Rapport

N° 04.2013

La démocratie sociale à l'épreuve de la crise
Un essai de comparaison internationale

Frédéric LERAIS, Jean-Marie PERNOT, Udo REHFELDT, Catherine VINCENT
avec le concours de J. FANIEL, M. CAPRON et B. CONTER,
N. PROKOVAS, B. NACSA et L. NEUMANN

contact@ires.fr

o c t o b r e • 2 0 1 3

Ce rapport est issu d'une commande de la CGT intitulée : « La démocratie sociale à l'épreuve de la crise en Europe et dans le monde ». Ce projet est cofinancé par l'Union européenne. DG emploi, affaires sociales et inclusion.

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

Sommaire

Introduction 5

Partie I. Synthese

1. La démocratie sociale, une notion à contours variables 9
2. La crise de 2008 et ses répercussions dans le monde 11
3. Europe : tendances communes et différenciations 13

Conclusion 24

Partie II. Monographies

Allemagne 31

1. Les fondements de la démocratie sociale allemande 31
2. La réactivation de la démocratie sociale dans la crise 34

Conclusion 39

Belgique 44

1. Une concertation sociale bien établie, mais qui s'est transformée 45
2. Un contexte de crises multiples 46
3. 2008-2013 : d'un accord difficile à une absence d'accord 47

Conclusion 51

Espagne 55

1. La construction d'une démocratie sociale compatible avec l'Europe 55
2. La crise révélatrice des faiblesses du modèle économique et social espagnol 59
3. Une réforme radicale de la négociation collective qui menace la pérennité de la démocratie sociale 63

Conclusion 65

France 73

1. Un renforcement paradoxal du dialogue interprofessionnel 74
2. La négociation de branche 78
3. La négociation d'entreprise, nouveau navire amiral 79
4. Ambigüités de la démocratie sociale à la française 81

Conclusion 82

Grece 88

1. Crise et châtiment 89
2. Déficit de justice et de démocratie sociales 95

Conclusion 100

Hongrie 103

1. La diminution de la démocratie sociale et l'affaiblissement des syndicats engendrés par la nouvelle législation du travail 104
2. Réduction des droits individuels des salariés 112
3. Baisse des salaires due à la nouvelle loi 115

Conclusion 116

Italie 119

1. Les fondements de démocratie sociale italienne 119
2. L'économie italienne dans la crise 121
3. L'accord tripartite « séparé » de 2009 sur la réforme du système contractuel 121
4. Le « pacte pour la croissance » de septembre 2010 : retour à l'unité syndicale 122
5. L'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 sur la représentativité 123
6. Le décret-loi du 13 août 2011 sur la négociation « de proximité » : dernière action du gouvernement Berlusconi 124
7. L'abolition de l'art. 18 du Statut des travailleurs sur les licenciements abusifs par le gouvernement Monti : la CGIL de nouveau isolée 125
8. Le « pacte pour la productivité » de novembre 2012 et l'accord d'application Interconfédéral d'avril 2013 : nouveau retour à l'unité syndicale 125
9. L'accord interconfédéral unitaire de mai 2013 sur la négociation de branche 126

Conclusion 126

Résumé 131

INTRODUCTION [1]

Partout dans le monde l'insécurité économique des travailleurs progresse et, avec elle, le chômage et les inégalités. Le BIT estime que 27 millions de chômeurs supplémentaires ont été produits depuis 2008 et que le nombre de personnes occupant un « emploi vulnérable » dépasse désormais le milliard et demi (IILS, 2012).

La précarité et le travail informel ne cessent de s'étendre et, là où ils existent, c'est-à-dire dans une partie minoritaire du monde, les systèmes de protection sociale connaissent des attaques sans précédent depuis l'après-seconde guerre mondiale qui les avait pour la plupart vus naître.

L'année 2008 apparaît bien comme un moment décisif. La crise du système financier a mis alors en branle une spirale de déséquilibres et de tensions qui se sont diffusés dans la presque totalité du monde. Pour autant, la crise n'est pas simplement une crise financière, elle est l'expression de la crise du type de capitalisme mis en place depuis les années 1980, ce capitalisme que l'on a appelé néolibéral et qui, sous des formes diverses, s'est étendu à une grande partie des pays de la planète après l'effondrement du système soviétique et le tournant chinois vers l'économie de marché.

La CGT a demandé à l'IRES de mener une réflexion autour de la notion de démocratie sociale et plus exactement de mesurer en quoi l'existence de dispositifs participatifs, associant peu ou prou les travailleurs à la conduite des politiques publiques ou des politiques d'entreprises, sont ou non un facteur de différenciation dans les modes de gestion de la crise depuis 2008.

Le chantier est vaste et nous nous garderons d'embrasser l'ensemble du monde. Ce rapport comporte deux parties : la première partie est une synthèse ; la seconde regroupe des monographies de sept pays de l'Union européenne : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie. Par son thème (la démocratie sociale) mais aussi par les contraintes de temps de l'étude présentée ici, celle-ci est principalement centrée sur l'Europe.

1. Une première partie de l'étude a été présentée à la conférence transnationale du 17 mars 2013 à Toulouse.

Partie I. Synthèse

Dans cette partie, nous aborderons brièvement quatre points : (1) définir ce que l'on entend par démocratie sociale ; (2) recadrer sommairement le contexte des politiques économiques et sociales dans le monde depuis 2008 ; (3) caractériser les convergences et les divergences en Europe (4) esquisser enfin quelques pistes sur le lien entre démocratie sociale et gestion de la crise, sachant, disons-le d'entrée, que celle-ci est loin d'être terminée et que ce propos ne peut être que provisoire.

1. La démocratie sociale, une notion à contours variables

La notion de démocratie sociale fait retour depuis quelques années dans les débats français où elle manque souvent de précision. Dans une approche comparative, la notion peine à être traduite dans d'autres langues. En anglais ou en allemand, la traduction de « démocratie sociale » se dit « social democracy » ou « Sozialdemokratie », ce qui n'est pas le sens qu'on lui donne en France. D'autres notions assez proches sont plus utilisées au niveau international comme celle de « démocratie industrielle » introduite en Angleterre à la fin du XIX^{ème} siècle par Béatrice et Sydney Webb, ou le concept de « démocratie économique » particulièrement travaillé par l'ADGB allemand dans les années 1920.

On ne prétend pas ici trancher scientifiquement le contenu de cette notion mais il convient cependant d'établir une convention pour que l'on sache mieux de quoi l'on parle, notamment lorsqu'il s'agit de comparer des systèmes sociaux appartenant à des régions du monde très différenciées. On se propose donc de rassembler sous le vocable de « démocratie sociale », un ensemble de caractéristiques, non nécessairement cumulatives, comprenant cinq dimensions :

- Une condition tout d'abord indispensable est l'existence d'un système politique démocratique comprenant au moins les libertés d'association et d'expression ; la liberté et l'indépendance syndicales en sont le corolaire. Sans ces libertés élémentaires, la démocratie sociale est vide de sens.
- La démocratie sociale suppose ensuite l'existence de dispositifs assurant une concertation, régulière ou occasionnelle, entre l'État, les organisations d'employeurs et les organisations représentatives des travailleurs. Un tel État démocratique doit accepter une sphère de relations où l'autonomie des autres acteurs sociaux soit reconnue et respectée.
- Cette sphère autonome se manifeste par l'existence d'un ensemble de procédures de négociations collectives, que ce soit au niveau national, provincial ou de branche ou encore d'entreprise sous certaines conditions d'encadrement.
- Ces conditions sont contenues dans un ensemble de droits ou de règles d'ordre public social assurant la protection des travailleurs, contrebalançant ainsi l'inégalité fondamentale existant dans les rapports de production entre le capital et le travail. Ces droits incluent les droits fondamentaux définis par l'Organisation internationale du travail (OIT) mais vont au-delà, ils font plus largement partie des conditions nécessaires à l'encadrement de la négociation au niveau de l'entreprise où se marque particulièrement l'inégalité des parties.

- Une démocratie sociale avancée prévoit également des droits assurant la possibilité de participation des travailleurs à la décision sur leur lieu de travail, sur la vie de l'entreprise par l'intermédiaire de leurs représentants, voire directement sur l'activité de travail elle-même, avec, au *minimum*, le droit d'être informé et consulté.

Définie avec autant de critères, la démocratie sociale se montre plus comme un idéal que comme un modèle acquis. Il n'existe guère de pays ayant atteint ce stade ou qui, l'ayant approché, ait pu s'y maintenir. On parlera donc non pas d'un état de démocratie sociale mais d'un processus, toujours à reconstruire, allant vers ou s'éloignant du modèle idéal ainsi défini.

Cette définition n'est qu'indicative car il faudrait encore s'entendre sur le contenu au-delà des clauses formelles : ce n'est pas parce qu'existent une concertation ou une consultation, ce n'est pas parce qu'un « pacte » a été conclu entre les interlocuteurs sociaux qu'il s'agit nécessairement de la construction d'un compromis social. Par exemple, une concertation débouchant sur la non prise en compte du point de vue syndical ou ignorant les termes d'un accord existant entre les employeurs et les syndicats de travailleurs doit-elle être rangée dans le répertoire de la démocratie sociale ou n'en est-elle qu'un simulacre ? Le cas n'est pas rare : dans un rapport conjoint de l'OIT et de la Banque mondiale (OIT, Banque mondiale 2013), un état des consultations sociales dans la crise a pu être établi pour 39 pays où l'on trouve de nombreux cas de consultations formelles de ce type qui vont de la Pologne, la Serbie, la Lettonie, le Monténégro, jusqu'à la fédération de Russie, l'Indonésie ou, plus près de nous, l'Espagne. Dans ces pays, des consultations ont eu lieu, parfois des positions communes ont été proposées au gouvernement mais, généralement, l'unilatéralisme des gouvernements l'a emporté.

Il y a des cas complexes comme ceux de pays qui ne connaissent aucun échange au niveau national entre les trois acteurs classiques des relations industrielles « État-employeurs-salariés » mais qui connaissent des échanges intenses au niveau des secteurs ou des provinces. Le contenu en termes de démocratie sociale de ces échanges doit à chaque fois être apprécié dans le contexte des pays ou des grandes régions où ils ont cours.

Autre interrogation, un accord conclu sans la ou les principale(s) centrales syndicales vaut-il « pacte social » ? Ce n'est pas qu'une question française, elle se pose en Europe dans de nombreux autres pays (Italie, Portugal), mais aussi au-delà, en Europe centrale et orientale par exemple.

Il est difficile enfin de juger dans un certain nombre de cas si un changement dans les relations sociales se présente comme un pas vers plus de démocratie sociale ou s'il n'est qu'un arrangement momentané dans une situation de crise particulière. On peut parcourir le monde et classer ainsi les pays selon qu'ils sont ou non engagés dans des processus d'extension de la démocratie sociale ou dans de simples modalités d'adaptation à une conjoncture passagère. Dans les deux configurations, la question demeure de savoir si l'existence préalable d'éléments substantiels de démocratie sociale ont été un facteur plus favorable pour la traversée de la crise. Le corolaire de la question serait aussi de savoir si la crise a elle-même altéré les mécanismes préexistant de démocratie sociale de manière provisoire ou au contraire, si elle a emmené les systèmes de relations professionnelles sur d'autres voies de manière durable.

Le manque de recul laisse attendre plus de questions que de réponses. On peut affirmer d'entrée de jeu que d'autres facteurs interviennent : le rôle de l'État, la situation économique du pays, son type d'insertion sur le marché mondial, la puissance relative des syndicats avant la crise, etc. En Europe, jouent également non seulement la place dans l'échange économique mais aussi le positionnement relatif du pays dans la hiérarchie des décideurs de l'Europe. L'Union européenne n'est pas que la libre association entre États

inscrite dans les traités successifs mais un espace structuré par des rapports de domination, les uns produisant la norme, les autres étant invités à s'y plier.

Et puis la crise, mais quelle crise ? Car celle connue en Europe et aux États-Unis a eu certes des effets de diffusion dans le reste du monde mais ceci de manière inégale et en laissant des empreintes plus ou moins profondes, par exemple dans les économies des pays émergents. Au-delà des effets directs de la crise venue des pays avancés, il semble que celle-ci ait pu servir de prétexte à des réformes notamment des règles du marché du travail correspondant à des revendications formulées de longue date par les organisations patronales un peu partout dans le monde et amplifiées par les institutions internationales.

Avant d'établir un diagnostic sur le rôle des relations sociales au cours de cette période, il est nécessaire de préciser les effets et les enchaînements ouverts en 2008 par la crise des subprimes américains et surtout de périodiser les différents temps de cette crise, car il y en a de différents, perceptibles en particulier dans les pays européens.

2. La crise de 2008 et ses répercussions dans le monde

Le risque de krach financier mondial a été perçu après la banqueroute de Lehmann Brothers en septembre 2008. Elle a inspiré un premier moment de peur car elle révélait la perversité d'un système dans lequel l'opacité le disputait à la voracité des opérateurs. L'hybris de la finance menaçait d'emporter le système et, dans un certain nombre de pays où existaient des traditions de démocratie sociale, le dialogue et les mesures d'urgence ont été activées pour soutenir la demande et préserver l'emploi du risque d'effondrement. Ce fut le cas notamment en Europe, les filets de protections ont été renforcés dans un premier temps afin de compenser les mesures restrictives adoptées par les gouvernements, mesures encore modérées et plutôt concertées.

Mais un second tournant est apparu en 2010 : alors que l'implosion frôlée de 2008 révélait la nécessité d'une transformation en profondeur d'un système qui avait failli, c'est le contraire qui est alors advenu : pour sauver le système financier et éviter la crise systémique, les budgets publics ont été mis massivement à contribution, transformant la faillite d'un système privé en dette publique. Et, après avoir payé comme contribuables, les travailleurs ont dû encore subir des réformes – notamment des conditions d'emploi et d'accès à la retraite – dont l'apport pour combattre la crise n'est pas manifeste.

Ce tournant de 2010 en Europe a occasionné des politiques d'austérité, parfois radicales, qui ont plongé les populations dans le désarroi en aggravant le plus souvent les problèmes qu'elles prétendraient résoudre. L'Europe n'est pas le monde mais le recul des standards sociaux dans les pays dits avancés n'est pas une bonne nouvelle pour ceux qui n'ont pas encore atteint les mêmes niveaux de bien-être et de protection sociale.

Les réformes des marchés du travail ont été un domaine d'intervention massive des États au cours de ces trois dernières années, un peu partout dans le monde. Le présupposé de ces politiques est que la réduction des obstacles au licenciement favorise les créations d'emploi, discours déployé à l'envi par la plupart des institutions internationales depuis la fin des années 1970. A l'issue du parcours d'une centaine d'études nationales et internationales, le BIT montre pourtant dans son rapport sur le travail dans le monde en 2012 qu'aucune preuve empirique ne vient attester un effet positif sur les créations d'emplois de l'allègement des contraintes du marché du travail (IILS, 2012). Bien au contraire en période de stagnation ou de recul de l'activité, simplifier les licenciements crée du chômage sans création parallèle d'emplois. Et pourtant, entre 2008 et 2012, un tiers des 131 pays étudiés ont modifiés leur législation en matière de protection de l'emploi. Les deux tiers des réformes visaient à déréguler le fonctionnement du marché du travail. La tendance est particulièrement nette au sein des pays industrialisés ayant procédé à des

réformes puisque les trois quarts ont eu recours à de telles mesures, l'Europe y contribuant largement puisque 19 États membres sur 27 y ont recouru (Cazes, Khatiwada, Malo, ILO, 2012). C'est pourquoi sans doute dans deux tiers des pays de l'Union, souvent les mêmes, le taux de chômage a nettement progressé depuis 2010 et en particulier dans les pays qui se sont vus imposer un rude ajustement budgétaire et un assouplissement radical du droit du travail.

De nombreux pays en Amérique latine ou en Asie ont en grande partie échappé, si ce n'est à la marge, à la crise financière. Ils n'en connaissent pas moins un ralentissement économique générateur de précarité, de travail informel et de sous-emploi. Entre 2010 et 2012, la croissance a partout reculé dans le monde, elle est passée selon le Fonds monétaire international (FMI) de 5,6 % en moyenne à 3,5 %, n'épargnant ni l'Asie ni l'Amérique latine où le manque de création d'emplois est particulièrement sensible et notamment les emplois qualifiés nécessaires aux mutations économiques accompagnant le développement.

En élargissant le regard au reste du monde, la tendance au recours à des réformes du marché du travail n'est pas différente : la même étude du BIT couvrant 131 pays montre que 24 d'entre eux avaient réduit les protections du travail à durée indéterminée, 15 avaient allégé les contraintes exercées sur les employeurs pour les licenciements dits économiques, cette tendance étant particulièrement marquée dans les pays avancés et dans 26 des 40 pays pour lesquelles les données sont disponibles, la proportion de travailleurs couverts par une convention collective avait décliné entre 2000 et 2009 (IILS, 2012). C'est le cas notamment en Europe des pays qui ne pratiquent pas la négociation collective sectorielle ou qui ne pratiquent pas ou peu l'extension des conventions collectives. Par exemple en Allemagne, le taux de couverture conventionnelle a baissé de plus de 10 points entre 2000 et 2009.

La crise ouverte en 2008 a diffusé en particulier vers l'Afrique où ses effets se sont ajoutés aux traditionnels défis de la pauvreté endémique, du manque d'infrastructures et d'investissement. Certains pays phares ont été déstabilisés par des crises politiques violentes comme la Côte d'Ivoire, le Nigéria et le Mali. La crise des pays industrialisés s'est diffusée là-bas par la perte de débouchés d'exportation et la baisse des prix internationaux, la contraction du crédit, parfois la chute des revenus touristiques auquel il faut ajouter, mais pas nécessairement pour s'en plaindre, les déstabilisations qui ont suivi la chute de régimes honnis comme en Tunisie, en Égypte ou en Libye. Une étude de l'OIT en 2012 réalisée sur dix pays d'Afrique montre une activité économique ralentie, des recettes publiques en baisse, une réduction de l'emploi formel et en particulier celui des femmes tandis que l'emploi des jeunes s'est particulièrement détérioré (Saget, Yao, 2011).

L'Asie connaît une autre dynamique de développement. Après un trou d'air lié à la baisse des exportations vers l'Europe et les États-Unis, toutes les prévisions indiquent un retour à des taux de croissance significatifs bien qu'inférieurs à ceux des années 2000. En Chine, en Inde, le modèle de développement tiré par les exportations est donné comme déclinant au regard d'un développement plus autocentré tiré par la demande intérieure. La Chine, vers laquelle les yeux du monde entier sont tournés, connait d'assez profondes transformations de son régime de croissance dues en partie à l'affaiblissement du modèle basé sur les exportations mais aussi et peut-être surtout aux tensions intérieures que ce modèle de développement a fait naître. Un très grand nombre de conflits sociaux ont éclaté en 2010, en particulier dans la province de Guangdong, la plus au sud de la Chine, la plus peuplée également et où le salaire *minimum* est maintenant établi à 75 % du salaire *minimum* de la Roumanie.

La crise du système financier en 2008 s'est diffusée dans l'ensemble du monde provoquant à maints endroits une spirale de déséquilibres et de tensions. Le transfert de dettes

bancaires privées sur la dette publique a poussé dans de nombreux pays à des politiques de restriction qui ont provoqué une brutale montée du chômage. Le tournant accusé en Europe à partir de 2010 est particulièrement sensible : l'impératif du retour rapide à la réduction des déficits a occasionné des politiques d'austérité, parfois radicales que R. Torres, directeur de l'Institut international d'études du BIT qualifie de « trappe de l'austérité » dans laquelle sont tombés de leur propre volonté les Européens.

3. Europe : tendances communes et différenciations

En Europe, le tournant politique a mis à rude épreuve les dispositifs de démocratie sociale qui étaient le propre de l'Union européenne. Dans certains pays où la situation économique était moins défavorable, les conditions antérieures de la négociation sociale ont été à peu près maintenues ou contenues, des compromis ont été reconstruits même si les syndicats ont dû concéder des reculs sociaux significatifs. Il en va autrement de la véritable destruction qui a été opérée dans certains pays du sud de l'Europe ou en Irlande.

De nombreux travaux menés par l'IRES – notamment dans les numéros spéciaux annuels de la Chronique internationale (IRES 2009, 2010, 2011, 2012) – ont montré que les réformes dites structurelles motivées par l'objectif d'assainissement budgétaire et de rétablissement de la compétitivité à court terme étaient de nature à détériorer la situation des salariés, des chômeurs et des retraités et constituaient un obstacle au rétablissement économique et social à long terme. La limitation du coût salarial, la flexibilisation du marché du travail, ainsi que la transformation des règles régissant les régimes de retraites et de santé modifient en profondeur certains modèles sociaux, sans pour autant favoriser une sortie de crise avec une croissance forte et créatrice d'emploi.

Il s'agit ici d'analyser sur une brève période (2008 à nos jours) les évolutions du dialogue social dans différents pays de l'Union Européenne. L'interrogation au centre de cette partie est de savoir si les pays qui ont maintenu un niveau élevé de « dialogue » ou de concertation ont réussi mieux que les autres les transitions dans la crise.

Cette partie couvre six pays de la zone euro : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce et Italie, ainsi qu'un pays du centre de l'Europe, la Hongrie. Elle s'appuie sur divers travaux internationaux et, en particulier, la production de l'IRES à travers la Chronique internationale et ses numéros spéciaux depuis 2009 ainsi que sur des monographies spécifiques regroupées dans la deuxième partie de ce rapport.

En Europe occidentale, un certain nombre des conditions de démocratie sociale évoquées en introduction (démocratie politique, système de négociation collective, etc.) sont remplies soit de longue date, soit depuis des temps plus récents. Le critère choisi est celui de l'évolution au cours de cette séquence du « dialogue social ». Par dialogue social on entend toutes les formes d'échange, de la négociation collective à la consultation, que ce soit de type bipartite ou tripartite, d'entreprise, de branche ou de niveau interprofessionnel. Dans notre étude, nous privilégions le niveau national, mais nous sommes également attentifs à l'articulation entre les trois niveaux, interprofessionnel, sectoriel et d'entreprise. Dans la majorité des sept pays pris en compte, la branche joue historiquement le rôle pivot de l'ensemble du système même si la négociation interprofessionnelle peut aussi jouer un rôle important à l'exception notable de l'Allemagne.

Les développements récents de la crise ont mis à l'épreuve des systèmes anciens et parfois solidement établis qui avaient contribué à la structuration même des acteurs sociaux. Ces chocs provoquent des réactions et des adaptations qui dépendent de deux facteurs : l'intensité du choc économique et la densité du système de relations professionnelles préalablement existant (Guyet, Tarren, Triomphe, 2012). Ce dernier s'inscrit lui-même dans une histoire dans laquelle se mêlent de nombreuses dimensions : le rôle de l'État,

l'implantation des organisations représentatives patronales et syndicales, le système de valeurs qui assoie la légitimité des interlocuteurs sociaux, bref tout ce qui constitue la trame des relations sociales de longue durée dans les systèmes politiques et sociaux de l'Europe occidentale. A cet égard, les pays du centre et de l'est de l'Europe (PECO) connaissent une trajectoire différente dont il importera, s'agissant de la Hongrie, de fournir quelques éclairages dans la suite de l'étude.

3.1. Tendances communes : baisse de la syndicalisation, décentralisation de la négociation collective

Depuis les années 80, les systèmes de relations professionnelles sont affectés par deux grandes évolutions existant à des degrés divers mais de manière convergente (avec quelques exceptions), dans les différents pays européens : d'une part un affaiblissement tendanciel du nombre des affiliés aux organisations syndicales de salariés, d'autre part un mouvement de décentralisation de la négociation collective généralement vers l'entreprise (Keune, Galgóczi, 2008). Cette décentralisation a été en général concédée par les syndicats, dans un contexte de rapport de force dégradé, inégalement selon les pays bien sûr et surtout selon les moments qui ne sont pas strictement coïncidant d'un pays à l'autre : à une extrémité la France où la décentralisation vers l'entreprise est précoce, à l'autre extrémité, la Suède où elle est très récente.

Au début des années 2000, on pouvait encore faire passer une ligne de démarcation entre les pays à décentralisation organisée et ceux qui la voyaient se développer sans coordination (Rehfeldt, 2009). La dite coordination s'opérait alors à travers la maitrise par les fédérations de branche des clauses d'ouverture (dérogations) progressivement introduites dans les accords conclus à ce niveau. Pertinente à ce moment, la séparation est devenue plus floue, la diversification des types d'accords décentralisés rendant plus difficile une véritable coordination syndicale.

En tous cas, coordonnée ou non et plutôt de moins en moins coordonnée, la négociation collective a connu au cours des années 2000 une assez grande évolution formelle et substantielle selon trois modalités.

La première est à observer dans l'évolution du taux de couverture conventionnelle qui a baissé dans des pays où les procédures d'extension sont inexistantes (Royaume Uni, Danemark) ou faiblement utilisées (Allemagne) ; Il s'est effondré dès 2009 au Portugal avec la nième réforme du marché du travail qui rendait caduc les accords collectifs non reconduits. En Allemagne, le taux de couverture conventionnelle est passé de 76 % en 1998 à 65 en 2009, tous secteurs confondus mais il est tombé à 54 % en 2011 dans le secteur privé dans la seule Allemagne de l'Ouest. Ce mouvement est dû à la non adhésion ou à la sortie d'un grand nombre d'employeurs de l'organisation patronale ce qui affaiblit mécaniquement la prégnance normative de la branche. En Italie, il n'y a pas d'extension légale, mais la jurisprudence y joue un rôle d'équivalent fonctionnel, ce qui a permis de maintenir le taux de couverture à un haut niveau.

Deuxième évolution, là aussi différente en intensité d'un pays à l'autre, les accords interprofessionnels ou de branche se sont enrichis de clauses d'ouverture renvoyant aux entreprises la possibilité d'une adaptation locale, voire la possibilité de déroger à certains dispositifs de l'accord de branche. Dans la période récente, certains pays comme la Grèce ou l'Espagne sont allés beaucoup plus loin mais, jusqu'en 2010 et encore aujourd'hui dans un grand nombre de pays, la tendance est plus modérée même si elle est bien à l'œuvre. En Italie, il règne une grande confusion à ce titre. Un accord national tripartite, conclu sans la CGIL en 2009, a autorisé la possibilité, en cas de difficultés économiques ou pour créer des emplois, de déroger par un accord d'entreprise à la convention collective de branche. Une loi passée par le gouvernement Berlusconi en 2011 a étendu cette possibilité

de déroger sur certains sujets à la loi elle-même. Finalement, un accord signé en 2011 par toutes les confédérations avec l'organisation patronale de l'industrie *Confindustria* a tenté de recadrer les possibilités de dérogation.

En Allemagne, les fédérations syndicales ont resserré les rangs afin de garder une cohérence dans les arrangements d'entreprise. Cela n'empêche pas un assez profond changement de sens de la négociation collective : celle-ci a tendance à porter moins sur les revendications assurant plus de solidarité et d'égalité entre les travailleurs que sur les conditions de compétitivité de l'entreprise en échange du maintien de l'emploi. C'est un changement de paradigme assez profond qui met sous tension la fonction représentative des organisations syndicales. La multiplication des dérogations, même si celles-ci doivent le plus souvent être validées par les interlocuteurs de la branche, apparaît comme un renforcement des pouvoirs du management et un affaiblissement du pouvoir syndical. En Allemagne, les membres des conseils d'entreprises indiquent pour 91 % d'entre eux que la décentralisation de la négociation dans l'entreprise a renforcé le pouvoir du management et, pour 83 % d'entre eux, qu'elle a affaibli le pouvoir du syndicat (Nienhüser W., Hoßfeld H., 2008). En France, les « accords de compétitivité emploi » évoqués à la fin du mandat de N. Sarkozy et l'accord national interprofessionnel signé par trois confédérations le 11 janvier 2013 vont dans ce même sens.

La troisième et dernière évolution est propre à la question des salaires qui est une part importante de la négociation collective : d'une part l'individualisation salariale dans l'entreprise qui est un processus significatif depuis une trentaine d'années a eu tendance à minorer le rôle directeur de la négociation de branche, d'autre part la diversification des sources de la rémunération, phénomène plus récent mais qui s'est étendu dans presque tous les pays a, elle aussi, tendu à valoriser la politique d'entreprise dans la formation du salaire. Les accords de branche devenant moins précis, la détermination des salaires a emprunté les voies de la logique d'entreprise : la part fixe du salaire tendait à être de plus en plus individualisée, une part variable s'est développée avec la croissance de périphériques salariaux comme l'épargne salariale. Ces deux tendances ont largement contribué à réduire la part réellement négociée du salaire (Delahaie, Pernot, Vincent, 2012).

On notera que, sur ces différents aspects, la situation de la Belgique se distingue assez nettement des autres pays européens. Dans ce pays, la prééminence de l'Accord interprofessionnel (AIP) a été maintenue, les niveaux décentralisés n'ayant que la possibilité de faire plus pour les salariés. L'absence de clauses dérogatoires (à la baisse) témoigne d'une solidité de la politique de solidarité sociale maintenue depuis 1960. Le caractère central de l'accord interprofessionnel n'empêche nullement les entreprises de négocier à différents niveaux une organisation du travail adéquate à leurs besoins spécifiques mais en limitant la concurrence salariale entre elles. Certes les conditions de renouvellement de l'accord interprofessionnel se tendent selon les conjonctures : en 2008, conclure un accord interprofessionnel s'est avéré très difficile, mais sa signature a finalement été possible grâce aux importants moyens financiers mis sur la table par le gouvernement (essentiellement des réductions fiscales ou de cotisations sociales à répartir par les interlocuteurs sociaux). Deux ans plus tard, le préaccord de janvier 2011 a été rejeté par deux des trois organisations syndicales et les négociations de celui pour 2013-2014 ont été interrompues en janvier 2013. Mais en suspendant la possibilité de conclusion d'un accord interprofessionnel, les syndicats n'ont pas voulu rompre l'ensemble de la négociation à ce niveau. Le maintien de cette centralité de la négociation collective, jugé par la Commission européenne ou l'OCDE comme un élément de rigidité (au même titre que l'indexation automatique des salaires), semble traverser les époques sans remise en cause par l'État ou les interlocuteurs sociaux. Au niveau de telle ou telle entreprise en difficulté, des aménagements sont trouvés dans l'adaptation (négociée) de la règle de branche

(elle-même enchâssée dans l'accord interprofessionnel) avec l'aide de dispositifs publics comme les prépensions ou l'emploi à temps partiel. Lorsqu'aucun accord interprofessionnel n'est signé, comme en 2011 et 2013, la hausse est limitée à l'effet automatique de l'indexation et des hausses barémiques incluses dans la loi et cette limite s'impose aux autres niveaux, du secteur et de l'entreprise. Seules les augmentations individuelles du salaire restent autorisées ou par le biais du jeu sur des dispositifs annexe de protection sociale ou de prévoyance collective.

Ni la crise de 2008, ni celle de 2010 n'ont bouleversé le système de relations sociales même si les conditions d'obtention de compromis se sont montrées plus difficile. Les syndicats belges ont ainsi pu sauvegarder ces principes de solidarité même s'ils craignent aujourd'hui leur remise en cause par l'extérieur (le pacte Euro +).

La tendance à la décentralisation vers l'entreprise tend à affaiblir le caractère structurant de la négociation sectorielle lorsqu'elle devient effective : en France, la négociation d'entreprise concerne depuis une quinzaine d'années un tiers environ des salariés du secteur privé ; les directions des grandes entreprises veillent au caractère minimaliste des accords de branche de façon à conserver les marges de manœuvres dans leurs entreprises. Pour les PME, la règle de branche conserve souvent son caractère directif mais celle-ci devient génératrice de normes *a minima*.

En Espagne, traditionnellement, le primat est accordé au secteur et à la négociation territoriale. Bien que la tendance depuis 1985 soit à l'augmentation du nombre d'accords d'entreprise, le nombre de salariés couverts par ces accords est resté stable. Ce paradoxe s'explique par la structure du tissu économique espagnol où les trois quarts des entreprises emploient moins de six salariés. Sur l'ensemble des conventions collectives conclues chaque année, environ 70 % sont des conventions d'entreprise mais qui ne concernent que 10 % des salariés bénéficiant d'une couverture conventionnelle. Les négociations sectorielles et territoriales gardent donc un grand poids dans le système contractuel espagnol. C'est l'intervention de l'État, en 2011 et 2012, qui a, de manière volontariste, ouvert les possibilités de déroger aux règles supérieures dès lors que l'entreprise est confrontée à un problème de compétitivité.

En Italie, malgré des incitations fiscales, la négociation d'entreprise n'a connu de développement réel que dans les grandes entreprises de la métallurgie et de la chimie du nord du pays. Selon un rapport du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), elle est très faible sur l'ensemble de la péninsule et, même dans l'industrie, la part des salariés couverts par un accord d'entreprise est passée en moyenne de 64 % dans les années 90 à 54 % dans les années 2000 (Rehfeldt, 2012). Si l'accord de 2009 (conclu sans la CGIL) fait le pari de la négociation d'entreprise, le CNEL signale plutôt la décrue de celle-ci au cours des années 2000. La négociation sectorielle conserve donc encore un rôle normatif significatif. En France, le patronat souhaite faire plutôt jouer à la branche un rôle uniquement supplétif, celui d'une régulation au rabais applicable à défaut d'accord d'entreprise. On verra plus loin que c'est bien un objectif politique promu par la Commission européenne et la BCE, qui voient dans la décentralisation et la généralisation de la dérogation une source d'efficacité des entreprises face aux « rigidités » imposées par les organisations syndicales.

Les mesures prises en 2011 et 2012 en Italie et en Espagne pour délier la négociation d'entreprise des règles de niveau supérieur vont dans le même sens que les accords existant en Allemagne depuis longtemps ou, en France, les accords de type « compétitivité emplois » contenus dans l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier transcrit dans la loi du 14 juin 2013. Il s'agit bien là d'une tendance commune mais qui est mise en œuvre dans des contextes économiques et avec des capacités de contrôle syndical très différentes.

Le cas de la Grèce est spectaculaire : en mai 2010, la Banque mondiale, la Banque centrale européenne et le FMI annonçaient un accord avec le gouvernement grec sur un Programme d'ajustement économique en échange d'un versement de 110 milliards d'euros sur trois ans. Ce programme incluait une réduction massive des salaires et des pensions, une augmentation des impôts dont la TVA, l'augmentation de la durée du travail à travers l'abrogation rétroactive des conventions collectives. Le salarié peut se voir obligé désormais de passer à temps partiel si son employeur le décide, un contrat à durée déterminé (CDD) peut être prorogé pendant trois ans et les règles protectrices des licenciements ont toutes été revues à la baisse. L'addition de ces mesures – et de bien d'autres – a fait reculer le pays de plusieurs décennies en matière de droit social. Ces sacrifices lui permettront-ils de sortir rapidement de la crise ? On peut en douter, le FMI lui-même ayant déclaré qu'il était peu probable que ces mesures nécessaires ne produisent d'effet avant dix ans.

Si l'état antérieur du dialogue entre interlocuteurs sociaux a joué un rôle significatif dans la capacité des relations professionnelles à traverser la crise, les modalités de prise de décision par l'État et les gouvernements, surtout depuis 2010 ont eu un effet également (dé)structurant des relations sociales. C'est dans ce domaine que le changement le plus significatif peut être observé entre le premier moment de la crise et le tournant de 2010. Le cas de la Hongrie est un peu différent non par l'intensité des ruptures de la période considérée mais par le fait que ces ruptures ne découlent pas d'une situation économique particulièrement dégradée entraînant l'arrivée des institutions internationales. Elles sont le fait d'un changement politique assez radical après les élections législatives d'avril 2010 qui ont donné une large majorité au parti de droite Fidesz-Union civique hongroise au détriment du Parti socialiste au pouvoir depuis 2002. La tentative laborieusement conduite pendant dix ans pour faire émerger un espace de relation sociale impliquant un mouvement syndical divisé a été mise en pièce en quelques mois par le gouvernement de Viktor Orban. La trajectoire de démocratie sociale a connu là un retournement de type « hayekien-thatchérien » qui n'a pas encore produit tous ses effets mais qui laisse entrevoir une profonde transformation des rapports de travail au détriment des travailleurs.

Une première remarque s'impose quasi universellement, qui est le caractère unilatéral de la gestion sociale dans la fonction publique : les marges de la négociation collective s'y sont réduites à peu de choses y compris en Italie où l'État employeur continue cependant à négocier les salaires des fonctionnaires selon des modalités formellement proches de celles du secteur privé. L'appel à la réduction des dépenses publiques a fait de l'emploi et des salaires du secteur public une cible régulière des politiques mises en œuvre depuis 2008 et plus encore après l'ainsi nommée « crise de la dette publique ». Dans de nombreux pays (Grèce, Espagne, France, Italie) d'ailleurs, les agents de l'État ont été le fer de lance des protestations sociales qui ont traversé ces pays depuis le début de la crise (Lochard, Pernot, 2011).

3.2. Trois catégories de situation

Dans la première phase de la crise (2008-2009), on a assisté dans un certain nombre de pays à un regain de logiques de type « pacte social » tripartite, initié par l'État et telles qu'on avait pu en voir en Europe au début des années 1990. Dans un rapport pour le BIT, J. Freyssinet distinguait en 2010 trois catégories de pays selon le mode de relations bi ou tripartite qui pouvait y avoir cours : il distinguait ainsi ceux qui disposaient d'institutions tripartites éprouvées, ceux qui ont établi une articulation entre négociation paritaire (interprofessionnel ou sectorielle) et concertation avec les pouvoirs publics, ceux enfin « où les rapports entre les trois acteurs s'établissent de manière pragmatique et discontinue, souvent informelle, en fonction des dossiers et des circonstances » (Freyssinet, 2010). Dans le bilan réalisé à ce moment de la crise, l'auteur concluait que le passage de

la phase 1 (sauvetage des banques, mesures d'attente ou de relance) à la phase 2 (réduction drastique des déficits publics) s'était accompagné d'une dégradation de la capacité de ces modes de gestion tripartites à assurer une convergence suffisante des positions respectives de ses acteurs. Le propos était nuancé par le rappel de la grande variété des situations nationales. Nous mobiliserons ici cette tripartition pour rendre compte de la ventilation des pays de notre échantillon [2].

La Belgique est la seule dans notre échantillon à appartenir au premier groupe de pays « à tradition tripartite » [3], ce qui n'exclut pas d'ailleurs l'existence d'accords bipartites [4]. Malgré quelques heurts et quelques dossiers « en souffrance » comme celui du statut des employés, le cadre a été maintenu. S'il semble connaître une panne au début de 2013, celle-ci ne remet nullement en cause les pratiques coutumières davantage menacées, nous l'avons dit, par l'émergence de disciplines européennes en matière de surveillance des salaires. La Hongrie avait mis en place des institutions tripartites dès 1988, mais la concertation tripartite y est de plus en plus formelle depuis le changement du gouvernement déjà évoqué de 2012. La Grèce a mis en place un Conseil économique et social en 1994, mais son rôle est purement consultatif. La France, l'Italie et l'Espagne sont classées dans la seconde catégorie articulant les accords bi et tripartites.

L'Espagne a en réalité un système complexe de relations contractuelles articulant (mal) les niveaux interprofessionnel, de branche et d'entreprise avec le niveau régional et provincial. De 2002 à 2008, un accord cadre était conclu chaque année au niveau interprofessionnel qui encadrait de manière peu contraignante les négociations sectorielles mais celles-ci restaient fort peu coordonnées et le projet de réforme de la négociation collective était depuis longtemps un serpent de mer. En 2004, le nouveau gouvernement Zapatero a inauguré une nouvelle pratique de relations tripartites après plusieurs années de gouvernement autoritaire de son prédécesseur. Les confédérations syndicales et les organisations d'employeurs s'y sont engagées et elles ont abordé dans cet esprit le contexte de la crise en 2008. Malgré l'acceptation syndicale d'une certaine dose de flexibilité interne et externe aux entreprises, les organisations d'employeurs se sont au final dérobées au compromis, préférant attendre l'alternance politique pour voir triompher unilatéralement leur point de vue en faveur d'une réforme radicale du marché du travail. A la fin du mandat du gouvernement Zapatero, un décret portant « réforme urgente du marché du travail » avait pourtant déjà assoupli les règles de licenciement tout en ambitionnant de réduire la segmentation du marché du travail [5]. Les élections générales ont eu lieu en novembre 2011 et avant même sa prise de fonction le Premier ministre, M. Rajoy, chef de la nouvelle majorité conservatrice, a donné aux partenaires sociaux la feuille de route de sa réforme du marché du travail, leur laissant jusqu'à début janvier 2012 pour négocier. Les interlocuteurs sociaux ne sont pas plus arrivés cette fois-ci que les précédentes à trouver un accord, mais un document de presque 70 pages faisant le point sur les accords et désaccords a été adressé au gouvernement. Un consensus semblait possible dans un certain nombre de domaines (formation professionnelle, l'absentéisme, le règlement extra-juridictionnel des conflits). Par ailleurs, le document rappelait que la réforme du cadre de la négociation collective relevait elle-aussi de la négociation collective. Le nouveau gouvernement a adopté néanmoins un décret-loi le 10 février 2012 qui fait peu de cas du document des interlocuteurs sociaux : il reprend le discours classique sur les rigidités du marché du

2. Le lecteur est renvoyé aux monographies présentes dans la suite de ce rapport concernant les pays évoqués dans ce chapitre.
3. Ce groupe comprend chez J. Freyssinet la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche et la Norvège. En Irlande, le tripartisme a fait partie des victimes collatérales de la crise bancaire ; deux autres pays à tradition tripartite, la Suède et le Danemark, sont passés au cours de la période dans la catégorie des pays à relations tripartites occasionnelles. En Autriche, la coordination des salaires a été abandonnée en 2008 mais le cadre tripartite a été maintenu dans d'autres domaines.
4. Comme celui conclu en décembre 2008 échangeant modération salariale contre l'amélioration des retraites et de l'indemnisation du chômage, avec, il est vrai, la présence d'un conciliateur mandaté par le gouvernement, rendant la limite entre bipartisme et tripartisme difficile à tracer
5. Depuis l'adoption du Statut des travailleurs en 1980, pas moins de 52 textes de loi ont réformé le marché du travail espagnol.

travail comme principal facteur de l'ampleur de la crise économique espagnole et égrène une série de mesures facilitant le licenciement et allégeant ses procédures et son coût. Le décret-loi modifie également les conditions de la négociation collective en étendant les possibilités pour les entreprises de déroger aux règles collectives établies par la branche en cas de difficultés économiques.

Le taux de chômage atteint en Espagne à la fin de 2012 (26 %) et le marasme économique dans lequel se débat le pays depuis quatre ans montrent bien la vanité de telles recettes. Ce n'est pourtant pas le dialogue social qui a manqué. Constatant ses limites, les syndicats ont appelé à la mobilisation des travailleurs, une première fois le 29 septembre 2010 lors d'une grève générale inégalement suivie, une seconde fois le 29 mars 2012 avec une participation plus importante. Le mouvement des indignés a été un moment difficile car les syndicats ont été pris à partie comme des participants au « système » qui rejette hors du travail une partie croissante de la population. Plus que l'absence de dialogue social, la situation économique du pays semble avoir surdéterminée une rupture effective de tendance que le changement politique a amplifiée. La mobilisation sociale a été elle-même impuissante à remettre en cause un cadre qui ne doit pas seulement à la situation espagnole mais aussi à l'environnement international porteur d'une politique de l'offre exclusive et de conceptions très libérales du marché du travail. Les institutions européennes s'avèrent être une composante importante de la déstabilisation des pratiques coutumières du dialogue social : elles font entrer de nouveaux acteurs dans le jeu, des acteurs dont les moyens de pression ne sont pas négligeables à l'égard de certains pays. Les institutions internationales sont des acteurs puissants de la déstabilisation actuelle des systèmes de relations professionnelles.

La concertation sociale en Italie a été bouleversée à trois reprises au cours des années récentes, la première fois en 2008, la deuxième en 2011, la troisième l'année suivante. La première rupture a été créée par l'accord de janvier 2009 qui ouvrait de larges facilités de dérogation à la négociation d'entreprise par rapport à la branche. Suite aux tensions crées par le refus de signer de la CGIL, la nouvelle présidente de la *Confindustria* prit, quelques mois plus tard, l'initiative de remettre la première centrale italienne dans le jeu en proposant à toutes les confédérations syndicales l'élaboration d'un « Pacte pour la croissance et l'emploi ». En septembre 2010, un nouveau bipartisme semblait voir le jour à travers la négociation de six textes signés conjointement par les confédérations patronales et syndicales. Ils portaient sur plusieurs objectifs jugés importants pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises et l'efficacité globale des politiques publiques : 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'État, la fiscalité et la productivité. Ce dernier point toutefois a vu émerger des désaccords qui ont partagé le camp syndical, précisément sur l'articulation des négociations entre la branche et l'entreprise. Bien que la CGIL ne s'opposât plus à une décentralisation partielle de la négociation collective en vue d'améliorer la compétitivité des entreprises, elle souhaitait maintenir le rôle directeur de la convention collective de branche et un encadrement syndical des clauses dérogatoires. Un accord était finalement trouvé le 28 juin 2011, quelques semaines avant que le gouvernement Berlusconi n'adopte un décret-loi comprenant une nouvelle modalité d'accord « de proximité » permettant de déroger largement au droit du travail. Le décret est devenu une loi adoptée par le Parlement en septembre, le gouvernement se justifiant d'être passé par-dessus la tête des interlocuteurs sociaux par la sommation de la BCE contenue dans une lettre au gouvernement italien le pressant de réformer le système de négociation collective de façon à permettre des accords d'entreprise dérogatoires. L'accord était ainsi remis en cause mais les syndicats et en particulier la CGIL, ont tenté de le préserver en s'accordant sur la façon de le rendre compatible avec la nouvelle loi. Le 21 septembre, un curieux

compromis permettait la reconduction de l'accord, la *Confidustria* acceptant de s'engager à ce que ses entreprises adhérentes n'appliquent pas un des termes de la loi récusé par la CGIL [6]. Le troisième changement est la réduction de la concertation par le gouvernement de M. Monti.

Ici encore, la période n'a pas montré de déficit de dialogue mais un changement de signification. Le gouvernement Berlusconi a surtout cherché à marginaliser la CGIL, en signant des accords tripartites avec le patronat et les deux autres confédérations syndicales. D'autre part, il a transformé les concertations régulières sur la politique des revenus, établies par l'accord tripartite de 1993, en un exercice purement formel. Le gouvernement « technique » de Mario Monti a fait un pas supplémentaire, lorsque le Premier ministre a déclaré en juillet 2012 que la concertation au sommet serait à l'origine des difficultés économiques de l'Italie. De façon conséquente, il a poursuivi la politique d'isolement de la CGIL et réduit la consultation des partenaires sociaux sur les mesures d'austérité. Malgré une certaine modération syndicale et la bonne volonté des interlocuteurs sociaux qui ont cherché les voies de reconduction du bi ou tripartisme permettant de dégager des compromis pour sortir le pays de la crise, c'est une nouvelle fois de l'État et de la pression européenne que sont venus les coups de boutoir portés à la recherche de compromis sociaux dans la crise.

La situation française est, comme souvent, paradoxale. La loi du 31 janvier 2007 sur « la modernisation du dialogue social » (dite loi Larcher) a fait obligation au gouvernement de solliciter les interlocuteurs sociaux préalablement à toute élaboration législative dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et des relations de travail. Plusieurs phases de négociation-concertation se sont déroulées en 2008 et 2009 : l'accord sur la modernisation du marché du travail le 11 janvier 2008, la position commune sur « la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme » le 9 avril 2008, l'accord sur la GPEC du 14 novembre 2008, l'accord du 23 décembre 2008 relatif à l'assurance chômage, l'accord sur la formation permanente et les parcours professionnels du 7 janvier 2009.

En revanche lors de l'adoption de son plan de réponse à la crise en 2008, le gouvernement a repris unilatéralement un grand nombre de propositions patronales pour faire face à la crise mais ne s'est nullement engagé (sauf de manière très formelle) dans une concertation avec les organisations syndicales [7]. Au début de l'année 2009, deux manifestations très massivement suivies ont été organisées par un mouvement syndical unanime et rassemblé autour d'un programme de réponse à la crise en sept points. Le conflit des retraites de l'automne 2010 a montré par son intensité et sa durée l'ampleur de la dégradation des rapports entre les syndicats et le gouvernement. Pour calmer un climat social difficile dans les entreprises et éviter que cela ne brise toute possibilité de poursuivre des accords, le MEDEF a pris l'initiative de discussions bilatérales hors de la présence de l'État. Le 10 janvier 2011, un « agenda social » a été adopté qui a donné lieu à une suite de négociations dont certaines ont conduit à la signature d'un ANI, d'autres s'enfonçant dans un lent enlisement : certaines négociations étaient déjà programmées, soit qu'elles soient « statutaires » comme les retraites complémentaires ou l'assurance chômage, soit qu'elles soient rendues obligatoire par déclinaison de règles communautaires comme celle sur l'APEC (Association pour l'emploi des cadres) ; d'autres ont conduit à une succession d'accords comme l'emploi des jeunes (4 accords). Mais l'État s'accommodait mal d'une telle volonté de contracter hors de son orbe. Il a repris la main en imposant (par la voie

6. Le 27 juillet 2011, l'ensemble des organisations patronales et syndicales avaient réclamé dans un texte commun un « changement » radical face à la perte de crédibilité internationale de l'Italie. Une telle déclaration signifie clairement le souhait d'un départ de S. Berlusconi.
7. Si ce n'est l'acceptation de la proposition de la CFDT visant à la mise en place d'un Fonds social d'investissement qui sera faiblement doté. En revanche le gouvernement a toujours refusé de discuter avec les organisations syndicales de l'efficacité du dispositif TEPA devenu pendant la crise une machine à détruire des emplois en aggravant le déficit public.

parlementaire) aux interlocuteurs sociaux de négocier quatre thèmes issus d'engagements assez vagues de discours présidentiels (les contrats d'alternance, les règles d'adhésion à des groupements d'employeurs, la sécurisation des parcours professionnels, le partage de la valeur ajoutée) avec quatre mois pour conclure. Au total, 11 thèmes étaient à l'agenda de 2011, plus 4 arrivés en cours de route, en tout huit ANI ont été signés avec des configurations syndicales différentes.

On ne peut pas dire que le pays manque de dialogue social. Si on ajoute à cette production touffue d'ANI, le nombre d'accords de branche et d'entreprises signés ou actualisés chaque année, le total est impressionnant et donne à voir un temps considérable consacré à l'activité contractuelle et de concertation. Le problème est plutôt celui de la substance contenue dans cet ensemble : au-delà du côté formel, le contenu en compromis social effectif de tout cela reste à vérifier : la plupart des accords laissent de côté une, voire deux, des organisations les plus représentatives et leur rythme de production interroge sur la capacité réelle d'un syndicalisme dispersé à peser les termes de chaque accord négocié. Chacun d'entre eux est resté dans le cadre imposé par le patronat d'un coût nul pour les entreprises, c'est-à-dire que les négociations opèrent des réallocations à ressources constantes, manifestant le caractère déséquilibré du rapport des forces.

Étant donné l'état général de ces mêmes rapports de force observés en entreprise, il n'est pas certain que le dialogue social à ce niveau traduise des équilibres effectifs et consentis entre interlocuteurs sociaux autonomes. Le faible encadrement des travailleurs assuré par les syndicats ne garantit pas du reste que leur engagement (surtout lorsqu'il n'y a pas unanimité) traduise la disposition des salariés à accepter les contraintes accompagnant les compromis. Ce type de dialogue social relève soit de situations de crise de l'emploi où la négociation a lieu le couteau sous la gorge ou il s'apparente à un « dialogue social managérial » intégré à la gestion des ressources humaines de l'entreprise.

Là encore, l'État ne joue pas un moindre rôle dans la « performance » global du modèle en mettant le système sous pression de l'agenda politique, au gré d'annonces plus ou moins réfléchies qui déstabilisent de manière récurrente les calendriers et les thèmes mis en débat. En revanche, lorsque les sujets sont lourds et supposeraient le temps de la concertation (les mesures anticrises en 2008, les retraites en 2010), le gouvernement se dispense d'une consultation autre que de façade si ce n'est de celle du patronat toujours très opérant dans la coulisse. Le changement de gouvernement en 2012 n'a pas radicalement changé la dictée de l'agenda. Les syndicats s'attendaient sans doute à des arbitrages moins systématiquement favorables au patronat ce qui aurait contribué au moins à rétablir les conditions d'un échange. L'accord du 11 janvier 2013 n'a pas constitué l'annonce d'un grand changement dans la conduite du dialogue interprofessionnel. Très proche de la feuille de route initiale du gouvernement, rejeté au final par une large fraction du mouvement syndical, il n'apparaît pas, au-delà même de son contenu, comme un outil de compromis social effectif.

L'Allemagne est le seul pays de notre étude à relever de la troisième catégorie définie par J. Freyssinet en 2010, celui des pays où la consultation est « pragmatique et occasionnelle » [8]. En 2003, le gouvernement rouge-vert conduit par le Chancelier Schröder avait mis fin à la concertation tripartite au sommet. Le gouvernement de grande coalition qui lui a succédé entre 2005 et 2009 ne l'a pas rétablie, pas plus que le gouvernement suivant chrétien-libéral conduit par Mme Merkel.

Mais l'essentiel de l'échange social en Allemagne ne se négocie pas au sommet mais au niveau des branches et aujourd'hui également dans les entreprises. La crise de 2008 a

8. D'un point de vue plus large, cette catégorie comprend également le Danemark et la Suède, jadis classés dans les systèmes tripartites réguliers.

ouvert la voie à un grand travail de recherche d'accords dans les entreprises mais aussi dans les branches pour « passer » le temps de la crise. Dans la métallurgie par exemple, l'accord de branche a mis en place la possibilité d'une réduction de la durée du travail de 35 à 29 heures avec une baisse de salaire équivalente (de 15 %) en échange du maintien de l'emploi. Un grand nombre d'accords, ont été signés dans les entreprises visant à réduire le nombre d'heures travaillées en évitant les licenciements : le recours au vidage des comptes épargne temps, la réduction du temps de travail et des salaires et un usage massif et rapide du chômage partiel (*Kurzarbeit*). Ces trois modalités ont permis aux entreprises et, en particulier, aux entreprises exportatrices, de mettre en veille le potentiel productif sans le détruire. Malgré une chute brutale d'activité, l'emploi total est resté stable en grande partie grâce à l'accompagnement négocié de ces mesures qui ont fait consensus au moins sur les objectifs. Une fois passé l'épisode de la crise brutale les fédérations de branches du DGB ont repris l'initiative et ont commencé à renégocier des accords salariaux à la hausse afin de partager les fruits du succès de l'austérité négociée. Il ne s'agit pas d'ailleurs pour les syndicats de simplement sortir de la période difficile de la crise de 2008-2010 mais de rompre avec une modération salariale qui depuis plus de dix ans a conduit à une hausse des inégalités considérable et l'émergence d'une large zone de pauvreté laborieuse [9].

L'État néanmoins n'a pas été absent de ces accords. En prenant très rapidement des mesures de soutien au chômage partiel, massivement utilisé comme régulateur alternatif au licenciement, il a donné aux interlocuteurs sociaux les outils nécessaires à la production de ce type de compromis. Au plus fort du recours au chômage partiel, celui-ci a concerné 1,5 millions de travailleurs dont les trois quart dans l'industrie, la baisse des heures travaillées ayant été au total comprise entre 30 et 35 %. Il est vrai que la longue tradition négociatrice et le consensus sur la défense de la compétitivité internationale (*Standort Deutschland*), ont été le terreau d'un accord rapidement trouvé sur les moyens de maintenir le potentiel économique. Car il est vain d'exalter les mérites d'un dialogue social sans s'interroger sur ce qui en fonde la substance, en l'occurrence un accord sur le diagnostic, les objectifs, la garantie d'un retour effectif et la confiance dans le respect des accords. Cet ensemble de conditions se construit dans la durée, il est tributaire de circonstances historiques, de l'existence de valeurs reconnues légitimes dans la société. Il n'élimine pas les moments de conflits mais permet, à un moment donné, une perception commune des enjeux de la situation. Il va de soi que la puissance économique est un facteur important de l'établissement des diagnostics : depuis les années 1920, les syndicats ont toujours considéré que l'intérêt des ouvriers et les bons salaires étaient conditionnés par l'efficacité d'un appareil industriel haut de gamme entrainant l'ensemble de l'économie vers l'avant et ce point de vue est largement partagé dans le pays.

3.3. Quelques éléments de bilan en Europe

Le rapide parcours de ces trois types de situation permet d'établir un diagnostic un peu général sur l'évolution du dialogue social en Europe. À un premier niveau d'extrême généralité, les syndicats européens ont fait preuve d'un pragmatisme général inscrit dans une période défensive. Ils ont cherché – et souvent réussi – à maintenir les procédures de négociation collective à travers lesquelles ils ont, dans la longue durée, consolidé leur présence et leur légitimité sociales. Les compromis auxquels ils ont dû se résoudre pour la défense de l'emploi ont mis à rude épreuve la capacité intégrative du syndicalisme dans la société et donc leur légitimé à représenter l'ensemble des travailleurs. Dans un contexte

9. 22,2 % des salariés allemands sont titulaires d'un bas salaire soit 8 millions de personnes. En Europe, l'Allemagne est en septième position pour la proportion de travailleurs pauvres derrière les pays Baltes, la Roumanie, la Pologne et Chypre (Schulten, 2012).

défavorable, les syndicats ont d'abord mis en œuvre des stratégies visant à regagner ou préserver le pouvoir normatif assuré par la négociation collective.

Dans ce panorama général, il faut prendre en compte les tendances à l'œuvre depuis vingt à trente ans dans l'évolution de la négociation collective, mais adopter une périodisation plus fine sur la période récente : la crise de 2008 puis le tournant de 2010 qui accompagne la « crise de la dette publique ».

Depuis les années 1980, nous l'avons vu, la négociation collective a connu un processus convergent à des degrés divers dans les différents systèmes de relations professionnelles, à savoir une tendance presque univoque mais selon des modalités variables à la décentralisation de la négociation collective. Celle-ci relève d'ailleurs souvent d'une forte volonté des gouvernements pressés en ce sens par leurs patronats respectifs et par les institutions internationales (l'OCDE depuis longtemps, plus récemment la Commission européenne et la BCE).

S'agissant plus particulièrement des pays observés ici et ainsi qu'il est montré dans les monographies suivantes, on peut noter la grande attention des organisations syndicales à ne pas rompre le fil de la recherche d'accords, y compris dans les situations difficiles comme en Italie ou en Espagne. Le cas de la Hongrie montre d'autres possibilités, celles de ruptures brutales dues à des facteurs qui sont moins économiques que politiques. Il faut donc affiner la périodisation.

En 2008, la crise financière menace l'ensemble du système d'un effondrement, c'est le temps de l'urgence et de la recherche du consensus. La modération salariale reste plus que jamais à l'ordre du jour lorsque les États tentent de conjurer les menaces massives sur l'emploi. L'inflexion salariale se déploie sous deux formes : d'une part l'évolution du nombre d'heures travaillées qui décroit considérablement dans tous les pays ; d'autre part le gel, voire le recul des salaires, plus ou moins négocié dans le secteur privé et toujours imposé dans le secteur public. Au cours de cette première phase, il y a bien recherche de négociation, au moins de concertation de la part des pouvoirs publics dans les pays où de telles traditions structurent les relations sociales. Cela change en 2010.

La crise de la dette publique a fait diverger les stratégies des acteurs. En 2010, l'austérité durcit la modération salariale et la transforme parfois en régression. Dans les pays sous surveillance des institutions internationales, l'ajustement est radical, il est imposé et fait le plus souvent l'objet de protestations sociales comme en Grèce, au Portugal. Écornée dans certaines situations en Espagne et en Italie, la hiérarchie des normes a été abolie en Grèce où la négociation de branche a été vidée d'une bonne part de son rôle normatif, seuls les accords d'entreprise, conclus dans les conditions que l'on imagine, ont désormais droit de cité.

En Italie comme en Espagne, la stratégie des syndicats n'a pas été de pousser à la protestation. Ils cherchent encore à peser dans les arbitrages et ne souhaitent pas la radicalisation. Lorsqu'elle survient en Espagne, les syndicats l'encadrent mais n'en sont pas l'aile marchante. La radicalisation répond à la surenchère de l'austérité qui prive les syndicats de toute marge de manœuvre. En Grèce, la marge de manœuvre n'existe pas et de vrais risques politiques menacent la démocratie.

Ailleurs, plutôt dans le nord de l'Europe et en France, la modération salariale renforcée cherche à exprimer la double nécessité de protéger l'emploi des salariés et la compétitivité des entreprises. Sur le plan formel, elle emprunte la voie d'une extension des clauses d'ouverture, un renforcement de la liberté d'adaptation des entreprises et, parallèlement une forte implication de l'État pour changer le cadre réglementaire et financier : en France, le module 35 heures ajouté dans la loi du 20 août 2008, puis la traduction de l'ANI de janvier dans une loi du 14 juin 2013, sont la traduction de ce modèle. Pour l'essentiel la

régulation se fait à travers la réduction des heures travaillées : dans un premier temps, par la réduction des heures supplémentaires, du travail intérimaire et des CDD, l'usage des Compte épargne temps ; puis le chômage partiel financé par l'État. La réduction temporaire des salaires est le troisième étage de la fusée.

Dans les pays du nord, les syndicats assument cette stratégie d'échange entre salaires et emplois dans des systèmes industriels qui restent pour eux la meilleure source de revenus et d'emplois à venir. Dans les pays du sud en revanche auxquels il convient de rattacher l'Irlande, de telles perspectives semblent aujourd'hui difficiles à percevoir.

Avec l'austérité, les syndicats de nombreux pays ont négocié ou se sont vus imposer de sévères concessions salariales dont les contreparties en emplois n'apparaissent pas partout comme des évidences. Pour ceux qui échappent à l'extrême rigueur, le cœur du système productif est préservé mais la périphérie des bas salaires et de la précarité continue à s'étendre. Dans les pays du sud et en Irlande, l'ajustement radical a annihilé l'espace des compromis. La protestation sociale a souvent considéré le syndicalisme comme un agent intégré dans ce système qui rejette une grande partie de la population dans les marges. Ailleurs, là où un certain pouvoir syndical a été maintenu, c'est le défi de sa capacité intégrative qui a été posé. La part du salariat sur laquelle ils peuvent agir se contracte dangereusement et interpelle leur capacité à embrasser solidairement la défense du monde du travail.

La France, comme souvent, est dans l'entre-deux. La négociation collective a été décentralisée bien avant les autres et la coordination des négociations d'entreprise n'est pas assurée. La négociation annuelle obligatoire (NAO) concerne six à sept millions de salariés (entre le tiers et deux cinquièmes des salariés du secteur privé). Les autres sont abandonnés à une régulation de branche plutôt minimaliste et, en matière salariale, largement dépendante de la politique du SMIC. L'opinion publique et les grandes mobilisations sociales ont jusqu'ici préservé le SMIC des offensives patronales. La modération salariale est donc à la fois négociée sous la pression de l'emploi d'un côté et assurée par l'État à travers l'évolution très modérée du SMIC depuis 2008.

S'agissant du dialogue social dans la crise, on ne peut dissocier forme et substance pour en peser l'efficacité : la plupart des pays d'Europe occidentale dispose désormais d'un outillage abondant de dispositifs plus ou moins articulés de négociation ou de concertations. On constate qu'ils sont pour l'essentiel fragiles, susceptibles de rompre rapidement. Mais ce qui importe et ce qui discrimine les systèmes, ce n'est pas de savoir si les rituels de la concertation ont été maintenus, si les représentants se sont rencontrés ou s'ils ont signé des accords. Ce qui importe au final, c'est la qualité des compromis sociaux que ce dialogue a pu permettre de construire : si l'on se satisfait des apparences, la situation française offre une assez bonne image de ce que peut être un dialogue social abondant et multiforme. Sa traduction dans les relations sociales peine cependant à s'imposer laissant planer un doute sur son contenu réel. On ne peut dissocier l'efficacité d'un système de relations professionnelles d'un ensemble plus vaste de déterminations qui empruntent à la longue durée. Ceci ne veut pas dire qu'il est figé à jamais dans une trajectoire de dépendance absolue : des chocs exogènes comme ceux dus à la crise (ou une rupture politique comme en Hongrie) peuvent déplacer des représentations et des pratiques sociales. La crise est encore trop proche pour que l'on puisse mesurer des effets structurels de cette nature.

Conclusion

La démocratie sociale et la crise, quatre formes d'interaction

Si la crise de 2008 introduit bien une rupture économique, les études de comparaison internationale montrent qu'en matière de relations sociales, le changement significatif

s'opère plutôt en 2010. Il est tôt pour savoir si ce changement est provisoire ou durable, s'il s'agit de parenthèses ou de trajectoires durablement infléchies dans la dynamique des relations sociales ou de la démocratie sociale selon la convention que nous avons définie.

De ce survol rapide, on peut distinguer quatre formes d'interaction entre crise et démocratie sociale allant d'un maintien de la capacité de négociation centralisée à sa décentralisation, puis le renforcement du pouvoir de décision unilatérale de l'État et enfin la destruction des anciens systèmes de négociation.

Il semble bien, au moins dans un premier temps, que les pays où existaient antérieurement un système de relations industrielles consolidé ont pu mieux que les autres adapter une réponse aux changements rapides de la période ; si la concertation au niveau national a souvent connu des accrocs même là où elle existait auparavant, c'est la négociation sectorielle qui a généralement permis de passer la période, notamment dans les pays où elle est traditionnelle, comme en Allemagne, ou là où elle s'est construite pour l'occasion. Dans le cas de pays à structures fédérales, le niveau des provinces ou celui des États fédérés s'est généralement montré plus actif que le niveau central.

Les pays qui connaissaient des processus coordonnés de négociation collective ont connu au cours de la crise une nouvelle étape de décentralisation. La tendance à assigner la négociation à l'entreprise s'est accrue et elle a été doublée d'un autre processus donnant à l'employeur un pouvoir plus grand de s'affranchir de règles publiques comme les codes ou les lois sur le travail. Même si souvent, l'établissement des nouvelles règles s'est accompagné de négociations à ce niveau, le développement d'accords visant à négocier les conditions de compétitivité de l'entreprise en échange du maintien de l'emploi a sanctionné un transfert de puissance du syndicat vers les employeurs. Le caractère passager ou structurel de ce facteur sera déterminant dans le devenir de la démocratie sociale qui s'accorderait mal avec le maintien d'un tel déséquilibre.

Dans un second temps, singulièrement à partir de 2010 et l'éclatement de la crise de la dette, dans plusieurs pays dotés de systèmes anciens de démocratie sociale (donc essentiellement en Europe), la décision unilatérale de l'État est devenue la règle. Deux domaines ont connu des reculs majeurs de concertation : d'une part le secteur public et ses agents ou à peu près partout des restrictions de salaires, de pensions et de moyens de fonctionnement ont été mises en œuvre de manière unilatérale et parfois même agressive. L'autre facteur généralement constaté est le recul général – le plus souvent unilatéral mais parfois négocié – des règles publiques de protection de l'emploi des travailleurs. La situation varie selon la solidité économique et l'état de puissance initial des syndicats. Dans certains pays, les capacités de résistance des salariés qu'ils ont pu mettre en action ou la mobilisation en dehors d'eux de larges pans de la société ont constitué un facteur de différenciation. On pense à la France où les mouvements sociaux de 2009 et 2010 ont certainement limité les mesures de régression que le gouvernement aurait pu prendre. Hors de l'Europe, on peut penser à la surprenante mobilisation sociale au Brésil au printemps de 2013 ou encore en Égypte face à des situations sociales particulièrement dégradées.

Il existe un certain nombre de cas où des pans entiers de démocratie sociale qui préexistaient à la crise ont tout simplement été détruits, parfois en quelques semaines et parfois de manière radicale. On pense en Europe à la Grèce, au Portugal, à l'Espagne et, pour d'autres raisons, la Hongrie. Même en Italie, certains droits en vigueur depuis un demi-siècle ont été abolis en quelques semaines. Il faut y ajouter, en Europe, les pays plus récemment entrés dans l'Union où les timides constructions de démocratie sociale ont, pour l'essentiel, été emportées dans la tourmente : les pays Baltes, la Bulgarie, en partie la Pologne, la Hongrie et même la Slovénie, sans doute la plus développée de ce point de vue avant la crise et qui a connu une rupture sociale de grande ampleur.

Le plus souvent ces interventions, par-dessus les pratiques usuelles de négociation et de concertation et qui ont conduit à l'intervention unilatérale de l'État, ont été liées à des pressions internationales et en particulier les préteurs FMI, BCE et Commission européenne. En particulier la pression internationale vers la déréglementation des marchés du travail a été orchestrée et généralisée montrant que nous étions bien dans la mondialisation, non seulement des échanges mais des règles que le capitalisme contemporain se propose d'imposer aux travailleurs.

La démocratie sociale est à la fois un objectif affiché et un bien commun des sociétés qui ont parcouru un bout de ce chemin. Mais un affichage incantatoire n'a pas suffit pour éviter que des reculs majeurs ne soient imposés aux travailleurs. La pratique de la démocratie sociale a pu néanmoins limiter les régressions, en aménager quelques conditions, imposer des limites et des contreparties. Elle est donc largement préférable à son absence et reste à ce titre un objectif syndical légitime dans le monde. Les pays émergents, mal dotés en matière de dimension sociale, montrent des signes de tension qui pose la question au Brésil, en Inde, en Indonésie, en Chine, tous pays où les conflits sociaux commencent à être considérés comme des signaux de l'impasse dans laquelle entrent ces modes de développement débridés. Les déséquilibres sociaux et écologiques constituent partout des enjeux qui ne peuvent être relevés sans un *minimum* d'avancée de la démocratie sociale. Celle-ci passe bien souvent par le renforcement du syndicalisme. D'autres conditions s'imposent et en particulier l'expression d'une force syndicale mondiale pour permettre un essor de la démocratie sociale là où elle manque encore et prévenir une grande régression là où elle avait coutume d'exister.

Bibliographie

Cazes S., Khatiwada S., Malo M. (2012), *Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the Deregulation Agenda*, ILO, Employment sector, Working Paper, n°133.

Delahaie N., Pernot J.-M., Vincent C. (2012), « Stratégies syndicales et négociations salariales face à la crise en Europe », *Revue de l'IRES, n°73*.

Freyssinet J. (2012), *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidental*e, Document de travail n° 12, BIT, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE), Mai.

Guyet R., Tarren D., Triomphe C.-E. (dir) (2012), *Social Dialogue in Times of Global Economic Crisis*, Dublin, Eurofound.

IILS (2012), *World of Work Report 2012, Better Jobs for a Better Economy*, ILO International Institute for Labour Studies, 2012.

IRES (2009), « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES,* n°121 - numéro spécial, novembre.

IRES (2010), « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127 - numéro spécial, novembre.

IRES (2011), « Les jeunes dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 133 - numéro spécial, novembre.

IRES (2012), « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *Revue de l'IRES*, n° 73 / *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial

Keune M., Galgóczi B. (dir) (2008), *Wages and Wage Bargaining in Europe – Developments Since the Mid-1990*s, Bruxelles, ETUI-REHS.

Lochard Y., Pernot J.-M. (2010), « 2010 année terrible, les relations sociales à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre.

Nienhüser W., Hoßfeld H. (2008), *Verbetrieblichung aus der Perspektive betrieblicher Akteure*, Cologne, Bund Verlag.

OIT, Banque Mondiale (2013), *Inventaire des politiques mises en place en réponse à la crise financière et économique,* Rapport de synthèse conjoint, Genève, OIT/Banque Mondiale.

Rehfeldt U. (2009), « La concertation sociale au sommet dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

Rehfeldt U. (2012), « Italie. permanence et impasse de la modération salariale », *Revue de l'IRES*, n° 73, 2012/2, numéro spécial « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre ».

Saget C., Yao J.F. (2011), *The Impact of the Financial and Economic Crisis on Ten African Economies and Labour Markets in 2008-2010: Findings from the ILO/WB Policy Inventory*, Genève, ILO, Employment working paper, No. 100.

Schulten T. (2012), Minimum *Wages in Europe under Austerity*, WSI Minimum Wage Report 2012, Bruxelles, ETUI Policy Brief, 5/2012.

Partie II. Monographies

Allemagne

Réactivation du partenariat social et « miracle de l'emploi »

Udo REHFELDT [10]

Face à la crise économique enclenchée en 2008, les mécanismes de la démocratie sociale ont été réactivés avec succès en Allemagne, tant sous forme de concertation tripartite que de négociation au niveau des branches et des entreprises. Cela a permis de stabiliser l'emploi dans la plus grande crise économique que l'Allemagne ait connu depuis la seconde guerre mondiale. Grâce à l'outil légal du chômage partiel (*Kurzarbeit*) et aux accords collectifs de flexibilisation du temps de travail, les entreprises ont maintenu le cœur de l'emploi qualifié tout en sauvegardant leur compétitivité à l'exportation. Cela a rendu possible le « miracle de l'emploi ». A la sortie de la baisse conjoncturelle de 2008-2009, l'Allemagne était ainsi un des rares pays européens à ne pas avoir augmenté significativement le chômage et à avoir ensuite établi et maintenu un différentiel de croissance par rapport à ses voisins.

1. Les fondements de la démocratie sociale allemande

1.1. Une concertation tripartite instable

Ce résultat est d'autant plus remarquable que l'imposition de « l'Agenda 2012 » et des « réformes Hartz » par le gouvernement Schröder en 2003 semblait avoir marqué un tournant dans la démocratie sociale Allemande et une rupture définitive entre gouvernement et syndicats. En effet, en 2003 le chancelier Schröder avait mis un terme à la concertation tripartite qu'il avait lui-même mis en place en 1996. Il avait alors présenté un programme unilatéral de dérégulation néolibérale du marché du travail et de la protection sociale sous le nom d'Agenda 2010. Ce programme comportait notamment des baisses des cotisations et des prestations de la protection sociale (chômage, santé et vieillesse) ainsi qu'un allègement du droit de licenciement et des possibilités de dérogation aux conventions collectives de branches. Un seul domaine du droit du travail était explicitement exclu de l'Agenda 2012 : les droits de « codétermination » (*Mitbestimmung*) des salariés par le biais des conseils d'entreprise et par le biais de la participation paritaire aux conseils de surveillance des grandes entreprises (voir plus bas). Mais comme le patronat continuait à revendiquer aussi des modifications de ces dernier droits, le chancelier finissait par céder à leur demande et avait, juste avant la perte des élections législatives en 2005, instauré une commission paritaire pour faire des propositions de « modernisation » du système.

Pour ce qui concerne la dérogation aux conventions collective, Schröder s'est contenté d'une menace d'intervention législative si les partenaires sociaux ne trouvaient pas un accord pour généraliser les « clauses d'ouverture » déjà contenues dans certaines

10. Chercheur à l'IRES.

conventions de branche. Cette menace n'a pas manqué de porter des fruits. En 2004, l'IG Metall et la fédération patronale de la métallurgie ont signé « l'accord de Pforzheim » qui ouvre non seulement l'éventail des thèmes pouvant faire l'objet de dérogations mais aussi leur finalité : les accords dérogatoires peuvent être négociés pas seulement comme avant si l'entreprise 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 toutes les conventions collectives de branche.

La réforme du marché du travail, les « lois Hartz », était au cœur de l'Agenda 2010. Ce projet adhérait franchement à la thèse néolibérale selon laquelle les mauvaises performances de l'économie allemande seraient essentiellement dues à un coût trop élevé du travail et à une législation du travail trop rigide. Il s'agissait donc de rendre le travail meilleur marché par une baisse du taux des cotisations sociales et d'inciter les organisations syndicales à la modération salariale. Par ces mesures qui répondaient à une revendication répétée des organisations patronales, l'Agenda 2010 entendait améliorer la compétitivité des entreprises allemandes et les inciter à embaucher davantage. Ce faisant, il a établi un nouvel étalon de la justice sociale qui a bousculé la tradition syndicale et social-démocrate. Dorénavant est considéré comme juste ce qui crée de l'emploi. La modération salariale, la diminution des impôts et charges sociales, tout cela est justifiée par la priorité donnée à la création d'emploi.

Concernant l'assurance-chômage, la baisse des prestations recevait une double justification. D'une part, la diminution des indemnités de chômage devait inciter les chômeurs à une recherche plus rapide d'un nouvel emploi. D'autre part, il s'agissait d'activer les dépenses passives, en donnant plus de moyens au placement. Cette logique présidait déjà aux recommandations du rapport de la « Commission Hartz » en 2002 que le chancelier Schröder avait mis en place pour réformer la politique de l'emploi. Elle avait recommandé une moindre automaticité des indemnités et un contrôle renforcé des chômeurs qui devraient accepter un emploi moins bien payé et plus éloigné de leur domicile sous peine de réduction, voire de suppression de leurs indemnités. Ces mesures paraissaient s'imposer face à la persistance d'un chômage structurel de longue durée. Les syndicats, qui étaient représentés dans la Commission Hartz, les avaient finalement accepté à condition toutefois qu'on ne touche ni à la durée ni au niveau des indemnisations, ce que la Commission a donc exclu de ses recommandations. Le chancelier Schröder avait par avance promis de se tenir aux recommandations consensuelles de la Commission Hartz. C'est la remise en cause de cette promesse par l'Agenda 2010 qui a confirmé la rupture avec les syndicats que le chancelier avait provoqué en mettant un terme à la concertation tripartite.

Pour relativiser la portée de la rupture de 2003, il faut toutefois rappeler qu'en Allemagne la concertation sociale tripartite a toujours manqué d'une assise institutionnelle stabilisée. Il existe une institution stable qui est la participation paritaire des partenaires sociaux aux conseils d'administration des caisses d'assurance maladie et d'assurance, mais leur rôle est de plus en plus réduit au bénéfice du Parlement, qui fixe les règles des cotisations et prestations, et des directeurs des caisses, qui sont les véritables protagonistes de la gestion. 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.

Les autres formes de concertation étaient toujours plus éphémères. La plus importante était « l'Action concertée » sur la politique des revenus qui avait duré 10 ans de 1967 à 1977. Il fallut ensuite attendre 20 ans pour qu'une nouvelle structure de concertation au sommet, baptisée « Pacte pour l'emploi » voie le jour en 1996, à l'initiative du gouvernement Kohl et suite à une suggestion du président du syndicat IG Metall. Elle n'a eu

qu'une durée de vie de six mois. Après la victoire des sociaux-démocrates de 1998, le premier gouvernement Schröder a repris l'idée sous l'appellation « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Cette fois-ci, la concertation tripartite, tout en restant informelle, s'est appuyée sur une structure institutionnelle plus sophistiquée. Le bilan reste toutefois aussi mitigé. Elle a produit un nombre de déclarations communes, mais en raison d'un manque d'engagement concret elle s'est enlisée dans la phase finale de la législature. Pour réformer la politique d'emploi, le chancelier Schröder avait en 2002 préféré changer de méthode, en nommant une commission d'experts, la « Commission Hartz ». Cette commission avait une composition tripartite, mais ne comportait pas de représentants de haut niveau des partenaires sociaux.

1.2. Permanences du partenariat social au niveau des branches et des entreprises

La concertation tripartite au niveau macroéconomique a donc manqué de stabilité institutionnelle sur longue période. C'est pourquoi dans les comparaisons internationales, le système allemand des relations professionnelles ne figure pas parmi les pays plus « néo-corporatistes » qui sont les pays à concertation centralisés comme l'Autriche ou autrefois la Suède. Le véritable cœur du modèle allemand de la démocratie sociale est constitué par le système d'autonomie contractuelle au niveau des branches et par le système de la codétermination au niveau des entreprises. 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. Le système allemand des relations professionnelles est le prototype du « modèle dual » qui instaure 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'établissement ou de l'entreprise il y a un autre canal de représentation : le conseil d'entreprise (*Betriebsrat* – littéralement « conseil d'établissement »). Un conseil d'entreprise est élu par l'ensemble des salariés et présidé par un salarié. Juridiquement ce n'est pas un canal syndical, même si, dans la pratique, environ deux tiers des conseillers élus sont syndiqués tandis que le président l'est presque toujours. Selon la législation allemande, le conseil d'entreprise est tenu à une « coopération mutuellement confiante » avec l'employeur ce qui implique qu'il n'a pas le droit d'appeler à la grève. Il peut néanmoins convoquer une assemblée générale des travailleurs. Pour compenser cette faiblesse, il ne dispose pas seulement des droits d'information et de consultation, mais aussi de droits de codétermination. Dans la forme la plus forte, il s'agit d'un droit de veto suspensif sur certains thèmes, assorti de l'obligation d'un accord préalable avec l'employeur si celui-ci veut mettre en œuvre une décision. Le conseil d'entreprise a donc le droit de négocier des accords d'entreprises, mais ces derniers ne doivent pas porter sur des thèmes qui sont habituellement traités dans les conventions collectives négociées par les syndicats. En cas d'impossibilité de trouver un accord, l'employeur peut faire appel à une instance d'arbitrage. Cette procédure est peu utilisée en pratique. Comme il n'y a pas d'appel possible sur la décision de cette instance, les parties préfèrent en général une solution négociée, y compris sur des thèmes qui ne sont pas couverts par un droit fort de codétermination.

Contrairement à ce que la traduction habituelle de « *Mitbestimmung* » par « cogestion » laisse entendre, les droits de codétermination du conseil d'entreprise ne portent pas sur la gestion économique. Un droit de codétermination économique existe uniquement à travers la représentation des salariés aux conseils de surveillance. Dans les entreprises de plus de 2000 salariés, où cette représentation est paritaire, les salariés ne sont pas seulement représentés par des membres du conseil d'entreprise, mais également par des syndicalistes extérieurs.

Aucune force politique, en dehors du parti libéral, ne conteste aujourd'hui la nécessité de sauvegarder ce système. Même pour le parti chrétien-démocrate et la chancelière Angela Merkel, ce système a fait ses preuves, à la fois comme élément de paix sociale et comme facteur de compétitivité. C'est d'ailleurs un gouvernement chrétien démocrate qui en a jeté les bases en 1951-52, en mettant en œuvre son programme politique alors fortement ancré dans le catholicisme social. Lorsque les sociaux-démocrates sont arrivés – tardivement – au pouvoir en 1969 ils n'ont fait que généraliser, à l'époque avec le consentement du parti libéral, la codétermination paritaire, initialement réservée au seul secteur du charbon et de l'acier, à l'ensemble des grandes entreprises. Ce système a été imposé contre l'opposition des organisations patronales, mais avec le soutien de quelques dirigeants d'entreprise. Si les droits des conseils d'entreprise sont aujourd'hui acceptés par les organisations patronales, elles continuent à s'opposer à la codétermination paritaire dans les conseils de surveillance. En 1976 elles avaient même, sans succès, déposé une plainte auprès de la Cour constitutionnelle, ce qui avait provoqué en retour la sortie des organisations syndicales de la concertation tripartite macroéconomique. L'opposition des organisations patronales, pour des raisons qui paraissent essentiellement idéologiques, persiste jusqu'à nos jours comme en témoigne la mise en place d'une commission sur la codétermination par l'ensemble des organisations patronales en 2004. Cette commission avait alors demandé 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. La permanence de cette revendication patronale a empêché la commission paritaire mise en place par Schröder en 2005 de livrer un rapport consensuel en 2006. La chancelière Merkel s'était engagée, en exécution du contrat de gouvernement de la grande coalition issue des élections de 2005, de ne suivre les recommandations de cette commission qu'à condition qu'elles fussent adoptées à l'unanimité. Cette unanimité faisant défaut, c'est un rapport d'experts qui en est sorti et qui a conclu à la nécessité de maintenir le système actuel, à la fois pour des raisons économiques et démocratiques.

2. La réactivation de la démocratie sociale dans la crise

2.1. La concertation tripartite

Dans le retournement conjoncturel de l'automne 2008, les mécanismes de la démocratie sociale ont été réactivés aussi bien au niveau macroéconomique qu'à celui de d'entreprise. 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 » (*Konjunkturgipfel*) en décembre 2008. Un deuxième sommet a été lancé 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 formels signés par les participants, mais ils ont eu, au moins au début, des retombées politiques concrètes.

Ainsi, après un premier plan de relance en novembre 2008 jugé trop modeste, la chancelière a accédé aux demandes syndicales, mais aussi patronales, de concevoir des mesures fortes pour absorber le choc économique et qui ont été inclus 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. La durée légale du chômage partiel est portée temporairement de 12 à 18 mois. (Elle sera étendue à 24 mois en juillet 2009. Après un retour à 6 heures en 2011, elle est de nouveau étendue à 12 heures pour l'année 2013.) L'Agence fédérale pour l'emploi prendra à sa charge en 2009 et 2010 la moitié des cotisations sociales jusqu'alors entièrement payés par l'employeur. Elle prendra en charge même la totalité si les salariés en chômage partiel suivent des cours de formation.

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 donc exhorté les entreprises à renoncer à des licenciements et à investir dans la formation. Très rapidement des plus grandes sociétés cotées en bourse, mais aussi un certain nombre d'entreprises familiales ont répondu favorablement à ce vœu.

2.2. Le chômage partiel

Le chômage partiel est la mesure phare du dispositif. Il permet de maintenir l'emploi par une baisse des heures travaillées. Durant les périodes 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. La convention collective de la chimie est une des plus généreuses, elle garantit 90 % de leur salaire net durant la période de chômage partiel. Dans le Bade-Wurtemberg, la convention collective de la métallurgie garantit même un salaire net jusqu'à 97 %.

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.

2.3. Les comptes d'épargne temps

Un autre instrument pour atténuer socialement des difficultés conjoncturelles est l'instauration de compte d'épargne temps ou l'utilisation des avoirs accumulés sur les comptes mis en place sur la base d'accords antérieurs. Des mesures équivalentes sont la réduction des heures supplémentaires et la prolongation des jours de congés. Dans la crise de 2008-2009, les entreprises ont généralement d'abord utilisé ces possibilités avant d'avoir recours au chômage partiel.

Depuis la fin des années 1980, la possibilité de flexibilité horaire par des comptes d'épargne temps est inscrite dans la plupart des conventions collectives de branche sur le temps de travail. En 2009, 51 % des salariés en ont bénéficié. Initialement, les syndicats avaient consenti à leur inscription dans les conventions de branche en contrepartie de la réduction du temps de travail, cette motivation s'est ensuite élargie à la préservation de l'emploi en situation de crise. Les conventions collective autorisent des soldes aussi bien positifs que négatifs, pouvant aller jusqu'à +/- 400 heures dans l'accord Volkswagen de 2004. En 2008 les avoirs accumulés sur les comptes épargne temps ont représentés l'équivalent de 150 000 postes pleins temps. Lors de la chute de la demande en 2008, beaucoup

d'entreprises, notamment dans l'automobile et chez ses sous-traitants, ont étendu par accord l'éventail de ces comptes, par exemple chez Daimler jusqu'à 200 heures ou chez BMW jusqu'à 300 heures.

L'avantage de cet instrument pour les syndicats est qu'il doit être mis en place sur la base d'une clause d'ouverture dans la convention collective et qu'il nécessite la négociation d'un accord d'entreprise avec le conseil d'entreprise auquel le syndicat est associé. Dans cet accord, l'entreprise doit s'engager à renoncer temporairement à des licenciements pour motif économique.

Dans le périmètre de l'IG Metall, ces négociations décentralisées s'insèrent maintenant dans une nouvelle politique syndicale appelée « négociation collective proche de l'établissement » (*betriebsnahe Tarifpolitik*) qui a pour objectif de renforcer en même temps la démocratie syndicale. Il s'agit d'intensifier, sur les lieux mêmes de travail, le débat avec les adhérents qui sont associés à la préparation et au suivi des négociations. Pour les entreprises en crise, l'IG Metall a mis en place un réseau de « gestionnaires de crise » composé de consultants externes et d'experts du syndicat. Il bénéficie de subventions du ministère du Travail.

2.4. Des accords de crise au niveau régional

Des partenariats ont aussi été créés au niveau régional. En Bavière, IG Metall, l'association patronale de la métallurgie et le ministère régional de l'Economie ont mis en place une task force commune afin de prévenir des licenciements et plans sociaux. Elle intervient surtout auprès des PME, pour les renseigner sur les marges de flexibilité offertes par la législation et les conventions collectives et pour les accompagner dans leurs démarches auprès des pouvoirs publics.

En Bade-Wurtemberg l'IG Metall et le patronat de la métallurgie ont signé en avril 2009 une « convention collective de crise » pour permettre aux PME de prolonger les CDD de deux à quatre ans et de réduire les compléments de cotisations versés pour l'indemnité de chômage partiel. En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'IG Metall et l'association patronale de la métallurgie ont signé un accord pour prolonger de un à deux ans la durée maximale d'emploi dans une société de transfert mise en place pour requalifier des salariés licenciés. Ces derniers ne sont pas enregistrés comme chômeurs mais touchent une indemnité de l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 60 ou 67 % du salaire net antérieur, à quoi s'ajoute un complément versé par l'employeur. Sur la base de cet accord, les salariés pourraient retourner dans leur entreprise d'origine, ce que la loi interdit en principe.

De nouveau en Rhénanie du Nord-Westphalie, l'IG Metall et l'association patronale de la métallurgie ont signé un accord en décembre 2009 pour rendre possible le prêt de main d'œuvre entre deux entreprises. Ce prêt, sur la base d'un accord entre les deux entreprises, nécessite l'accord du salarié concerné ainsi que des deux conseils d'entreprises. En Bavière, IG Metall et les employeurs de la métallurgie ont offert un « pont pour l'emploi » à de jeunes ouvriers qualifiés qui ne trouvent pas d'emploi à la fin de leur apprentissage. Ils peuvent travailler à temps partiel dans leur entreprise et continuer leur formation tout en touchant l'indemnité de chômage partiel.

2.5. Les accords d'entreprise de garantie des emplois

Dans quelques grandes entreprises, les syndicats ont négocié des conventions collectives complémentaires, souvent appelées « pactes pour l'emploi ». Les acteurs y ont généralement échangé des garanties temporaires pour l'emploi contre des restrictions salariales ou des engagements pour la productivité. Quand la crise a éclaté, ces pactes étaient en vigueur dans beaucoup de grandes entreprises, notamment dans l'automobile (Daimler,

Volkswagen, BMW, Ford, Opel). D'autres entreprises ont négocié ou prolongé de tels accord depuis, ce qui indicatif de leur besoin d'une main d'œuvre qualifiée qu'elles souhaitaient fixer en vue de la reprise de l'activité.

Volkswagen était une des premières entreprises allemandes à signer des accords de garantie de l'emploi. Déjà depuis les années 1970, les salariés avec plus de dix ans d'ancienneté disposaient d'une garantie d'emploi à vie. Après un sérieux problème de sureffectif, Volkswagen avait introduit en 1993 la semaine de quatre jours (28,8 heures) sans compensation salariale intégrale. En échange, elle garantissait pour la première fois l'exclusion de licenciements économiques par un accord collectif. Cet accord a joué comme modèle pour la convention de branche de la métallurgie, qui incorporait en 1994 une clause d'ouverture pour des accords d'entreprise qui garantissent l'emploi en échange d'une réduction du temps de travail. D'autres accords ont prolongé les garanties de l'emploi, mais ont modifié les conditions horaires et salariales. En septembre 2006, Volkswagen mettait fin à la semaine de quatre jours, et procédait à l'augmentation du temps de travail à 33 heures sans compensation salariale. En échange il garantissait les sites et l'emploi jusqu'à la fin de 2011. Ces garanties ont été prolongées par ne nouveaux accords en 2009 et 2010. L'accord signé en février 2010 a prolongé cette garantie jusqu'en 2014 et a prévu aussi l'embauche de 6500 apprentis jusqu'à cette date. Deux « fonds pour l'innovation » ont été mis en place pour développer de nouvelles activités, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des usines. Les contreparties portent sur l'engagement en faveur de la productivité et l'introduction d'une composante salariale individuelle variable liée aux performances.

Chez **Airbus**, un accord avec l'IG Metall, signé en octobre 2010, comporte également des engagements sur l'accroissement de la productivité. En échange, il y a une garantie d'emploi pour les salariés des sites allemands jusqu'en 2020 (sic). L'accord prévoit également une diminution de la part de l'intérim à 20 % des effectifs d'ici 2015 et à 15 % en 2020, sauf en cas de lancement de nouveaux modèles d'avion.

Les accords chez **Siemens** sont un autre exemple emblématique de ces pactes. En juillet 2008, Siemens avait annoncé un plan de restructuration qui impliquait la suppression de 16 750 dans le monde dont 5 250 en Allemagne. Ce plan était d'une envergure sans précédent dans son histoire. En peu de temps, l'IG Metall était alors parvenu à négocier un accord avec la direction qui garantissait la sauvegarde des sites allemands de la société mère et une restructuration sans recours à des licenciements jusqu'en septembre 2012. Il faut toutefois signaler un manquement de coordination syndicale européenne, car le comité d'entreprise européen de Siemens n'avait pas reçu une information préalable et n'était pas non plus parvenu à un accord similaire au niveau européen. Siemens a alors fermé son site à Prague, mais grâce à une intervention d'IG Metall, la direction a au moins amélioré les indemnités des travailleurs licenciés. En Allemagne, la garantie d'emploi a été prolongée jusqu'en 2013 par un nouvel accord de l'IG Metall avec Siemens signé en septembre 2010. Cette fois-ci, les garanties ont été étendues à l'ensemble des filiales allemandes de la société. Il n'y aura ni fermeture ni délocalisation d'un site sans l'accord du conseil d'entreprise et de l'IG Metall. Ces garanties ont été obtenues sans aucune contrepartie salariale. L'accord est reconductible tacitement pour des périodes consécutives de deux ans. Le talon d'Achille de l'accord est qu'en cas de vente d'un site l'IG Metall n'a obtenu qu'un droit d'information et de consultation du conseil central d'entreprise. Or c'est précisément la vente de départements non-rentables, tel que les panneaux solaires ou le retraitement des eaux, qui est depuis au cœur de la stratégie de restructuration mondiale du groupe motivée par l'objectif de passer le taux de rendement de 9 à 12 %. Elle est source d'une tension nouvelle avec l'IG Metall qui a décidé en 2013 de mobiliser les salariés de Siemens par des journées d'action.

Le cas de **Opel** est un cas à part, en raison de l'imbrication avec sa société-mère américaine General Motors et du rôle actif joué par le CEE de sa filiale européenne General Motors Europe (GME) dont Opel est une des marques. Face à la saturation du marché le CEE de GME avait réussi à négocier, déjà avant 2008, une série d'accords-cadres européens pour réduire les capacités de production d'une manière socialement acceptable. Ces accords posaient un triple principe de solidarité européenne : pas de fermeture de site, pas de licenciements, partage équilibré de la production. En 2008 les salariés de GME étaient confrontés à la conjonction de deux nouvelles crises : la crise économique et financière globale et la menace de faillite de la maison mère, finalement intervenue en 2009. La nouvelle direction de General Motors, mis en place après la faillite, voulait d'abord vendre GME mais y a renoncé à la fin. Après bien des péripéties, un nouvel accord-cadre européen a été signé le 21 mai 2010 entre le nouveau directeur de GME et le président du CEE qui a ensuite été ratifié par un groupe de coordination syndicale mis en place par la Fédération européenne des métallurgistes (FEM). Cet accord prenait acte du plan de restructuration de la direction qui comportait la réduction de 8 300 emplois en Europe, dont 3 900 en Allemagne. La direction s'est engagée à ne procéder à aucun licenciement collectif jusqu'en 2014. En échange, les travailleurs de GME ont accepté un gel des salaires pendant cette période. Cet accord-cadre a ensuite été transposé dans des accords locaux d'entreprise. Dans l'accord allemand, les salariés d'Opel ont renoncé à une partie de leurs primes. Au total, les salariés de GME ont mis ainsi 1 milliard d'euros à la disposition de leur entreprise. Pour garantir que cet argent ne repartirait pas aux Etats-Unis, sa gestion a été confiée à un administrateur indépendant qui devait veiller à son utilisation pour des investissements productifs. Malgré cet accord, les problèmes de GME, maintenant appelée Opel-Vauxhall, ont persisté et en 2012 la direction a annoncé son intention fermer le site de Bochum en 2016. Ce serait la première fermeture d'un site automobile allemand depuis la guerre. En février 2013, l'IG Metall et le conseil central d'entreprise d'Opel ont paraphé un nouvel accord avec la direction qui, en échange d'un nouveau gel des salaires et d'une suppression de primes, garantit l'emploi et le maintien des sites allemands jusqu'en 2016, mais accepte une reconversion du site de Bochum avec réduction drastique de l'emploi de 3300 à 1200 postes. L'accord a été soumis au vote des salariés dans l'ensemble des sites. Trois des sites l'ont adopté mais il est rejeté par les trois-quarts des salariés de Bochum. Finalement l'IG Metall a signé l'accord, qui ne s'applique pas à Bochum. Les salariés de Bochum peuvent donc recevoir leurs augmentations salariales, mais leur emploi et leur site ne sont garanti que jusqu'à fin 2014.

2.6. L'intérim comme variable d'ajustement

Tous les salariés n'ont pas bénéficié de traitement social de crise. Les perdants étaient surtout les travailleurs d'intérim. Lors de la récession de 2008-2009, les entreprises se sont rapidement débarrassées d'eux. Depuis 2003 l'intérim avait connu une forte croissance, surtout dans l'automobile, après que les lois Hartz ont autorisé des missions supérieures à un an avec des salaires inférieurs aux salariés permanents. La seule condition légale était que les salaires correspondent aux conventions collectives de la branche de l'intérim. Or, en application de ces dernières, le salaire des intérimaires est en moyenne inférieur d'un quart aux salaires conventionnels de la branche métallurgique. En 2010, l'IG Metall a pour la première fois réussi à imposer une clause d'équité salariale entre les intérimaires et les salariés en CDI dans une convention collective, en l'occurrence celle de la sidérurgie. Un certain nombre d'accords d'entreprise, comme chez BMW ou Airbus, stipulent maintenant une réduction du recours à l'intérim et la transformation progressive des intérimaires en CDI, parfois au prix d'une flexibilisation accrue pour l'ensemble des effectifs.

Il y a eu également des améliorations légales pour les intérimaires. Après 2008, les entreprises d'intérim pouvaient, elles aussi, bénéficier de subventions du chômage partiel et

de la formation. Ces possibilités étaient cependant peu utilisées, car en temps de crise les entreprises d'intérim préféraient généralement diminuer leur personnel. En 2011, le gouvernement a introduit un salaire *minimum* légal pour l'intérim. Il n'a toutefois toujours pas accédé à la demande syndicale d'une égalité de rémunération avec les travailleurs permanents. La chancelière Merkel y serait favorable, mais son partenaire libéral de coalition s'y est opposé.

Un changement en faveur des intermédiaires est arrivé par la voie judiciaire. En mars 2013, le Tribunal fédéral du Travail a confirmé l'annulation des conventions collectives signées par une fédération d'entreprises d'intérim et la Confédération syndicale chrétienne, jugée non représentative. Ces intérimaires ont donc le droit de réclamer rétroactivement la différence des entre leur salaire et celui des salariés de l'entreprise utilisatrice.

Conclusion : Partenariat social renouvelé et rattrapage salarial

Un des effets paradoxaux de la crise de 2008 a été l'abandon par le patronat allemand 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. Face à l'annonce par le gouvernement des diminutions des subventions publiques du chômage partiel, employeurs et syndicalistes de la métallurgie ont alors préconisé une réactivation de la convention collective de 1994, qui permet des accords d'entreprise pour réduire la durée hebdomadaire du travail en échange d'une garantie pour l'emploi. Ceci a conduit en février 2010 à l'accord « Avenir dans le travail » (*Zukunft in Arbeit*) annexé à la nouvelle convention collective de la métallurgie. Cet accord contient deux modèles pour la sécurisation de l'emploi par des accords d'entreprise. Le premier permet de répartir les primes d'été et de fin d'année sur les salaires mensuels, de façon à augmenter les indemnités de chômage partiel. Le deuxième modèle permet une réduction du temps de travail hebdomadaire jusqu'à 28 heures sans consentement syndical et jusqu'à 26 heures avec consentement syndical, avec garantie de l'emploi et compensation salariale partielle. En contrepartie, l'IG Metall accepta de reporter les augmentations salariales conventionnelles d'un an.

Grace au chômage partiel et aux accords de réduction du temps de travail, l'Allemagne est rapidement sorti de la baisse d'activité de 2008-2009 sans une augmentation significative du taux de chômage. Les syndicats ont aidé les entreprises à supporter le coût de ces mesures par des concessions salariales importantes. L'année 2009 a ainsi été marquée par une nouvelle baisse des salaires effectifs corrigés de l'inflation et qui a prolongé une tendance ininterrompue qui a commencé en 2004, alors que les salaires conventionnels réels sont restés relativement constants en termes réels sur la période.

Quels sont les facteurs explicatifs de cette baisse ? Le premier est le renversement du rapport des forces entre salariés et employeurs, particulièrement sensible dans les secteurs des services publics et privés, où les salariés subissent des stratégies de dumping social par des externalisations vers des entreprises sans convention collective ou à convention collective moins favorable. Ce renversement du rapport des forces peut se lire dans la baisse de la couverture conventionnelle. Alors qu'en 1996 encore 70 % des salariés en Allemagne de l'Ouest étaient couverts par une convention collective de branche, ce taux a chuté à 54 % en 2011 (de 56 % à 37 % à l'Est). Dans le secteur privé, seulement 38 % à l'Ouest et 30 % à l'Est ont bénéficié de cette couverture. Cette baisse n'a pas été compensée par une remontée parallèle des conventions collectives d'entreprises pour les entreprises qui n'adhèrent pas ou qui n'adhèrent plus pleinement à une fédération d'employeurs, puisque seulement 2 % (3 % à l'Est) des salariés sont couverts par une convention collective d'entreprise en 2011. Le second facteur d'affaiblissement syndical

est constitué par les effets des lois Hartz qui ont provoqué la création d'un vaste secteur de bas salaires qui est maintenant le plus important en Europe. Il est même plus important qu'au Royaume Uni qui était la première victime des stratégies néolibérales d'affaiblissement du syndicalisme et de montée des inégalités salariales.

En ce qui concerne les salaires conventionnels, les syndicats ont rapidement revendiqué et à obtenu le rattrapage de la modération consentie jusqu'en 2010. Depuis, les salaires conventionnels enregistrent des hausses importantes en termes réels qui ont entrainé également une hausse des salaires effectifs réels, mais à une vitesse plus lente. En 2012 la perte du pouvoir d'achat entre 2000 et 2009 n'a toujours pas été entièrement compensée. Cette nouvelle vitalité des salaires conventionnels et, dans une moindre mesure, des salaires effectifs n'est évidemment pas sans lien avec le retour de la croissance grâce au renforcement de la compétitivité extérieure de l'industrie allemande. Il s'agit en quelque sorte d'une récompense pour les sacrifices consentis pendant la récession de 2008-2009. Cette santé économique retrouvée reste toutefois fragile, car elle est menacée par une baisse de la demande extérieure suite aux politiques d'austérité imposées dans un certain nombre de pays européen, mais aussi par la politique d'économies budgétaires menée en Allemagne même depuis 2009.

Bibliographie

Bispinck R., Schulten T. (2011), *Sector-Level Bargaining and Possibilities for Deviations at Company Level: Germany*, Dublin: Eurofound.

Bispinck R., Dribbusch H. et Schulten T. (2010), « Allemagne. Erosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 126, septembre.

Böckler Impuls (2003), « Reallöhne niedriger als im Jahr 2000 », n° 2, février.

Chagny O. (2008), « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRES,* n°58, n° spécial « Les modèles sociaux européens face au défi de l'emploi : Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède ».

Chagny O. (2010), « Allemagne. De l'équilibrisme dans la restriction budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, n° spécial « L'Etat social à l'épreuve de l'austérité ».

Charpail C. (2012), « France - Allemagne : l'incomparable chômage partiel », *Revue de l'IRES*, n° 74.

da Costa I., Pulignano V., Rehfeldt, U. et Telljohann V. (2011), « Transnational Negotiations on Employment: Successes and Failures of EWC-Union Coordinated Strategies », *in* Baglioni M. et Brandl B. (eds.), *Changing Labour Relations. Between Path Dependency and Global Trends*, Frankfurt am Main etc.: Peter Lang.

Dribbusch H. (2010), « Les syndicats en Allemagne : organisation, contexte, enjeu », *Analyses et documents* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau de Paris), janvier.

Dribbusch H., Bispinck R. (2013), *The Ambiguity of Flexibilisation: Collective Bargaining and Union Crisis Management in the German Metalworking Industries During the Great Recession*, Paper presented at the 10th European Conference of ILERA, Amsterdam, 20-22 June 2013.

Eironline, www.eurofound.europa.eu/eiro.

Haipeter T. (2012), « Sozialpartnerschaft in und nach der Krise : Entwicklungen und Perspektiven », *Industrielle Beziehungen* 19(4).

Hege A. (2009), « Une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, n° spécial « Les acteurs sociaux face à la crise ».

Hege A. (2012a), « Allemagne. Négociations salariales 2012 : offensive syndicale réussie dans un paysage conventionnel fragmenté », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 138, septembre.

Hege A. (2012b), « Allemagne : une décennie de modération salariale. Quelle emprise syndicale sur la dynamique des salaires ? », *Revue de l'IRES*, n° 73, n° spécial « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre ».

ICTWSS (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007*, Amsterdam : AIAS. www.uva-aias.net/208

Lehndorff S. (2011), « Before the Crisis, in the Crisis, and Beyond: the Upheaval of Collective Bargaining in Germany », *Transfer* 17(3).

Planet Labor, www.planetlabor.com

Rehfeldt U. (1992), « La cogestion allemande : origines historiques et dynamiques actuelles du modèle », *Analyses et Documents Economiques*, n° 50, avril.

Rehfeldt U. (2001), « Allemagne. Fractionnement et érosion des organisations patronales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 72, septembre, n° spécial « La représentation patronale ».

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

Rehfeldt U. (2005), « Allemagne. Controverses sur l'avenir du système de la codétermination », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 92, janvier.

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

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, n° spécial « Les acteurs sociaux face à la crise ».

Rehfeldt U. (2010), « Union européenne. Le sauvetage de General Motors Europe », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 125, juillet.

Zagelmeyer S. (2011), « Company-Level Collective Agreements During the 2008-2010 Crisis: Four Cases from Germany », *Transfer* 17(3).

Annexe
Les acteurs sociaux en Allemagne

1. Les syndicats

Du côté syndical, il existe une grande confédération syndicale, le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB). Après un mouvement de fusions dans à la fin des années 1990, il regroupe actuellement 8 fédérations avec 6 millions d'adhérents. Les plus grandes sont l'IG Metall (2,3 millions de syndiqués après des fusions avec les fédérations textile-habillement et bois-plasturgie), le syndicat unifié des services Verdi (2,1 millions) et la fédération mines-chimie-énergie IG BCE (0,7 million). Le nombre d'adhérents est en baisse permanente depuis la réunification allemande. La crise n'a pas accéléré cette tendance, l'IG Metall a même enregistré une modeste hausse depuis trois ans. 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*). Traditionnellement un siège du directeur du DGB, mais aussi de l'IG Metall, est réservé à un membre du parti chrétien-démocrate. Un projet de réduire le bureau et de supprimer ce siège a été rejeté par le congrès de l'IG Metall en 2011.

A côté du DGB existe une confédération catégorielle importante, la confédération des fonctionnaires DBB (*Deutscher Beamtenbund und Tarifunion*), avec 1,26 million d'adhérents qui ne connaît pas de problèmes de désyndicalisation. Elle se veut apolitique et strictement professionnelle, mais ses dirigeants ont quelques liens avec le parti chrétien-démocrate. Elle participe conjointement avec Verdi à la négociation collective de la fonction publique. Sa fédération des cheminots a fusionné en 2010 avec celle du DGB qui s'est affiliée au DGB sous le nom de Syndicat des chemins de fer et du transport (*Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft*, EVG). Il y a un autre syndicat cheminot, le syndicat des conducteurs de train (*Gewerkschaft Deutscher Lokführer,* GDL), avec 34 000 membres, qui reste affilié au DBB et qui négocie une convention collective séparée pour sa clientèle.

La Confédération syndicale chrétienne, le CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands*) revendique 280 000 de membres. Ses fédérations ne participent que rarement à la négociation collective, car les tribunaux lui refusent régulièrement ce droit. La plupart des travailleurs chrétiens ont suivi les recommandations du parti chrétien-démocrate et de l'église en rejoignant les fédérations du DGB.

Le taux de syndicalisation est en nette diminution, un effet conjoint de la tertiarisation et de la précarisation de l'emploi en Allemagne de l'Est. Après un pic de 36 % lors de la réunification, il s'élèverait en 2010 à 18,6 %, toutes confédérations confondues (ICTWSS Database). On ne dispose pas de données sectorielles récentes sur le taux de syndicalisation, mais selon des études plus anciennes, il est deux fois plus élevé dans le secteur manufacturier, atteignant des pics de 90 % dans l'industrie automobile.

2. Le patronat

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

1. La confédération des associations d'employeurs (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA),
2. La confédération de l'industrie allemande (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI),

3. 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,
4. La confédération de l'artisanat (*Zentralverband des Deutschen Handwerks*, ZDH).

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

Les taux d'affiliation sont difficiles à établir. Dans le secteur industriel les adhérents auraient représenté en 1997 un équivalent de 44 % des salariés, mais seulement 1,6 % dans le secteur financier (ICTWSS Database). Beaucoup d'entreprises ont quitté leur fédération respective et beaucoup d'entreprises nouvelles, notamment du tertiaire, n'y adhèrent pas, pour ne pas être obligé d'appliquer la convention de branche. Pour enrayer cette érosion, certaines fédérations ont créé un statut spécial d'adhésion qui dispense de respecter les conventions collectives négociées par ces dernières.

3. L'Etat

L'Etat n'intervient pas directement dans la négociation collective entre syndicats et patronat. Il est tenu de respecter l'autonomie collective garantie par la Constitution. L'extension des conventions collectives par le ministère du Travail est juridiquement possible, mais fortement conditionnée et donc peu pratiquée. Dans certaines branches, le gouvernement fixe un salaire *minimum*.

En revanche l'Etat joue un rôle fort comme employeur. Les fonctionnaires, minoritaires à l'intérieur de la fonction publique, n'ont ni le droit à la négociation collective ni à la grève. Seules les catégories des employés et des ouvriers bénéficient de conventions collectives.

Les employeurs publics sont essentiellement représentés par trois acteurs:

1. Les ministères fédéraux, représentés par le ministre de l'Intérieur,
2. La Communauté tarifaire des Länder (*Tarifgemeinschaft deutscher Länder*, TDL),
3. L'Association des employeurs communaux (*Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände*, VKA).

Les ministères fédéraux et la VKA négocient conjointement une convention collective nationale, tout comme la TDL pour les municipalités. Les Länder Berlin et Hesse, qui ont momentanément quitté la TDL, négocient des conventions régionales.

Belgique

La concertation sociale interprofessionnelle de plus en plus grippée

Jean FANIEL, Michel CAPRON et Bernard CONTER [11]

Traditionnellement, syndicats et patronat belges négocient tous les deux ans un accord interprofessionnel (AIP) programmant notamment la hausse des salaires pour l'ensemble du secteur privé. Depuis le déclenchement de la crise financière et économique, à la fin de l'été 2008, la concertation sociale a connu des difficultés croissantes. À l'automne 2008, conclure un AIP s'est avéré très difficile, mais a notamment été rendu possible grâce aux importants moyens financiers mis sur la table par le gouvernement (essentiellement des réductions fiscales ou de cotisations sociales à répartir par les interlocuteurs sociaux). Deux ans plus tard, le préaccord conclu, avec retard, en janvier 2011 a été rejeté par deux des trois organisations syndicales. Tout récemment, les deux principaux syndicats ont annoncé qu'il n'y aurait pas d'AIP pour la période 2013-2014, le gouvernement ayant lui-même « invité » les interlocuteurs sociaux à ne pas augmenter les salaires au-delà de l'indexation [12] et des hausses barémiques.

Depuis 2008, les marges budgétaires de l'État se sont amenuisées, la situation socio-économique s'est dégradée, le gouvernement a poursuivi une politique de réduction du déficit budgétaire qui restreint les moyens qu'il peut mettre à disposition des interlocuteurs sociaux afin de faciliter leur entente, il a corseté de manière accrue le champ de la négociation sociale et les tensions entre syndicats et patronat se sont attisées. Par conséquent, la concertation sociale interprofessionnelle s'est grippée davantage à chaque nouvelle négociation.

On peut dès lors se demander, au début de l'année 2013, si la logique de négociation des salaires sous contrainte qui a marqué la concertation après 1986 continue de hoqueter comme elle le fait depuis 2005, ou si a débuté une nouvelle période, marquée soit par l'impossibilité de conclure des AIP, soit par une redéfinition profonde de la concertation sociale perdant son autonomie et se limitant à l'agenda gouvernemental.

11. Respectivement politologue, chargé de recherche au Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) ; économiste, chercheur retraité de la Faculté ouverte de politique économique et sociale (FOPES – Université catholique de Louvain) ; politologue, attaché scientifique à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS).
12. Par le biais de mécanismes qui peuvent varier d'une commission paritaire à l'autre, les salaires belges sont traditionnellement indexés de manière plus ou moins automatique au fil de l'évolution des prix à la consommation. Concrètement, lorsque l'inflation a atteint un certain seuil, les salaires et les allocations sociales sont relevés de 2 %. Ce système est périodiquement ajusté par les interlocuteurs sociaux, en révisant par exemple la composition et la pondération des produits composant le « panier de la ménagère » utilisé pour calculer l'indice des prix à la consommation (index). Depuis les années 1980, le mécanisme a été modifié de différentes manières (lissage sur une moyenne de plusieurs mois, retrait des produits pétroliers, du tabac ou de l'alcool du « panier »…) afin de réduire et de ralentir l'indexation des salaires, provoquant de ce fait une détérioration sensible du pouvoir d'achat des salariés. Malgré les pressions internationales (OCDE, FMI ou Commission européenne en particulier) et les demandes répétées du patronat et des partis de droite, le principe de l'indexation automatique des salaires a jusqu'ici été conservé.

1. Une concertation sociale bien établie, mais qui s'est transformée

Le projet d'accord de solidarité sociale établi en 1944 par des représentants patronaux et syndicaux a mis en place un système de concertation à différents niveaux, dont les fondements remontent à l'avant-guerre (Arcq *et al*., 2010). Les interlocuteurs sociaux ont pris l'habitude à partir de 1960 de négocier régulièrement et en toute autonomie un accord dit de programmation sociale prévoyant des avancées en matière de salaire, de durée du travail, de nombre de jours de congé, etc. En échange, les syndicats s'engagent à garantir la paix sociale pour la durée de l'accord (deux ans) [13]. Cette négociation nationale interprofessionnelle périodique est venue parachever le schéma suivant : l'AIP s'applique à toutes les entreprises et à tous les travailleurs du secteur privé. Ensuite, au niveau des secteurs puis des entreprises, s'entament des négociations lors desquelles syndicats et patronat affinent leurs revendications, par exemple en matière de salaire ou de flexibilité. De la sorte, l'existence d'un AIP permet d'améliorer les conditions des salariés de secteurs plus faibles grâce aux capacités de mobilisation éventuelle de leurs collègues des secteurs forts sans que ceux-ci soient bridés par cette solidarité. Ce système permet aussi aux entreprises de négocier à différents niveaux une organisation du travail adéquate à leurs besoins spécifiques tout en limitant la concurrence sociale entre elles.

Les faibles gains de productivité, le ralentissement de la croissance économique, les importantes restructurations et l'envolée du chômage ont empêché les interlocuteurs sociaux de conclure un AIP à partir de 1977. Le gouvernement est intervenu de manière active dans la concertation sociale en fixant le cadre des négociations sectorielles et d'entreprise ou en forçant la conclusion au niveau interprofessionnel en 1981 d'un accord relativement limité. À partir de décembre 1981, un gouvernement, qualifié parfois de néolibéral, a mené une politique d'austérité marquée notamment par un blocage des salaires décidé en faisant usage de pouvoirs dits spéciaux, hors du cadre parlementaire ; l'évolution de la répartition des richesses s'est inversée, au détriment des travailleurs. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, « le gouvernement a déplacé le centre de gravité de la négociation sociale vers les entreprises, pour en faire un outil de sa politique économique de retour à la compétitivité moyennant la modération salariale » (Capron, 2010:231).

Une nouvelle période s'est ouverte avec la conclusion d'un AIP en 1986. Cet accord bisannuel et les suivants ont été conclus dans une logique de soutien à la compétitivité des entreprises, très différente de celle de progrès social qui sous-tendait les négociations de la période 1960-1975. Le patronat s'est montré de plus en plus revendicatif en arrivant à la négociation, tandis que les syndicats ont souffert de manière croissante des effets de la crise sur leurs capacités de négociation. Dans les AIP, l'accent est désormais moins placé sur l'emploi, et celui-ci est davantage conçu en tant que facteur de croissance : l'insistance est mise sur la formation, sur le coût du travail, sur la flexibilité et sur l'accompagnement des chômeurs, plutôt que sur le partage du travail et sur la réduction de sa durée.

Sur le plan salarial, des contraintes croissantes ont affecté la négociation. La loi de 1989 sur la « sauvegarde de la compétitivité » prévoit de comparer l'évolution des salaires en Belgique et dans les trois principaux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) et autorise le gouvernement à intervenir *a posteriori* pour corriger les écarts trop importants. La loi de 1996 « relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde *préventive* de la compétitivité » [14] prévoit que ce critère comparatif détermine désormais la négociation elle-même. Le Conseil central de l'économie (qui réunit patronat et syndicats) publie, en principe en septembre, un rapport technique calculant l'évolution prévue des salaires

13. Seul l'accord de 1960 portait sur trois années. La dénomination retenue en 1960 et 1963 est « accord paritaire » ; elle devient « accord national interprofessionnel » pour les accords conclus de 1966 à 1975 ; le qualificatif « national » est abandonné depuis 1986.
14. Nous soulignons.

dans les trois pays, l'inflation attendue en Belgique, et la marge de négociation salariale découlant de ces estimations. Les interlocuteurs sociaux négocient à l'automne, au sein d'un organe informel baptisé Groupe des dix, un accord valant pour les deux années suivantes. La négociation de la « norme salariale », ainsi que sa nature – indicative ou impérative – constituent à chaque fois un enjeu de premier plan et une source de vives tensions. L'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques étant garanties par la loi, c'est sur l'estimation de l'inflation à venir et sur le surplus de hausses salariales que porte le débat.

De la sorte, la concertation a pris une dimension tripartite, même si seuls les interlocuteurs sociaux demeurent autour de la table. Le gouvernement balise et oriente la négociation, il met des moyens budgétaires importants à disposition afin de favoriser un accord (réductions de cotisations de sécurité sociale, modification de la fiscalité sur le travail…), intègre le résultat des négociations dans sa politique de l'emploi et fait appliquer l'accord ou, à défaut (comme en 1996 et en 2005), se substitue aux interlocuteurs sociaux, notamment pour fixer l'évolution des salaires. Par ailleurs, l'implication grandissante de l'Union européenne dans la politique économique et de l'emploi (Conter, 2012) a pesé sans cesse davantage sur la concertation sociale belge.

2. Un contexte de crises multiples

La crise déclenchée en 2008 est venue attiser les tensions entre interlocuteurs sociaux, compliquer la conclusion d'un accord, avant de rendre celle-ci purement et simplement impossible.

Dans un premier temps, la hausse redoutée du chômage s'est avérée limitée, grâce notamment aux mécanismes de chômage économique (Viprey, 2011) existant pour les ouvriers et à leur extension, non sans protestation, aux employés. Le taux de chômage est néanmoins passé selon Eurostat de 7 % en 2008 à 8,3 % en 2010, avant de diminuer. Surtout, plusieurs annonces de fermetures importantes (ArcelorMittal à Liège, Ford à Genk…) sont récemment venues renforcer les craintes pour l'emploi.

À plusieurs reprises, les pouvoirs publics ont été sollicités pour recapitaliser les principales institutions bancaires du pays (pour des sommes équivalant à 6 % du PIB belge), accordant en outre dans certains cas des garanties très importantes. La dette publique belge, dont le poids avait été fortement réduit depuis les années 1990 (passant de quelque 138 % du PIB en 1993 à 84 % en 2007), est remontée pour flirter actuellement avec les 100 % du PIB. Après un surplus en 2006, le déficit de la Belgique est tombé de -0,1 % du PIB en 2007 à 5,5 % en 2009. Depuis lors, les gouvernements successifs se sont fixé l'objectif de revenir sous les 3 % en 2012 et à l'équilibre en 2015, afin de se conformer aux attentes européennes (Conter, Vander Stricht, 2011).

Après avoir dans un premier temps débloqué d'importants moyens budgétaires dans le cadre des plans de relance de l'économie et l'emploi, les pouvoirs publics en sont revenus à une politique d'austérité, certes moins draconienne que dans les pays du sud de l'Europe, mais cependant d'une ampleur jamais atteinte. Plusieurs domaines de la protection sociale s'en sont trouvés affectés, en particulier les préretraites (différentes mesures ont été prises pour relever l'âge de départ effectif), le chômage (les conditions à l'entrée dans le système ont été durcies, le versement de certaines allocations a été limité dans le temps et la dégressivité des allocations a été renforcée ; les jeunes et les travailleurs à temps partiel sont les principales victimes de ces réformes tendant à activer les chômeurs et à flexibiliser davantage le marché du travail) ou les soins de santé (l'accroissement de l'enveloppe budgétaire a été sensiblement revue à la baisse). Dans le même temps, la mise à contribution des revenus du capital s'est avérée nettement plus limitée, au grand dam des syndicats, notamment.

Cette situation socio-économique difficile a eu pour toile de fond une crise politique importante, larvée ou ouverte selon les moments (Conter, Faniel, 2010). Les partis politiques francophones ont longtemps tenté de résister aux revendications des partis politiques flamands réclamant une nouvelle réforme des institutions transférant davantage d'autonomie, de compétences (en particulier dans le domaine de la politique de l'emploi et de l'activation des chômeurs) et de moyens fiscaux et budgétaires de l'Autorité fédérale aux entités fédérées (dont la Flandre, plus prospère que Bruxelles ou la Wallonie). La N-VA, parti nationaliste flamand de droite, est devenue le premier parti du pays lors du scrutin de 2010, qui a confirmé la droitisation de l'électorat flamand, tandis que l'électorat francophone demeure majoritairement à gauche. La N-VA a pesé de tout son poids sur la formation du nouveau gouvernement fédéral et a suspendu celle-ci à un accord institutionnel préalable. Ce sont donc des gouvernements préoccupés par les tensions communautaires qui ont suivi les négociations sociales depuis 2008, le gouvernement en place à l'hiver 2010-2011 étant même démissionnaire et, de ce fait, en situation de faiblesse. Ces gouvernements sont également caractérisés par une composition hétérogène, associant partis libéraux, chrétiens-démocrates et socialistes, francophones et flamands (exception faite des socialistes flamands avant décembre 2011). Néanmoins, tous ces partis partagent la volonté de ramener les finances publiques à l'équilibre, sans pour autant privilégier exactement les mêmes solutions pour y parvenir. Notons que les tensions communautaires affectent également les syndicats, bien que ces organisations demeurent nationales.

Enfin, les relations entre les interlocuteurs sociaux sont compliquées par la nécessité d'harmoniser le statut des ouvriers et des employés, harmonisation réclamée notamment par l'Union européenne et dont la Cour constitutionnelle belge a exigé l'aboutissement avant le 8 juillet 2013. Ce dossier a des implications multiples, touchant notamment à la durée du préavis et, par conséquent, à la protection des travailleurs contre le licenciement. Tandis que le patronat plaide pour un alignement à la baisse des statuts afin d'accroître la flexibilité du travail, les syndicats veulent éviter le nivellement par le bas. Mais ceux-ci sont divisés en interne, leur structuration reposant partiellement sur ce distinguo dans le cas des deux principales organisations (la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique, CSC, et la Fédération générale du travail de Belgique, FGTB, de sensibilité socialiste) [15] : les centrales d'employés refusent la dégradation de la situation de leurs membres et craignent d'être absorbées par les centrales ouvrières. Jusqu'ici, les tensions sont restées vives et les positions ont peu évolué.

3. 2008-2013 : d'un accord difficile à une absence d'accord

La faillite de la banque américaine Lehmann Brothers, déclarée le 15 septembre 2008, et le déclenchement de la crise financière et bancaire sont intervenus peu avant le début des négociations interprofessionnelles menées en Belgique pour les années 2009-2010. Les préoccupations des interlocuteurs sociaux, qui semblaient déjà difficiles à concilier avant cet événement, s'en sont trouvées modifiées et les tensions se sont amplifiées. Le gouvernement a mis à la disposition de ceux-ci des moyens financiers importants pour favoriser un accord, tout en avançant certains de ses objectifs politiques, centrés sur la préservation de l'emploi, dans l'agenda des négociateurs (Capron, 2009:14-15 et 18-19). Le recours à la médiation du président du Conseil central de l'économie a été nécessaire pour permettre la conclusion d'un accord, qualifié d'« exceptionnel » et ne portant pas strictement le nom d'AIP. L'accord a été ratifié, mais sans enthousiasme du côté syndical. Malgré son coût élevé pour les finances publiques (quelque 2 milliards d'euros sur les deux années, à charge de la sécurité sociale et du budget fédéral), il a ensuite été approuvé et mis en

15. Le nombre d'employés n'a cessé de croître et a dépassé celui des ouvriers en 2003. Tant à la CSC qu'à la FGTB, c'est désormais une centrale d'employés qui arrive en tête du nombre d'affiliés, même si les ouvriers demeurent plus nombreux, en raison d'un taux de syndicalisation extrêmement élevé (Faniel, Vandaele, 2012).

œuvre par le gouvernement. En principe bipartite, la concertation a à nouveau pris une forme tripartite, ce qui n'est pas neuf (Arcq, 2008:65-75). Ce qui frappe davantage, c'est le montant de l'intervention du gouvernement.

Celle-ci a permis un relèvement du montant des revenus de remplacement de la sécurité sociale ainsi que d'importantes réductions de « charges sociales » en faveur des entreprises. Pour les salariés actifs, c'est une hausse salariale nette qui a été négociée, et non une augmentation du salaire brut, comme dans les AIP précédents. Le financement de la sécurité sociale et les droits sociaux des travailleurs s'en sont dès lors trouvés affectés. De plus, la norme salariale a été fixée de manière impérative, et non plus indicative comme par le passé, et les modalités de sa mise en œuvre étaient à déterminer en négociations sectorielles et d'entreprise, ce qui signifie que la hausse n'était pas complètement acquise par la seule conclusion de cet accord (au final, faute de conventions sectorielles ou d'entreprise, certains travailleurs n'ont dès lors pu bénéficier de cette hausse). Les syndicats n'ont en revanche pas pu obtenir de hausse du salaire *minimum*. Aucune avancée n'a non plus pu être engrangée en ce qui concerne l'harmonisation des statuts. Cependant, le chômage temporaire des employés a ensuite été rendu possible par le gouvernement, à titre provisoire, ce qui constituait un changement important dans le débat sur l'harmonisation puisque cette évolution a aligné leur position sur celle, moins protectrice, des ouvriers.

Deux ans plus tard, les négociations se sont avérées plus ardues encore. Le gouvernement était démissionnaire depuis plusieurs mois et les négociations devant aboutir à une nouvelle réforme institutionnelle et à la mise sur pied d'un nouvel exécutif semblaient dans l'impasse. Les interlocuteurs sociaux (s')étaient de ce fait mis sous forte pression afin de montrer que le « compromis à la Belge » n'avait pas tout à fait disparu. Leurs points de vue demeuraient cependant très éloignés. Les syndicats privilégiaient l'emploi et la hausse du pouvoir d'achat des salariés, frappés par la crise et affectés par la modicité de l'AIP précédent ; CSC et FGTB estimaient à 1,1 % la marge de manœuvre à négocier, en plus de l'indexation des salaires et des hausses barémiques (Capron, 2011:21). Le patronat préconisait une stricte modération salariale et la suppression de l'indexation automatique des salaires. Chargé d'expédier les « affaires courantes », le gouvernement était incapable – politiquement, et plus encore budgétairement – de mettre d'importants moyens sur la table.

Après des blocages et la conciliation du président du Conseil national du travail, un préaccord a été conclu en janvier 2011 (Capron, 2011:25 et s.). Outre l'application des augmentations barémiques, le texte prévoyait de maintenir l'indexation automatique des salaires, tout en annonçant l'examen d'une réforme de l'index. Au-delà, aucune augmentation salariale n'était autorisée pour 2011 et la progression était limitée à 0,3 % en 2012, soit bien moins que durant les exercices précédents (entre 1,2 et 3,5 % sur deux ans, *cf.* Conter, Vander Stricht, 2011:14). Le caractère impératif de la norme salariale s'en est en outre trouvé confirmé. Le salaire *minimum* a été légèrement relevé, et encore n'était-ce qu'en rémunération nette (et non en salaire brut). Seuls 60 % des montants prévus ont été répartis pour relever les allocations sociales. Le préaccord ne précisait rien en matière de formation ni en R&D, ce qui signifie que la priorité des syndicats, l'emploi, était uniquement envisagée sous l'angle des revendications patronales de modération salariale. Par ailleurs, le préaccord a réglé certains aspects de l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé, réduisant par exemple les durées de préavis des employés, parfois sensiblement, sans allonger significativement celles des ouvriers, et en mettant à charge de la sécurité sociale le coût de ce rapprochement ; le chômage économique pour les employés a été entériné. Tant à la FGTB qu'à la CSC, les centrales d'employés ont refusé de ratifier ce préaccord. Mais au niveau interprofessionnel, seule la FGTB, rejointe par la CGSLB, a prolongé cette position par un rejet du préaccord. Malgré l'organisation d'une journée de

mobilisation (Gracos, 2012:10-20), FGTB et CGSLB n'ont guère obtenu d'amélioration, si ce n'est l'utilisation à 100 % de l'enveloppe destinée à la hausse des allocations sociales (au moment où cet article est rédigé, 1er février 2013). Après avoir tenté une conciliation, le gouvernement (toujours démissionnaire) a fait sien le préaccord et a décrété le blocage des salaires en 2011 et l'application de la norme de 0,3 % l'année suivante.

Cet épisode a eu pour conséquence la rupture, pour plusieurs mois, du front commun qui unit traditionnellement les trois organisations syndicales. En outre, le contenu du préaccord et la décision gouvernementale de l'appliquer ont eu pour conséquence de limiter considérablement la négociation des salaires dans les secteurs et les entreprises. La CGSLB s'est émue auprès de l'OIT de ce qu'elle considère être une entrave à la liberté de négocier. Dans certains secteurs, des conventions ont cependant été conclues entre interlocuteurs sociaux prévoyant des hausses de salaire supérieures à la norme salariale. La ministre fédérale de l'Emploi a refusé de les valider.

Outre qu'il montre la difficulté des interlocuteurs sociaux à s'accorder, cet épisode a mis en évidence la différence de stratégie entre, d'une part, la CSC, dont la direction a défendu le préaccord en mettant l'accent sur l'importance en soi de son existence, malgré ses faiblesses (qu'elle reconnaissait) et, d'autre part, celle des deux autres syndicats. On peut cependant relever que la FGTB n'a pas quitté la table durant les négociations pour mobiliser ses affiliés et recréer un rapport de forces, comme elle a pu le faire par le passé. La mobilisation s'est opérée en bout de course, après rejet du préaccord, et le syndicat de sensibilité socialiste s'est surtout focalisé sur le PS pour qu'il modifie, finalement légèrement, la décision du gouvernement (Capron, 2011:52). On peut penser que la stratégie même des négociateurs syndicaux s'est avérée problématique pour une mobilisation ultérieure. En choisissant de rester à la table des négociations malgré les difficultés et en apposant leur paraphe au bas du préaccord, ils ont accepté qu'un texte existe, texte que le gouvernement a pu ensuite faire sien, malgré le refus de la base de deux des trois syndicats de le ratifier. Enfin, il faut noter que le gouvernement a décidé d'appliquer un texte approuvé par le banc patronal mais refusé par une part importante du monde syndical. Il n'a pas choisi de laisser la liberté de négocier aux secteurs, ce qui aurait laissé davantage de marge aux représentants des travailleurs, mais aurait été nettement plus critiqué par les fédérations d'entreprises.

Finalement mis en place en décembre 2011, le nouveau gouvernement, dirigé par le socialiste Elio Di Rupo et réunissant socialistes, libéraux et chrétiens-démocrates flamands et francophones, a d'emblée mis en œuvre une politique caractérisée par l'austérité budgétaire et par une série de réformes sociales défavorables aux travailleurs (actifs ou non), en matière de (pré)retraite ou de chômage en particulier. Il s'est rapidement heurté à des mobilisations, organisées par un front commun syndical ressoudé, mais ne parvenant guère à modifier le cours de la politique gouvernementale (Capron *et al*., 2012). Ce faisant, les syndicats belges ont offert la confirmation que, malgré un taux de syndicalisation élevé et toujours croissant (Faniel, Vandaele, 2012), et bien qu'ils conservent des capacités non négligeables de mobilisation de leurs affiliés, ils peinent à faire face aux attaques subies par les travailleurs et à peser de manière déterminante sur les décisions politiques (Faniel, 2012).

La dégradation continue de la situation économique (augmentation de la dette suite à la nouvelle recapitalisation de Dexia, fermeture d'entreprises importantes et hausse des pertes d'emploi…) n'a pas aidé les syndicats. Le calendrier de la concertation sociale s'annonçait pourtant chargé. Les interlocuteurs sociaux étaient censés s'accorder en septembre 2012 sur la répartition de l'enveloppe budgétaire, ramenée à 60 % par le gouvernement, permettant de relever les allocations sociales. Ils devaient ensuite négocier un AIP à l'automne. Enfin, ils devaient rechercher un accord pour juillet 2013 sur l'harmonisation

des statuts, sous peine de voir le gouvernement trancher lui-même ce dossier complexe (techniquement, mais aussi politiquement, y compris pour un gouvernement de composition très hétéroclite). Le patronat a préféré reporter la première négociation, au grand dam des syndicats, afin de l'intégrer à la négociation interprofessionnelle, espérant ainsi se doter d'une monnaie d'échange afin d'obtenir des syndicats un engagement sur la modération salariale. En novembre, arguant de la nécessité de rétablir la compétitivité des entreprises belges, le gouvernement a « invité » les interlocuteurs sociaux à établir la norme salariale à 0 % et à la rendre impérative, insistant sur la progression des salaires qu'engendreront tout de même en 2013 et 2014 l'indexation et les hausses barémiques. Il les en outre chargés de négocier la révision de l'index afin de limiter les hausses entraînées par le maintien de l'automaticité de l'indexation des salaires. Il a également chargé patrons et syndicats de négocier la « modernisation du droit du travail », de s'accorder sur l'harmonisation des statuts en mars 2013 au plus tard, sous peine pour eux de se voir retirer le dossier, et de renégocier la loi de 1996, laissant entendre que le blocage des salaires pourrait s'étendre non sur deux années mais bien sur six ans, afin de rétablir la compétitivité des salaires belges par rapport à ceux de l'Allemagne (dont on connaît l'évolution récente en la matière, notamment pour les bas revenus), de la France et des Pays-Bas.

Ce faisant, le gouvernement a fait montre d'un interventionnisme aigu dans le domaine de compétence des interlocuteurs sociaux – renforcé par le message prononcé à Noël par le roi, qui invitait de manière appuyée les interlocuteurs sociaux à trouver un accord dans le cadre défini par le gouvernement – et a placé le patronat dans une position confortable. En outre, ses décisions pèsent lourdement sur le déroulement de la concertation sociale au niveau sectoriel et dans les entreprises, la marge salariale à négocier étant inexistante, sauf, pour les syndicats, à accepter de négocier davantage de flexibilité en échange de formes de rémunération individualisées et atypiques (intéressement aux bénéfices…), ce qu'ils sont traditionnellement réticents à admettre.

Les syndicats ont immédiatement dénoncé la volonté gouvernementale, sans toutefois organiser de mobilisation en retour. En janvier 2013, CSC et FGTB ont annoncé que la conclusion d'un AIP ne serait pas possible, faute de pouvoir vraiment négocier sur les salaires, que les syndicats considèrent comme formant le cœur même de la concertation sociale. Néanmoins, aucun des deux syndicats n'a annoncé son intention de quitter la table des négociations. Dans le même temps, patronat et syndicats se sont accordés au Conseil national du travail sur un relèvement, certes limité, du salaire *minimum* (en particulier pour les moins de 21 ans), sur la répartition des sommes destinées à augmenter les allocations sociales et sur l'affectation des réductions de cotisations de sécurité sociale dont bénéficieront les entreprises. La concertation sociale est donc maintenue. Par ailleurs, le gouvernement presse les interlocuteurs sociaux de s'accorder sur l'harmonisation des statuts et sur la « modernisation du droit du travail », deux dossiers dans lesquels le patronat semble avoir bien plus à gagner d'un accord que les syndicats. Dans cette situation, la stratégie des syndicats ne paraît pas parfaitement claire. Cherchent-ils à engranger des accords partiels sans pour autant admettre que soit employée l'appellation AIP, afin de souligner qu'ils refusent le cadre salarial imposé par le gouvernement ? Vont-ils à l'avenir boycotter les négociations, au sein du Groupe des dix puis/ou au niveau des secteurs et des entreprises ? Certaines centrales professionnelles vont-elles tenter d'obtenir dans des secteurs forts des conventions dépassant l'indexation des salaires et les hausses barémiques, au risque de se heurter à leur non-application par la ministre fédérale de l'Emploi, comme en 2011 ? Ou les syndicats vont-ils organiser une mobilisation des affiliés, et sous quelle forme ?

Conclusion

Le cours pris par la concertation sociale dans le secteur privé en Belgique témoigne de plusieurs évolutions induites ou accentuées par la crise financière et bancaire. Loin d'être radieuse avant 2008 (le taux de chômage selon Eurostat n'est jamais descendu en dessous de 6,5 % depuis 1977), la situation économique s'est dégradée de manière sensible depuis lors. Les pressions sur les salariés se sont renforcées, directement à travers la modération salariale ou indirectement par le biais des réformes mises en œuvre en matière de protection sociale (fins de carrière et chômage en particulier). Jusqu'à présent néanmoins, les salariés belges n'ont pas connu les reculs sociaux vécus par leurs homologues des pays du sud de l'Europe et, malgré des assauts répétés, l'indexation automatique des salaires a été préservée – mais pour combien de temps encore ? Ceci est aussi de nature à avoir un effet d'amortisseur sur la gravité de la crise.

En trois exercices, la concertation sociale interprofessionnelle a connu une évolution très nette en Belgique : un accord « exceptionnel » a été conclu en 2008, le préaccord de 2011 a été rejeté par deux des trois syndicats et il n'y aura pas d'AIP pour 2013-2014. De très difficile, la conclusion d'un accord est donc devenue impossible, sans pour autant que la concertation sociale soit rompue, ni au niveau national interprofessionnel ni aux autres niveaux.

Les marges budgétaires se sont considérablement restreintes, empêchant rapidement le gouvernement de continuer à mettre de l'huile dans les rouages de la concertation sociale comme il avait pu le faire par le passé et jusqu'en 2008. Son intervention croissante pour entériner (en 2011) puis recommander lui-même (en 2012) la modération salariale a également contribué à façonner les contours de la concertation interprofessionnelle.

Pour sa part, le patronat se montre de plus en plus offensif, se sentant soutenu par les exigences européennes et par les décisions ou intentions gouvernementales en matière de réduction des déficits, de réforme de la protection sociale et de modération salariale. Il ne se prive pas pour autant de réclamer davantage en la matière, plaidant la suppression de l'indexation automatique des salaires et exigeant plus de flexibilité de la part des salariés.

Dans ces conditions, et malgré leur solidité par comparaison avec la plupart de leurs équivalents en Europe, les syndicats belges apparaissent en difficulté. Ils cherchent en priorité à négocier et à préserver la concertation sociale, mais pas nécessairement à n'importe quel prix. Ils conservent une certaine capacité de mobiliser leurs affiliés, mais peinent à rétablir un rapport de forces leur permettant de bloquer les offensives évoquées plus haut. Les divisions apparaissant entre syndicats, entre centrales ouvrières et d'employés, ou entre francophones et flamands les déforcent, voire les paralysent. Enfin, leur relation à l'égard des partis politiques ne leur permet plus d'obtenir qu'un maigre retour.

Pour l'heure, on peut s'interroger sur l'avenir de la concertation interprofessionnelle en Belgique. La négociation sous contrainte continuera-t-elle à hoqueter ou est-on entré dans une phase, semblable à la période 1977-1985, ou les interlocuteurs sociaux sont hors-jeu et où le gouvernement mène lui-même la danse ? À moins que cette nouvelle phase soit celle d'une concertation non seulement sous tutelle du gouvernement, mais même pilotée par celui-ci. On pourrait ainsi assister, à l'avenir, à une reproduction de la situation observée depuis quelques mois : le gouvernement fixe le cadre de négociation, en particulier sur le plan salarial, et charge les interlocuteurs sociaux de s'entendre sur certaines modalités de la mise en œuvre des politiques décidées par lui, l'exécutif étant susceptible de reprendre la main si les négociations entre patronat et syndicats n'aboutissent pas, ou pas comme il le souhaiterait.

Un élément vient encore complexifier ce tableau : la poussée du nationalisme flamand, porté notamment par une partie du patronat de cette région, pourrait engendrer à terme une régionalisation accrue de la concertation.

Ainsi, la crise déclenchée en 2008, mais aussi les autres crises vécues par la Belgique (sur le plan institutionnel et politique), pourraient remodeler considérablement la concertation sociale dans ce pays où elle est une tradition bien ancrée, de l'entreprise au niveau national interprofessionnel.

Bibliographie

Arcq É. (2008), *La concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 70.

Arcq É., Capron M., Léonard É., Reman P. (dir.) (2010), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP.

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

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

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

Capron M., Faniel J., Gobin C., Vandewattyne J. (2012), « Belgique. Mobilisations sociales sur fond de crises multiples », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 137, p. 28-36.

Conter B. (2012), *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement,* Bruxelles, CRISP.

Conter B., Faniel J. (2010), « Belgique : la fin des compromis ? », *Savoir/Agir*, n° 11, p. 129-136.

Conter B., Vander Stricht V. (2011), *Changements des représentations et innovations dans le domaine des politiques de l'emploi : l'influence du contexte de crise en Wallonie*, communication présentée au congrès de l'Association française de sociologie, RT 6.

Faniel J. (2012), « Crisis Behind the Figures? Belgian Trade Unions between Strength, Paralysis and Revitalisation », *Management Revue. The International Revue of Management Studies*, vol. 23, n° 1, p. 14-31.

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

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

Viprey M. (2011), « Belgique. Les jeunes surexposés aux effets de la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 133, p. 169-180.

Annexe

La concertation et ses acteurs en Belgique

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 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 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, 1 665 000 affiliés en 2010), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB, 1 500 000 affiliés) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB, 275 000 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).

Les principaux lieux de la concertation interprofessionnelle sont le Conseil central de l'économie, créé en 1948, et le Conseil national du travail, créé en 1952. Les interlocuteurs sociaux sont saisis de demandes d'avis de la part du gouvernement sur toute initiative qui les concernent, et négocient et adoptent des conventions collectives de travail. Enfin, ils négocient traditionnellement tous les deux ans au sein du « Groupe des dix » les accords interprofessionnels de programmation de l'évolution des salaires, mais aussi diverses mesures relatives au temps de travail, au congé 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, les représentants des employeurs et des travailleurs négocient directement sur des objets spécifiques et adoptent des conventions collectives de travail les concernant.

Espagne

Une tradition de concertation sociale brisée par les politiques d'austérité espagnole

Catherine VINCENT [16]

Une des caractéristiques des relations sociales espagnoles depuis plus de trois décennies est d'être traversées par la recherche d'un pacte social. Depuis le milieu des années 1970, la volonté partagée de l'ensemble des interlocuteurs sociaux a été d'ancrer la démocratie sociale au cœur d'un nouveau modèle socio-économique au travers d'une concertation au niveau interprofessionnel et national plutôt que d'une confrontation dans l'entreprise. Cette négociation centralisée est en fait une concertation tripartite, c'est-à-dire avec la participation de l'Etat. La libéralisation de l'économie espagnole s'est accompagnée d'une redynamisation des acteurs collectifs que la période franquiste avait pour partie décimés (voir annexe 1). 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 cherché à 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 semble cependant avoir eu raison de la concertation nationale. Depuis fin 2012, les organisations syndicales mobilisent ouvertement contre les politiques d'austérité et la réforme du marché du travail mais sans grand succès. S'il n'est désormais plus question de négociation interprofessionnelle, les syndicats restent à la table des négociations dans les branches et les entreprises où ils se retrouvent souvent contraints de négocier à la baisse les conditions de travail des salariés pour espérer défendre leur emploi.

1. La construction d'une démocratie sociale compatible avec l'Europe

La spécificité du processus de concertation qui s'est développée depuis 1977 est de n'être ni institutionnalisé, ni appuyé sur un système de relations professionnelles stables et centralisées. Il s'agit d'une concertation occasionnelle mais récurrente dans un contexte où les relations entre les acteurs sociaux ainsi que leurs stratégies restent mouvantes. La caractéristique principale des accords signés au niveau interprofessionnel est d'être le fruit d'un volontarisme étatique inévitable après l'omniprésence de l'Etat franquiste et du

16. Chercheure à l'IRES.

fait de la faiblesse initiale des acteurs collectifs (Vincent, 2003). Aux autres niveaux en revanche, un réseau de négociations denses s'est construit dans les dernières décennies.

1.1. Une concertation tripartite nationale tributaire des stratégies politiques

La concertation sociale tripartite a connu deux périodes distinctes : de la mort de Franco jusqu'à la fin des années 1980, puis de 1997 jusqu'à l'entrée en crise économique (Vincent, 2003). Dans les premières années de l'après-franquisme et jusqu'au milieu des années 1980, l'enjeu était de cimenter l'édifice démocratique encore fragile mais aussi d'assurer le rattrapage économique du pays en liant, d'une part, une modération salariale et une flexibilisation du marché du travail au développement de la protection sociale et à l'élaboration d'un droit syndical, d'autre part. Les organisations syndicales et patronales choisissent une stratégie de concertation centralisée et globale avec le gouvernement, ce qui leur permet de consolider leur légitimité et de renforcer tant les structures syndicales que l'influence de l'organisation patronale auprès du petit patronat.

Du fait de la crise économique des années 1980 mais aussi des contraintes imposées par l'entrée dans l'Union européenne, les contreparties s'amenuisent pour les salariés. Le processus de politique salariale négociée s'effondre et s'ouvre une période d'opposition ouverte et de mobilisation menées pas les deux grandes centrales syndicales, les CCOO et l'UGT, contre la politique économique du gouvernement socialiste. Celui-ci va tout à la fois réduire les dépenses de protection sociale et introduire une forte flexibilité de l'emploi, autant pour répondre aux besoins des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour contourner les règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste. Les formes d'emplois temporaires se sont alors 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 a transformé le marché du travail sur lequel, à partir de 1994, le contrat temporaire est devenu le mode majoritaire d'embauche. Depuis le début des années 1990, le taux de contrats temporaires a passé la barre des 30 % pour ne plus redescendre en dessous. La transformation radicale du marché du travail s'est opérée dans un premier temps par la voie de l'action gouvernementale, en concertation avec les interlocuteurs sociaux puis très vite (1988), dans un climat de vives tensions sociales où les organisations syndicales ont manifesté leur opposition aux différentes réformes législatives de Felipe Gonzales (socialiste) qui visaient à déréguler ce marché.

La deuxième période de concertation sociale débute à la fin des années 1990 (Tuchszirer, Vincent, 1997). Une inflexion remarquable s'est alors produite dans les stratégies des acteurs, notamment syndicaux. La signature de l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi en 1997 marque l'aboutissement de ce tournant. L'objectif des signataires, l'ensemble des organisations patronales et syndicales, est clair : obtenir 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. L'UGT et les CCOO s'engagent alors dans une stratégie plus pragmatique au travers de la concertation avec le patronat. L'État soutient toujours autant cette concertation : le deuxième mandat de Président du gouvernement d'Aznar, entre 2001 et 2004, constitue une exception pendant laquelle la position du gouvernement a été d'imposer unilatéralement un retour vers une dérégulation du marché du travail. Les deux décrets, adoptés en 2001 et 2002 malgré la mobilisation des organisations syndicales, visaient à flexibiliser le recours au temps partiel

et à favoriser une insertion rapide dans l'emploi au détriment de la qualité de ce dernier. 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 social.

Ce dialogue social national tripartite a eu des effets positifs indéniables sur le marché du travail. Sur la période 1997-2007, le taux de chômage élevé, 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 et ils représentaient 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 retrouvent alors au chômage. Cette méthode consensuelle a cependant l'inconvénient de rendre les réformes tributaires de la volonté d'aboutir des différentes parties. Les négociations sur la réforme du marché du travail initiée dès son élection par Zapatero, dont l'issue était initialement programmée pour fin 2004, n'ont abouti qu'en 2006, tant du fait de la résistance patronale que du manque de conviction du gouvernement qui est souvent apparu divisé sur les mesures à prendre. Quel que soit les vicissitudes du dialogue national, la dynamique de négociation n'a guère faiblit aux autres niveaux.

1.2. État des lieux du système de négociation collective avant la réforme

La place centrale de l'État dans le dialogue national n'a en effet pas empêché la dynamique propre du compromis social, permettant ainsi la construction d'un système de relations professionnelles autonomes et la consolidation des acteurs collectifs. A partir du milieu des années 1990, parallèlement à la négociation interprofessionnelle, un ensemble de négociations se sont développées au niveau des Communautés autonomes (régions), des provinces (équivalent des départements), des branches (soit nationales, soit territoriales) et des entreprises, construisant un système conventionnel complexe dont les niveaux sont peu articulés.

Plus de 5 000 accords collectifs sont en effet signés chaque année, qui couvrent environ 10 millions de salariés travaillant dans un peu moins d'un million d'entreprises, soit près de 45 % de la population active [17]. Le tissu conventionnel se caractérise pourtant par sa fragmentation et le peu de hiérarchisation entre ses différents niveaux. La coordination entre ceux-ci, assurée par les accords interprofessionnels, est de ce fait indispensable. De 2002 à 2008, les confédérations syndicales comme les organisations patronales ont signé chaque année un accord-cadre interprofessionnel sur la négociation collective (AINC). Les dispositions contenues dans les AINC ne sont pas contraignantes, mais elles guident les négociateurs des conventions collectives principalement en matière de salaires, de temps de travail, mais aussi d'emploi et de conditions de travail. Les augmentations salariales négociées dans ces accords annuels prennent comme base les prévisions gouvernementales en matière d'inflation pour l'année, des augmentations supérieures n'étant possibles que si des gains de productivité le permettent. La répartition de ces éventuels gains de productivité est renvoyée à la négociation sectorielle ou d'entreprise. Des clauses de révision peuvent être également introduites dans les accords négociés afin de maintenir le pouvoir d'achat des salariés. Depuis 2005, à la demande du patronat, les signataires se donnent également comme objectif prioritaire la lutte contre l'absentéisme « injustifié ».

Le taux de couverture conventionnelle des salariés du secteur privé oscille désormais entre 85 et 90 %. Bien que la tendance depuis 1985 soit à l'augmentation du nombre d'accords d'entreprise, le nombre de salariés couverts par ces accords est resté stable.

17. *Boletín de estadísticas de convenios colectivos*, Ministerio del Trabajo y Asuntos sociales, Madrid, 2012.

Ce paradoxe s'explique par la structure du tissu économique espagnol où les trois quarts des entreprises emploient moins de six salariés [18]. Sur l'ensemble des conventions collectives conclues chaque année, environ 70 % sont des conventions d'entreprise mais qui ne concernent que 10 % des salariés bénéficiant d'une couverture conventionnelle. Les négociations sectorielles et territoriales gardent donc un grand poids dans le système contractuel espagnol. Le dynamisme contractuel ne se retrouve que dans les grandes entreprises : la taille moyenne des entreprises ayant un accord tourne autour de 255 salariés, tandis que celle des entreprises couvertes par un accord de branche est de 7 salariés. Jusqu'à la dernière réforme de la négociation collective, les accords d'entreprise pouvaient déroger aux accords sectoriels dans un sens plus défavorable sauf si ces derniers l'interdisaient [19], ce que les organisations syndicales imposaient en général en contrepartie de leur signature. Leur conclusion exige peu de formalisme, et ils peuvent être signés soit avec le comité d'entreprise ou les délégués du personnel, soit avec les syndicats représentatifs. Dans ce cas, les syndicats signataires doivent représenter la majorité des élus au comité d'entreprise. Les accords d'entreprise sont contraignants et s'appliquent à tous les travailleurs de l'entreprise.

Dans les dix dernières années, le contenu des accords s'est également modifié, délaissant quelque peu le terrain classique des négociations salariales pour celui des classifications, de l'aménagement du temps de travail, de l'emploi ou de la prévention des risques professionnels. Cependant, cette ouverture du contenu des accords reste limitée aux grandes entreprises.

Le système de négociation collective ne se caractérise donc pas tant par sa décentralisation vers l'entreprise, même si ce mouvement est réel depuis 1985, que par la faiblesse de la coordination entre les différents niveaux de négociation. Le problème de la hiérarchisation des multiples niveaux possibles de négociation préoccupe les partenaires sociaux depuis le début des années 2000. Ils partagent aussi la volonté de renforcer les négociations d'entreprise afin de flexibiliser les conditions de travail et d'emploi à ce niveau, permettant aux entreprises de s'adapter à la conjoncture économique.

La rationalisation des règles de la négociation collective fait partie des chantiers ouverts par les organisations syndicales et patronales dès 2008. L'avancée du processus de négociation a été plusieurs fois soumis aux changements de stratégie de la CEOE qui finalement refuse de conclure en 2012, tablant sur la victoire électorale quasi certaine de la droite. Alors que les syndicats souhaitent se limiter à une adaptation du système actuel, le patronat essaie de pousser à des réformes en profondeur autour de quatre grands axes. Il s'agit tout d'abord de donner une priorité aux accords d'entreprise afin d'en faire des instruments de flexibilité pour ajuster les conditions de travail et d'emploi aux fluctuations des marchés. Les accords de branche ne seraient plus là que pour régler les aspects de procédure de la négociation. L'autre grand pan du projet patronal est la remise en cause du maintien des avantages acquis en vertu du principe d'*ultractivitad*, principe selon lequel, lorsqu'un accord collectif est dénoncé et dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord, les salariés conservent le bénéfice des dispositions négociées dans le dernier accord applicable. Autre point mis sur la table des négociations, la mise en œuvre des clauses de décrochage qui devrait être facilitée, le dispositif existant de passage devant une commission mixte de branche étant jugé trop long par la CEOE. Le dernier point important des revendications patronales porte sur les modalités de détermination des augmentations salariales et notamment sur les clauses de révision. Le patronat demande l'abandon de telles clauses dans les négociations interprofessionnelles.

18. C'est l'effectif minimal prévu par la loi pour avoir des représentants du personnel et pouvoir conclure un accord collectif.
19. Il n'y a pas, en Espagne, l'équivalent du principe de faveur français. L'articulation des différents niveaux de négociation est déterminée par les accords eux-mêmes.

Les organisations syndicales défendent vigoureusement ces clauses de révision dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme exclusivement défensif et qui préserve les gains de productivité. Pour elles, la coordination de la négociation collective salariale pratiquée depuis 2002 a permis au contraire une croissance modérée des salaires dont les résultats ont été l'obtention de gains de pouvoir d'achat pour les salariés et l'augmentation des bénéfices des entreprises. L'évolution des salaires négociés ces dernières années confirme en tout cas l'efficacité du système en matière de modération salariale. Par ailleurs, l'application des clauses de révision n'est pas automatique mais négociée. L'UGT et les CCOO refusent également fermement d'aller plus avant dans les deux autres directions. Elles proposent plutôt des moyens pour assurer une meilleure articulation entre le niveau de la branche et de l'entreprise. Chaque secteur devrait négocier les aspects fondamentaux de la relation de travail afin d'harmoniser les pratiques entrepreneuriales, laissant à la négociation d'entreprise des domaines plus spécifiques comme les classifications, l'organisation du travail, la sécurité au travail… Tout l'enjeu est de trouver des mécanismes qui donnent une place à la négociation, et garantissent ainsi une voix au chapitre pour les salariés, quand les circonstances économiques imposent des modifications des conditions et de l'organisation du travail. Quant au principe d'ultractivitad, les confédérations syndicales militent pour son maintien. Pour ce qui concerne les modalités de décrochage, elles sont prêtes à en discuter. La première réforme du tout nouveau gouvernement Rajoy fin 2012 concerne le fonctionnement du marché du travail et de la négociation collective et donne, de fait, satisfaction aux demandes patronales (*cf. infra*).

2. La crise révélatrice des faiblesses du modèle économique et social espagnol

La crise économique mondiale de 2008 a révélé 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 a été 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 s'est replié de 3 %. L'Espagne est cependant un des rares pays à connaître encore la récession. Alors que le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy soumet l'économie espagnole à une sévère cure d'austérité, celle-ci est toujours plongée dans la récession : le 3ème trimestre 2012 est le cinquième consécutif de recul du PIB. L'évolution de l'emploi la singularise également : 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, a dépassé 20 % de la population active en mai 2010, revenant ainsi aux niveaux élevés de la fin des années quatre-vingt-dix. En 2012, le chômage a augmenté de 13 % en un an et touche désormais 26 % de la population active, le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. 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.

2.1. Après des politiques de soutien de la demande, le tournant de l'austérité

Dans un premier temps, le gouvernement Zapatero, à l'instar d'autres gouvernements européens, à pratiquer 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. La crise de la dette de la zone Euro va changer la donne.

A partir de la mi-2010, en réponse aux pressions de la Commission européenne, on assiste à un retournement progressif de la politique budgétaire du gouvernement. La crise monétaire européenne du début 2010 contraint le gouvernement espagnol à adopter un plan de rigueur budgétaire drastique au risque de peser sur la croissance. La légère décélération de la récession (+0,1 % au premier trimestre 2010), sensible depuis le deuxième semestre 2009, n'avait pas suffit en effet à rassurer les marchés financiers plus sensibles à l'explosion des déficits publics qui ont atteint 11,4 % du PIB fin 2009. L'Espagne, comme la Grèce, a dû faire face à des attaques spéculatives début 2010. Pour tenter de calmer les marchés financiers et répondre aux demandes pressantes de la Commission européenne, le gouvernement espagnol a adopté un programme de stabilité dont l'objectif ambitieux est de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013. Ce programme, en rupture avec les orientations précédentes, s'appuie sur un triptyque désormais classique : plan de retour à l'équilibre des finances publiques, réforme du marché du travail et révision du système de retraite publique. Des économies budgétaires ont été 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.

En réponse à l'accroissement des déficits, la loi de finance 2010, adoptée fin 2009, marque déjà une rupture à la fois par l'abandon de la politique d'allègement d'impôt des débuts de la mandature et par la volonté affichée de réduire les dépenses. Les hausses d'impôts directs et indirects sont destinées à drainer 11 milliards d'euros de recettes supplémentaires et la réduction des dépenses publiques est à hauteur de 3,9 %. Parallèlement, le gouvernement a augmenté les impôts indirects au travers d'une revalorisation des taux de TVA, prolongée en 2010. Pour autant, le tour de vis épargne encore les dépenses sociales qui restent des instruments des politiques d'emploi : instauration en août 2009, par exemple, d'un revenu *minimum* de 421 € par mois pour les chômeurs en fin de droits.

Le plan ne sera pourtant pas suffisant et 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 espagnol un durcissement de la rigueur budgétaire. Après plusieurs annonces d'économies budgétaires jugées peu convaincantes par ses partenaires européens, accusé d'inertie par le patronat et les partis d'opposition, Zapatero se résout en mai 2010 à accélérer l'assainissement des finances publiques en présentant au Conseil de l'Europe un nouveau plan de réajustement. 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 a provoqué le plus la colère syndicale. Après avoir envisagé une journée de mobilisation générale à laquelle elles renoncent, les CCOO et l'UGT se contentent de soutenir l'appel à la grève des syndicats de fonctionnaires le 2 juin 2010, mouvement qui connaîtra peu de succès. 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.

2.2. Le dialogue social fragilisé par la crise (2008-2012)

Il aura fallu que le plan de rigueur de 2010 s'attaque à la réforme des retraites pour sortir les organisations syndicales de leur soutien tacite à l'action du gouvernement. C'est le fait que deux propositions précises concernant les retraites apparaissent dans le document sans aucune concertation préalable qui a mis le feu aux poudres. 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. Les deux mesures, qui n'avaient été annoncées publiquement ni aux partis politiques, ni aux partenaires sociaux, ont immédiatement suscité l'indignation des syndicats. Cette méthode rompt avec la tradition jusque-là consensuelle d'adoption des réformes des retraites. Les réformes récentes du système de retraite espagnol ont en effet toujours résulté d'une longue procédure de consultation et de négociation qui concernait aussi bien l'ensemble des partis politiques que les partenaires sociaux. Ce consensus a associé de manière privilégiée le gouvernement et les organisations syndicales y compris lorsqu'il s'est agi, à la fin des années quatre-vingt, d'introduire à côté du régime général par répartition un dispositif complémentaire par capitalisation (Tuchszirer, Vincent, 1997a). La volonté partagée par les acteurs politiques et sociaux de renforcer le régime par répartition a été affirmée en février 1995 avec la conclusion de l'accord politique appelé pacte de Tolède. L'engagement pris d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraite dans le long terme est depuis assuré par un fonds de réserve constitué par les recettes obtenues en période favorable et par une révision régulière des paramètres de financement suivie par une commission parlementaire. Cette méthode consensuelle avait jusqu'à présent résisté aux alternances politiques. La participation aux manifestations organisées contre le projet de révision des retraites n'a pas été aussi massive que l'attendaient les organisateurs.

Parallèlement à leur opposition vigoureuse à la réforme des retraites, les organisations syndicales sont revenues à la table des concertations tripartites sur la réforme du marché du travail. Les négociations n'ont pas abouti mais cela tient à l'intransigeance patronale. Tout au long des négociations du premier semestre 2010, le patronat a martelé 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 se sont achevées le 10 juin sur un constat de désaccord (Martín Puebla, 2011).

Le ministre du Travail a d'abord présenté un décret-loi difficilement adopté le 18 juin par le Congrès des députés. La validation a plus reposé sur des abstentions (du Parti populaire, droite et des partis nationalistes) que sur des votes en faveur du texte. Face à l'opposition vigoureuse des syndicats, le gouvernement a alors cherché un appui plus ferme des différentes composantes politiques et suspendu l'entrée en vigueur de la réforme du marché du travail à l'adoption d'une loi. Le processus parlementaire a peu modifié le texte initial qui s'applique depuis le 18 septembre 2010 (Vincent, 2010). 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 (voir annexe 2). Les syndicats ont voulu montrer l'opposition de la population à la réforme du marché du travail de septembre 2010 en appelant à une journée de grève générale le 29 septembre. La grève n'a pas eu le succès attendu, en comparaison, par exemple, de celles organisées contre les deux grandes réformes du marché du travail de 1994 et de 2002, la dernière ayant contraint le gouvernement de José-Maria Aznar (PP) à faire marche arrière sur les principales innovations dans le domaine de l'assurance-chômage. Le 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.

Signe fort de la panne du dialogue social entre organisations syndicales et patronale du début de la crise, les organisations syndicales et patronales n'avaient pas réussi à

renouveler en 2009 l'accord interprofessionnel (AINC) qui encadrait les négociations salariales sectorielles. L'AINC pour 2010, 2011 et 2012 a finalement été conclu 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.

Surtout, l'AINC généralise l'inclusion dans les accords collectifs sectoriels de « clause de décrochage » permettant à une entreprise connaissant des difficultés économiques de sortir de l'accord si une commission d'arbitrage paritaire l'y autorise. La modération salariale a été ensuite largement mise en œuvre au niveau sectoriel. Dans l'important secteur de la chimie par exemple, les fédérations patronales et syndicales se sont mises d'accord pour prolonger d'un an le précédent accord salarial arrivé à échéance en décembre 2009. La clause de révision qui y était incluse ne sera donc pas appliquée avant fin 2010. L'inflation réalisée en 2009 a été de 0,8 % alors que celle prévue dans l'accord 2009 avait été fixée à 2 %. Les interlocuteurs sociaux de la branche ont convenu de ne pas réajuster les salaires à la baisse mais de considérer le différentiel de 1,2 point comme l'équivalent d'une augmentation pour 2010. Si l'accord de la chimie ne pénalise pas trop les salariés, les sacrifices demandés dans d'autres secteurs ont été plus grands lorsque le rapport de force leur est plus défavorable, comme par exemple dans le secteur de la distribution.

Les parties signataires de l'AINC s'engageaient également à ouvrir des négociations bipartites sur la réforme de la négociation collective. Trois aspects devaient 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. La réforme de la négociation collective et la flexibilité du marché du travail sont donc un problème récurrent des politiques publiques espagnoles, que ce soit pour l'accroître ou pour la limiter, et un serpent de mer dans les débats entre organisations syndicales et patronales (Fundación 1° de Mayo, 2012). Le gouvernement Zapatero a réformé ces deux domaines avec prudence en respectant un certain équilibre entre les positions des interlocuteurs sociaux. La loi de septembre 2010 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). 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 de rupture et à agir dans l'urgence, ne partage plus cette volonté de privilégier le dialogue social.

3. Une réforme radicale de la négociation collective qui menace la pérennité de la démocratie sociale

En décembre 2010, les réunions de travail ont repris mais sous la contrainte d'une échéance butoir fixée à mars 2011 par le gouvernement. Faute d'accord, ce dernier se réservait la possibilité de fixer le nouveau cadre légal de la négociation collective. Alors qu'un accord semblait possible mi-mars 2011, le revirement complet de stratégie de la CEOE, qui a fait en sorte que les négociations soient rompues, a obligé le ministre du Travail à présenter un projet de loi au Parlement adopté 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 est de 8 mois pour ceux conclus pour deux ans et de 14 mois pour ceux d'une durée de validité supérieure). 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.

3.1. Les nouvelles conditions de la négociation collective

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 radicale. Le nouveau chef du gouvernement tient à se démarquer de son prédécesseur socialiste 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 [20] 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. En matière de fonctionnement du marché du travail, la loi prévoit une forte réduction du coût du licenciement, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique, 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 (voir annexe 3). 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 renforçant la négociation collective au niveau de l'entreprise. La priorité est désormais donnée aux accords d'entreprise sur les niveaux conventionnels supérieurs dans le but de prendre en compte les besoins particuliers de l'entreprise. 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, outre le fait que la définition des cas de figure les autorisant a été notablement élargie, en cas de désaccord entre l'employeur et les représentants des salariés, le dernier mot revient à la commission consultative nationale des conventions collectives (CCNCC) [21]. Ce processus obligatoire d'arbitrage est vivement contesté par les syndicats car cette commission n'est pas paritaire mais tripartite, avec des représentants de l'administration centrale. Pour les organisations syndicales, il s'agit d'une ingérence de l'Etat dans la négociation collective

20. 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, pouvait introduire des amendements. Cela n'a pas été le cas et le texte définitif a été voté par le Parlement le 6 juillet de la même année.
21. Les nouvelles fonctions de la commission ont été fixées dans un décret publié le 28 septembre 2012.

Pour les organisations syndicales, CCOO et UGT, cette loi est non seulement inefficace pour relancer l'économie et injuste pour les travailleurs, elle est, de surcroît, dangereuse pour l'emploi. L'analyse syndicale du nouveau dispositif est qu'il aura pour principale conséquence de permettre aux entreprises de licencier plus facilement et à un moindre coût. Les études portant sur les effets de cette réforme montrent plutôt un impact négatif sur l'emploi. L'une d'entre elle, par exemple, analyse les effets en termes de destructions d'emploi d'une baisse d'un point du PIB et montre que celles-ci ont quasiment doublé si l'on compare 2009 et 2012. Non seulement la réforme du marché du travail ne contre-carre pas les effets de la crise, comme l'argumente le gouvernement, mais elle semble les accentuer.

3.2. Une multiplication des conflits au niveau national

L'opposition à la réforme est très large dans la population. La mobilisation va d'ailleurs 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. 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, s'est une façon de sortir de l'impasse où les a menée l'intransigeance gouvernementale.

Ce mouvement a plusieurs fois rejoint ceux des salariés des secteurs d'activité touchés de plein fouet par les coupes budgétaires. Il s'agit tout d'abord de la fonction publique. En réponse aux baisses drastiques de salaire et aux suppressions de postes prévues en juillet par le dernier plan d'austérité du gouvernement [22], une manifestation massive des fonctionnaires appelée par le CSI-F (fédération indépendante des fonctionnaires), l'UGT et les CCOO, s'est déroulée le 19 juillet 2012 au soir. Phénomène inhabituel jusqu'alors, la manifestation officielle a été précédée des nombreuses protestations spontanées des fonctionnaires, nombre d'entre eux allant travailler en noir en signe du deuil de la fonction publique, descendant devant leur lieu de travail à la mi-journée ou se rassemblant devant le siège du Parti populaire. Les agents publics des collectivités territoriales, tout aussi gravement touchés par les coupes budgétaires, se sont souvent mobilisés dans les derniers mois. Autre secteur victime de l'austérité : le charbon. L'Espagne a également connu une série de grèves dans les industries minières tout au long des mois de mai et de juillet et de « marches noires » convergents sur la capitale pour protester contre la réduction de 63 % des aides au secteur du charbon pour l'année 2012.

La mobilisation contre la politique d'austérité du gouvernement ne faiblit pas depuis le début de l'année 2013. D'une part, le collectif tente de faire aboutir un appel à un referendum citoyen contre les coupes dans les budgets sociaux et la réforme du marché du

22. Le plan prévoit la réduction des dépenses publiques de 65 milliards d'euros sur deux ans. Pour les fonctionnaires, cela se traduira par une augmentation des heures travaillées et une réduction des primes de Noël équivalent à une baisse d'environ 7 % de leur rémunération.

travail. D'autre part, des journées d'action sont régulièrement convoquées. La dernière en date, le 10 mars 2013, a vu d'importants défilés dans une centaine de ville.

Conclusion

La réforme de la législation du travail a indéniablement déséquilibré les rapports entre les directions d'entreprise et les salariés. Les syndicats se retrouvent dans une position fragilisée qui les poussent à accepter des baisses de salaires supérieures à celles négociées dans d'autres pays européens et des conditions de travail dégradées. Dans un pays où l'implantation syndicale est faible dans l'entreprise, les représentants du personnel sont soumis, à ce niveau, aux aléas du corporatisme d'entreprise. Le soutien des salariés aux syndicats qui s'engagent dans des négociations de maintien de l'emploi illustre les difficultés pour les représentants d'entreprise de résister au chantage et aux pressions des directions. Ceux-ci intériorisent qu'il est nécessaire que les salariés ajustent à la baisse leurs conditions de travail pour maintenir leurs emplois. Et il est vrai que, dans certaines entreprises, le recours à la flexibilisation a permis d'éviter des licenciements, voire de favoriser des embauches comme dans l'automobile.

L'autre volet de la réforme de la négociation collective donne des marges de manœuvre plus importantes aux pouvoirs décisionnaires des employeurs. Ce sont les petites entreprises qui devraient avoir le plus recours à ce mode de flexibilisation, laissant les salariés concernés à la merci des décisions managériales. Cette flexibilité extrême, couplée à la réduction du coût des licenciements, explique qu'un des premiers effets constatés de la réforme du marché du travail a été l'accroissement du chômage.

Une conscience collective majoritaire existe dans la population, qu'elle la manifeste ou non, sur le caractère injuste des réductions des dépenses budgétaires ainsi que sur le caractère régressif de la réforme du marché du travail. Ce sentiment est renforcée par les soupçons de corruption qui pèsent sur les dirigeants du parti populaire, jusqu'au premier d'entre eux, le Président du gouvernement. Les deux précédentes grèves générales, bien que fortement suivies, n'ont pas modifié la position de l'exécutif et les organisations syndicales n'envisagent pas, pour l'instant, d'aller au-delà dans ce type d'action. 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 réforme, 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 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.

Bibliographie

Fundación 1° de Mayo (2012), *Las reformas laborales en España y su repercusión en materia de contratación y empleo. Cincuenta y dos reformas desde la aprobación del Estatuto de los trabajadores en 1980*, Informe Fundación 1° de Mayo, février.

Lago Peñas J.-M. (2013), « Un análisis cuantificado de los efectos de la reforma laboral sobre el empleo », Fundación 1° de mayo, coll. Estudios, Madrid, janvier.

Martín Puebla Eduardo (2011), « Espagne : radiographie d'une réforme », *Revue de droit du travail*, septembre 2011, p.521-530.

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.

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

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.

Annexe 1

Les acteurs nationaux : organisations syndicales et patronale

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 se 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 et la rupture avec le PSOE*

Créée à la fin du XIX^{ème} 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

L'organisation patronale : la CEOE

La représentation économique et sociale du patronat espagnol se fait au travers d'une seule organisation, 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 l'organisation 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.

Annexe 2

Loi du 18 septembre 2010 portant réforme du marché du travail

Réduire l'attractivité des CDD

- Une règle, adoptée en 2006, prévoit que le salarié en CDD qui occupe le même emploi pour le même employeur pendant 24 mois sur une période de 30 mois, suite à la conclusion de deux ou plusieurs CDD, devient un salarié permanent. La nouvelle loi rend cette règle plus favorable aux salariés en permettant cette requalification en travailleur permanent même en cas de changement de fonction ou de changement d'employeur dans le même groupe d'entreprises, ou suite à un transfert d'entreprise.
- Une durée maximale de trois ans (prolongeable de 12 mois par accord collectif) pour les CDD conclus pour une tâche définie est établie. Dans le cadre du processus parlementaire, une dérogation a été introduite pour le secteur de la construction qui peut, par accord collectif, se soustraire à ces limitations.
- Dans le cas de la transformation d'un CDD en CDI, l'employeur doit informer le salarié 10 jours après le fait générateur de son changement de statut.
- L'augmentation de l'indemnité de fin de CDD (en dehors des apprentis, stagiaires et remplaçants) de 8 jours par année travaillée à 9 jours en 2012, 10 jours en 2013, 11 jours en 2014 et 12 jours en 2015 est actée.

Modification des règles du licenciement

- Les causes de licenciement économique sont formulées dans un sens plus libéral : l'entreprise doit prouver sa situation économique négative mais aussi le lien raisonnable (alors que le décret-loi parlait de lien raisonnable minimal) entre cette situation et les licenciements. L'interprétation de cette nouvelle formulation relève du juge (pour les licenciements individuels) ou de l'administration du travail qui doit autoriser les licenciements collectifs si les représentants des travailleurs et la direction ne sont pas parvenus à un accord.
- Cette notion de caractère raisonnable n'existait pas jusque-là et devrait encourager les employeurs à recourir à des licenciements justifiés (indemnisés 20 jours par année travaillée) au lieu de systématiquement emprunter la voie du licenciement injustifié, lourdement indemnisé (45 jours dans le contrat ordinaire), pour éviter les procédures judiciaires.
- La procédure de licenciement individuel est assouplie. La période de préavis est ramenée de 30 à 15 jours. Le non respect de la procédure de licenciement n'emportera pas la nullité de la décision, et donc la réintégration du salarié, mais uniquement une indemnisation pour licenciement injustifié.
- Le fonds de garantie des salaires (*Fondo de Garantía Salarial*, FGS) prendra à sa charge une fraction de l'indemnité que l'employeur devrait verser pour un licenciement. Sur la base d'une indemnité de 20 jours de salaire par année travaillée (licenciement justifié), le FGS prendra à sa charge 8 jours et l'employeur 12. Rappelons que si l'employeur choisi la voie du licenciement « injustifié » (*improcedente*) l'indemnité est de 45 jours.
- Le CDI spécial lancé en 1997 dans l'objectif de réduire la précarité de l'emploi (qui comporte une indemnisation de licenciement de 33 jours) est étendus à presque tous les publics.

Améliorer la flexibilité interne

- La loi redéfinit les situations dans lesquelles l'employeur peut changer unilatéralement les conditions de travail (horaires, obligations, salaires, etc.). Elle autorise désormais l'employeur à modifier ces conditions de travail pour éviter l'évolution négative de l'entreprise.
- La réduction du temps de travail requise pour basculer dans le régime du chômage partiel passe d'une réduction minimale d'au moins un tiers du temps de travail à 10 %. La limite supérieure est de 70 %. Le chômage partiel est également rendu plus avantageux pour les employeurs dans la mesure où la réduction des cotisations sociales pour les salariés en chômage partiel passe de 50 à 80 % si l'entreprise propose des mesures actives (telles que des actions de formation).
- La prestation pour chômage partiel sera calculée en fonction des heures et non plus des jours chômés.
- Les clauses de décrochage des accords collectifs sectoriels pour les entreprises en difficulté économique sont rendues possibles. La décision de pratiquer des salaires inférieurs doit faire l'objet d'un accord entre l'entreprise et les représentants des travailleurs.

Augmenter l'emploi des jeunes

- La réforme cherche à rendre plus attractif l'apprentissage pour les employeurs, principalement en supprimant les contributions sociales. Ainsi, pour les contrats d'apprentissage conclus jusqu'à la fin de 2011, le gouvernement subventionnera la totalité des contributions sociales payées tant par l'employeur que par l'apprenti. De plus, ce dernier bénéficiera de l'assurance chômage. Le gouvernement subventionnera également tout emploi proposé à un jeune rencontrant des difficultés pour intégrer le marché du travail à hauteur de 800 euros pendant trois ans.

Améliorer les services de placement.

- Les agences de placement privées, qui ne pouvaient être que des organisations non lucratives, peuvent désormais être des entreprises à but lucratif.

Annexe 3

La loi 3/2012 du juillet 2012 sur les « mesures urgentes pour la réforme du marché du travail »

En matière de créations d'emploi

- Création d'un nouveau contrat, réservé aux entreprises de moins de 50 salariés, dont la période d'essai peut durer un an.
- Réduction des cotisations sociales lors de la création d'emplois permanents pour certains publics : jeunes de moins de 30 ans, chômeurs de plus de 45 ans.
- Rétablissement de l'interdiction d'enchaîner des contrats temporaires pendant plus de 24 mois avec un même salarié.
- Création d'un compte formation qui suit le salarié tout au long de sa vie professionnelle et est abondé par un droit à 20 heures de formation annuelle payées par l'entreprise

En matière de rupture du contrat de travail

- En cas de licenciement *improcedente* (injustifié), l'indemnité est ramenée pour l'ensemble des contrats de travail, à 33 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 24 mois de salaire). Elle était précédemment de 45 jours de salaire par année d'ancienneté (avec un maximum de 42 mensualités).
- L'appréciation qui motive le licenciement pour absentéisme injustifié d'un salarié n'est plus évaluée en relation avec le niveau de cet absentéisme pour l'ensemble du personnel de l'entreprise mais individualisée.
- L'autorisation administrative de licenciement est supprimée.
- Les motifs de recours au licenciement économique, qui reste indemnisé à hauteur de 20 jours par année d'ancienneté, sont étendus afin de donner plus de sécurité juridique aux employeurs qui procèdent à de tels licenciements.
- Les licenciements économiques collectifs sont rendus possibles dans les organismes publics.
- Interdiction des mises à la retraite par l'employeur.

En matière de négociation collective

- Le maintien des avantages acquis dans le cadre des accords collectifs arrivés à échéance ou dénoncés (principe d'*ultractividad*) est limité à un an (deux ans dans le décret royal de février).
- Les accords d'entreprise ont priorité sur les conventions collectives de niveau supérieur en matière d'organisation du temps de travail, de rémunérations, de mobilité interne…
- Les employeurs peuvent faire valoir des raisons économiques, techniques ou organisationnelles pour procéder unilatéralement à des modifications substantielles des contrats de travail (temps de travail, heures complémentaires des contrats de travail à temps partiel, mobilité géographique et fonctionnelle…).
- En l'absence d'accord collectif sur la répartition du temps de travail annuel, l'employeur peut en distribuer 10 % de manière flexible.

- Les entreprises qui accusent deux trimestres de pertes consécutives pourront déroger aux conditions de la convention collective de secteur. En cas de désaccord entre l'employeur et les organisations syndicales sur l'application de cette clause dérogatoire, la Commission consultative nationale de la négociation collective statue sur ce désaccord dans un délai de 25 jours.

France

Démocratie sociale ou nouveau corporatisme ?

Jean-Marie PERNOT [23]

Malgré les tensions provoquées par le développement des politiques néolibérales, la France reste une référence significative de l'ainsi nommé modèle social européen : des systèmes publics de prise en charge collective en matière de retraites, santé, chômage, maternité, handicaps, etc., en partie gérés paritairement entre les interlocuteurs sociaux et l'État ; des services publics assez largement étendus en matière de transports, d'énergie, d'éducation ; un appareillage de négociation collective et de dialogue social qui évoque la définition de la « démocratie sociale » énoncée dans l'introduction de cette étude.

La mise en cause de ce « modèle » social a été largement documentée dans les domaines de la santé, du logement, des retraites, etc. (par exemple IRES, 2009). La principale source de ces remises en cause réside dans une évolution économique qui sape tendanciellement les bases de l'État social. La crise de l'emploi survenu entre 2007 et 2008 a propulsé le taux de chômage à un niveau très élevé (au dessus de 10 % selon la définition de l'OIT) avec, de plus, un net accroissement du chômage de longue durée (+ 500 000) au cours de ces deux années. Si les transferts sociaux, plus importants en France que dans la plupart des autres pays européens, ont bien servi d'amortisseurs au moment le plus aigu de la crise, il n'en reste pas moins que les inégalités ont continué d'augmenter fortement (INSEE, 2012) mettant à mal de nombreux pans du modèle social.

On s'arrêtera ici sur la seule composante retenue dans ce rapport, celle relatif à la démocratie sociale entendue comme articulation entre trois composantes : le droit qui encadre la relation sociale, l'action publique dans ce domaine conduite par les pouvoirs publics (locaux ou nationaux) et les différentes arènes de la négociation collective et/ou du dialogue social.

Le nouvel épisode de crise économique ouvert depuis 2007 survient dans un moment particulier et particulièrement instable de redéfinition des relations entre l'État, les syndicats et les organisations d'employeurs. Depuis le début des années 70, le domaine de la négociation collective a beaucoup évolué avec, au niveau central, des formes diverses d'articulation entre la loi et la négociation interprofessionnelle et, en bas, un développement de la négociation d'entreprise en trois étapes : d'abord la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise et du délégué syndical (loi du 17 décembre 1968), ensuite le temps de la négociation collective obligatoire à ce niveau (lois Auroux, 17 novembre 1982), enfin le développement d'une autonomie progressive par rapport aux normes de niveau supérieur.

On s'intéressera ici successivement aux évolutions de la négociation collective avant de conclure par l'examen de leur articulation et de leur contribution à la vitalité de la démocratie sociale.

23. Chercheur à l'IRES.

Les dernières années ont vu éclore de nombreux lieux de négociation ou de dialogue qui sont venus diversifier le paysage de la démocratie sociale : au sein des groupes, au sein des entreprises dites « européennes », au niveau des territoires comme au niveau européen. Il n'en reste pas moins que le tissu de la négociation collective reste organisé à travers les trois niveaux traditionnels que sont le niveau national interprofessionnel, le niveau de la branche et celui de l'entreprise. Ce sont ces trois niveaux que nous allons d'abord parcourir.

1. Un renforcement paradoxal du dialogue interprofessionnel

A l'heure où la tendance dominante en Europe est plutôt celle de la décentralisation de la négociation collective, la situation française peut paraître paradoxale puisqu'elle affiche une certaine densification de la négociation au niveau centralisé. Ce renouveau doit peu au sursaut de la crise mais doit beaucoup en revanche à des facteurs bien nationaux révélés par les mouvements sociaux récurrents depuis 1995 souvent lus comme un « déficit de démocratie sociale » ou un excès de l'interventionnisme étatique. De la loi de 2004 (dite loi Fillon) qui affirme dans son préambule la nécessité d'une consultation des interlocuteurs sociaux à celle de janvier 2007 (dite loi Larcher) qui l'impose, le chemin s'est accéléré avec comme objectif une « amélioration de la démocratie sociale » dont la réforme de la représentativité des syndicats apparaît rétrospectivement une condition préalable.

1.1. Loi et /ou négociation, un dilemme bien français

La forme d'articulation entre la loi et la négociation tenue pour ordinaire dans les années 70 était celle où un accord national entre interlocuteurs sociaux, avec ou sans présence officielle de l'État, se traduisait en loi marquant un progrès dans la reconnaissance des droits individuels et collectifs des travailleurs. Ainsi, la loi du 16 juillet 1971 instituant la formation professionnelle continue était la traduction législative de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur « le droit individuel à la formation professionnelle » signé par l'ensemble des interlocuteurs sociaux. La période des années 1970 est d'ailleurs plus généralement marquée par plusieurs accords interprofessionnels traduits en loi et apportant une amélioration pour les salariés (mensualisation des salaires ouvriers, protection sociale complémentaire, sécurité de l'emploi), ce qu'Alain Supiot appela en son temps la « négociation légiférante » (Supiot, 1996).

Cette abondance de négociations centralisées provient en droite ligne de mai 1968 et d'une rupture avec la période antérieure où le patronat refusait le principe même de la négociation interprofessionnelle hormis celle, institutionnalisée, du paritarisme (Weber, 1991). La pratique s'est distendue après 1976, malgré quelques relances à l'initiative du gouvernement de R. Barre sur les conditions de travail (1978) ou au début de l'ère Mitterrand sur le temps de travail (1982). L'échec de la négociation interprofessionnelle de 1984 sur la flexibilité a marqué en quelque sorte le chant du cygne provisoire de ce type d'accord. D'ailleurs, au début des années 1990, lorsque l'Europe connaît un grand nombre de « pactes sociaux » selon des contours divers (Pochet, Fajertag, 2001), la France a semblé y échapper à peu près totalement [24]. Une relance en 1989, puis une autre en 1995, ont donné naissance à des accords- cadres interprofessionnels à décliner dans les branches, mais ces déclinaisons ont été à peu près inexistantes.

Presqu'exceptionnelle, la négociation des conventions de conversion en 1987 vient comme conséquence de la suppression par le gouvernement de l'autorisation préalable au licenciement délivrée par l'administration. Elle signale un autre type d'articulation entre

24. On ne saurait toutefois négliger le domaine du paritarisme (conventions chômage, systèmes complémentaires de retraite, formation professionnelle) qui, tout au long de la période, a continué à assurer une liaison interprofessionnelle et des systèmes d'alliance entre parties prenantes : patronat, syndicats de salariés et État.

loi et négociation, cette dernière venant comme mode de gestion des conséquences de décisions publiques prises unilatéralement (Groux (dir), 2010).

Une nouvelle vague se montre après 1998, à l'initiative du nouveau MEDEF d'Ernest Antoine Seillière après la décision prise par le gouvernement de L. Jospin de légiférer sur la durée du travail. Cette relance s'est traduite par neuf chantiers dits de « refondation sociale », mis en œuvre entre 1998 et 2002 au nom de « l'autonomie des partenaires sociaux » face à l'État. Il s'agissait en grande partie d'une machine de guerre contre le gouvernement de gauche coupable de la loi sur les 35 heures. Dès le retour de la droite aux affaires (2002), le MEDEF signait la fin de la récréation et s'en remettait à un gouvernement ami pour défaire et réformer selon ses souhaits.

Après un « blanc » relatif entre 2002 et 2006 [25], la négociation interprofessionnelle refait surface et augure d'une nouvelle ère marquée par la rénovation de l'articulation entre loi et négociation. Loi négociée préalablement avant son écriture par le gouvernement ou dévolution de l'application de décisions gouvernementales aux interlocuteurs sociaux ont relancé le niveau interprofessionnel de négociation et constituent désormais les deux formes majeures d'articulation entre loi et négociation (Groux, Mériaux, Duclos, 2009).

1.2. Démocratie sociale ou crypto corporatisme ?

Le protocole additionnel ajouté au traité de Maastricht (1992) apporte une innovation en Europe en envisageant la possibilité pour les « partenaires sociaux » européens (CES, UNICE, CEEP [26]) de s'autosaisir d'un sujet social aux fins d'une négociation qui, si elle aboutit, peut trouver un développement de deux types dans l'espace communautaire: soit une traduction fidèle dans une directive, soit une déclinaison par le même moyen (négociation centralisée) dans les états membres. Cette disposition a été introduite dans le Traité européen à Amsterdam en 1997 (articles 138 et 139).

D'une certaine manière, la loi du 31 janvier 2007 sur « la modernisation du dialogue social » (dite loi Larcher) qui fait obligation au gouvernement de solliciter les interlocuteurs sociaux préalablement à toute élaboration législative dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et des relations de travail semble résonner en écho à cette disposition puisqu'elle crée une contrainte pour le pouvoir politique de devoir passer les réformes d'ordre social par le filtre de la négociation. Promulguée après le catastrophique épisode du Contrat nouvelle embauche en 2006, cette nouvelle procédure visait à éviter les logiques de passage en force du politique dans des domaines où la négociation sociale est considérée comme un supplément d'efficacité et de démocratie dans le processus d'élaboration de la norme.

La loi présente quelques limites, par exemple cette disposition excluant les « cas d'urgence » autorisant le gouvernement à légiférer directement [27], la qualification de l'urgence appartenant au seul gouvernement. Par ailleurs, elle exclue de son champ les propositions législatives d'initiative parlementaire, un moyen souvent détourné utilisé par le gouvernement, par exemple pour imposer certaines règles au travail du dimanche (en 2008) et le rallongement des durées de cotisations pour la retraite (le passage à 41,5 annuités en 2008) [28].

Elle permet également des contournements puisque le gouvernement n'est nullement tenu par les conclusions de la négociation entre les interlocuteurs sociaux. Il en a fait la preuve, par exemple en 2008, en introduisant dans la loi du 20 août 2008 portant « rénovation de

25. On ne peut tenir pour sérieuse la consultation des syndicats à propos de la réforme des retraites de 2003 (Pernot, 2010).
26. CES, Confédération européenne des syndicats ; UNICE Union des industries de la communauté européenne ; CEEP, Centre européens des entreprises publiques.
27. L'urgence avait été évoquée par D. De Villepin pour justifier l'imposition du CPE « en procédure d'urgence » à l'Assemblée.
28. Lors de la conférence sociale de juillet 2012, le président de la République a annoncé que la « constitutionnalisation » des principes de la loi Larcher concernerait également les propositions de loi d'initiative parlementaire.

Encadré

La concertation avant la loi

La loi du 31 janvier 2007 (extraits de l'article L 101-1 modifié du Code du travail)

L'esprit de la réforme est résumé dans les premières phrases : « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.

A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. »

la démocratie sociale et réforme du temps de travail » un module sur le temps de travail qui n'avait nullement été abordé lors de la discussion de la position commune qui avait préparé le projet de loi. Cet ajout connaissait de plus l'opposition de toutes les organisations syndicales [29].

Malgré ces contre-exemples, plusieurs phases de négociation-concertation se sont déroulées en 2008 et 2009 : l'accord sur la modernisation du marché du travail, le 11 janvier 2008 ; la position commune sur « la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme » le 9 avril 2008 ; l'accord sur la GPEC du 14 novembre 2008, l'accord du 23 décembre 2008 relatif à l'assurance chômage, l'accord sur la formation permanente et les parcours professionnels du 7 janvier 2009. Cette phase ambigüe s'est achevée dans le conflit des retraites de 2010 qui a marqué un point de rupture entre le mouvement syndical, toutes tendances confondues, et la présidence Sarkozy-Fillon.

Au début de l'année 2009, deux manifestations très massivement suivies ont été organisées par le mouvement syndical qui a précédé le long conflit des retraites de l'automne 2010 qui a montré l'ampleur de la dégradation des rapports entre les syndicats et le gouvernement. Pour calmer un climat social dégradé dans les entreprises et éviter que cela ne brise toute possibilité de poursuivre des accords, le MEDEF a pris l'initiative, dès la fin du conflit des retraites, pour l'organisation de discussions bilatérales avec les organisations syndicales hors de la présence de l'État (Freyssinet, 2012). Le 10 janvier 2011, un « agenda social » a été adopté qui a donné lieu à une suite de négociations dont certaines ont conduit à la signature d'un Accord national interprofessionnel (ANI), d'autres s'enfonçant dans un lent enlisement : certaines négociations étaient déjà programmées soit qu'elles soient « statutaires » comme les retraites complémentaires ou l'assurance chômage, soit qu'elles soient rendues obligatoire par déclinaison de règles communautaires comme celle sur l'APEC(association pour l'emploi des cadres) ; d'autres ont conduit à une succession d'accords comme l'emploi des jeunes (4 accords). Mais l'État s'accommodait mal d'une telle volonté de contracter hors de son orbe. Il a repris la main en imposant (par la voie parlementaire) aux interlocuteurs sociaux de négocier quatre thèmes issus d'engagements assez vagues de discours présidentiels (les contrats d'alternance, les règles d'adhésion à des groupements d'employeurs, la sécurisation des parcours professionnels, le partage de la valeur ajoutée) avec quatre mois pour conclure (Freyssinet,

29. De même la renégociation de la convention chômage en 2009 a vu sa portée amoindrie par deux décisions non négociables du gouvernement : d'une part la fusion de l'UNEDIC, et de l'ANPE dans le pôle emploi, qui, au passage, a enterré le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) négocié par les interlocuteurs sociaux en 2000 ; d'autre part, la décision prise en septembre 2008 d'instaurer le principe de « l'offre raisonnable d'emploi » qui a modifié les conditions d'accès à l'indemnisation, domaine relevant « normalement » de la négociation paritaire.

2011). Au total, 11 thèmes étaient à l'agenda de 2011, plus 4 arrivés en cours de route, en tout huit ANI ont été signés avec des configurations syndicales différentes.

Ces cadences infernales n'allaient pas se détendre avec le changement politique de 2012, bien au contraire. La volonté du pouvoir issu des urnes au printemps a été annoncée lors de la campagne électorale et, de manière plus détaillée, lors de la conférence sociale tenue en juillet 2012. Un nombre considérable de chantiers était prévu dans la feuille de route transmise par le gouvernement aux interlocuteurs sociaux, dont certains ont été ouverts dès l'automne 2012 : contrats de génération et contrats d'avenir, rapidement conclus par des accords unanimes ; il en a été autrement de l'ANI du 11 janvier 2013 : « Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés », qui portait sur les points mentionnés dans la feuille de route. L'accord était accepté par une partie du mouvement syndical (CFDT, CFTC, CFE-CGC) tandis qu'une autre partie s'y est vigoureusement opposée (CGT, Force ouvrière). Alors que l'accord disputé connaissait une fidèle traduction législative, les préoccupations du gouvernement étaient déjà tournées vers la conférence sociale suivante, prévue les 20 et 21 juin 2013. Cette deuxième conférence du quinquennat Hollande devait faire un premier bilan de l'année écoulée depuis la conférence précédente et poursuivre ce que le communiqué du gouvernement présente comme un « dialogue approfondi entre l'État et les partenaires sociaux (…) pour définir un calendrier précis et partagé ».

Ainsi, avec des heurts et des moments de reflux, c'est bien un processus de stabilisation d'un type nouveau de relations entre l'action publique et la négociation centralisée qui s'installe au cœur de la régulation sociale. Il serait tentant de le qualifier de « néo-corporatiste » tant il revêt les formes de cet idéal type utilisé dans les années 80 pour décrire certains modes de régulation sociopolitiques (Rehfeldt, 2009). Mais ce modèle théorique présuppose deux conditions : d'une part, la capacité de chacun des acteurs d'assurer une certaine homogénéité de sa représentation ; d'autre part, l'autonomie de chacun des acteurs de cette relation triangulaire. Sur ces deux points, des progrès restent à enregistrer : le camp syndical est divisé comme on ne l'avait pas vu depuis longtemps, la réforme des règles de représentativité n'ayant nullement contribué à réduire ces divisions ; d'autre part, l'autonomie syndicale n'est guère assurée pour toutes ses composantes, qu'il s'agisse de l'autonomie matérielle inexistante pour certaines organisations dépendant étroitement de l'aide publique (ou privée) ; ni en matière d'indépendance cognitive, certaines centrales syndicales affichant des proximités de pensée plus manifestes avec le patronat qu'avec leurs « partenaires » syndicaux [30].

Par ailleurs et dès lors que la main très visible de l'État ne semble jamais très éloignée de la table des négociations, la qualification de crypto-corporatisme paraît mieux convenir à un tel dispositif. Elle a un contenu moins conceptuel que descriptif et elle est justifiée par le rôle important des services de l'État dans la négociation centralisée entre les interlocuteurs sociaux. Une fois acquis, l'accord fait l'objet d'une traduction dans le droit qui reste une prérogative du Parlement, du moins dans sa version française, c'est-à-dire une prérogative concédée au cas par cas par le gouvernement comme on a pu le voir lors de la retranscription de l'ANI du 11 janvier 2013 [31].

30. Voir, par exemple, « Approche de la compétitivité française », juin 2011, document commun CFDT CFE-CGC CFTC MEDEF CGPME UPA, issu des travaux de la « Délibération sur la politique industrielle et économique » ouverte le 23 décembre 2009 dans le cadre de l'agenda social 2009 des partenaires sociaux.
31. Tout comme le gouvernement précédent qui s'était arrogé le droit d'ajouter tel ou tel élément d'un ANI à l'occasion de son passage devant le Parlement. Le contenu de l'ANI du 11 janvier 2013 émanait directement de la feuille de route transmise aux interlocuteurs sociaux à l'occasion de la conférence sociale de juillet 2012. Son contenu était conforme aux intentions affichées dans ce document qui, d'ailleurs, répondait de très près aux revendications patronales formulées depuis de longues années.

Il peut être tentant de se réjouir d'une telle évolution qui place le mouvement syndical ainsi que les organisations patronales au cœur du processus décisionnaire de l'État. Dans une société complexe, l'association des « corps intermédiaires » à la production de l'action publique paraît efficace et renforce la démocratie sociale. On peut aussi évoquer un processus d'intégration dans l'État dangereux pour des confédérations syndicales déjà soupçonnées d'entretenir un lien très distancié avec leur base.

2. La négociation de branche

Cœur historique de la négociation collective en France, la négociation de branche a connu une évolution considérable au cours des années récentes.

2.1. Un univers fragmenté

Les organisations d'employeurs ont été historiquement rétives à la négociation collective. Ils s'y sont résolus après la deuxième guerre mondiale au niveau des branches dans un contexte où l'attitude d'une grande partie du patronat pendant l'occupation contraignait à une certaine discrétion dans l'espace politique français. Une forme de résistance passive a traversé les années 50 et 60 jusqu'à ce que 1968 ne provoque une accélération de la couverture conventionnelle des salariés. Dès lors, deux facteurs vont accélérer le processus : d'une part l'action de l'État au cours des années 1980, le ministère du Travail mettant beaucoup d'ardeur dans la convocation des interlocuteurs sociaux pour les « aider » à mettre en place leur conventions collectives ; d'autre part, un engagement parfois concurrentiel des organisations patronales qui utilisent les conventions collectives pour organiser leurs propres segments de marché (Jobert, 2000).

Le produit de ces deux dynamiques a crée un univers fragmenté à l'extrême où cohabitent plus de 700 conventions collectives dont 61 % couvrent moins de 5000 salariés (Freyssinet, 2012) tandis que les 75 premières couvrent 11 millions de salariés (Jobert, Bévort, 2011). Près de 500 conventions ont plus de 20 ans d'âge et 39 % d'entre elles n'ont connu aucune actualisation au cours des cinq dernières années (selon le bilan annuel de la négociation collective en 2011). Certaines micro conventions ne servent au patronat qu'à diviser les salariés tandis que les plus grandes se contentent d'assurer le service *minimum* légal, à savoir les classifications tous les cinq ans et la formation continue à travers les OPCA dont le dynamisme en matière de formation professionnelle est de plus en plus contesté. Les salaires *minima* sont dans un grand nombre de conventions révisés sous l'empire des augmentations du SMIC, un tiers environ des minimas de branche étant (selon les moments) établis en dessous du SMIC ce qui en dit long sur le rôle régulateur de la branche. En réalité, la politique des salaires ne relève pas, en France, de la négociation de branche mais renvoie d'un côté à la négociation d'entreprise et, de l'autre, à la politique du SMIC.

2.2. Un faible contenu normatif

Il convient de nuancer une telle généralisation, un examen plus fin des différentes branches montrant des situations différentes entre les « anciennes » branches et les nouvelles (HCR, Communication, Syntec, etc…). Malgré des tendances réduisant leur rôle référentiel, les branches de l'industrie (en particulier la métallurgie) continuent de conserver un rôle d'orientation des tendances, en matière de négociation salariale par exemple. Des différences existent par ailleurs sur les fonctions « secondaires » de la négociation collective de branche. Jobert et Bévort (2011) distinguent en effet quatre autres fonctions attribuables à la branche : la première est celle qui vient d'être évoquée, la régulation des normes essentielles du rapport salarial (emploi, salaires, etc.). On a vu que cette partie était en déclin. La seconde renvoie aux transformations de l'activité économique, la

branche étant le lieu pertinent pour l'observer et, éventuellement l'aménager. C'est le cas dans certaines branches relevant de nouveaux domaines (nouvelles technologies, autonomisation de certaines activités se séparant de branches plus anciennes, par exemple Syntec). En troisième lieu, la branche peut fonctionner comme médiation de l'action publique, dans les deux sens : du monde professionnel vers les pouvoirs publics (mais elles sont sur ce plan largement concurrencées par les pressions directes des grandes entreprises), ou dans l'autre sens, de l'action des pouvoirs publics vers les mondes professionnels ; ce rôle reste en puissance et s'affirmeraient dans l'hypothèse où les pouvoirs publics renoueraient avec les politiques sectorielles ; enfin, la branche peut encore être le lieu d'une expertise partagée en matière d'emplois (observatoires des métiers, commissions diverses). Ces différents registres d'usage de la branche montrent que celle-ci peut contribuer à certaines formes d'échange social même si se marque un net affaiblissement de son contenu en terme de promotion d'un progrès social pour les travailleurs.

Si elle a sous tendu toute la construction du système français de relations professionnelles depuis la fin de la première guerre mondiale, la branche a cependant perdu une grande partie de son rôle structurant : les grandes entreprises qui contrôlent les fédérations patronales à ce niveau se sont arrangées pour y instaurer une régulation *a minima* afin de libérer l'espace pour la négociation d'entreprise (*infra*) et les branches ont perdu leur caractère entrainant pour devenir des lieux de production de normes *a-minima* peu susceptibles d'assurer une protection des travailleurs notamment dans les PME où la négociation d'entreprise est plus faible.

3. La négociation d'entreprise, nouveau navire amiral

La négociation d'entreprise s'est invitée en trois étapes dans le système de relations professionnelles français, la dernière la hissant au rang d'institution centrale de la négociation collective.

3.1. Un mouvement à trois temps

Le premier est celui de la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise en 1968 [32]. Ce moment fondateur a inscrit le droit syndical aux frontières de l'entreprise en créant la figure centrale du délégué syndical. Jusqu'en 1982, cette reconnaissance a permis aux syndicats de s'implanter dans les entreprises mais s'est montré sans grande conséquence sur la fonction négociatrice à proprement parler [33].

La loi Auroux du 13 novembre 1982 sur la négociation collective introduit l'obligation annuelle de négocier dans les entreprises. Cette obligation porte alors sur les salaires, la durée et l'organisation du travail [34]. Elle introduit en parallèle la possibilité, dans certains domaines de déroger à la norme de niveau supérieur (la branche pour l'entreprise, la loi pour la branche) à la condition que l'accord ne soit pas l'objet d'une opposition des syndicats qui représentent une majorité de salariés.

Ce sont les élargissements successifs de cette possibilité qui vont transformer progressivement le sens de la négociation d'entreprise au cours des années 90 et surtout 2000. D'une part les thèmes mis à l'agenda de l'obligation annuelle de négocier sont allés croissants : l'aménagement de la durée du travail, les 35 heures au cours des années 1999 à 2001, l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, l'épargne salariale, l'emploi des travailleurs handicapés, des seniors. En outre, tous les trois ans pour les entreprises de plus de 300 salariés, il est obligatoire d'avoir une négociation sur la GPEC (gestion

32. D'abord convenu à Grenelle, l'accord a pris la forme de la loi en décembre 1968.
33. Si ce n'est dans le domaine de la santé sécurité au travail, rôle qui sera renforcé par la loi Auroux créant les CHS-CT.
34. Elle introduit également l'obligation de négocier annuellement dans les branches sur les salaires et tous les cinq ans sur les classifications.

prévisionnelle des emplois et des compétences), les modalités d'information et de consultation du CE sur la stratégie de l'entreprise, depuis 2012, les contrats de générations etc. [35].

D'autre part et par touches successives, la négociation d'entreprise a vu son rôle renforcé dans la production directe de la norme. La loi du 4 mai 2004 relative à « la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social », dite loi Fillon, introduit un changement majeur en prévoyant qu'en dehors de quatre domaines sanctuarisés au niveau de la branche ou de la loi (salaire *minimum*, formation professionnelle, protection sociale complémentaire, classifications), un accord d'entreprise peut déroger, y compris dans un sens moins favorable aux salariés que la norme de degré supérieur. C'est une évolution importante du droit du travail qui reconnaissait jusque-là le principe de faveur, c'est-à-dire que la négociation dans l'entreprise ne pouvait que déroger favorablement par rapport à la situation négociée dans la branche ou assurée par loi. Dans le même temps, trois dispositifs permettaient d'encadrer, en fait de limiter, l'usage de cette dérogation : d'une part, la loi élargissait la possibilité d'opposition pour les organisations majoritaires ; d'autre part, les négociateurs de branche pouvaient « verrouiller » d'autres thèmes ainsi exclus de la possibilité de déroger dans l'entreprise ; enfin, la dérogation pouvait être invalidée a posteriori par une commission paritaire de branche. En 2008 et en 2013, de nouveaux textes vont permettre d'entrer dans ce nouvel âge de l'accord d'entreprise, celui où il se substitue (au moins potentiellement) aux règles publiques de droit du travail.

3.2. Compétitivité des entreprises et consécration du corporatisme

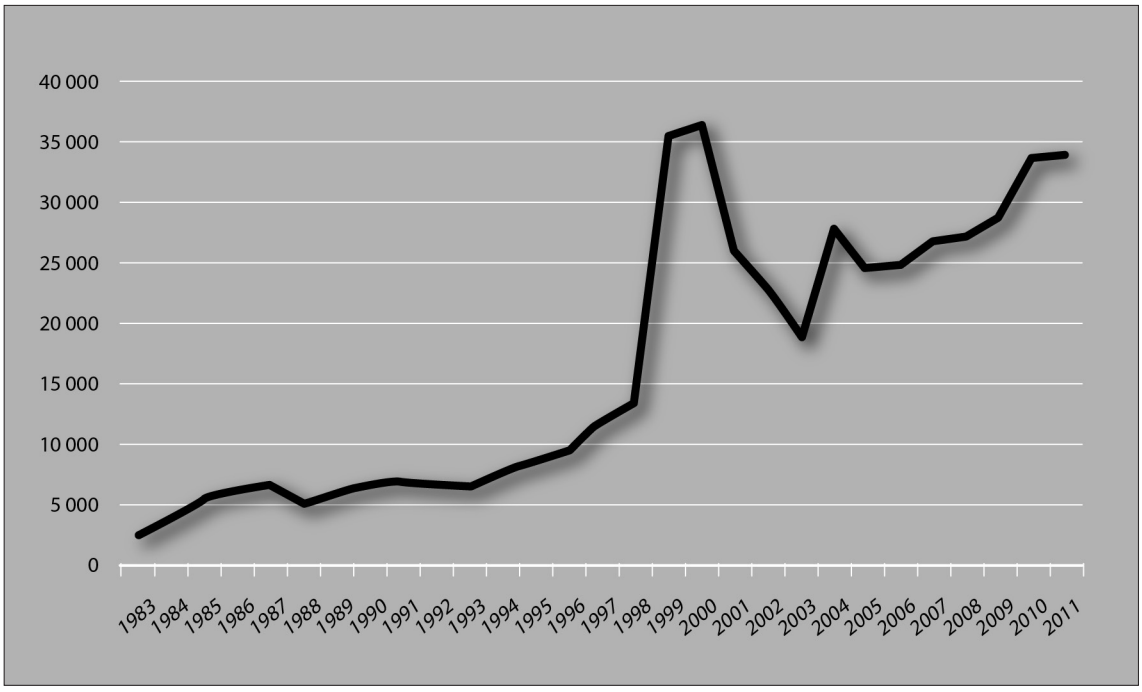
Depuis la loi du 20 août 2008, la négociation d'entreprise a encore accru son emprise sur les relations professionnelles. Tout d'abord, la loi élargit les possibilités de négociation dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux [36]. Mais la loi a également poursuivi les voies indiquées dans celle de 2004 qui encadrait encore la pratique de la dérogation. Elle avance vers une décentralisation renforcée même si, en l'occurrence, elle est circonscrite à la question du temps de travail : abrogeant au passage certaines dispositions légales ou réglementaires, la loi de 2008 permet, sous condition d'accord majoritaire, d'établir au niveau de l'entreprise des règles propres en matière de durée du travail. Le changement de sens est cette fois ci plus radical : la négociation d'entreprise peut désormais permettre la production de normes sociales décentralisées, adaptées au plus près des contraintes de l'entreprise. Faute d'accord, la règle de branche s'applique mais comme celle-ci est devenue très minimaliste, la branche devaient supplétive, l'entreprise est le cœur de la régulation. C'est une transformation très profonde du droit du travail qui rompt avec un siècle d'efforts tendant à éloigner le plus possible la production de la règle du lieu où la confrontation est la plus directe entre employeurs et employés. S'il y a toujours eu production conjointe de règles dans les relations sociales d'entreprises (Reynaud, 1989), celles-ci s'inscrivaient néanmoins dans un tissu réglementaire descendant qui sanctuarisait un certain nombre de domaines de la relation d'emploi afin de la tenir à distance du lieu où l'inégalité des parties au contrat de travail est la plus favorable à l'employeur.

Cette évolution trouve un nouveau point d'application avec l'ANI du 11 janvier 2013 et la loi qui le retranscrit et qui amplifie encore le domaine de l'autonomie prescriptive de l'entreprise. Les obligations légales – et le contrat de travail individuel lui-même – sont désormais supplétives de l'accord d'entreprise qui, sous réserve qu'il soit majoritaire, peut autoriser une large gamme d'adaptation en matière de salaires, de temps et d'organisation du travail ainsi que de gestion des mobilités internes (Lyon-Caen, 2013). Le

35. Sur l'évolution du contenu de la négociation collective d'entreprise au cours des années récentes (Naboulet, 2011).
36. Ces accords sont encadrés dans les textes par la commission paritaire de branche que l'employeur doit saisir lorsqu'il envisage une telle négociation. Il est alors plus commode à celui-ci d'avoir un syndicat dans l'entreprise qui lui permet d'éviter un regard extérieur, en réalité peu présent mais toujours facteur d'incertitude. Ainsi nait progressivement un intérêt patronal à disposer d'un syndicat dans l'entreprise (pas n'importe lequel probablement), ce qui est une nouveauté dans les relations sociales françaises.

recul de la possibilité d'encadrement par le juge inscrit dans l'accord et dans la loi est une autre manifestation de cette volonté d'affranchir l'accord majoritaire d'un regard extérieur trop contraignant. C'est une transformation profonde du système de relations sociales qui accorde à l'accord majoritaire et à l'entreprise un privilège important parmi les sources du droit.

La négociation d'entreprise 1982-2011, nombre d'accords d'entreprises



Source : DGT.

Depuis 2008-2009, la négociation d'entreprise semble connaître un nouveau palier de croissance. Si on a évoqué, au début de cette étude le faible impact de la crise de 2008 sur la négociation interprofessionnelle ou de branche, il n'en va pas de même au niveau des entreprises qui ont connu une réactivation d'accords de crise, accompagnés ou non de conflits. Même si la France n'a pas connu de recours massifs au chômage partiel comme en Allemagne (Charpail, 2012), 23 000 établissements ont été eu recours à ce type de dispositifs en 2009. Les grands constructeurs automobiles en particulier ont négocié des accords de départs volontaires (comme PSA en 2009) ou plusieurs accords de chômage partiel (Renault en mars 2009). L'élargissement de la possibilité de négocier en l'absence de délégués syndicaux permis par le loi de 2008 ainsi que les accords de crise de cette période particulièrement difficile pour l'industrie française sont deux facteurs permettant de rendre compte de cette nouvelle croissance de la négociation d'entreprise depuis 2009.

4. Ambigüités de la démocratie sociale à la française

Dans une étude pour la DARES un an après la promulgation de la loi de 2004, Jobert et Saglio (2005) montrait que la possibilité de déroger n'avait pratiquement pas été utilisée par les entreprises. De là à dire que tout cela n'est qu'un rideau de fumée idéologique reflétant la vision idéalisée de l'entreprise libre dans un environnement dérégulé, il n'y a qu'un pas qu'on ne franchira pas cependant. On y voit plutôt une action continue de l'État pour permettre aux entreprises de se construire un droit du travail privé, afin d'optimiser leur compétitivité.

La décentralisation de la négociation collective dans l'entreprise n'a pas seulement fait « descendre » le lieu de production de la règle : elle a marqué aussi un déplacement du pouvoir d'influence du syndicat et des IRP vers les employeurs. A ce niveau, les contraintes concurrentielles et les conditions de la compétitivité dont les définitions sont d'abord du ressort des directions, placent le syndicat et les élus dans une situation de subordination renforcée si aucune règle publique ne vient border la règle du jeu. Il n'y a pas seulement déplacement du lieu de la négociation mais aussi des conditions même de la négociation : les élus et les syndicats sont appelés à discuter au nom de la sauvegarde de l'emploi dans les marges de manœuvre définies par les seules directions des entreprises, c'est-à-dire que le contenu des accords sociaux est de plus en plus intégré à la politique RH des entreprises (et des groupes).

Dans une étude réalisée pour la DARES sur la politique RH des groupes français en Europe centrale et orientale, une équipe de chercheurs a rencontré en 2008 ce que Guy Groux a appelé le « dialogue social managérial », c'est-à-dire une négociation sur mesure permettant l'intégration de la négociation collective dans les moyens d'arrimage des salariés à la logique de l'entreprise (Groux, 2010). Il est à craindre que le renforcement des logiques d'échanges locaux au nom de la préservation de l'emploi ne conduise à un résultat du même ordre. Il n'est pas difficile de rencontrer des cas de ce type dans une conjoncture où l'emploi détruit chaque jour atteint des niveaux très élevés.

Au-delà de ce déplacement du lieu central de l'échange social, il faut bien constater que le développement de la négociation collective (qui est un bien collectif indiscutable) s'est accompagné d'une certaine complexité qui brouille les repères. La question de l'articulation des niveaux et des lieux est très difficile à gérer pour un mouvement syndical lui-même déchiré en de multiples structures dont les principes d'action ne sont pas toujours très bien établis. Ce processus a rencontré (et renforcé) un mouvement syndical écartelé à la fois par ses divergences nationales (notamment entre les deux principales confédérations CGT et CFDT) mais aussi en interne par l'invisibilisation croissante de ce qui se passe dans les entreprises pour les structures qui leur sont extérieures (fédération, UD, confédération).

Conclusion

Le syndicalisme semble avoir été siphonné aux deux bouts : en haut par l'État qui sans aucunement renoncer à son pouvoir directeur, masque de plus en plus celui-ci derrière un dialogue social interprofessionnel dense voir frénétique ; en bas par les stratégies d'entreprise mobilisant les « partenaires » sociaux dans le grand effort de compétitivité devenu – non sans raison – cause nationale. La partie du mouvement syndical que le nouveau système de représentativité a reconnu comme majoritaire (CFDT, CFE-CGC, CFTC) semble accompagner ce mouvement sur la base d'un accord stratégique avec le patronat sur les considérants de la compétitivité et de la croissance ; une autre partie du syndicalisme (CGT, Force ouvrière) s'y refuse mais ne semble pas disposer à ce jour des moyens de peser sur le cours du processus.

Formellement, la France est pourvue d'un grand nombre des caractéristiques de la démocratie sociale. De nombreuses arènes permettent des échanges de point de vue entre les différents acteurs de la relation sociale : les territoires, les groupes, les filières, les rapports de sous-traitance sont venus s'ajouter aux trois niveaux traditionnels de l'échange social. De ce point de vue, 2010 ne s'impose nullement comme un point de rupture de cette forme d'échange. Bien au contraire, on a assisté à une amplification sans pareil des discussions centralisées. Cette profusion masque souvent les relations de pouvoir qui, depuis trente ans et plus, ont glissé en faveur des employeurs et aussi l'action de l'État qui

n'a de cesse d'encourager cette décentralisation dont il contrôle en réalité de nombreux aspects.

Est atteint le point d'inflexion ou l'association très forte des acteurs sociaux (ou d'une partie d'entre eux) à la gestion des politiques publiques peut se transformer en un dangereux processus de corporatisation du social qui, intégré dans la constitution de la République, pourrait évoluer vers une forme de corporatisme rénové, formellement porté par des processus démocratiques (élection, dialogue, association aux décisions) mais qui pourrait nuire à l'expression de contre-pouvoirs nécessaires à une société démocratique.

Bibliographie

Bévort A., Jobert A. (2011), *Sociologie du travail – Les relations professionnelles*, Paris, A. Colin.

Charpail C. (2012), « France-Allemagne, l'incomparable chômage partiel », *Revue de l'IRES*, n° 74, 2012-3.

Duclos L., Groux G., Mériaux O. (dir.) (2009), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société ».

Freyssinet J. (2011), « Négociations interprofessionnelles et crise économique », *Revue de l'IRES*, n° 69, 2011-2.

Groux G. (dir) (2002), *L'action publique négociée approches à partir des « 35 heures », France-Europe*, Paris, L'Harmattan.

Groux G. (2010), « Europe centrale et de l'est : une amplification de nouvelles pratiques de dialogue social de l'industrie ? », *Travail et emploi,* n°123. p 67-76.

INSEE (2012), *France portrait social*, Éditions 2011, Paris, INSEE-Références.

IRES (2009), *La France du travail*, Paris, Éditions de l'Atelier.

Jobert A. (2002), *Les espaces de la négociation collective*, Toulouse Octarès, première ed 2000.

Jobert A., Saglio J. (2004), « Ré-institutionnaliser la négociation collective en France », *Travail et emploi*, n° 100, Octobre.

Jobert A., Saglio J. (2005), *La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 mai 2004 permettant aux entreprises de déroger aux accords de branche*, Rapport pour la DARES.

Lyon-Caen A. (2013), « L'ADN d'une réforme », *Revue de droit du travail*, n°3, mars 2013, p 162-166.

Naboulet A. (2011), *Que recouvre la négociation collective d'entreprise en France ?*, DARES, document d'études n°163.

Pernot J.-M. (2010), *Syndicats, lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard.

Pochet P., Fajertag G. (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt/M., New York, Oxford*, Wien, Peter Lang.

Poisson J-F., Biehler M. (2009), *Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles*, Paris, La Documentation française.

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 2009

Reynaud J-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin.

Saglio J. (1991), « La négociation de branche dans le système de relations professionnelles », *Travail et emploi*, n°47, p26-41.

Supiot A. (1996), « La loi dévorée par la négociation », *in* OST, F., *Droit imposé, droit négocié ?*, Bruxelles, Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis.

Weber H. (1991), *Le parti des patrons*, Paris Seuil.

Annexe

Les acteurs sociaux en France

Les organisations syndicales de salariés

Le mouvement syndical des salariés comprend 7 centrales syndicales organisées de manière interprofessionnelle et une organisation importante présente seulement dans les fonctions publiques et secteur public.

Parmi les 7 confédérations, cinq ont été reconnues représentatives selon les termes de la loi du 20 août 2008 qui a révisé les critères de reconnaissance antérieurement existants depuis 1950.

Les organisations représentatives :

- La CGT (Confédération générale du travail) est la plus ancienne et la première centrale syndicale, au moins en termes électoraux. Issu de la tradition du mouvement ouvrier laïque, elle a longtemps dominé le syndicalisme français mais a connu un affaiblissement très important au cours des années 1980. Si elle a perdu environ les deux tiers de ses effectifs entre 1978 et 1992, elle a conservé un grand nombre de fédérations professionnelles et un important tissu d'unions locales. Son poids relatif prédominant dans le secteur public tend à se rééquilibrer vers le secteur privé qui reste une terre de conquêtes. Historiquement influente parmi les ouvriers, elle est présente aujourd'hui chez les employés mais peine à s'élargir aux catégories intermédiaires et dans l'encadrement.
- La CFDT (Confédération française démocratique du travail) est très proche de sa concurrente en termes d'effectifs (un peu au dessus) et en termes d'influence électorale (un peu au dessous). Mais surtout très opposée à celle-ci dans sa vision du monde et sa stratégie syndicale. Son affaiblissement au cours des années 80 a été moindre que celui de la CGT, plus marqué dans la fonction publique et le secteur public que dans le privé où elle devance la CGT en termes d'implantations. La CFDT met l'accent sur la négociation collective et la signature d'accords qu'il s'agisse du niveau de l'entreprise ou du niveau interprofessionnel. Après avoir incarné les « années 68 », la CFDT s'est résolue à un profil « hyper-réformiste » et pro-européen de principe qui la distingue même sur la scène syndicale européenne.
- La CGT-Force ouvrière (Confédération générale du travail – Force ouvrière) est la troisième organisation en importance (électorale et effectifs). Elle est issue d'une scission de la CGT en 1947. Longtemps marquée voire dominée par la présence des fonctionnaires en son sein, elle a stabilisé une présence dans le secteur privé qu'elle estime à terme menacée par le nouveau système de représentativité. Elle est très opposée mais sur des registres différents aux deux autres organisations.
- La CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens) est la plus petite des confédérations représentatives, son avenir était d'ailleurs en question après la réforme de la représentativité mais elle a passé avec succès le cap de l'élection même si elle tend à perdre des implantations. Elle est issue d'une scission de la CFDT en 1965, regroupant une petite partie des minoritaires refusant l'évolution du syndicalisme chrétien vers la forme laïque adoptée alors par la majorité. Elle reste attachée aux valeurs traditionnelles sur un registre assez conservateur.
- La CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres) est une organisation catégorielle regroupant cadres et agents de maitrise

surtout du secteur privé. Après avoir frôlé la disparition au début des années 90, elle s'est redressée parmi l'encadrement mais n'arrive qu'en troisième position dans ce secteur du salariat. Elle a obtenu malgré tout la reconnaissance d'une spécificité « cadre » qui lui permet de rester représentative et de participer aux négociations interprofessionnelles avec le même statut que les organisations généralistes.

Les « non représentatives »

- L'UNSA (Union nationale des syndicats autonomes) est née en 1993 de la fusion de diverses fédérations autonomes de la fonction publique et du secteur public. Elle tend à s'élargir à certains secteurs du privé mais reste éloignée des seuils exigés pour être reconnue représentative. Après avoir cherché à se regrouper avec la CFE-CGC, elle est tentée aujourd'hui par un rapprochement avec la CFDT. Une fusion reste improbable en raison de nombreuses tensions entre les deux organisations dans certains secteurs.
- Solidaires est la plus récentes des organisations françaises. Comme l'UNSA, elle récuse le statut de « confédération » et se veut une « union » laissant à ses composantes une très large autonomie. Marquée par la tradition syndicaliste révolutionnaire ou libertaire, Solidaires se pose comme critique des confédérations existantes. Si Solidaires a connu un développement significatif au cours de la décennie précédente, l'union marque le pas et connait, comme les autres composantes syndicales un problème de renouvellement.
- La FSU (Fédération syndicale unitaire) est d'abord une fédération d'enseignants issue d'un éclatement de l'ancienne Fédération de l'éducation nationale en 1992. Une partie de celle-ci est à la création de l'UNSA tandis que le regroupement autour des enseignants de la FSU a fait de celle-ci une force aujourd'hui importante sur toute la fonction publique de l'État, un peu dans la fonction publique territoriale et dans quelques branches du secteur public. Elle a des relations privilégiée avec la CGT mais qui ne débouche sur aucun projet de rapprochement organique.

Les organisations d'employeurs

Ici pas question de distinction en terme de représentativité mais de champ couvert.

- Le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) est l'organisation faitière, elle aspire et prétends représenter l'ensemble des entrepreneurs de toutes taille et de toutes professions. D'autres contestent cette prétention, considérant le MEDEF comme une expression de l'intérêt des grandes entreprises. Celles-ci, à travers quelques puissantes fédérations (UIMM, Union des industries et des métiers de la métallurgie) ou de la FFB (fédération française du bâtiment) exercent en effet un certain contrôle sur l'organisation mais malgré ces contestations, le MEDEF assure la logistique central du patronat notamment en matière de négociation sociale.
- La CGPME (Confédération des petites et moyennes entreprises) conteste souvent ce poids des très grandes entreprises, elle cherchent à organiser les plus petites à coté et parfois contre le MEDEF. Mais elle en est en même temps assez dépendantes et ne s'ne distingue guère en particulier dans les négociations avec les syndicats de salariés. Elle a en particulier un gros différent avec le MEDEF sur la mesure de la représentativité des organisations patronales pour laquelle elle souhaiterait une élection des chefs d'entreprises.
- L'UPA (Union professionnelle de l'artisanat) occupe une position originale, parfois très opposée aux deux précédentes et de temps à autres encline à s'accorder avec les syndicats de salariés dans certains domaines, sans doute parce que ces petits

employeurs se sentent assez proches et peu différents de leurs salariés. Les artisans du commerce et du bâtiment sont les plus nombreux en son sein.

D'autres organisations d'employeurs contestent la sorte de monopole de représentation accordé à ces trois organisations. Il en est ainsi de l'UNAPL (Union nationale des professions libérales) qui regroupent des syndicats de professionnels de la santé ou du droit (avocats) ou de l'USGERES (Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs de l'économie sociale) devenue UDESS en juin 2013 (Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire) qui regroupe des employeurs ayant un statut d'associations (mutuelles, coopératives, associations d'insertion, d'aide à domicile, etc.). Couvrant un nombre croissant de salariés, ce secteur souhaite être admis à la table des négociations sociales. Pour l'instant, ils se heurtent à l'intransigeance des trois organisations officielles qui les considèrent comme des « hors champ ».

La reconnaissance de représentativité des organisations d'employeurs est une des questions à l'ordre du jour du débat social en France en 2013.

GRECE

Les politiques de sortie de crise en Grèce : entre inefficacité et violence

Nicolas PROKOVAS [37]

Père Ubu :

- *C'est fort possible, mais j'ai changé le gouvernement et j'ai fait mettre dans le journal qu'on paierait deux fois tous les impôts et trois fois ceux qui pourront être désignés ultérieurement. Avec ce système j'aurai vite fait fortune, alors je tuerai tout le monde et je m'en irai.*

Paysans :

- *Monsieur Ubu, de grâce, ayez pitié de nous. Nous sommes de pauvres citoyens.*

Père Ubu :

- *Je m'en fiche. Payez.*

(Alfred Jarry, *Ubu Roi*, Éditions du Mercure de France, Paris, MDCCXCVI, Acte III, scène 4, p. 84-85).

La dette de la Grèce s'est avérée trop importante pour les capacités de remboursement du pays. Des chiffres alarmants, publiés au début de 2010 [38], ont contraint le gouvernement hellène de faire appel à des bailleurs de fonds internationaux. Un consortium composé de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international est intervenu ; il a apporté des fonds et associé son intervention à un cahier d'exigences (*Memorandum*). Cette première injection de fonds n'ayant pas été suffisante à rendre la dette soutenable, d'autres apports se sont succédé, chacun faisant l'objet d'un nouveau Moratoire. Le pays en est actuellement à son troisième. Les conditions exigées en échange du financement visaient la stabilisation de l'économie, à coups de réduction des dépenses et de hausse des recettes publiques. Des mesures draconiennes ont été mises en place [39] qui ont provoqué une sévère contraction de l'activité économique. Au milieu du gué, la Grèce semble prise dans une spirale infernale, obligée de réclamer des aides pour faire face à ses engagements, tandis que la population souffre de la rigueur sans croire en l'efficacité des sacrifices consentis.

37. Université Paris 3, ICEE.
38. Commission européenne, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce*, COM(2010) 1 final, 8 janvier 2010.
39. Karamessini (2010) et Prokovas (2011).

1. Crise et châtiment

1.1. Accumulation des déficits et réaction des marchés financiers

La Grèce, comme bien des pays, a une longue tradition en matière de déficit public ; de l'ordre de 8 % du PIB à la fin des années 1980, il a été radicalement réduit ensuite, en vue de l'entrée à l'UEM. Or, depuis les années 2000, il est reparti à la hausse, à un rythme très rapide si bien qu'avant la fin de la décennie, sa valeur avait été multipliée par sept, tandis que sa part dans le PIB avait quadruplé (tableau 1a). À l'origine de cette singulière progression, bien au-delà des seuils imposés par le Pacte de stabilité et de croissance, une augmentation soutenue des dépenses publiques dont la valeur a doublé en moins de dix ans (notamment les dépenses militaires qui ont atteint en Grèce un niveau bien plus élevé que dans les autres pays européens [40]). Les autorités grecques, conscientes de cette dérive, ont essayé de dissimuler le niveau réel du déficit public, mais pas pour longtemps [41]. La Commission a ainsi engagé une procédure d'infraction pour déficit excessif en 2010, mais entretemps les finances du pays étaient passées sous le contrôle de ses bailleurs de fonds.

Tableau 1a. Évolution des dépenses et du déficit publics (millions d'euros), 2000-2009

	Dépenses	Évolution (%)	Déficit	Évolution (%)	% du PIB
2000	63 694	13,5	-5 031	29,9	3,7
2001	66 432	4,3	-6 542	30,0	4,5
2002	70 614	6,3	-7 465	14,1	4,8
2003	77 143	9,2	-9 738	30,4	5,6
2004	84 333	9,3	-13 940	43,2	7,5
2005	86 097	2,1	-10 068	-27,8	5,2
2006	94 407	9,7	-12 109	20,3	5,8
2007	105 998	12,3	-14 475	19,5	6,5
2008	117 993	11,3	-22 880	58,1	9,8
2009	124 671	5,7	-36 127	57,9	15,6

Source : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data.

À partir de 2009, le niveau du déficit public devient préoccupant et pose le problème de la soutenabilité de la dette. Cette dernière, proche de 100 % du PIB depuis les années 1990, s'envole (tableau 1b) et entraîne l'émission de nouveaux titres publics dont la valeur progresse au même rythme que la dette : de 115 985 millions d'euros en 2000, elle passe à 299 685 millions d'euros en 2009 (tableau 1b). Échaudés par la tentative de falsifier les données statistiques relatives au déficit public, soudain se rappelant que Goldman Sachs aussi avait contribué à la soustraction comptable d'une partie de la dette grecque [42], les marchés financiers ont défié les titres grecs, entraînant ainsi des primes de risque (*spreads*) vertigineux, allant jusqu'à 2 500 points (25 %) au-delà du taux d'intérêt. L'État grec s'est ainsi trouvé asphyxié.

40. *Cf.* Slijper F., *Military Expenditure and the Economic Crisis in Europe*, Transnational Institute, 2013. Même pendant la crise les commandes d'armement ne diminuent pas, la réduction des dépenses militaires se faisant essentiellement par suppression de personnels.
41. Dans le programme de stabilité transmis à la Commission en janvier 2009, le gouvernement grec a prévu un déficit de l'ordre de 3,7 % du PIB pour l'année ; en septembre 2009, le nouveau gouvernement a réévalué ce chiffre à 12,5 % et Eurostat l'a fait passer à 13,6 %, toujours en deçà de sa valeur réelle (15,6 % du PIB).
42. Notamment avec la mise en place d'une opération de *swaps* de devises, afin de couvrir les risques de change des contrats relatifs à l'achat d'armement : la couverture se faisant à un taux hors marché, la valeur réelle de ces contrats apparaissait diminuée.

Tableau 1b. Évolution du déficit et de la dette publics, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Déficit public (millions d'euros)	-36 127	-23 719	-19 834	-19 360
% du PIB	15,6	10,7	9,5	10,0
Dette publique (millions d'euros)	299 685	329 515	355 172	303 918
% du PIB	129,7	148,3	170,3	156,9

Source : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data.

1.2. Les contraintes imposées pour obtenir des financements…

En mai 2010, le gouvernement du pays a fait appel à l'Union européenne et au FMI pour obtenir un financement d'urgence. Un consortium a alors été mis en place, composé de la Commission, de la Banque centrale européenne et du FMI. Des représentants de ces trois instances se sont rendus à Athènes pour mettre en place les modalités du financement. La « troïka » a assorti son financement à la signature d'un Moratoire contraignant le gouvernement d'adopter une série de mesures d'urgence visant à « redresser » les finances publiques du pays au moyen de la réduction des dépenses et de l'augmentation des recettes. Par ailleurs, la dynamisation de l'économie grecque serait obtenue grâce à l'accroissement de la compétitivité-prix de ses produits, notamment en rendant le travail moins cher et plus flexible.

Pour spectaculaires qu'ils fussent, les résultats obtenus n'en ont pas été moins partiels. La réduction des dépenses a ainsi été drastique : -15 % en trois ans. Ce sont trois postes qui ont porté l'essentiel des efforts : les traitements des fonctionnaires, les consommations intermédiaires et, dans une moindre mesure, les dépenses de protection sociale (essentiellement diminution du montant des retraites), moins élastiques par définition. À noter également l'effondrement de la formation brute de capital fixe, *a priori* peu compatible avec les projets de privatisation annoncés (tableau 2).

Il en est allé autrement pour les recettes publiques. À cause de la récession, elles ont même légèrement diminué (-2 %), sans pour autant que leur structure ne soit affectée : les impôts indirects assurent toujours près du tiers des recettes, les impôts directs un peu plus du cinquième. Les impôts sur le capital, pourtant epsilonnesques, ont été divisés par trois. L'introduction de nouvelles contributions (taxes sur la propriété foncière) a permis de maintenir stable le volume des impôts directs, malgré la diminution du revenu primaire. Les recettes publiques devraient également s'accroître avec l'application d'un plan très ambitieux de privatisations, incluant aussi bien le foncier que les entreprises et organismes publics.

Tableau 2. Dépenses et recettes publiques, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Dépenses publiques	**124 671**	**114 289**	**108 346**	**106 084**
(% du PIB)	54,0	51,4	52,0	54,8
dont consommation intermédiaire (%)	13,7	11,8	9,0	8,9
traitements des agents publics (%)	24,9	24,3	23,9	22,8
dépenses de protection sociale (%)	39,3	41,5	43,8	41,8
FBCF (%)	5,8	4,4	3,3	3,3
Recettes publiques	**88 602**	**90 232**	**88 383**	**86 662**
(% du PIB)	38,3	40,6	42,4	44,7
dont impôts indirects (%)	29,5	30,3	30,1	28,1
impôts directs (%)	21,6	19,4	20,4	22,7
impôts sur le capital (%)	0,6	0,3	0,3	0,2
cotisations sociales (%)	33,2	33,0	31,0	30,6

Source : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data

Le redressement des finances publiques s'est ainsi traduit par des efforts à la fois considérables et impopulaires (en particulier l'abaissement du niveau des retraites). La réduction des dépenses publiques est par essence difficile à obtenir, d'autant plus que dans ce cas précis elle devait se réaliser de façon urgente. La réduction du nombre des agents de l'État (remplacement d'un fonctionnaire sur cinq) n'a pas augmenté la productivité du secteur public, tandis que la diminution de leur traitement a inévitablement eu des effets au niveau de la demande de consommation. Qui plus est, dans une pure logique d'économie de l'offre, les mesures de restriction salariale se sont étendues au secteur privé.

Entre 2010 et 2011, le salaire net de base a reculé de -5,2 %. Après la suppression des 13e et 14e mois ayant entraîné une baisse du salaire moyen dans plusieurs branches économiques [43] et la diminution du montant des indemnités de licenciement, la loi 4046/2012 a imposé, dans le cadre du 2e Moratoire, une importante diminution du salaire de base qui est passé de 751,39 euros à 586,08 euros bruts pour les personnes de 25 ans et plus (-22 %) et à 510,95 euros bruts pour les jeunes de moins de 25 ans (-32 %) [44]. Un an plus tard, dans le cadre du 3e Moratoire, les ministres de l'Économie et du Travail ont ramené les niveaux *minima* des salaires des chômeurs qui reprennent un emploi à 490 euros (pour les 25 ans et plus) et à 427 euros (pour les moins de 25 ans) [45]. La Grèce devient ainsi le seul pays de l'Union où l'on observe une baisse non seulement du salaire *minimum* réel, mais également du salaire *minimum* nominal [46]. Cette baisse contamine toute la hiérarchie salariale, affecte le niveau des allocations chômage, des indemnisations pour maladie ou grossesse, des montants des pensions de retraite, et réduit les recettes des caisses de protection sociale. Le salaire de base cesse ainsi d'être un moyen de protection ayant une fonction de répartition du revenu, pour devenir un instrument de pression à la baisse du coût du travail dans le secteur privé [47].

43. *Cf.* A. Kapsalis, « Greece: Evolution of Wages during the Crisis », http://www.eurofound.europa.eu/ ewco/studies/tn1203019q.htm, 10 juillet 2012.
44. À noter que le patronat grec a rejeté la revendication syndicale d'un salaire de base de 751 euros, sous prétexte que « La vraie angoisse des salariés n'est pas tant le montant du salaire *minimum*, mais l'angoisse quant à la capacité des entreprises à leur verser ce salaire » (*Eleftherotypia*, 26 avril 2013).
45. A. Petropoulos, « Le renversement du siècle dans les relations professionnelles », *I Avghi*, 12 mai 2013.
46. INE (2012), p. 229.
47. *Idem*, p. 230.

La marché du travail grec étant jugé « rigide », sa flexibilisation a été entreprise : facilitation des procédures de licenciement (absence de justification pour les licenciements individuels [48], diminution de la durée du préavis, réduction de la prime de licenciement), possibilité donnée à l'employeur de transformer unilatéralement un contrat à temps plein en contrat à temps partiel, prolongement de la période d'essai, allongement des horaires de travail, augmentation de la durée hebdomadaire du travail, suppression de la rémunération majorée pour des heures supplémentaires des salariés qui travaillent à temps partiel, possibilité de prolonger les contrats à durée déterminée jusqu'à trois ans, autorisation du travail le dimanche, suppression des métiers dits « fermés », substitution des conventions d'entreprise et des conventions individuelles aux conventions collectives… L'État lui-même donne l'exemple le 11 juin 2013, en agissant d'une manière totalitaire : sans concertation aucune, sans débat, sans préavis, le service de radiotélévision a été supprimé par décret, les émetteurs désactivés par les CRS dans la foulée, et les 2 656 salariés licenciés en quelques heures, le tout pour que le gouvernement accomplisse précipitamment son engagement à réduire de 2 000 le nombre de fonctionnaires avant la fin du premier trimestre [49].

Cependant, l'hypothèse de rigidité du marché du travail grec mérite d'être nuancée. Déjà avant la crise et l'imposition des mesures de choc par la troïka et le gouvernement grec, la protection contre les licenciements y était inférieure à la moyenne de l'Union européenne. De 2000 à 2008, l'« indicateur de protection de l'emploi », calculé par l'OCDE, affichait une moyenne de 2,30 pour la Grèce, contre 4,24 pour le Portugal, 2,86 pour l'Allemagne, 2,46 pour la France et 2,37 pour l'ensemble de l'UE [50]. Il semblerait ainsi que les mesures de flexibilité imposées répondent davantage à des préoccupations idéologiques qu'à une nécessité d'introduire plus de flexibilité.

1.3. … ont produit des résultats contestables et contestés

D'un point de vue purement économique, cette politique s'est soldée, du moins à court terme, par une dégradation des fondamentaux de l'économie grecque. La récession s'est installée, le chômage explose, la productivité du travail recule, le pouvoir d'achat des travailleurs est en chute libre.

La croissance qu'a connue l'économie grecque au début du 21e siècle n'a pas été particulièrement riche en emplois : malgré des taux de croissance élevés, le taux de chômage est toujours resté à des niveaux préoccupants. L'accélération de la croissance n'avait que peu d'effets sur l'emploi ; ainsi, entre 2005 et 2006, bien que le taux de croissance ait plus que doublé le taux de chômage n'a reculé que de 1 point. Par contre, avec l'avènement de la crise, le paysage change rapidement : la dépression nourrit le chômage et la récession qui détruit les structures productives, l'accentue (tableau 3).

Les revenus du travail des salariés (y compris des personnes installées à leur compte) ont diminué de 33 milliards d'euros entre 2008 et 2012 (-25 %). Pendant la même période, la marge brute des entreprises s'est maintenue (-1 milliard d'euros), provoquant ainsi une augmentation de la part de la valeur ajoutée captée par le capital (en quatre ans, elle est passée de 25 % à 31 %) [51]. Le recul du salaire de -2,6 % entre 2010 et 2011 a entraîné la baisse de son pouvoir d'achat qui, fin 2011, était revenu à son niveau d'avant 1984. Suite aux réductions supplémentaires de février 2012, le pouvoir d'achat du salaire de base se situe actuellement à l'indice 77,9, base 100 en 1984 [52]. Le pouvoir d'achat du salaire moyen a

48. Un licenciement est qualifié de collectif s'il concerne plus de 20 salariés d'une entreprise. Or, en Grèce, seules 0,5 % des entreprises ont 20 salariés ou plus, ce qui signifie que les licenciements ne sont soumis à aucune contrainte pour 99,5 % des entreprises (Kouzis, 2012).
49. Le Conseil d'État a depuis annulé cette décision.
50. Laskos ***et alii*** (2012), p.167.
51. INE (2012), p. 79.
52. ***Idem***, p. 227.

perdu près de 20 % de sa valeur entre 2010 et 2012. Quant au pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés, il a abandonné près du tiers de sa valeur (tableau 4). Exprimée à prix constants (année de base 2000) la demande intérieure a chuté de -24 % entre 2008 et 2012.

Tableau 3. Évolutions croisées du PIB (en millions d'euros) et du taux de chômage, 2000-2013

Année	PIB	Taux de croissance	Taux de chômage
2000	158 377		11,2
2001	165 023	4,2	10,7
2002	170 700	3,4	10,3
2003	180 847	5,9	9,8
2004	188 746	4,4	10,5
2005	193 050	2,3	9,9
2006	203 688	5,5	8,9
2007	210 891	3,5	8,3
2008	210 440	-0,2	7,7
2009	203 841	-3,1	9,5
2010	193 765	-4,9	12,6
2011	179 998	-7,1	17,7
2012	168 515*	-6,4*	24,7*
2013	161 103**	-4,4**	27,0**

* Données provisoires.
** Prévisions.
Source : Eurostat, *in* M. Drettakis, « PIB et chômage évoluent en sens inverse », *I Avghi*, 28 avril 2013.

Tableau 4. Baisse du pouvoir d'achat des salaires (évolutions annuelles)

	Salaire nominal	Prix à la consommation	Pouvoir d'achat du salaire nominal	Nombre de salariés	Pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés
2010	-2,6 %	+4,7 %	-7,0 %	-2,7 %	-9,5 %
2011	-3,4 %	+3,1 %	-6,3 %	-5,8 %	-11,7 %
2012	-6,8 %	+1,1 %	-7,8 %	-6,8 %	-14,1 %
2010-2012	-12,3 %	+9,1 %	-19,6 %	-14,6 %	-31,4 %

Source : Commission européenne, base de données Ameco (calculs I. Ioakimoglou, http://www. ioakimoglou.net).

La diminution de la demande s'est traduite par une moindre utilisation de l'appareil productif, ce qui, à son tour, a freiné les investissements. Or, la productivité du travail est fonction croissante du taux d'utilisation du capital et du niveau des investissements. Par conséquent, la contraction de l'activité économique a induit mécaniquement une baisse de la productivité du travail (-5,6 % depuis 2008, aujourd'hui elle se trouve au même niveau qu'en 2003) [53]. Dans ce contexte, pour obtenir une diminution du coût du travail, il faut que la baisse du salaire nominal soit plus forte que la baisse de la productivité du travail ; c'est exactement ce que visent les politiques mises en place en Grèce depuis trois ans.

53. *Idem*, p. 91.

Ces politiques conduisent inexorablement à une baisse du niveau de vie ; est-ce la meilleure solution envisagée pour l'économie grecque ? Certainement pas pour les citoyens en tout cas, qui n'ont pas cessé de protester depuis que la troïka a imposé ses choix au gouvernement [54]. Et certains économistes – pas forcément issus des cercles antilibéraux – d'abonder dans le même sens, tel l'éditorialiste des *Financial Times* qui réclame un changement de politique : « Plus d'austérité quand la croissance économique est forte, moins quand elle ralentit [55] ».

Au sein de la troïka elle-même, la Commission européenne admet que les résultats ne sont pas au rendez-vous, rejetant pour cela la responsabilité au gouvernement grec et pour sa lenteur dans la mise en application des décisions prises. Le fait est que, assez rapidement, ses prévisions s'avèrent fausses, trop optimistes, l'obligeant ainsi à refaire l'exercice (trois fois en dix mois), corrigeant et ajustant les indicateurs en fonction des réalités statistiques : début 2010, la Commission prévoyait une dette publique bien en deça de ce qu'elle a été en réalité [56].. Du coup, de nouvelles prévisions, encore plus pessimistes que les précédentes, ont été élaborées, dans l'espoir de mieux approcher la réalité (tableau 5). On est loin du *fine tuning* qui est censé caractériser les politiques publiques…

Tableau 5. Indicateurs macroéconomiques ; prévisions de la Commission en novembre 2012 et février 2013 (en évolution ou en % du PIB)

Année	2012		2013		2014	
Date de prévisions	11/2012	02/2013	11/2012	02/2013	11/2012	02/2013
PIB	-6,0	-6,4	-4,2	-4,4	0,6	0,6
Inflation (%)	1,1	1,0	-0,8	-0,8	-0,4	-0,4
Déficit public (%)	-6,8	-6,6	-5,5	-4,6	-4,6	-3,5
Dette publique (%)	176,7	161,6	188,4	175,6	188,9	175,2
Chômage (%)	23,6	24,7	24,0	27,0	22,2	25,7
Emploi	-7,9	-8,6	-2,1	-3,5	1,4	0,5
Transactions courantes (%)	-8,3	-7,7	-6,3	-4,3	-5,2	-3,3
FBCF	-14,0	-21,4	-3,0	-9,0	6,0	6,6
Exportations	0,8	-2,0	2,7	2,7	4,8	4,7
Importations	-10,0	-14,4	-6,0	-5,9	-0,5	-0,8
Consommation privée	-7,7	-8,0	-6,9	-7,7	-1,6	-1,3
Consommation publique	-6,2	-6,7	-7,2	-3,5	-3,1	-3,8
Coût unitaire du travail	-8,6	-7,5	-3,6	-4,9	-0,1	-1,8

Source : K. Moschonas, « Ils se trompent et persistent », *I Efimerida ton syntakton*, 24 février 2013.

Le FMI de son côté, d'habitude peu disert et peu enclin à l'autocritique, a fini par remettre en cause, le 5 juin 2013, dans un rapport (initialement « strictement confidentiel », mais dûment fuité à la presse à partir du *Wall Street Journal*), l'efficacité des mesures imposées à la Grèce en échange de son aide financière [57]. Selon ce rapport, le retour de la croissance,

54. Le dernier sondage en date montre que 76 % des Grecs sont persuadés que le pays s'est engagé « dans la mauvaise direction » (*I Efimerida ton syntakton*, 27-28 avril 2013).
55. M. Wolf, « Le triste bilan de l'austérité budgétaire », *Le Monde*, 4 mars 2013. Voire également Lamé *et alii* (2013) pour une analyse économétrique des critères de rationalité des investisseurs qui prêtent aux États.
56. La prévision de dette était de 133,3 % du PIB grec pour 2010, à 145,1 % pour 2011 et à 148,6 % pour 2012 (149,3 % pour 2013 et 144,3 % pour 2014) ; la réalité fut tout autre, la dette s'est élevée à 148,3 % du PIB en 2010, à 170,3 % en 2011, à 156,9 % en 2012 (tableau 1b)
57. M. De Vergès, « Sauvetage de la Grèce : le *mea culpa* du Fonds monétaire international », *Le Monde*, 7 juin 2013.

initialement prévu pour 2012, se fera encore attendre, tandis que le chômage a progressé deux fois plus rapidement que les prévisions ne le laissaient entendre. La faute est imputable à des erreurs de calcul du multiplicateur budgétaire qui ont eu tendance à minimiser les effets de la réduction des dépenses publiques sur le PIB. Or, cette amende honorable venait s'ajouter à une remise en cause du bien fondé du lien entre niveau élevé de la dette publique et croissance économique, suite aux travaux d'un étudiant états-unien qui réussit à prouver que le modèle économétrique utilisé pour les calculs était incomplet, ce qui en rendait les résultats partiaux [58]. Bien que le FMI se dédouane sur la Commission qui manquerait d'expérience en matière de gestion des crises économiques, cela ne fait qu'aviver les interrogations quant à la cohérence voire la légitimité des dictats du consortium des bailleurs de fonds (troïka). Au final, l'impact de l'austérité sur la croissance semble ne pas avoir été suffisamment pris au sérieux. Au grand dam des populations autochtones qui subissent les résultats des politiques dictées en haut lieu et appliquées avec empressement.

2. Déficit de justice et de démocratie sociale

2.1. Justice économique

L'arbitraire de l'exigence de suppression de 15 000 postes dans le secteur public en trois ans, dont 4 000 en 2013, dont 2 000 au premier semestre, laisse pantois par sa violence. La diminution de la rémunération du travail, qu'il s'agisse des salaires (à tous les niveaux), des traitements de fonctionnaires (qui ont reculé de plus de 40 %) ou des pensions de retraite, s'accompagne d'une augmentation des taxes et impôts directs et indirects (hausse de la TVA, instauration de diverses taxes foncières, abaissement du niveau non imposable du revenu…), ainsi que d'une hausse des dépenses inélastiques des ménages (fuel domestique, électricité, gaz naturel…). Parallèlement, les réductions des dépenses publiques entraînent une suppression des aides et services sociaux. Le tribut est particulièrement lourd pour les travailleurs pauvres qui, avant la crise, représentaient 14 % du total en Grèce, soit deux fois plus que dans le reste de l'Union européenne [59]. De surcroît, la baisse des salaires grève les recettes des caisses d'assurance maladie/vieillesse, ce qui augmente le risque de paupérisation et nuit à la cohésion sociale. Les fonds de ces caisses ont d'ailleurs subi une décote très importante avec la dévaluation des titres de la dette grecque (*cut off*) qu'elles avaient massivement achetés [60].

Directement lié à la question des salaires, l'emploi à temps partiel qui ne cesse de progresser (+4,2 % entre 2011 et 2012, alors que l'emploi à temps plein a reculé de -9,6 %). Il concerne beaucoup plus les femmes que les hommes (11,4 % contre 4,6 %), beaucoup plus les jeunes que les adultes (35,8 % des 15-19 ans contre 6,4 % des 30-44 ans) [61].

Les mesures visant à rendre le marché du travail encore plus flexible provoquent également des dégâts collatéraux : l'allongement des horaires de travail déstabilise la vie familiale et sociale des salariés, entraîne de la fatigue qui favorise les accidents de travail (déjà plus fréquents en Grèce que dans le reste de l'Union) et facilite des comportements d'insoumission aux obligations sociales. Ainsi le travail non déclaré aurait bondi de 23 % à 34 % ces dernières années [62].

58. Thomas Herndon, de l'université de Massachusetts, remit en cause les hypothèses de K. Rogoff et C. Reinhart, professeurs à Harvard, basées sur une analyse longue (200 ans) des données macroéconomiques de 44 pays, selon lesquelles si la dette dépasse le seuil de 90 % du PIB, la croissance du pays ralentit. Ce sont notamment ces hypothèses qui ont justifié la mise en place de mesures de rigueur, prônées dans tous les États européens et appliquées sans ménagement à la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et Chypre.
59. INE (2012), p. 231.
60. La valeur nominale de ces titres en portefeuille a ainsi reculé de -56 %, passant de 20,1 à 11,2 milliards d'euros (INE, 2012, p. 287).
61. Kritikidis (2012).
62. Source non mentionnée. Cité par Kouzis (2012a).

Autre source d'injustice, l'extraordinaire progression du chômage qui frappe de façon discrétionnaire les différentes catégories de la population. La crise grossit les rangs des chômeurs : en 2012, 70 % des personnes qui quittaient un emploi entraient au chômage (43 % en 2008 – tableau 6). Le nombre de chômeurs de longue durée augmente également, plus de 40 % des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an. Le risque chômage n'a jamais été très bien couvert en Grèce : les allocations, équivalentes à 60 % du salaire de base (elles ne sont pas fonction du dernier salaire perçu), sont versées tout au plus pendant 12 mois ; seuls 20 % des chômeurs sont indemnisés. Le taux de remplacement des allocations chômage (14 %) est le plus faible de l'UE (34 % en moyenne) [63]. Selon les nouvelles dispositions prises avec le 2e Moratoire, les chômeurs n'auront désormais droit qu'à 400 allocations journalières par période de quatre ans [64].

Tableau 6. Devenir des personnes sorties de l'emploi, 2008-2012

	Vers le chômage	Vers l'inactivité	Total
2008	61 360	80 950	142 310
2009	112 122	73 146	185 268
2010	148 530	79 947	228 477
2011	184 188	100 573	284 761
2012	224 691	97 939	322 630

Source : Y. Kritikidis, « L'emploi et le chômage au 2nd semestre 2012 », *Enimerosi*, n° 198, octobre 2012.

La politique fiscale brille également par son caractère inéquitable : les taxes foncières ne tiennent pas compte des revenus des ménages, la hausse de la TVA pénalise les revenus les plus modestes. Les scenarii concernant l'augmentation des recettes fiscales par le recouvrement des impayés restent sur le papier. L'évasion fiscale est mise à l'index, mais de façon très particulière : l'église orthodoxe maintient ses exonérations, les gros contribuables ayant placé leurs capitaux dans des paradis fiscaux bénéficient toujours d'anonymat et d'impunité, les armateurs contribuent moins aux recettes publiques que les timbres fiscaux que payent les immigrés pour être régularisés [65]… Par ailleurs, une exonération totale d'impôts est envisagée pour les investissements susceptibles de tirer la croissance (*fast track investments*), à condition, toutefois, qu'elle ne soit pas interdite par la direction générale de la concurrence [66].

Une dernière mention doit être faite des privatisations des grandes entreprises publiques (industries, armement, foncier, ports, autoroutes, aéroports, banques, services publics, hôtels, loterie nationale…). Il s'agit d'une des conditions majeures imposées par la troïka, dès 2010. Outre leur irrationalité économique (absence de moyens de contrôle dans des activités d'intérêt stratégique, incapacité de mise en place des politiques économiques, coût élevé des prestations de services par des opérateurs privés – *sell-and-lease-back* –, recherche de rentabilité de la part des acquéreurs qui rend improbables les investissements à long terme) et leur immoralité sociale (il s'agit, après tout, d'actifs acquis et entretenus avec les impôts des citoyens), c'est l'inefficacité du projet qui laisse perplexe : bradées dans la précipitation et dans une conjoncture morose, ces privatisations sont censées rapporter 20 milliards d'euros jusqu'en 2020, soit l'équivalent de 2 % de la dette publique. Même si elles rapportent 25 milliards supplémentaires sous forme d'investissements annexes, comme prétend le gouvernement, cela équivaudra à 3 milliards d'euros

63. Laskos *et alii*, *op. cit.*, p. 168.
64. Kouzis, *op. cit.*
65. V. De Filippis et Ch. Losson, « Beaucoup de sacrifices en vain », *Libération*, 13 juin 2013.
66. M. Christodoulou, « Amnistie fiscale aux capitaux investis », *I Efimerida ton syntakton*, 22 février 2013.

par an, soit moins que la valeur des investissements publics en 2012, déjà divisés par deux pour cause de rigueur [67]. Encore une fois, il n'est pas aisé d'y trouver une justification autre qu'idéologique.

2.2. Justice sociale

La population étrangère augmente très légèrement, surtout à cause des flux migratoires extra-européens (tableau 7). Pour ces populations, la Grèce a toujours été un pays de transition plus que de destination, bien que bon nombre finisse par s'y installer durablement. Les entrées sur le territoire national se tassent légèrement entre 2010 et 2011, alors que les sorties progressent. Cependant, l'évolution la plus marquante concerne les ressortissants grecs dont le nombre de sorties a augmenté de 50 %. Ces données officielles sont corroborées par d'autres études, plus ponctuelles, faisant état de forts flux migratoires des Grecs qui, démoralisés par la crise, cherchent fortune ailleurs. En 2012, 17 % des jeunes de 18 à 24 ans se déclaraient décidés d'émigrer [68], alors qu'en 2013 ce pourcentage avait atteint 50 % [69]. Les raisons invoquées étaient relatives à la paye, la qualité de vie, la méritocratie. En 2013, plus de 200 000 Grecs (majoritairement diplômés et âgés de moins de 30 ans) auront consulté le portail *Europass*, dédié aux recherches d'emploi dans les États de l'UE. D'après les services statistiques fédéraux, pendant les six premiers mois de 2012, 15 838 Grecs sont allés en Allemagne (+78 % par rapport à la même période de l'année précédente) [70]. Selon *Spiegel*, entre 2011 et 2012, 35 000 travailleurs qualifiés grecs se sont installés en Allemagne et 25 000 autres sont attendus en 2013 ; 300 000 Grecs y auraient par ailleurs envoyé leurs CV pour trouver un emploi [71]. La Grèce est en passe de (re)devenir un pays d'émigration, qualifiée cette fois-ci ; elle doit ainsi supporter à la fois le coût de leur formation et le manque à gagner à cause de leur non-participation à l'économie nationale.

Tableau 7. Population étrangère par origine et flux migratoires, 2009-2011

	2011	2010	2009*
Population étrangère de l'UE	151 154	153 038	163 060
Population étrangère hors UE	824 220	802 969	791 724
Flux d'entrée	110 823	119 070	84 193
dont Grecs	60 453	64 137	
Flux de sortie	125 984	119 985	60 362
dont Grecs	62 961	43 322	

* Absence de données pour les migrants grecs.
Source : Institut statistique grec (http://www.elstat.gr/).

Les uns partent, les autres restent. C'est le cas des travailleurs venus de pays tiers, souvent fuyant la misère. Ils n'y échapperont pas forcément : des patrons peu scrupuleux leur proposent des salaires indécents et des conditions de travail d'esclaves, des groupes néo-fascistes organisent des ratonnades anti-immigrés et les évacuent des files d'attente de la soupe populaire, leur propre vie peut même être mise en danger [72].

67. Ch. Hatziiosif, « Politique économique du gouvernement : le faux est… le juste », *I Avghi,* 12 mai 2013.
68. « Enquête : la majorité des jeunes considère l'émigration comme la solution idéal », www.naftemboriki.gr, 25 avril 2012.
69. I. Drosou, « À la recherche de la dignité », *I Epohi*, 13 janvier 2013. Les deux enquêtes ayant été conduites avec des protocoles et des échantillons différents, leurs résultats ne sont pas strictement comparables.
70. « Des émigrés Grecs ayant des doctorats », www.edu4u/admin.
71. P. Katsakos, « *Gastarbeiter* diplômés », *I Avghi*, 12 mai 2013.
72. C'est le cas des journaliers à Manolada, dans le Péloponnèse, qui se sont fait tirer dessus parce qu'ils ont eu l'outrecuidance de réclamer le paiement de leurs jours de travail. L'émotion fut grande, en Grèce comme à l'étranger, et des appels de boycott des fraises de Manolada ont été lancés. Gageons qu'elles ont été rebaptisées et vendues, jusqu'à la dernière.

En termes de santé publique, la situation est apocalyptique. La réduction des dépenses publiques dans le secteur de la santé est incompatible avec la hausse de la demande de soins en période de crise. Les consultations dans les hôpitaux publics ont augmenté de 6,2 % en 2010 et de 21,9 % en 2011 et les hospitalisations de 37 % entre 2009 et 2011 (quatre fois plus en moyenne par rapport à la période 2000-2008), alors que le budget du ministère de la Santé a diminué de 23,7 % entre 2009 et 2011 (-1,8 milliard d'euros) [73]. De 2008 à 2011, les cas de dépression et les tentatives de suicide ont été multipliés par 2,5 ; les suicides ont progressé de 11,5 % (+ 20 % pour les hommes de moins de 65 ans, soumis au risque du chômage), les homicides de 40 % ; la mortalité infantile a augmenté de 51 % ; le nombre de personnes héroïnodépendantes âgées de 35 à 64 ans a progressé de 88 % ; la suppression de la distribution gratuite de seringues a provoqué une épidémie de sida. Or, les dépenses privées de santé sont également en baisse (-16,2 % entre 2008 et 2010).

2.3. Démocratie sociale

L'implication de l'État grec dans la régulation des relations professionnelles a toujours été prépondérant à partir d'un système administrativo-légal lui permettant de tenir un rôle interventionniste qui a profondément marqué l'histoire syndicale du pays. Depuis les années 1990, il a adopté une position d'arbitrage et de promotion des négociations paritaires (loi 1876/90) [74]. Ces négociations sont notamment indispensables à la signature de la Convention collective nationale générale (EGSSE), pratique vieille de 70 ans, entre les représentants des salariés (Confédération générale des travailleurs de Grèce – GSEE – créée en 1918) et ceux du patronat (Fédération des industries grecques – SEV – créée en 1907 ; Confédération nationale du commerce grec – ESEE – créée en 1994 ; Confédération générale de l'artisanat professionnel et de la petite manufacture – GSEVEE – créée en 1919). Une autre centrale syndicale, la Haute Administration des unions des agents publics – ADEDY –, créée en 1947, syndique les fonctionnaires ; elle ne participe pas aux négociations paritaires.

Cet esprit et cette pratique du paritarisme ont été mis à mal depuis la mise sous tutelle du pays, en 2010. L'extension de la possibilité de signer des conventions accordée aux syndicats d'entreprise, la suppression des conventions de branche au profit de conventions d'entreprise, la prééminence des conventions locales sur l'EGSEE, l'annulation rétroactive de toute disposition conventionnelle contraire à la politique salariale du gouvernement et, surtout, la substitution récente d'une loi à la convention collective fixant les salaires *minima* (ce qui contrevient aux articles 22 et 23 de la Constitution grecque), témoignent d'une volonté de défiance vis-à-vis des travailleurs et de discrédit vis-à-vis de leurs représentants [75].

Loin d'être le garant du droit du travail, l'État devient l'instigateur d'une inflexion ayant pour objet la dérégulation du marché du travail [76]. Les organisations syndicales grecques ont porté plainte au Conseil de l'Europe ; le Comité européen des droits sociaux s'est prononcé à ce sujet et a dénoncé certaines dispositions des réformes du marché du travail induites par la troïka, qui sont en violation de la charte sociale européenne.

Par ailleurs, le mouvement syndical a essayé de s'opposer aux politiques de rigueur en mettant en place une logique défensive. Ses actions ont pris de l'ampleur par rapport aux

73. Kondilis E., Giannakopoulos S., Gavana M., Ierodiakonou I., Waitzkin H., Benos A. « Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case », *American Journal of Public Health*, April 18, 2013 (http://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2012.301126). Pour les autres données, *cf.* T. Kostopoulos, A. Psarra, D. Psarras, « La santé pendant les années du *Memorandum* », *I Efimerida ton syntakton*, 27-28 avril 2013.
74. Ioannou (2000).
75. Avec l'expiration de l'EGSEE, un million de salariés ne sont désormais couverts par aucune convention collective.
76. « C'est un véritable retour au 19e siècle, sous l'influence des politiques menées par l'État grec ; le marché du travail est en train de subir une transition d'une stabilité relative à l'instabilité la plus totale et l'atomisation des relations de travail » (Rombolis, 2012).

années précédentes. Depuis 1999, le ministère de l'Emploi grec a cessé de recenser les grèves et d'en publier des données chiffrées (tableau 8). Ainsi, toutes les informations dont nous disposons proviennent de sources syndicales ; elles ne sont pas toujours faciles à interpréter ni à comparer. En 2001, deux grèves nationales contre le projet de modification du système de protection sociale (prolongement de l'âge légal de départ à la retraite, réduction des cotisations employeurs…) ont connu une grande ampleur ; depuis, les mobilisations ont marqué une tendance à la baisse et leur contenu est devenu plus défensif qu'offensif (Katsoridas, Lambousaki, 2012). Certains mouvements sectoriels (employés de banques, dockers, instituteurs, marins de la marine marchande, enseignants du supérieur…), très suivis et parfois longs, ont émaillé le reste de la décennie. Jusqu'en 2010, une à deux grèves générales interprofessionnelles avaient lieu chaque année.

Tableau 8. Grèves et grévistes, 1990 - 1999

Année	Nombre de grèves	Nombre de grévistes
1990	200	1 405 497
1991	161	476 582
1992	166	969 484
1993	83	501 274
1994	56	226 155
1995	43	120 250
1996	31	233 674
1997	36	216 799
1998	38	214 546
1999 *	15	4 411

* Seuls les cinq premiers mois de l'année ont été comptabilisés.
Source : Ministère de l'Emploi (*in* Katsoridas et Lambousaki, 2012).

L'année 2011 constitue une véritable rupture par rapport aux tendances antérieures ; cette année il y a eu sept grèves générales interprofessionnelles (dont deux de 48 heures). Le nombre total de grèves a explosé par rapport aux années précédentes, leur durée s'est allongée (84 grèves de 48 heures, 18 grèves illimitées), elles ont couvert la quasi-totalité de l'activité économique (240 grèves dans le secteur privé, 91 dans le secteur public, 70 dans des services publics), elles ont été plus massives, plus virulentes (53 occupations, 12 piquets de grève). Les objectifs des grèves étaient presqu'exclusivement dictés par les attaques sans précédent que subit le monde du travail depuis la crise (tableau 9). En 2011, les mouvements de grève ont surtout émané de salariés bénéficiant jusqu'alors d'une stabilité de l'emploi et d'un emploi à temps plein, protégés par des conventions collectives. Si ce sont ces salariés qui se sont mobilisés, c'est qu'ils se sont sentis particulièrement menacés.

La protection de l'emploi salarié (lutte contre les licenciements, refus des restructurations-fermetures…, refus du chômage partiel) constitue de loin la revendication principale des grévistes (61 % des grèves) ; elle concerne essentiellement les entreprises privées – notamment celles appartenant aux branches des media et du BTP –, les entreprises publiques dans lesquelles les emplois étaient menacés pour cause de suppression, de privatisation ou de regroupement (transports, éducation, santé, aviation civile, Poste, télécommunications, radiotélévision…), ainsi que les salariés du secteur public sous contrat à durée limitée. Le versement des salaires et le refus des baisses salariales constituent le deuxième grand motif des revendications (44 % des grèves) ; elles ont touché l'industrie

(chimique, métallique, métallurgique, agroalimentaire, pharmaceutique, confection), les supermarchés, ainsi que les hôpitaux publics et les cliniques privées. À noter que la lutte pour les salaires devient désormais centrale : selon une enquête effectuée par l'Institut des recherches économiques et industrielles (IOVE), proche du patronat grec, et du Laboratoire d'économie industrielle et énergétique de l'École polytechnique d'Athènes, 69 % des entreprises prévoyaient de diminuer les salaires de leur personnel, 44 % de réduire ou de supprimer les primes de productivité, 43 % de supprimer les avantages en nature de leurs salariés, 34 % de moduler le temps de travail et 28 % de réduire leur personnel [77].

Tableau 9. Motifs et nombre de mouvements de grève déclarés en 2011

	Nombre	%
Annulation des licenciements/réembauche des licenciés	122	27,4
Paiement des heures travaillées	112	25,2
Opposition à restructuration/privatisation/fermeture/délocalisation…	105	23,6
Opposition à des baisses salariales	73	16,4
Revendications générales concernant les relations professionnelles	51	11,5
Opposition à la mise au chômage partiel	45	10,1
Respect des termes des conventions collectives	35	7,9
Signature d'une convention collective	33	7,4
Opposition à la mise en place du travail tournant	14	3,1
Questions de retraite/sécurité sociale	12	2,7
Problèmes liés au temps de travail	8	1,8
Dénonciation du non-respect du droit syndical	6	1,3
Opposition à la dégradation des termes des conventions individuelles	6	1,3
Amélioration des conditions de travail ou de protection sociale	4	0,9
Total	445	

La somme des motifs dépasse le nombre total de mouvements de grève, une grève pouvant avoir plus d'un motif.
Source : D. Katsoridas, S. Lambousaki, « Les grèves en 2011 », Études, n° 37, *Les Cahiers de l'INE*, novembre 2012, p.91.

Les grèves et les actions de solidarité sont de plus en plus fréquentes, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux pratiques des années précédentes. Ainsi en est-il de l'appel intersyndical à un arrêt de travail pour soutenir les salariés sous contrat à durée déterminée, ou de l'intervention du syndicat des électriciens afin d'empêcher les coupures de courant des ménages qui n'avaient pas payé la taxe foncière « spéciale », incluse dans la facture d'électricité. Cependant, la manifestation la plus flagrante de la solidarité entre salariés est bien le rapprochement entre les deux centrales, celle du privé (GSEE) et celle du public (ADEDY), ainsi que la mise en place d'actions communes.

Conclusion

La Grèce se trouve dans une situation inextricable : obligée de s'endetter pour rembourser sa dette et contrainte de ne pas accroître ses déficits courants, elle mène une politique de rigueur qui est économiquement désastreuse (absence d'investissements, patrimoine national bradé), socialement funeste (effondrement des systèmes de santé et de retraites,

77. IOVE (2012).

paupérisation) et politiquement éminemment instable (repli nationaliste, banalisation des idées d'extrême droite). Il est évident qu'il ne pourra y avoir de solution dans un climat social délétère. Au pays même qui a inventé la démocratie, celle-ci recule de jour en jour : les normes sociales régressent, la représentation collective des salariés n'est pas reconnue. Le poids de la dette sert de moyen de pression, permettant à la troïka de contrôler les évolutions et procédures économiques, mais aussi politiques [78] ; elle n'impose pas seulement ses choix au gouvernement du pays, elle impose son gouvernement.

Les politiques de rigueur, exigées par la troïka et exécutées avec un empressement aveugle par le gouvernement grec, sont peu susceptibles de conduire à un rétablissement rapide de l'équilibre économique. La spirale récessionniste dans laquelle le pays s'est englué (baisse des revenus – baisse de la consommation – baisse de l'activité – baisse des recettes publiques – baisse des dépenses – baisse des revenus) ôte tout espoir d'un retour de la croissance. Une autre politique s'impose. Le cas grec témoigne on ne peut plus clairement du fait que le financement des États sur les marchés financiers – élément central du capitalisme financier – comporte des risques non négligeables pour leur autonomie et leur autodétermination. Rien n'interdit que ce qui se passe aujourd'hui en Grèce ne se reproduise dans d'autres États. Les problèmes ne sont pas isolés, les solutions ne doivent pas l'être non plus.

Père Ubu :

- *Messieurs, nous établirons un impôt de dix pour cent sur la propriété, un autre sur le commerce et l'industrie, et un troisième sur les mariages et un quatrième sur les décès, de quinze francs chacun.*

Premier Financier :

- *Mais c'est idiot, Père Ubu.*

Deuxième Financier :

- *C'est absurde.*

Troisième Financier :

- *Ça n'a ni queue ni tête.*

(Alfred Jarry, *Ubu Roi*, Éditions du Mercure de France, Paris, MDCCXCVI, Acte III, scène 2, p. 78-79).

78. Dragassakis (2012), p. 404-406.

Bibliographie

Arthuis J. (2010), *Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat*, Rapport de la Commission des Finances, mars.

Azariadis C., Ioannides Y., Pissarides Ch. (2011), « Anatomie de la crise grecque et propositions de croissance » (en grec), *I Kathimerini*, 26 avril.

Azariadis C., Ioannides Y., Pissarides Ch. (2010), *Development Is the Only Solution. 17 Proposals for a New Development Strategy*, http://greekeconomistsforreform.com.

BIT (2011), *Grèce : profil du pays*.

Dragasakis Y. (2012), *Quelle sortie ? De quelle crise ? Avec quelles forces ?* (en grec), Taxideftis.

Drettakis M. (2013), « PIB et chômage évoluent en sens inverse » (en grec), *I Avghi*, 28 avril.

Efstratoglou A. (2012), « Crise économique et modes de recherche d'emploi » (en grec), INE, *Analyses*, n° 12, avril.

Eurostat (2013), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_ finance_statistics/data.

FMI (2011), *Greece: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement*, décembre.

INE - Institut du Travail (2012), *L'économie grecque et l'emploi* (rapport annuel – en grec).

INE - Institut du Travail (2011), *Crise de la dette publique en Grèce, causes et perspectives* (en grec).

Ioakimoglou I. (blog), http://www.ioakimoglou.net (en grec).

Ioannou Ch. (2000), *Trade unions in Greece: Development, Structures & Prospects*, Friedrich-Ebert-Stiftung.

IOVE - Institut des recherches économiques et industrielles (2012), *L'économie grecque* (en grec), juillet.

Karamessini M. (2010), « Crise de la dette publique et «thérapie de choc» », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 127.

Katsoridas D. Lambousaki S. (2012), « Les grèves en 2011 » (en grec), Études n° 37, *Les Cahiers de l'INE*, novembre.

Kousta E. (2012), « Évolutions économiques et institutionnelles du marché du travail grec (2011) » (en grec), *Enimerosi*, n° 198, octobre.

Kouzis Y. (2012a), « Observations sur les mesures relatives aux relations professionnelles » (en grec), *Enimerosi*, n° 199, novembre.

Kouzis Y. (2012b), « La marche institutionnelle de la flexibilité et de la dérégulation du travail en Grèce (1990-2011 » (en grec), *Enimerosi*, n° 192, mars.

Kouzis Y. (2011a), « L'emploi dans la tourmente de la crise économique et du Moratoire : dix alertes » (en grec), *Outopia*, n° 97, novembre-décembre.

Kouzis Y. (2011b), « Le paysage grec des relations professionnelles après le Moratoire » (en grec), *Enimerosi*, n° 181, mars.

Kritikidis Y. (2012), « L'emploi et le chômage au 2nd semestre 2012 » (en grec), *Enimerosi*, n° 198, octobre.

Lamé G., Lequien M., Pionnier P.-A. (2013), *Interpretation and Limits of Sustainability Tests in Public Finance*, INSEE, Document de travail, n° G2013/05.

Laskos Ch., Tsakalotos E. (2012), *22 choses qu'on nous dit au sujet de la crise grecque mais ce n'est pas comme cela* (en grec), Éditions Ka-Psi-Mi.

Lehouritis Y. (2012), « Conséquences sociales et psychologiques de la crise économique » (en grec), *Enimerosi*, n° 193, avril.

Meghir C., Vayanos D., Vettas N. (2010), *The economic Crisis in Greece: A Time of Reform and Opportunity*, http://greekeconomistsforreform.com.

OCDE (2011), « Greece », *OECD Economic Surveys*.

Prokovas N. (2011), « Grèce : colère et révoltes face à l'austérité », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 133.

Rombolis S. (2012), « État et emploi » (en grec), *Enimerosi*, n° 199, novembre.

Stathis A. (2011), « L'insertion sociale et le dialogue social en Grèce » (en grec), *Enimerosi*, n° 181, mars.

Tsoukalas K. (2012), *Grèce de l'oubli et de la vérité* (en grec), Themelio.

Varoufakis Y., Koutsopetros Ch., Patokos T., Tserkezis L. (2012), « Bulletin de crise : novembre-décembre 2012 » (en grec), INE, *Analyses*, n° 19, décembre.

Hongrie

Fragilisation des conditions d'emploi et restrictions de la démocratie sociale

Beáta NACSA [79] ***et László NEUMANN*** [80]

Depuis 2010, année où le gouvernement actuel de droite est arrivé au pouvoir en Hongrie, le bouleversement législatif [81] a détruit les droits des salariés et des syndicats, ainsi que la structure des institutions en charge des relations sociales. Tout d'abord, il a réduit le rôle des syndicats par un amendement de la loi sur les grèves en 2010. Plusieurs des dispositions de cette loi ont été modifiées, mais le principal changement est la nouvelle réglementation de la grève dans les services de base. Le texte le plus important à cet égard est la loi n° I de 2012 sur le nouveau Code du travail, qui a complètement bouleversé la législation hongroise du travail au détriment des salariés.

Le présent article poursuit deux objectifs : fournir un aperçu concis des principales caractéristiques du nouveau Code de travail et présenter les résultats de notre étude sur les premiers effets de sa mise en œuvre sur le lieu de travail. Bien que l'adoption du nouveau Code du travail ait été précédée de plusieurs années de préparation de son aspect juridique et d'actions de lobbying, une analyse préliminaire d'impact n'a jamais, à notre connaissance, été menée. Voilà qui nous a amené à effectuer une enquête de terrain dans seize entreprises, quatre mois seulement après l'entrée en vigueur de la loi, en octobre-novembre 2012. Notre étude visait donc à explorer les changements réels (preuves écrites et, si possible, mesurables à l'appui) attribués à la nouvelle loi dans les entreprises du secteur privé et public, et notamment son impact sur les relations entre salariés et employeurs [82].

Notre échantillon diffère de l'ensemble des entreprises hongroises de manière significative par un certain nombre de critères. Les microentreprises et les petites entreprises nationales en sont absentes et, du point de vue de la répartition par secteur, les transports et l'énergie sont surreprésentés. Les entreprises publiques le sont également et le nombre d'entreprises autochtones est proportionnellement faible. Le positionnement des entreprises de l'échantillon sur le marché (comme le montrent les chiffres de l'effritement de leur croissance) ne diffère pas de manière significative de celui des entreprises hongroises en général. Les entreprises interrogées ne sont pas non plus représentatives du point de vue de l'organisation des syndicats. La majorité d'entre elles ont un taux de syndicalisation significatif (20 à 30 %) ou élevé (40 à 80 %), des chiffres bien plus élevés que la moyenne en Hongrie. Une grande majorité d'entre elles est traditionnellement couverte

79. Maître de conférence de droit du travail à l'université Eötvös Loránd et chercheur au Centre d'études européennes sur l'emploi de Budapest.
80. Directeur du Centre d'études européennes sur l'emploi de Budapest.
81. L'alliance FIDESZ-KNDP au pouvoir, qui détient deux tiers des sièges au Parlement, a décidé de procéder seule à un remaniement du système juridique hongrois, à commencer par la Constitution (aujourd'hui appelée « Loi fondamentale »).
82. Au cours du travail de terrain, une cinquantaine d'entretiens ont été menés avec des responsables syndicaux et des dirigeants d'entreprises. Les documents des sociétés (conventions collectives principalement) ont également été étudiés. L'étude a été commanditée et financée par la Confédération syndicale de la LIGA et organisée par l'Institut d'économie de l'Académie hongroise des sciences. L'original du compte rendu de cette étude peut être consulté, en hongrois, à http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1302.pdf

par des convections collectives. Cette caractéristique de l'échantillon (par opposition à celles mentionnées ci-dessus) peut accroître la pertinence de nos résultats. Si l'étude confirme l'hypothèse selon laquelle le nouveau Code du travail déforme le rapport de force en faveur des employeurs même dans les entreprises où les syndicats sont très présents, cet état de fait est encore plus prégnant lorsque le taux de syndicalisation est plus faible, voire en l'absence totale de syndicat, comme cela est généralement le cas dans les PME [83].

1. La diminution de la démocratie sociale et l'affaiblissement des syndicats engendrés par la nouvelle législation du travail

Depuis 1992, la Hongrie a mis en place un double système de représentation sur le lieu de travail, dans lequel conseils d'entreprise et syndicats mènent une existence parallèle au niveau de l'entreprise. Sur le lieu de travail de nombreuses entreprises, la représentation se complique encore par la rivalité entre syndicats. L'autre caractéristique sous-jacente est la structure décentralisée des négociations collectives dans laquelle le niveau de l'entreprise est considéré comme dominant, tandis que la couverture des accords de secteur ou de branche est assez limitée. D'où l'importance prépondérante de la réglementation du fonctionnement des syndicats au niveau de l'entreprise.

La nouvelle législation vise à réduire l'influence des syndicats sur le lieu de travail par les moyens suivants :

- Limitation du droit de grève,
- Élimination du tripartisme national,
- Nouvelle réglementation de la représentativité syndicale et du droit de conclure les conventions collectives,
- Détérioration des conditions de travail des syndicats (protection légale, crédit d'heures et indemnisation),
- Réduction des droits des syndicats sur le lieu de travail (pouvoir de veto, information et consultation, contrôle des conditions de travail),
- Possibilité pour les conseils d'entreprise de conclure les conventions quasi-collectives,
- Nouvelle réglementation sur l'étendue des conventions collectives.

1.1. Limitation du droit de grève

Le gouvernement de droite, dès son accession au pouvoir, a systématiquement sapé l'influence des syndicats. Tout d'abord, il a réduit le rôle des syndicats par un amendement de la loi sur les grèves [84] en 2010. Plusieurs des dispositions de cette loi ont été modifiées, mais le principal changement est la nouvelle réglementation de la grève dans les services

83. La caractéristique la plus frappante de l'échantillon est le pluralisme de la structure syndicale au niveau de l'entreprise, à l'exception du secteur de l'électricité (qui est connu pour sa fusion syndicale exceptionnelle.) Elle s'applique particulièrement aux syndicats de la LIGA, ce qui pourrait fausser nos résultats. A la date de l'étude, nous n'avons pu consigner que les premières réponses des entreprises. En cette période de transition, celles-ci se trouvent à différentes étapes de renégociation de leur convention collective. En tout, treize sociétés ont une convention collective en vigueur, que l'on peut regrouper ainsi : dans six d'entre elles, une convention provisoire a généralement été passée sur les sujets obligatoires uniquement et une refonte importante est prévue pour 2012, pour laquelle des négociations sont en cours ; dans quatre de ces sociétés, la convention collective actuelle est valable jusqu'à fin 2012 ou 2013, mais aucune négociation officielle n'a encore été entamée, bien que, selon les dires, des négociations informelles soient en cours ; dans deux entreprises, la convention est « en cours de révision », c'est-à-dire que le syndicat attend l'offre de la direction et qu'une nouvelle convention devrait entrer en vigueur l'année prochaine ; enfin, nous n'avons trouvé qu'une seule société dans laquelle une convention définitive a été conclue sur toutes les questions imposées par le nouveau Code du travail. Selon les premières informations, un nombre significatif d'employeurs ont essayé d'annuler les conventions collectives en place avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Ceci n'était pas le cas dans l'échantillon, à une exception près. Dans une autre entreprise, l'employeur a essayé de se débarrasser de l'ancienne convention, mais en fin de compte, le syndicat a réussi à la maintenir en concluant un accord pour une courte période de transition.

84. Loi n° VII de 1989 relative aux grèves.

de base. Celle-ci stipule qu'un service *minimum* doit être mis en place pendant les grèves, sous peine de les rendre illégales. L'étendue du service *minimum* doit être réglementée (dans cet ordre) par la loi, par accord des parties conclu pendant la consultation obligatoire préalable à la grève ou par décision du tribunal du travail. Aucune de ces méthodes ne peuvent établir les règles spécifiques au service *minimum* et ce, pour plusieurs raisons, dont nous n'aborderons ici que les principales. Tout d'abord, les lois qui, de toute manière, ne sont pas considérées comme des outils adaptés pour réglementer le service *minimum*, ne régulent que deux secteurs au moment de la rédaction de cet article [85] et de manière si stricte qu'elles rendent les grèves inopérantes [86]. La réglementation par accord laisse peu d'espoir, car les employeurs sont conscients du fait que seuls les salariés et les syndicats subissent les effets du manque d'accord. Enfin, les tribunaux sont également très réticents à prendre des décisions sur le service *minimum* car ces questions ne sont pas du domaine des litiges [87]. Les juges ne sont donc pas prêts à prendre de telles décisions. Les tribunaux s'appuient plutôt sur les règles de procédure civile pour éviter de prendre des décisions sur le service *minimum*. Ils rejettent généralement les demandes des syndicats en déclarant qu'elles ne respectent pas les conditions préalables légales et officielles définies par les règles de procédure civile. Par conséquent, les grèves dans les services de base, où la majorité d'entre elles étaient auparavant déclenchées, sont devenues complètement impossibles [88].

1.2. Elimination du tripartisme national

L'année 2011 a constitué un tournant dans les hautes sphères du dialogue social en Hongrie. L'ancien Conseil national pour la conciliation des intérêts (OÉT) a en effet été aboli. Il fixait le salaire *minimum* national et disposait d'un droit consultatif sur la législation du travail. D'autres organes tels que le Conseil économique et social (GSZT) et le Forum pour la coordination économique (GEF) ont également été supprimés. Ils ont été remplacés par un organe unique de haut niveau, le Conseil économique et social national (NGTT) qui ne vise clairement pas à poursuivre l'intense dialogue social antérieur. Alors que la machine législative surchargée adoptait les unes après les autres de nouvelles lois affectant « le monde du travail », les syndicats (et, dans une moindre mesure, les organisations patronales également) perdaient du terrain dans le dialogue social. C'est aussi le cas avec le Code du travail : aucune place n'est laissée à la consultation dans le cadre institutionnel. Le gouvernement a rendu sa proposition publique en juin et les négociations avec les syndicats ont été prolongées. Sans surprise, ceux-ci cherchaient une telle opportunité et ils ont finalement réussi à peser sur le gouvernement grâce à l'Organisation internationale du travail.

1.3. Nouveau Code du travail : objectifs et caractéristiques générales

Des travaux importants sur la redéfinition de la législation du travail ont été entrepris avant la crise par les gouvernements précédents. Mais, pour des raisons politiques, ils n'ont jamais abouti à aucune proposition de loi. La finalisation d'un nouveau Code du travail correspond tout à fait à l'objectif politique plus large du gouvernement consistant à modifier en profondeur le système juridique selon la volonté politique de la coalition au pouvoir.

85. Loi n° CLIX de 2012 relative aux services postaux et loi n° XLI de 2012 relative au transport des personnes.
86. Selon l'article 39 de la loi relative au transport des personnes, 66 % du service sur les trajets locaux et entre ville et banlieue, ainsi que 50 % sur les trajets nationaux et régionaux doivent être assurés au cours d'un mouvement social. Selon une autre loi, le gouvernement peut déclarer l'état d'urgence sanitaire et obliger les personnels de santé à travailler en tout lieu qui leur est assigné.
87. Selon la classification traditionnelle des conflits du travail, lors de différends justiciables, ce sont les règles et accords existants qui sont interprétés ou appliqués. Dans ce cas, les tribunaux sont cependant appelés à définir et *non pas* à appliquer les règles.
88. De telle sorte que la grève a pratiquement disparu des moyens à la disposition des syndicats.

Le texte de la première proposition de Code du travail a été rédigé par cinq avocats spécialisés dans le droit du travail, dont trois (Lajos Pál, György Lőrinc et Róbert Pethő) défendent les employeurs et deux (György Kiss et Gyula Berke) sont professeurs de droit à l'université de Pécs. Le gouvernement n'a accepté de consulter qu'un groupe de partenaires sociaux triés sur le volet. Côté syndicats, il a tout d'abord consulté la confédération de la LIGA et celle des conseils d'entreprise, avant d'ajouter la Confédération nationale des syndicats hongrois (MSZOSZ). Les trois autres confédérations, également membres de l'ancien organe tripartite, ont été écartées des négociations. Côté employeurs, la consultation s'est également limitée à trois des neuf principales confédérations. La consultation s'est conclue sur un compromis sur certaines des dispositions du nouveau Code du travail particulièrement défavorables aux salariés et aux syndicats [89]. Grâce à une intervention réussie de l'OIT, le gouvernement a soumis la proposition au Parlement le 26 octobre 2011. Plus de sept cents propositions d'amendements ont été présentées au cours des débats. Le Parlement a finalement adopté la loi le 13 décembre 2011. Avant son entrée en vigueur, le Code du travail a été largement modifié par la loi n° LXXXVI de 2012. Au moment de la rédaction de cet article, le gouvernement prépare un nouveau remaniement du Code du travail, car certaines règles présentent visiblement des vices, mais aucune révision conceptuelle de la loi n'est envisagée.

L'objectif de la nouvelle législation du travail consiste à améliorer la flexibilité fonctionnelle, celle des salaires et de l'emploi au sein des entreprises, ainsi qu'à accroître le taux d'emploi. Le caractère inévitable de la rédaction d'un nouveau Code a été invoqué en raison des changements qui ont eu lieu dans la structure de l'économie depuis 1992, lorsque le premier Code du travail a été adopté par le Parlement après la transition politique : par exemple, des thèmes tels que la prévalence de la propriété privée, la part importante de PME, l'émergence de certaines formes atypiques d'emploi et, surtout, la demande croissante de flexibilité de la part des employeurs. Un des arguments, parmi d'autres, était que malgré les nombreux amendements apportés à l'ancien Code du travail, les objectifs juridiques et politiques de 1992 n'étaient pas atteints (comme, par exemple, l'accroissement de la portée des conventions collectives). La justification officielle de la proposition de nouveau Code était le besoin de transposer le droit de l'UE et de se conformer aux directives européennes définies dans le Livre vert de la Commission européenne sur la modernisation du droit du travail au XXIe siècle [90]. Les débats théoriques et les nouvelles législations adoptées par les autres États membres ont servi à justifier la proposition.

La nouvelle législation rompt avec la fonction protectrice traditionnelle du droit du travail qui vise à rééquilibrer les positions asymétriques des deux parties dans les négociations dans le cadre des relations du travail et à protéger les travailleurs se trouvant en position plus faible que les employeurs. Mais pour les rédacteurs, une conception plus équilibrée était nécessaire, protégeant de la même manière les intérêts des employeurs et des salariés dans les relations juridiques en cas de besoin, parce qu'ils sont aussi vulnérables les uns que les autres dans certaines circonstances. La principale « innovation » du nouveau Code du travail est le retour à la contractualisation du droit du travail qui déplace la réglementation du travail du domaine du droit public à celui du droit privé. Le nouveau Code laisse donc davantage de latitude aux conventions collectives, aux accords individuels, aux décisions unilatérales des employeurs aux dépens du *jus cogens* législatif (normes impératives). La part de cette législation contraignante a été considérablement réduite. Les conventions collectives, par dérogation, peuvent ainsi contenir des règles

89. Tóth András (2012), « The New Hungarian Labour Code - Background, Conflicts, Compromises », document de travail, Budapest, Fondation Friedrich Ebert.
90. Commission des communautés européennes (2006), « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle » (COM/2006/708 final).

plus défavorables pour les salariés que la législation [91]. Les accords individuels peuvent également déroger au Code dans une plus grande mesure que sous la législation précédente, bien que dans ce domaine, « le principe de faveur » ait été maintenu. Comme la possibilité ou l'interdiction des dérogations est régie par les règles générales, ainsi que quelques exceptions (parfois contradictoires), il est parfois très difficile de savoir si les dispositions d'un article sont contraignantes ou facultatives (ouvertes à la dérogation par une convention collective). La loi est extrêmement difficile à appliquer en raison de la complexité de sa structure et du recours excessif aux renvois entre ses différents articles.

En outre, lorsqu'elle prévoit des normes minimales, celles-ci ont été abaissées. C'est ainsi le cas de la limite des heures supplémentaires obligatoires, de la réglementation du temps de travail et de repos, du niveau des majorations de salaire, des sanctions pour licenciement illégal, etc. Le gouvernement semble vouloir créer un nouveau régime juridique du travail n'offrant que la protection minimale des salariés exigée par le droit international et européen et réduire autant que possible tous leurs autres droits. Il prétend que la flexibilisation de l'emploi améliorera la compétitivité économique et favorisera l'emploi.

1.4. Nouvelle réglementation de la représentativité syndicale

De 1992 à 2012, la représentativité des syndicats en tant que parties à la négociation se mesurait par le nombre de voix que leurs candidats remportaient aux élections des conseils d'entreprise. Elle était auparavant définie à un *minimum* de 10 % de ces voix. Des règles spéciales régissaient les syndicats catégoriels. Ces règles servant pour mesurer la représentativité des syndicats étaient relativement compliquées, mais visaient globalement à imposer la coopération entre syndicats dans un cadre pluraliste. Le nouveau Code du travail simplifie la réglementation. Tout syndicat peut participer aux négociations collectives si le nombre de ses membres atteint 10 % du nombre de salariés de l'entreprise. Les règles spéciales de représentativité des syndicats catégoriels ont été abolies. Par conséquent, dans les grandes entreprises, souvent publiques, les syndicats représentant des groupes précis de la main-d'œuvre ou de petites unités peuvent être exclus des négociations collectives.

Sans surprise, les résultats de l'étude confirment que certains des plus petits syndicats des entreprises ont perdu leur droit aux négociations collectives en raison de la nouvelle réglementation. Dans notre échantillon, trois syndicats locaux de la LIGA (sur seize) subissaient déjà les effets des nouvelles règles. Dans l'une de ces entreprises, le syndicat n'a jamais pu conclure d'accord, dans deux autres, les syndicats de la LIGA pourront participer aux négociations à l'avenir, parce que l'employeur et les syndicats représentatifs ont promis de continuer de les accepter comme partenaires dans les négociations [92]. D'ailleurs, deux de ces trois syndicats, non négligeables avec leurs quelque 800 à 1 000 membres, sont actifs dans des entreprises relativement grandes pour la Hongrie, mais ne peuvent pas atteindre le seuil des 10 %. D'autres syndicats locaux, déjà affaiblis dans les négociations depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, se sentent en danger car ils dépassent tout juste les 10 %. L'abolition de la règle pour la représentativité des syndicats professionnels a écarté des négociations le syndicat des mécaniciens des chemins de fer dans deux ou trois entreprises de transport.

91. Dans la loi précédente, c'était l'exception et le « principe de favorabilité » était la règle. C'est-à-dire que les cas de conventions collectives contenant des règles défavorables aux employés étaient exceptionnels.
92. La légalité de cette solution est plutôt contestable. En Hongrie, la négociation collective est loin d'être un système basé sur le volontariat et, selon certains juristes, le taux de 10 % de représentativité est un critère obligatoire, même s'il n'est pas mentionné explicitement dans le texte du Code du travail.

1.5. Baisse du nombre de délégués protégés par la loi

Le nombre de délégués protégés n'était pas limité par l'ancienne législation, qui protégeait tous les délégués syndicaux élus. La nouvelle loi réduit considérablement l'étendue de la protection légale des représentants syndicaux. Les établissements ou locaux de 500 salariés maximum [93] ne peuvent avoir qu'un seul représentant protégé, les établissements de 500 à 1 000 salariés peuvent en avoir deux, ceux de 1 000 à 2 000 salariés trois, ceux de 4 000 salariés maximum ont droit à quatre délégués et au-dessus de 4 000 salariés, il n'y a que cinq délégués protégées par la loi. En outre, un délégué supplémentaire, nommé par l'organe supérieur du syndicat, bénéficie de la protection. Dans la pratique, de deux à six personnes sont donc protégées, selon les effectifs de l'établissement.

Soulignons que ces règles (comme tout le chapitre XXI du Code du travail consacré aux syndicats) ne sont pas obligatoires et qu'à cet égard, la convention collective peut déroger à la loi, sauf dans les entreprises publiques d'Etat ou municipales. Cependant, nous n'avons trouvé qu'une seule entreprise ayant conclu une convention collective pour maintenir le précédent niveau de protection. En d'autres termes, les études de cas montrent que presque partout, la direction de l'entreprise a utilisé les règles optionnelles énoncées par la réglementation facultative. Apparemment, les dirigeants (et peut-être aussi l'opinion publique) considèrent que l'ancien nombre de délégués protégés était trop élevé. Ce qui n'est pas entièrement infondé, puisque, dans notre échantillon, une entreprise de 10 000 salariés comptait environ un millier de ces délégués privilégiés et dans une autre, la protection couvrait un salarié sur quinze. La réduction du nombre de délégués protégés à six dans ces deux sociétés peut également passer pour une solution extrême. Dans les études de cas, nous avons trouvé les exemples suivants : il n'y aura que cinq représentants au lieu de 32, 24 au lieu de 668, 6 au lieu de 110, etc. La baisse est donc considérable et nuit particulièrement aux petits syndicats locaux. Sans nul doute, ceci aura un effet défavorable sur la bonne marche des syndicats, ainsi que l'expriment de nombreuses personnes : moins de délégués, cela signifie moins de revendications gérées sur le lieu de travail et cela peut peser en fin de compte, même dans les grandes entreprises. L'opinion d'un syndicaliste esquisse également les conséquences à long terme : « ce sera plus dur de trouver des candidats pour les élections syndicales parce que les travailleurs ont peur d'être licenciés dès qu'ils font entendre leur voix. »

1.6. Baisse du crédit d'heures pour activité syndicale et fin de l'indemnisation des heures non prises

Les délégués syndicaux protégés ont droit à une réduction de leur temps de travail et disposent d'heures pour rencontrer l'employeur. Selon les nouvelles règles, les membres des syndicats ne bénéficient cependant plus de ce crédit d'heures pour suivre les formations organisés par les syndicats. Le crédit a été réduit à une heure par mois pour deux membres d'un syndicat travaillant pour le même employeur. Autrefois, deux heures étaient octroyées à trois salariés, ce qui équivaut à une réduction de 50 %. Selon le nouveau Code du travail, les heures non utilisées ne peuvent pas être payées par l'employeur, ce qui représente une importante perte de revenus pour les syndicats locaux comptant un nombre élevé de membres (ainsi que, indirectement, pour les confédérations et les syndicats de branche).

A l'instar de la protection des délégués syndicaux, les conventions collectives peuvent elles aussi déroger à la loi de ce point de vue, sauf dans les entreprises publiques d'Etat et municipales. Cependant, dans la pratique, les entreprises tentent généralement de négocier comme si les règles dérogatoires étaient en fait obligatoires. Dans la plupart des cas,

93. Calcul effectué sur le nombre d'employés de l'exercice précédent.

la direction estime que le crédit d'heures était excessif et qu'il était mal utilisé par les syndicats.

En ce qui concerne l'étendue du crédit d'heures, les syndicats subissent également des pertes significatives, notamment par la mise en danger de leur statut « indépendant » (à plein temps), ce qui a des conséquences fondamentales sur la carrière des personnes concernées. Ces pertes ont été particulièrement importantes dans les entreprises publiques où les conventions collectives octroient un crédit d'heures plus élevé que le crédit obligatoire. L'une d'entre elles accorde ainsi 3,8 heures pour trois membres. Avec la nouvelle loi, nous n'avons rencontré qu'un seul cas où un accord a déjà été conclu sur le crédit d'heures. Il n'augmente pas explicitement ce crédit, mais se contente de fixer un nombre global d'heures pour la consultation lorsqu'il y a des délégués syndicaux à plein temps.

Soulignons que, dans la plupart des entretiens, les syndicalistes ne mentionnent même pas la réduction du crédit d'heures, mais se plaignent plutôt de la fin de l'indemnisation. Sur les seize syndicats rencontrés, dix ne peuvent plus compter sur ce revenu. Dans de nombreux cas, celui-ci est à peu près égal à la cotisation syndicale. Dans l'une des entreprises, il couvre 40 % des dépenses. Par conséquent, à l'avenir, il y aura moins de réunions syndicales, moins de formation, d'activités de loisir et d'aide proposées par les syndicats aux membres nécessiteux. On assistera certainement à une baisse des services fournis par les syndicats à leurs membres, ce qui, selon certain syndicalistes locaux, avait un grand intérêt pour les travailleurs jusqu'à présent. En d'autres termes, un certain nombre de syndicats locaux, incapables d'aider leurs membres, recruteront encore plus difficilement à l'avenir. Cependant, les études de cas montrent l'existence de « bonnes pratiques » pouvant éventuellement pallier les pertes des syndicats. En raison des relations de coopération entre direction et syndicat, deux ou trois entreprises sont prêtes à poursuivre leur soutien financier au syndicat sur la base du volontariat.

1.7. Réduction des droits syndicaux sur le lieu de travail (pouvoir de veto, information et consultation, contrôle des conditions de travail)

Jusqu'en 2012, sur le lieu de travail, les délégués syndicaux devaient être consultés sur les principales questions d'emploi, y compris les suppressions de postes, les restructurations et les changements d'organisation, comme le « transfert d'engagement ». Le Code du travail de 2012 stipule que, sur ces questions, la direction doit informer et consulter uniquement le conseil d'entreprise, les syndicats n'étant informés et consultés que sur demande. Auparavant, les directives de l'UE ont été transposées de manière à ce que les syndicats et les conseils d'entreprise, ou les syndicats seuls en l'absence de CE, soient informés et consultés. La nouvelle législation, qui sort du cadre des directives européennes, sème la confusion. La loi n'utilise d'ailleurs pas le terme « consultation » en ce qui concerne les conseils d'entreprise, mais le verbe « donner son opinion » auquel aucun effet suspensif n'est associé par les règles générales régissant les relations sociales. Quelques rares données montrent que cette différence de formulation a déjà entraîné des différends dans une grande entreprise dont le dirigeant prétend que les négociations avec le CE ne s'accompagnent pas d'effet suspensif parce que, selon le Code du travail, seule la consultation peut avoir cet effet.

Le nouveau Code met également fin à la possibilité pour les syndicats d'intervenir en cas d'infraction. Il a progressivement supprimé leur pouvoir de veto limité sur le lieu de travail (kifogás), qui suspendait la mise en œuvre d'une décision de l'employeur faisant débat. Il a également éliminé le droit du syndicat de contrôler les conditions de travail sur le lieu de travail. C'est désormais le conseil d'entreprise qui en est chargé et dans une moindre mesure. Enfin, à l'avenir, les syndicats ne feront plus partie du comité électoral des élections aux conseils d'entreprise.

Notons que dans les entretiens, les syndicalistes ne mentionnent pas la perte du droit à l'information et à la consultation, que la loi octroie désormais aux conseils d'entreprise, en ne les accordant aux syndicats que sur demande. Ils se plaignent en revanche de la fin de leur droit de contrôler les conditions de travail, car cela les empêche de remplir ce qu'ils considèrent comme leur fonction la plus importante : l'application de la réglementation du travail. Ils estiment que l'abolition du droit de veto est une grave perte de pouvoir pour les syndicats. Les études de cas révèlent un tableau assez mitigé de la fréquence avec laquelle les syndicats employaient auparavant cette méthode pour s'opposer à l'employeur. Dans la majorité des entreprises, le veto n'avait qu'une signification symbolique. Dans un cas extrême, une énorme entreprise sans convention collective, c'était presque le principal outil pour faire avancer les intérêts des salariés. Que le droit de veto soit utilisé ou non auparavant, presque tous les syndicats estiment que son annulation est une grande perte.

1.8. Changer le rôle des conseils d'entreprise ?

La loi vise à octroyer un rôle plus important aux conseils d'entreprise dans la réglementation et le contrôle des relations au travail. La législation renforce officiellement ce rôle, comme nous venons de le voir. Elle attribue aux CE certains des droits qui appartenaient auparavant aux syndicats : monopole du contrôle des conditions de travail et droit à l'information et à la consultation stipulés par les directives européennes. Le nouveau Code du travail restaure en outre le droit des conseils d'entreprise de signer les conventions quasi-collectives (sans disposition sur les salaires) en l'absence de syndicats disposant du pouvoir de négociation. Une autre nouveauté du Code de 2012 est qu'il fixe des règles pour le fonctionnement des conseils d'entreprise au niveau de chaque société faisant partie d'un groupe ou appartenant au même propriétaire [94].

Mais d'autres nouveautés ont affaibli la position des conseils d'entreprise. Le Code du travail de 2012 a réduit le nombre de membres protégés. Seul le-la président-e du CE est désormais protégé-e. Les conseils d'entreprise ont beau jouer un rôle dans les négociations, la loi n'a pas changé le statut de leurs membres lors des grèves : ils doivent rester neutres. En outre, le droit des conseils d'entreprise à la codétermination (déjà faible en Hongrie) a été réduit par la nouvelle loi. Les CE ne peuvent plus empêcher la vente des biens et ni des infrastructures de l'entreprise. Ces règles auront probablement l'impact le plus dévastateur car elles suppriment les sanctions effectives protégeant le respect des droits à la codétermination et à la consultation [95]. Certains juristes considèrent donc la nouvelle réglementation relative aux conseils d'entreprise comme de la législation « molle », qui se contente de conseiller les employeurs.

La grande majorité des entreprises que nous avons visitées possèdent un système bien structuré d'organes locaux et centraux de conseils d'entreprise. Bien que le CE puisse mener les négociations en l'absence de syndicat autorisé, ce droit ne peut être exercé que dans trois d'entre elles en raison des particularités de notre échantillon. Aucun de ces employeurs ne prévoit cependant de conclure une telle quasi-convention collective. Si nous disposions d'un échantillon plus représentatif, le résultat serait probablement le même, car, sous la réglementation en vigueur de 1999 à 2002, qui était plus ou moins identique, on comptait très peu d'« accords d'établissement ».

94. Ceci n'était pas interdit par l'ancienne législation non plus et donc, dans certaines sociétés, un conseil d'entreprise était créé au niveau du groupe sur la base du volontariat. Au cours de l'étude de terrain, nous avons trouvé trois groupes ayant déjà centralisé les fonctions du conseil d'entreprise avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.
95. Sous la législation précédente, le non respect du droit de codétermination et de donner son opinion sur des questions précises sur le lieu de travail (énumérées par la loi) entraînait la nullité des actions en justice de l'employeur. La nouvelle loi ne stipule pas expressément cette sanction, mais les tribunaux peuvent encore l'appliquer parce ce type d'action en justice est illégal et doit donc être frappé de nullité, selon les articles 263 (sur le droit à la codétermination) et 27 (sur la nullité des actions en justice) du nouveau Code du travail. En cas de non respect du droit à la consultation et à l'information, ils peuvent être appliqués par les tribunaux sous cinq jours, mais sans que soit indiquée à quelle date débute ce délai très court (article 289 du nouveau Code du travail). Aucune sanction précise n'est prévue non plus dans ce domaine.

Puisque le nouveau Code du travail a attribué aux conseils d'entreprise un certain nombre de droits appartenant précédemment aux syndicats, ceux-ci pourraient tenter de mieux exploiter les possibilités renforcées des CE. Cela ne serait pas nouveau dans les relations sociales sur le lieu de travail en Hongrie où représentation syndicale et représentation au sein des conseils d'entreprise se chevauchent traditionnellement. Pourtant, aucun effort n'a été fait en ce sens. Au contraire, dans les entretiens, les syndicalistes réitèrent leurs profondes réserves quant aux conseils d'entreprise. Leur désintérêt est peut-être dû en partie aux nouvelles règles de représentativité, qui détruisent le lien entre représentativité des syndicats et résultats aux élections aux conseils d'entreprise.

1.9. Nouvelle réglementation sur l'étendue des conventions collectives

Bien que l'un des fondements de la législation soit l'extension du champ des conventions collectives, la loi limite paradoxalement de manière significative la portée des négociations en général et dans les entreprises publiques d'Etat ou municipales en particulier. Dans celles-ci, les conventions collectives ne doivent pas déroger aux règles obligatoires régissant le délai de notification, les indemnités de licenciement, les salaires et les relations sociales. Le temps de travail ne doit en outre pas être inférieur à celui fixé par le Code du travail, sauf si cela est nécessaire pour réduire ou prévenir un risque sanitaire. Les vingt minutes de pause quotidienne ne peuvent pas être incluses dans le temps de travail [96]. La loi sur les questions de transition offre cependant une « échappatoire » aux entreprises. Les règles indiquées ci-dessus sur le délai de notification et les indemnités de licenciement ne s'appliquent en effet qu'aux nouvelles conventions collectives. Sans surprise, toutes les entreprises publiques que nous avons visitées s'efforcent d'éviter de signer une nouvelle convention et se contentent d'amender celle qui existe déjà. Mais une telle « échappatoire » n'existe pas pour les relations sociales ni le temps de travail quotidien : celui-ci doit être partout de huit heures, hors pause déjeuner et autres périodes de repos.

Les entreprises publiques, qui incluaient autrefois les pauses quotidiennes dans les heures de travail posté, ont donc dû modifier leur emploi du temps nocturne lorsque la loi est entrée en vigueur. Ce qui a extrêmement compliqué les choses dans les sociétés où les salariés font les 3 x 8, comme les chemins de fer par exemple, car les salariés de deux équipes consécutives se retrouvent au même moment sur le lieu de travail. Le respect de ces règles pose de graves problèmes d'organisation. La mise en œuvre de la loi a allongé les heures de travail et donc diminué le salaire horaire. Sans surprise, ces règles mécontentent dirigeants et syndicats, qui ne comprennent pas pourquoi le gouvernement a mis en œuvre une réglementation qui nuit à la compétitivité de ses propres entreprises et désordonne leur organisation. En ce qui concerne la modification du contenu des conventions collectives, les anciennes dispositions sur les emplois du temps ont été annulées à cause des règles obligatoires. Elles ont été remplacées par des prérogatives de la direction, qui s'accompagneront peut-être à l'avenir d'une fonction consultative des syndicats.

Le nouveau Code du travail accroît les domaines dans lesquels les conventions collectives peuvent déroger aux règles contraignantes pour favoriser les employeurs. Lors des entretiens, il a été demandé dans quelle mesure les entreprises recouraient à cette nouvelle possibilité. Mais, les négociations des conventions collectives n'étant pas encore terminées, la réponse ne peut être que provisoire. Les questions suivantes ont été soulevées dans les entreprises visitées : prolongement de la période d'essai (jusqu'à six mois), allongement des périodes de référence dans la comptabilité des heures de travail, hausse

96. Ce qui signifie qu'à la fin de leur journée de travail, les salariés doivent rester vingt ou vingt-cinq minutes de plus pour compenser leur pause.

de la responsabilité des salariés en cas de dommage pour négligence (jusqu'à huit mois de « salaire de non présence »).

Certaines entreprises de l'échantillon sont couvertes par des conventions collectives multi-employeurs ou par des accords de secteur ou de branche. C'est le cas dans le transport routier et dans le secteur de l'électricité. Dans celui-ci, l'accord a été étendu aux non-signataires. Le nouveau Code du travail dresse de nouveaux obstacles à l'uniformité des conventions collectives de branche et à leur extension. L'apparition d'une réglementation différente dans le public et le privé se révèle notamment être le principal problème. La loi imposant des normes plus strictes au secteur public, les dirigeants des entreprises privées ont désormais tendance à mettre en œuvre les règles du public dans leur convention collective et à tirer les relations sociales à la baisse. Le principal souci des syndicats de branche est donc d'empêcher cette « solidarité néfaste » des employeurs. D'autres problèmes proviennent de l'incohérence des cadres légaux et de l'émergence des questions d'interprétation. Ainsi, la possibilité d'extension des conventions collectives n'est même pas mentionnée dans le nouveau Code du travail.

2. Réduction des droits individuels des salariés

2.1. Baisse de la protection contre le licenciement

Plutôt que fournir un bref aperçu effleurant chaque partie du Code du travail, arrêtons-nous sur la loi sur le licenciement pour montrer l'orientation et la méthodologie juridique de la nouvelle législation. La loi sur le licenciement a été choisie pour être abordée plus en détail parce qu'il s'agit de l'une des parties les plus importantes de la législation du travail offrant aux salariés une protection légale contre le licenciement arbitraire. Bien que cette loi soit en cours de révision dans le cadre du débat sur la flexisécurité et qu'on observe un effritement des droits des salariés en la matière dans toute l'Europe, un tel recul des droits se justifie difficilement en Hongrie, où la protection de l'emploi était déjà bien inférieure à la moyenne européenne sous la précédente législation [97].

Le nouveau Code a considérablement réduit la protection légale des salariés contre le licenciement abusif. A titre exceptionnel, les catégories de salariés couverts par les directives européennes (ex. : femmes enceintes et mères ou parents d'enfants en bas âge) ont en partie conservé la protection dont elles bénéficiaient auparavant. Le changement le plus important est que, selon la nouvelle règle générale, les salariés ne sont plus autorisés à demander à reprendre leur emploi d'origine. Ils doivent se contenter de demander une compensation financière pour la perte de leur emploi après le licenciement abusif, à condition de prouver que celui-ci leur a fait subir un dommage [98]. S'ils en sont incapables, au lieu de retrouver leur emploi et de percevoir l'indemnité, ils doivent se contenter du « salaire de non présence » [99] pendant le court délai de notification [100]. Les sanctions sont définies uniquement en fonction du tort subi par le salarié-e et la gravité de l'infraction n'entre pas en ligne de compte dans la nouvelle législation. Des infractions au droit du travail aussi graves que le licenciement oral ou injustifié ne sont pas lourdement sanctionnées en l'absence de preuve de dommage subi.

97. Cazes S, Nesporova A (éditeurs), Flexicurity - A relevant approach in Central and Eastern Europe, Genève, Bureau international du travail, 2007.
98. Contrairement à la règle générale, si l'employeur renvoie illégalement une femme enceinte ou subissant une fécondation in vitro ou encore la mère ou le parent d'un enfant de moins de trois ans, l'employé-e a le droit de reprendre son emploi et peut prétendre à la fois à la compensation pour perte de salaire. Ces droits font exception à la règle générale qui réduit gravement les conséquences juridiques du licenciement abusif.
99. Le « salaire de non présence » (*távolléti díj*) remplace l'ancien salaire moyen en vigueur. Il suit une méthode de calcul qui le place toujours au-dessous du salaire moyen et au même niveau que le salaire de base dans la plupart des cas.
100. Le délai de notifications est de trente jours et augmente avec l'ancienneté, pour atteindre quatre-vingt-dix jours au bout de vingt ans d'ancienneté.

La situation juridique des salariés est fragilisée par le délai de trente jours pour déposer une plainte. Dans la plupart des cas, les dommages dus au licenciement illégal n'apparaissent pas dans les trente jours suivant la réception de la lettre de licenciement, mais généralement pendant le délai de notification des salariés. S'ils déposent plainte, celle-ci doit respecter les règles de procédure du civil qui exigent que la plainte soit clairement énoncée, que la législation en vigueur invoquée soit citée et le montant réclamé indiqué, sous peine de se voir opposer un refus par le tribunal. A la fin des trente jours, les salariés doivent déclarer quelque chose qu'ils ne savent pas encore, c'est-à-dire qu'ils sont obligés de faire une fausse déclaration (et, pour les salariés les mieux payés, de s'acquitter ensuite d'une amende). Inutile de préciser qu'au cours de la procédure en première instance, la plainte peut être modifiée. Mais la législation qui oblige des centaines de salariés à faire en connaissance de cause de fausse déclaration aux tribunaux n'en demeure pas moins mal conçue.

La nouvelle législation protège toujours les femmes enceintes contre le licenciement (ordinaire). Cette protection, qui débutait auparavant au moment de la conception, a été repoussée à la date à laquelle la femme informe son employeur de sa grossesse. L'ancien Code du travail (loi XXII de 1992) assurait la protection légale contre le licenciement pendant toute la grossesse, dès la conception. La loi était interprétée par les tribunaux de manière à ce que le licenciement soit illégal, que la femme et l'employeur soient au courant ou non de la grossesse. Les employeurs s'opposaient à cette interprétation en affirmant que, s'ils n'étaient pas au courant de la grossesse, ils ne pouvaient pas être soupçonnés ni accusés d'infraction. La nouvelle législation accepte cet argument et réduit la portée de la protection en la faisant débuter au moment où la femme informe l'employeur de sa grossesse [101]. Bien que cette règle soit plus défavorable aux femmes que l'ancienne législation, elle semble se conformer à l'article 2.a. de la Directive 92/85/CEE [102]. Cette modification va cependant faire l'objet d'un débat en Hongrie. Le Commissaire aux droits fondamentaux a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle pour exiger l'annulation de l'Article 65 (5). Selon lui, l'obligation d'une telle notification viole la dignité humaine et le droit à la vie privée des femmes enceintes. Le fait d'indiquer sa grossesse dès le début est lié à la sphère intime de la femme, à son état de santé et à ses relations familiales. Au cours des trois premiers mois, la grossesse peut ne pas aboutir pour diverses raisons et l'employeur, ayant été informé de la grossesse dès le départ, doit également être informé de cette interruption. Dans ce cas, la notification de grossesse suivie de celle de son interruption peut créer une situation excessivement humiliante et une offense à la vie privée la plus intime. Le recours souligne également qu'une telle législation n'empêcherait pas un éventuel contournement de la loi. Celle-ci ne se justifie donc pas [103].

La protection légale des parents d'enfants en bas âge a également été réduite et de manière bien plus complexe. Par défaut, les deux parents ont droit à un congé non rémunéré avant le troisième anniversaire de l'enfant, période au cours de laquelle les mères (et les pères célibataires) sont protégés contre le licenciement. Un père marié prenant le congé parental n'est pas protégé contre le licenciement [104]. Les économistes du travail critiquent depuis longtemps la longueur excessive de ce congé non payé, affirmant qu'une telle période hors du marché du travail réduit les chances des mères de pouvoir y accéder de nouveau. Le gouvernement précédent avait de ce fait réduit la durée totale du congé parental non rémunéré à deux ans. Le gouvernement actuel l'a remis à trois ans, mais il a affaibli ce faisant la protection légale des parents en la matière. Si la mère ou le père célibataire

101. Voir Article 65 (5) du nouveau Code du travail.
102. Un nouvel exemple du recul des droits des employés au cours de la transposition des directives européennes, une pratique prouvée dans de nombreux Etats membres.
103. L'actualité de l'activité du Commissaire aux droits fondamentaux peut être consultée en anglais à http://www.obh.hu/allam/eng/index.htm (11 mars 2013).
104. Cette réglementation pourrait être en contradiction avec la loi européenne contre la discrimination sexuelle.

retourne au travail avant le troisième anniversaire de l'enfant, le niveau de protection légale est réduit, sans que celle-ci soit entièrement supprimée. La forme de protection contre le licenciement varie selon le motif de celui-ci. Si le motif du licenciement est lié au comportement du salarié, la faute doit être si grave qu'elle peut servir de fondement à un licenciement avec effet immédiat (licenciement « *ad nutum* ») [105]. S'il est lié aux capacités du salarié ou au fonctionnement de l'entreprise, le salarié ne peut être licencié que s'il n'existe pas de poste équivalent dans les locaux de l'employeur correspondant à ses capacités, à sa pratique et à ses aux qualifications à son poste habituel.

L'interdiction de licenciement pour maladie a également été abolie par la loi. Les salariés temporairement arrêtés pour maladie ou soin à un enfant malade ne sont pas protégés contre le licenciement, mais le délai de notification de licenciement ne commence que lorsqu'ils retournent au travail.

Le nouveau Code a considérablement réduit la protection légale des cadres également. La législation hongroise contredit le point de vue selon lequel le PDG et ses adjoints sont considérés comme des cadres, mais élargit la portée de cette réglementation de deux manières. Sont également considérés comme cadres ceux dont le travail est sous le contrôle direct du PDG et tous ceux pouvant se substituer à lui entièrement ou partiellement [106]. La substitution partielle du PDG pose problème, notamment à l'égard de la prétendue « représentation interne » de l'entreprise, très fréquente dans les relations de travail [107]. Les supérieurs directs (chefs d'équipe) se substituent partiellement au PDG dans le contrôle direct du travail et peuvent donc théoriquement tomber sous le coup de la législation sur les cadres. Le paragraphe 2 de l'Article 208 va encore plus loin en stipulant que les salariés et l'employeur peuvent convenir dans le contrat de travail que les règles concernant les cadres s'appliquent à tous les salariés occupant un « emploi très important pour le fonctionnement de l'entreprise » ou « un emploi très confidentiel », à condition que son salaire de base soit au moins sept fois le salaire *minimum*. Les tribunaux ont récemment considéré le licenciement comme juste lorsque l'employeur prouve qu'il a perdu confiance dans son salarié. On peut donc s'attendre à ce que le critère d'« importance » et de « confidentialité » ne limite pas de fait l'application du paragraphe 2 de l'Article 208, mais que la simple limite acceptable soit les sept fois le montant du salaire *minimum* (7 x 114 000 forints, c'est-à-dire 798 000 forint [108], soit environ 2 714 euros [109]). Compte tenu de la structure hiérarchique des relations du travail, l'employeur déterminera pratiquement de manière discrétionnaire qui sera considéré comme cadre parmi ceux percevant sept fois le salaire minimal et donc, combien de salariés seront sans aucune protection légale (un contrat du type des contrats « à la carte », courants aux Etats-Unis).

Le point essentiel de la réglementation relative aux cadres est l'Article 209 (1), selon lequel le contrat de travail des cadres peut déroger à toute loi de la deuxième partie du Code du travail [110] de quelque manière que ce soit (au détriment des employés comme en leur faveur). Ce qui signifie que la loi relative au large cercle des cadres moyens est considérée comme facultative, c'est-à-dire que les cadres peuvent renoncer à toutes les règles les protégeant. L'Article 210 stipule que certaines règles protègent les cadres, qui bénéficient par exemple d'une protection légale au cours d'une grossesse, d'une fécondation *in vitro* et d'un congé maternité, bien que ces règles soit entièrement facultatives, ainsi que l'indique la deuxième partie du Code du travail.

105. Article 78 du nouveau Code du travail.
106. Article 208(1) de la loi n° I de 2012 sur le nouveau Code du travail.
107. Dans la pratique, lorsqu'il y a plus de douze employés, les droits et obligations de la direction sont généralement partagés entre les différents niveaux hiérarchiques, des cadres supérieurs aux chefs d'équipe.
108. Le salaire *minimum* national des ouvriers qualifiés était de 114 000 forints en 2013 (289 euros au 10 mai 2013), Décret gouvernemental 390/2012 (XII. 20).
109. Ce salaire est environ trois fois le salaire moyen et il est versé à de nombreux employés, des cadres moyens aux diplômés de l'université dans le secteur privé, notamment dans les multinationales.
110. La deuxième partie contient les règles régissant les relations individuelles, de l'Article 32 à l'Article 229. Toutes les règles énoncés au paragraphe 91 « Cadres » sont également facultatives.

3. Baisse des salaires due à la nouvelle loi

Outre sa plus grande flexibilité, le coût de la loi est également une question importante. La loi réduit les taux de salaire obligatoire selon les différentes formes de travail non conventionnel. Tout d'abord, elle diminue la rémunération du travail de nuit et posté. Les heures normales de la journée travaillées le dimanche (dans le commerce, par exemple) sont payées 50 % en plus au lieu des 100 % précédemment en vigueur. Les entreprises ouvertes en permanence ne sont pas tenues de verser la majoration le dimanche. Le nouveau Code du travail autorise les parties à s'accorder sur un salaire fixe, comprenant le salaire de base et les majorations pour travail posté, de garde ou de remplacement. Cet arrangement ne doit pas nécessairement être inscrit dans une convention collective, mais peut se conclure par un accord individuel entre employeurs et salariés. Ceci réduit non seulement la charge administrative mais pourrait également réduire les coûts salariaux et (à longue échéance et pour les nouveaux venus) créer un formidable outil de négociation pour les employeurs souhaitant baisser leurs coûts salariaux. Si les salariés sont autorisés à décider de leur emploi du temps, ils n'ont en revanche pas droit à la majoration de salaire due au titre des heures supplémentaires.

D'autres dispositions de la nouvelle loi offrent également quelques occasions de revoir les salaires et même de les réduire. En revanche, le temps passé sans travailler est payé selon le taux de « non présence » et non pas selon le taux moyen. Le « salaire de non présence » peut être inférieur au salaire moyen car il exclut certains éléments. La nouvelle loi autorise les employeurs à retirer leur promesse unilatérale orale ou écrite de hausse de salaire (si elle n'est pas inscrite dans un contrat) si d'importants changements dans l'entreprise la rendent difficile à honorer ou font peser une charge excessive sur l'employeur [111].

Malgré les règles mentionnées ci-dessus qui affectent réellement les salaires, au cours des débats menés avant l'adoption de la loi, les représentants du gouvernement ont répété que celle-ci ne visait pas à réduire les salaires. Seule une entreprise (étrangère, d'ailleurs) de notre échantillon respecte cette intention. Contrairement aux déclarations politiques fermement énoncées, dans cinq des seize études de cas, les syndicats indiquent spécifiquement que les salaires nominaux ont diminué depuis l'entrée en vigueur de la loi en juillet. Dans quatre autres cas, les syndicalistes ont rapporté la menace de futures baisses, notamment dans les entreprises où sont renégociées les conventions collectives [112].

Le plus souvent, et de manière très aiguë, les salariés ont subi des réductions de salaire en raison de la suppression ou de la baisse des indemnités pour travail posté, de nuit ou pendant les jours fériés. Cela s'est parfois passé vingt-quatre heures après l'entrée en vigueur de la loi, même s'il existait une convention collective, mais qui ne fixait pas le montant de certaines indemnités. La deuxième cause la plus fréquente de la réduction des salaires est liée à l'effritement de la demande d'heures supplémentaires, due soit à la flexibilisation du temps de travail (avec, par exemple, l'introduction unilatérale du crédit de six mois de temps de travail), soit, notamment dans le secteur public, à la hausse du temps de travail annuel. La hausse du temps de travail dans les entreprises publiques a également entraîné une baisse des taux horaires.

Les syndicalistes craignent qu'à long terme, cette hausse entraîne un excédent de main-d'œuvre qui pourrait faire l'objet de licenciements à l'avenir. Une baisse relativement plus faible se ressent dans le salaire versé pour les congés payés, les arrêts maladie et autres absences. Notons que la plupart des conventions collectives provisoires ont essayé de réduire ce type de perte en fixant le niveau du « salaire de non présence » aussi proche que possible de celui du salaire moyen.

111. Nouvelles lois sur les obligations unilatérales, article 16 (2) du nouveau Code du travail.
112. Parfois, seuls les contrats portant sur certaines aides de l'Etat et signés précédemment avec les autorités chargées des relations au travail empêchent les employeurs de réduire les salaires parce que ces contrats mentionnent le maintien du niveau des salaires et des effectifs.

Conclusion

La recherche empirique confirme notre hypothèse selon laquelle le nouveau Code du travail favorise les employeurs et affaiblit la situation des salariés à bien des égards. Néanmoins, une conclusion intéressante montre que dans deux ou trois entreprises, la direction ne s'est pas empressée d'user des options les plus favorables qui leur sont ainsi fournies. Les raisons de cette prudence sont multiples. Elles vont de la volonté d'éviter d'autres conflits après les tensions des restructurations passées à une culture d'entreprise et une traditionnelle coopération dans les relations du travail.

Le principal objectif du nouveau Code du travail était d'accroître la flexibilité des entreprises. Sans nul doute, l'entrée en vigueur de la loi a atteint cet objectif. En outre, au-delà de l'amélioration de la flexibilité quantitative interne et externe, les baisses de salaire observées montrent que les employeurs ont également profité de la flexibilité salariale qui leur était offerte. En ce qui concerne les salariés, certains groupes d'entre eux subissent davantage les baisses de salaire et la hausse de la charge de travail, notamment ceux qui travaillent en équipe et font des heures supplémentaires. Du point de vue sociétal, il s'agit de travailleurs manuels généralement non qualifiés, occupant déjà des postes faiblement rémunérés. Voilà pourquoi la conséquence sociale prévisible du nouveau Code du travail est un accroissement de l'inégalité salariale.

Les changements dans les relations de travail individuelles réduisent considérablement la protection des salariés, ainsi qu'il a été montré ci-dessus, notamment en ce qui concerne la résiliation du contrat de travail. Les sanctions encourues par les employeurs en cas de licenciement illégal ont été considérablement affaiblies, tandis que dans le même temps, les obligations liées aux actions en justice se sont multipliées. On compte de moins en moins de dépôts de plainte contre les employeurs malhonnêtes et de plus en plus d'actes illégaux d'employeurs qui ne sont pas sanctionnés, comme le montre la baisse soudaine d'affaires traitées par les tribunaux [113]. L'absence de sanctions conforte les employeurs dans leurs pratiques illégales. A plus longue échéance, l'illégalité pourrait donc être progressivement la norme sur le lieu de travail. Ce qui précède montre également que certains groupes de salariés pourraient conserver une part considérable de leur protection légale légitime grâce à l'obligation de transposer les directives de l'UE, ce qui met en exergue le pouvoir et la nécessité d'une réglementation européenne et internationale du travail digne de ce nom. Grâce aux directives de l'UE, les femmes enceintes et les parents d'enfants en bas âge bénéficient encore d'une protection légale relativement importante et qui semble servir les intérêts de ces salariés. L'énorme différence dans les sanctions pourrait cependant être contre-productive parce que les employeurs pourraient mettre au point une stratégie pour éviter d'employer des femmes et des parents isolés en raison de leurs protections légales particulières.

La définition extrêmement vague du terme « cadres » pourrait également avoir des effets nuisibles difficilement prévisibles pour les salariés. Il est tout d'abord infondé de priver de toute protection un large groupe de salariés exerçant des fonctions d'encadrement au bas de la hiérarchie parce que leur salaire est sept fois le salaire *minimum* ou, quel que soit leur salaire, parce qu'ils sont chargés de se substituer partiellement au PDG. Les salariés en situation vulnérable (ceux souhaitant avoir ou adopter un enfant dans un avenir proche, ceux atteignant ou ayant atteint la cinquantaine, etc.) seront de plus en plus conscients des graves risques juridiques d'une promotion à un emploi de cadre et éviteront d'y postuler. Les impacts liés au genre constituent également une menace, car ils réduisent le nombre de femmes aux postes d'encadrement en Hongrie. Notons également que la législation

113. D'après le témoignage unanime des juges. Aucune statistique officielle n'est encore publiée sur le nombre d'affaires au deuxième semestre 2012, jusqu'au 10 mai 2013.

hongroise enfreint à cet égard les directives européennes assurant la protection légale pendant la grossesse et le congé maternité [114].

Bien que la flexibilité ait été le maître mot au cours de la mise au point de la législation, il existait une volonté politique dissimulée d'affaiblir les syndicats. Alors qu'en 2010 et 2011 la reconfiguration du dialogue social national avait réussi à redonner aux syndicats un rôle prépondérant, l'objectif du Code du travail de 2012 consistait à réduire leur influence dans l'entreprise et sur le lieu de travail. Il est intéressant de constater qu'en théorie, une part des changements juridiques affectant les syndicats étaient négociables, sauf pour les entreprises publiques d'Etat ou municipales. Mais les syndicats n'ont réussi à conserver leur position par la négociation collective qu'à titre exceptionnel, la généralité étant qu'en pratique, leur pouvoir de négociation était insuffisant pour maintenir leur influence passée dans la majorité des entreprises.

114. Les employeurs hongrois sont assez intolérants vis-à-vis des employées enceintes ou mères de jeunes enfants. 90 % des Hongroises ayant bénéficié d'un congé parental non rémunéré pour élever leur enfant jusqu'à trois ans ne sont pas reprises par leur employeur.

Annexe

Les organisations syndicales et patronales hongroises

Le taux de syndicalisation est relativement faible en Hongrie. Les chiffres de l'enquête 2004 sur la main-d'œuvre montrent que 600 000 salariés sont syndiqués, soit 17 % d'entre eux. Leur nombre s'est considérablement effrité dans les années 1990.

La Hongrie compte six confédérations syndicales :

- MSZOSZ (Confédération nationale des syndicats hongrois)
- ASZSZ (Confédération des syndicats autonomes)
- SZEF (Forum pour la coopération des syndicats)
- ÉSZT (Confédération des syndicats de professions libérales)
- LIGA (Ligue démocratique des syndicats indépendants)
- MOSZ (Fédération nationale des conseils d'entreprise)

La MSZOSZ, l'ASZSZ, le SZEF et l'ÉSZT sont des organisations réformées issues de la confédération syndicale unifiée, la SZOT, qui existait avant 1989. La MSZOSZ représente les salariés de l'industrie et des services privés, l'ASZSZ les salariés des services publics, des transports et de la chimie. Le SZEF et l'ÉSZT couvrent la fonction publique : l'enseignement supérieur et la recherche principalement pour l'ÉSZT, la santé, les services sociaux, le reste de l'enseignement, le gouvernement central et les collectivités locales pour le SZEF. La LIGA et la MOSZ sont des syndicats récents, qui représentent les salariés de tous les secteurs de l'économie.

Les statistiques sur les effectifs syndicaux sont difficiles à rapprocher de celles de l'enquête sur la main-d'œuvre. En ce qui concerne les membres actifs, selon les chiffres fournis par les syndicats en février 2009, les deux plus importants sont la SZEF, avec 225 000 membres, et la MSZOSZ, avec 205 000 membres. L'ASZSZ arrive en troisième position, avec environ 120 000 membres, puis viennent la LIGA avec 101 000 membres, l'ÉSZT avec 85 000 membres et la MOSZ avec 50 000 membres.

Par un communiqué du 8 mai 2013, les confédérations MSZOSZ, ASZSZ et le Forum SZEF ont annoncé un projet de fusion et le processus qui devrait y conduire [115] ;

Du point de vue politique, la MSZOSZ est proche du parti socialiste, avec lequel elle a signé un accord électoral en 2005. La MOSZ, qui se définit comme un syndicat chrétien, a construit des alliances avec les partis de droite. Les autres confédérations insistent sur leur indépendance politique.

Les organisations patronales sont également très fragmentées. Les plus importantes sont :

- AMSZ (Fédération des employeurs de l'agriculture)
- ÁFEOSZ (Fédération nationale des coopératives de consommateurs)
- KISOSZ (Fédération nationale des négociants et restaurateurs)
- OKISZ (Association industrielle hongroise)
- IPOSZ (Association hongroise des corporations d'artisans)
- MGYOSZ (Confédération des employeurs et industriels hongrois)
- Stratosz (Association nationale des entreprises stratégique et de service public)
- VOSZ (Association nationale des entrepreneurs et des employeurs)

Sources :
www.worker-participation.eu/National-Industrial-relations/Countries/Hungary/Trade-Unions

www.eurofound.europa.eu/eiro/country/hungary.htm

115. http://www.autonomok.hu/hirek/unification_statement/.

Italie

Succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale

Udo REHFELDT [116]

1. Les fondements de démocratie sociale italienne

La démocratie sociale en Italie est principalement basée sur la négociation collective « volontariste », c'est-à-dire sur la seule reconnaissance mutuelle des acteurs. L'Etat n'intervient pas directement pour imposer les règles de la négociation collective qui sont elles-mêmes définies par des accords collectifs. L'action législative se limite à sécuriser institutionnellement l'acteur syndical, surtout au niveau de l'entreprise. La pièce maîtresse de cette législation de soutien est la loi de 1970 appelée « Statut des travailleurs ». Elle garantit dans les établissements de plus de 15 salariés les droits des représentations syndicales tels que les crédits d'heures ou le droit de convoquer des assemblées générales. En revanche, la loi ne fixe ni droits d'information ou de consultation, ni, a fortiori, de codétermination.

L'Etat est lui-même un acteur important de la négociation collective, à la fois comme signataire d'accords tripartites et comme partenaire de la négociation collective dans la fonction publique dont les règles ont été rapprochées, à partir de 1997, de celles du secteur privé. Les fondements de l'édifice commun du système des relations professionnelles sont constitués par un accord tripartite de juin 1993 dont les principes, malgré quelques aménagements successifs, sont encore en vigueur aujourd'hui. Cet accord introduit un système « articulé » de négociation collective à deux niveaux : celui de la branche et celui de l'entreprise. La convention collective de branche a une durée de quatre ans, réduite en 2009 à trois ans. En application du principe de faveur, les conventions collectives de branche peuvent être améliorées par des accords d'entreprise. Pour les petites entreprises dépourvues de représentation syndicale, le second niveau de négociation peut être constitué par le « territoire » (province), mais toujours dans le cadre de la branche professionnelle. Les accords d'entreprise sont négociés et signés par un nouvel acteur : les représentations syndicales unitaires (RSU) qui remplacent les anciennes représentations syndicales (RSA) séparées. Sur le modèle des « conseils d'usines » créés spontanément après 1969, les RSU sont élues par l'ensemble des salariés, mais sur la base de listes syndicales.

Parallèlement à la construction de ce nouvel édifice, l'accord de 1993 a introduit une politique des revenues concertée dont l'objectif était de freiner l'inflation et de permettre à l'Italie de rejoindre l'Union monétaire européenne. Cela a institutionnalisé au niveau national une concertation régulière (avec des sessions en mai et en septembre) entre gouvernement et confédérations syndicales et patronales pour la définition d'un « taux d'inflation programmé ». Les augmentations salariales contenues dans les conventions collectives de branche ne doivent dépasser ce taux. Toutefois jusqu'en 2009 il y avait la

116. Chercheur à l'IRES.

possibilité, à mi-parcours après deux ans, de négocier un ajustement de ces augmentations pour compenser la différence éventuelle entre le taux d'inflation constaté et celui programmé. Quant aux augmentations salariales négociées au niveau de l'entreprise, elle ne doivent pas dépasser celles négociées au niveau de la branche, sauf sur la base d'un accord d'entreprise préalable qui lie une partie du salaire à des objectifs d'augmentation de la productivité, de la qualité ou « d'autres éléments de la compétitivité ». Bien que l'on manque de statistiques fiables sur cette question, il apparaît que la négociation décentralisée est finalement très peu entrée dans la pratique des entreprises, sauf pour les très grandes. Ce déficit n'a pas été compensé non plus par une négociation au niveau territorial.

L'accord tripartite de 1993 été favorisé par des facteurs politiques à la fois européens et nationaux. Sur le plan national, il était lié à l'avènement d'un gouvernement de « techniciens » après la découverte des scandales de corruption qui ont précipité la disparition des partis au pouvoir. La crise du système politique a ainsi promu les confédérations syndicales 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 les gouvernements des techniciens puis de centre-gauche, les syndicats ont contribué à la mise en œuvre d'une série de réformes jugées inéluctables. En même temps, elles ont prouvé leur capacité de mobilisation des salariés, notamment contre des projets de démantèlement du système des retraites et des droits des salariés projeté par les gouvernements successifs de centre-droit dirigés par Silvio Berlusconi. Elles ont également réussi à enrayer l'érosion du taux de syndicalisation et, à partir de 2006, à enregistrer de nouveau une modeste hausse du taux de syndicalisation. D'autre part, la modération salariale inscrite dans l'accord tripartite de 1993 a permis à l'Italie de rapprocher son taux d'inflation de la moyenne européenne et, à la surprise générale, de rejoindre la Zone Euro dès sa constitution en janvier 1999.

Une fois la crise politique de la Première République italienne passée et la Zone Euro intégrée, le nouveau système de la démocratie sociale a connu des difficultés de fonctionnement. Les relations contractuelles sont redevenues plus conflictuelles. Les organisations patronales, encouragées par le retour de gouvernements de centre-droite (Berlusconi 1994, 2001-2005 et 2008-2011), ont de plus en plus fortement voulu changer les règles pour déplacer le centre de gravité de la négociation collective vers l'entreprise. Ainsi dès 1999, la *Confindustria*, l'organisation patronale de l'industrie, a réclamé une liberté pour les entreprises de choisir le niveau de négociation, en introduisant des clauses d'ouverture dans la convention de branche. Mais tant que la gauche était au gouvernement, le point de vue syndical prévalait et la convention de branche nationale était maintenue dans sa fonction de solidarité générale. Les organisations patronales ont dû accepter, en 1998, de prolonger le système à deux niveaux par un nouvel accord tripartite.

L'arrivée du deuxième gouvernement Berlusconi (2001-2006) a déstabilisé le mouvement syndical. En effet, à la différence de la Démocratie chrétienne disparue, le parti de Berlusconi n'a aucun lien organique avec le mouvement syndical sauf, après sa fusion avec le parti néofasciste Alleanza nazionale, avec une frange du syndicalisme autonome. Depuis son Livre blanc de 2002, le gouvernement Berlusconi s'est clairement inséré dans le courant néolibéral de flexibilisation et de dérégulation du marché du travail. Il souhaitait aussi se débarrasser de l'obligation de concerter sa politique avec les organisations syndicales.

En 2002, les syndicats arrivaient encore une fois à mobiliser unitairement – et avec succès – contre le projet d'abolition de l'article 18 du « Statut des travailleurs » sur les licenciements abusifs. Mais peu de temps après, le gouvernement Berlusconi réussissait à casser l'unité syndicale et à faire signer en 2002 un accord tripartite avec les seuls CISL et UIL. De tels accords « séparés » se sont multipliés ensuite au niveau de certaines branches. En

2001, pour la première fois depuis trente-cinq ans, la convention collective de la métallurgie a été renouvelée sans la signature de la fédération affiliée à la CGIL, ultra-majoritaire dans le secteur.

2. L'économie italienne dans la crise

Même avent la crise mondiale de 2008, l'économie italienne montrait des signes de faiblesse. Alors que dans les années 1970 la croissance italienne était encore supérieure à celle de ses grands concurrents européens, cette relation s'est inversée à partir des années 1990. Comme conséquence du ralentissement de la croissance, les progrès de productivité ont été freinés comme dans tous les pays de la Zone Euro, mais l'Italie a alors connu un décrochage par rapport à ses concurrents, avec une véritable stagnation de la productivité depuis 2000.

Bien que les entreprises italiennes aient pu diminuer leurs coûts unitaires et améliorer leur compétitivité extérieure dans les années 1993-1996, la hausse correspondante de la profitabilité ne s'est pas traduite par une augmentation des investissements ou de l'innovation et de la recherche. Les entreprises n'ont pas su tirer profit de l'amélioration de leur situation financière pour monter en gamme, et améliorer la spécialisation traditionnelle italienne dans les biens manufacturiers à forte intensité du travail. En conséquence, la balance extérieure a connu un déficit chronique.

Dans les années de crise (2008-2012), la croissance est devenue négative, ce qui a aggravé les déficits publics. Comme le taux d'endettement avait dépassé 100 % du PIB depuis 1992, le service de la dette grevait de façon croissante les budgets publics et le recours au crédit devenait de plus en plus coûteux. Face à l'aggravation des déficits publics le gouvernement Berlusconi avait d'abord réagi par des coupes budgétaires et un gel salarial triennal des fonctionnaires décrété en juillet 2010. Mais cette cure d'austérité n'a fait qu'approfondir la spirale de récession, entraînant une diminution supplémentaire de la croissance et des rentrées fiscales. En 2011, l'Italie a finalement été entraînée dans la crise financière de l'Europe du Sud. Au mois de juillet 2011, des obligations de l'Etat italien ont subitement perdu 10 % de leur valeur. Les agences de notation ont alors décidé de déclasser l'Italie. La perte de confiance des marchés est depuis symbolisée par un seul indicateur, le « *spread* », qui mesure l'écart entre le taux d'intérêt des obligations fédérales allemandes et celui des obligations italiennes.

La baisse de la production italienne suite à l'effondrement de la demande mondiale de 2008 n'a pas, dans l'immédiat, fait augmenter le chômage, car les amortisseurs sociaux ont pu jouer leur rôle habituel. Il s'agit en premier lieu de la *Cassa d'integrazione*, l'équivalent italien d'indemnisation du chômage technique. Il fonctionne selon deux schémas, un « ordinaire » en cas de ralentissement conjoncturel, l'autre « extraordinaire » en cas de crise structurelle d'une entreprise. En 2008, le gouvernement a autorisé extension du système à des travailleurs et des entreprises qui n'y avaient habituellement pas accès. Il a également augmenté la durée d'indemnisation. Ce système est cependant coûteux est difficile à prolonger sur longue période.

3. L'accord tripartite « séparé » de 2009 sur la réforme du système contractuel

Dans un premier temps, la crise a accentue la division syndicale. Ainsi, après l'intermède d'un deuxième gouvernement de gauche Prodi (2005-2008), en janvier 2009 un nouvel accord tripartite séparé est signé, du côté syndical par les seules CISL et UIL ainsi que la confédération autonome UGL. Cet accord réforme le système de négociation collective mis en place en 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, qui est basé sur des indicateurs européens et dont est exclu le coût de l'énergie importée. Le nouvel indicateur servira aussi à calculer l'écart ultérieurement constaté entre l'inflation programmée et l'inflation constaté, en vue du rattrapage salarial négocié. La réforme a seulement un caractère expérimental et une durée limitée à quatre ans.

Le refus de la CGIL de signer l'accord de 2009 avait surpris, dans la mesure où l'accord reprend en grande partie la plateforme syndicale unitaire CGIL-CISL-UIL en vue de la négociation qui constituait elle-même 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 de la CGIL était surtout 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 conventions de branche. Dans la pratique, les effets 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 continue de s'effectuer 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 utilisé, de nouveau avec la notable exception de la métallurgie.

4. Le « pacte pour la croissance » de septembre 2010 : retour à l'unité syndicale

Dans la deuxième phase de la crise, celle du budget de l'Etat, les positions entre CGIL et patronat se sont de nouveau rapprochées, ce qui a permis un retour à l'unité syndicale et la réintégration de la CGIL dans le dialogue social avec le patronat. La raison essentielle est que le maintien du gouvernement de Berlusconi était 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 à obtenir l'aide financière de l'UE. Même si c'est en partie pour des raisons différentes, CGIL et *Confindustria* ont fini par réclamer sa démission.

Les divergences entre CGIL et *Confindustria* portaient 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 existait 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. Sur ce dernier thème, la CGIL fera ultérieurement des concessions pour éviter une décentralisation non coordonné, telle qu'elle était réclamée par l'aile radicale de la *Confindustria*, incarnée par la personne du délégué général de la FIAT, Sergio Marchionne.

En effet, si Berlusconi a représenté l'adversaire principal de la CGIL sur le plan politique, Marchionne a représenté son principal adversaire sur le plan des relations professionnelles. Sous la menace d'une 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 respecteraient pas l'accord sont maintenant menacés de sanctions, y compris de l'interruption du transfert des cotisations syndicales qui sont, selon le mode italien, directement prélevées sur les salaires par l'entreprise.

5. L'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 sur la représentativité

Pour éviter une extension sauvage d'accords dérogatoires séparés, la CGIL a alors accepté de négocier conjointement avec la CISL et l'UIL un accord-cadre avec la *Confindustria* sur un 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. La confédération autonome UGL s'est ralliée le même jour à cet accord. 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 collective de branche, un syndicat doit dorénavant dépasser 5 % d'un indicateur formé par la moyenne du pourcentage des votes et des adhérents.

Pour qu'un accord d'établissement soit valide, il faut qu'il soit approuvé par une majorité de la RSU qui détient maintenant seul le pouvoir contractuel auparavant partagé avec les organisations syndicales. Un tel accord a 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.

L'accord a ensuite été repris par des accords interconfédéraux identiques, également unitaires, avec la confédération des entreprises de service public *Confservizi* (en décembre

2011) et la confédération des PME *Confapi* (en avril 2012). Ces accords étendent la validité de l'accord du 28 juin 2011 à la quasi-totalité du secteur industriel, à l'exception notable du groupe FIAT, qui a quitté la *Confindustria* en octobre 2010 (voir plus loin).

6. Le décret-loi du 13 août 2011 sur la négociation « de proximité » : dernière action du gouvernement Berlusconi

Sur la lancée de cette unité retrouvée, les organisations patronales et syndicales ont, le 27 juillet 2011, réclamé 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 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 ».

Entre-temps, le 5 août 2011, dans une lettre commune au gouvernement Berlusconi du d'abord tenue secrète, les présidents sortants et actuels de la Banque centrale européenne 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 2002 dont son ministre du Travail 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 et 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 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 exhaussé, 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 est 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 qui est arrivé à la FIAT, qui a quitté la *Confindustria* en octobre 2010 pour appliquer dorénavant sa propre convention collective sans la signature de la fédération CGIL de la métallurgie et pour interdire à cette dernière le droit d'établir des représentations syndicales. Pour empêcher de telles pratiques, il faudrait une intervention législative qui garantirait l'efficacité générale des accords de branche. C'est la limite évidente d'un système qui reste fondé sur le volontarisme des parties, même s'il est atténué par l'accord du 28 juillet.

7. L'abolition de l'art. 18 du Statut des travailleurs sur les licenciements abusifs par le gouvernement Monti: la CGIL de nouveau isolée

L'art. 8 de la loi 2011 constitue le dernier acte législatif du gouvernement Berlusconi et son chant cygne, car en novembre 2001, sous la pression de l'opinion publique et du Président de la République, il est contraint à la démission et remplacé par un gouvernement de technicien dirigé par Mario Monti. Ce dernier a poursuivi et même accéléré la politique d'austérité et de flexibilisation du marché du travail initiée par Berlusconi. Contrairement aux gouvernements techniques de 1993-94, celui de Mario 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 les 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 d'abord prolongée un temps sous le 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, présentée en janvier 2012, a visé un plan de soutien à l'emploi et s'est opposé au recours abusif au travail précaire. Pour lutter contre les abus des contrats flexibles, les syndicats ont demandé un prélèvement supplémentaire destiné 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 chômage. Mais il a aussi ressorti l'ancien projet de Berlusconi d'abolir l'article 18 du Statut des travailleurs, qui garantissait la réintégration de travailleurs victimes de licenciements abusifs. Contrairement à ce qui s'était passé en 2002, lorsqu'une mobilisation syndicale unitaire avait réussi à bloquer le projet de Berlusconi, cette fois-ci la CGIL est restée seule à organiser des journées de protestation. Comme la CISL et l'UIL laissaient 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 finalement adouci 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.

8. Le « pacte pour la productivité » de novembre 2012 et l'accord d'application interconfédéral d'avril 2013 : nouveau retour à l'unité syndicale

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 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 des cotisations sociales pour la part des augmentations salariales basée sur un accord local de productivité.

Le 24 avril 2013 un accord d'application interconfédéral entre la *Confindustria* et les organisations syndicales a marqué le retour à l'unité syndicale, car il est signé 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.

9. L'accord interconfédéral unitaire de mai 2013 sur la négociation de branche

Le 31 mai 2013, la *Confindustria* et les confédérations syndicales CGIL, CIS et UIL ont signé un accord interconfédéral sur la négociation de branche qui confirme le retour à l'unité syndicale. Il complète l'accord du 28 juin 2011 qui traitait essentiellement des accords d'entreprise. Dorénavant, il y a une double exigence de validité d'un accord de branche :

1. Il doit être signé par des syndicats majoritaires dans la branche (sur la base de l'indicateur mixte vote/adhésion) et
2. Il doit avoir eu l'approbation d'un vote majoritaire des salariés de la branche.

Les syndicats signataires de l'accord interconfédéral, mais éventuellement non signataires d'un futur accord de branche majoritaire doivent s'abstenir de prendre des initiatives contre l'accord validé. Pour préciser cette obligation, un accord de branche doit définir des « clauses de refroidissement ». Une partie de l'aile gauche de la CGIL conteste cette 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 accepté. Il lui donne en effet satisfaction, car elle rend des accords séparés et minoritaires, comme ceux qui ont été signés dans la métallurgie, impossibles à l'avenir. Il faut toutefois signaler que tant l'accord n'a pas d'efficacité générale à travers une loi, il est sans effet sur les accords séparés de FIAT, car il ne lie que les entreprises affiliées à la *Confindustria*.

Conclusion

Les mécanismes de la démocratie sociale, créés en 1993 pour surmonter une crise politique, se sont révélés robustes pour gérer également la crise économique et financière de 2008-2012. Ce résultat est d'autant plus remarquable que le système italien des relations professionnelles a maintenu son caractère « volontariste » basé sur l'autonomie contractuelle et une intervention minimalistes de l'Etat. On a toutefois vu que le bon fonctionnement de ce système repose sur deux conditions qui ne sont pas toujours réalisées : l'unité syndicale et l'unité du camp patronal. Sur les deux plans, des perturbations se sont fait jour qui n'ont pu être contenu que de manière partielle et provisoire. Les acteurs sociaux ont ainsi pu négocier une décentralisation coordonnée de la négociation collective. Pour que celle-ci soit appliquée correctement par l'ensemble des entreprises et des syndicats, il faut probablement un renforcement des nouvelles règles par une intervention publique pour laquelle les conditions politique ne sont actuellement pas réunies.

Bibliographie

Carrieri M. (2010), « Italie. La difficile recherche d'une décentralisation vertueuse de la négociation collective », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 123, mars.

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, janvier.

Cella G.P. (2011), « Italie. L'accord de Fiat Pomigliano et les relations professionnelles italiennes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 128, janvier.

EIROnline, www.eurofound.europa.eu/eiro

Hege A. (2001), « Italie. Grandes familles et petits patrons : cohésion sous condition », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 72, septembre, n° spécial « La représentation patronale ».

Hege A. (2009), « Italie. Une réforme du système de la négociation collective sans unité syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars.

ICTWSS (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between1960 and 2007*, Amsterdam : AIAS. www.uva-aias.net/208.

Leonardi S. (2008), « Italie. Les débats sur les amortisseurs sociaux : comment dépasser un système fragmenté et peu équitable ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, n° spécial « Indemnisation du chômage : débat sur les réformes ».

Planet Labor, www.planetlabor.com.

Rehfeldt U. (1994), « Italie. Le pacte social toujours recommencé », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Les pactes sociaux », n° 30, septembre.

Rehfeldt U. (1999), « Le système des relations professionnelles en Italie », *in* Serge Wolikow (dir.), *Les syndicalismes en Europe. L'Espagne, l'Italie du XIX^e siècle à nos jours*, Montreuil / Dijon (Institut CGT d'histoire sociale / Institut d'histoire contemporaine de l'Université de Bourgogne).

Rehfeldt U. (2000), « Italie. La représentativité syndicale : un miracle à l'italienne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 67, novembre.

Rehfeldt U. (2012a), « Italie. Accord sur les règles de la négociation collective et retour à l'unité syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 134, janvier.

Rehfeldt U. (2012b), « 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 ».

Annexe
Les acteurs sociaux italiens

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 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.

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).

3. L'Etat

Sauf s'il participe à la négociation d'un accord tripartite, l'Etat intervient peu dans la négociation collective. Il n'y a pas de mécanisme d'extension des conventions collectives de branche, mais les tribunaux veillent à ce que les entreprises appliquent les conventions collectives de branche.

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.

Résumé

Partout dans le monde l'insécurité économique des travailleurs progresse et, avec elle, le chômage et les inégalités. La précarité et le travail informel ne cessent de s'étendre et, là où ils existent, c'est-à-dire dans une partie minoritaire du monde, les systèmes de protection sociale connaissent des attaques sans précédent depuis l'après-seconde guerre mondiale qui les avait pour la plupart vus naître. L'année 2008 apparaît comme un moment décisif. La crise du système financier a mis alors en branle une spirale de déséquilibres et de tensions qui se sont diffusée dans la presque totalité du monde.

Le rapport est issu d'une commande de la CGT. La CGT a demandé à l'IRES de mener une réflexion autour de la notion de démocratie sociale et plus exactement de mesurer en quoi l'existence de dispositifs participatifs, associant peu ou prou les travailleurs à la conduite des politiques publiques ou des politiques d'entreprises, sont ou non un facteur de différenciation dans les modes de gestion de la crise depuis 2008.

Ce rapport comporte deux parties : la première partie est une synthèse qui aborde quatre points : (1) définir ce que l'on entend par démocratie sociale ; (2) recadrer sommairement le contexte des politiques économiques et sociales dans le monde depuis 2008 ; (3) caractériser les convergences et les divergences en Europe ; (4) esquisser enfin quelques pistes sur le lien entre démocratie sociale et gestion de la crise. La seconde regroupe des monographies de 7 pays de l'Union européenne : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie. Par son thème (la démocratie sociale) mais aussi par les contraintes de temps de l'étude présentée ici, celle-ci est principalement centrée sur l'Europe.