



L'impact de la crise économique sur les modes de production des normes de la relation d'emploi : l'exemple de six pays d'Europe occidentale

Jacques Freyssinet

► To cite this version:

Jacques Freyssinet. L'impact de la crise économique sur les modes de production des normes de la relation d'emploi : l'exemple de six pays d'Europe occidentale. Économies et sociétés. Série AB, Économie du travail, 2011, AB (33), pp.1227-1264. halshs-00804884

HAL Id: halshs-00804884

<https://shs.hal.science/halshs-00804884>

Submitted on 26 Mar 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impact de la crise économique sur les modes de production des normes de la relation d'emploi : l'exemple de six pays d'Europe occidentale

Jacques Freyssinet*

Résumés

La crise économique offre une expérience pour comparer les réactions des systèmes de relations professionnelles en Europe occidentale en fonction des spécificités nationales des modes de production des normes de la relation d'emploi. Trois situations typiques sont distinguées. Elles permettent d'invalider l'hypothèse d'une stricte dépendance de sentier et de démontrer l'absence d'une *one best way* de réaction à la crise. La persistance de la crise crée une fenêtre d'opportunité pour mettre en œuvre des modifications des normes de la relation d'emploi qui figuraient de longue date à l'agenda social.

The economic crisis offers an experience to compare responses of systems of industrial relations in Western Europe according to national specificities of the modes of production of the rules of the employment relationship. Three typical situations are distinguished. They enable to invalidate the hypothesis of a strict path dependency and prove the absence of a one best way response to the crisis. The persistence of the crisis creates an opportunity to implement changes in the rules of the employment relationship which were included for a long time in the social agenda.

* Centre d'études de l'emploi.

INTRODUCTION

L'un des enseignements les plus solides des comparaisons internationales qui portent sur les systèmes de relations professionnelles est la permanence de leurs spécificités institutionnelles. Les dynamiques nationales ne manifestent aucune tendance à la convergence en dépit de pronostics fréquemment renouvelés. Cette hétérogénéité est manifeste en ce qui concerne les modes de production des normes qui régissent la relation d'emploi. Par l'ampleur de son impact sur l'emploi, la crise économique qui éclate en 2008 offre un champ d'observation instructif pour apprécier la diversité des modes de réaction des systèmes nationaux.

Pour limiter la complexité, l'analyse se cantonne à six pays d'Europe occidentale qui offrent des contrastes typiques. Ces pays sont proches par leur niveau de développement économique et social ; ils sont tous censés mettre en œuvre une « stratégie européenne pour l'emploi » qui est orientée depuis 2008 par l'objectif unificateur de flexicurité. Les facteurs d'hétérogénéité sont donc volontairement réduits par l'échantillon.

Dans ce cadre, plusieurs précisions s'imposent pour formuler le questionnement initial¹.

Un champ au contenu et aux frontières variables

L'analyse ne porte que sur la production des normes « générales » de la relation d'emploi. On entend par là des normes qui s'appliquent à la totalité ou à une très large partie des salariés. Tel est le cas des textes ou dispositifs d'origine étatique, des accords tripartites, ainsi que des accords nationaux interprofessionnels.

- Ces deux dernières catégories de normes peuvent ou non exister selon les pays, avec des contenus et des champs d'application variables.
- Les normes peuvent être impératives, engendrant des obligations sanctionnées, ou n'exprimer que des objectifs que se donnent les acteurs, avec des obligations de moyens plus que de résultats.
- Souvent ces normes générales établissent un cadre pour la fixation de normes de branche ou d'entreprise. Leur effectivité est alors fonction des modes d'articulation entre les différents niveaux. Cet aspect ne peut être ignoré, mais ne sera traité ici qu'occasionnellement².

Le partage entre normes publiques ou conventionnelles, entre normes impératives ou normes d'engagement et entre niveaux de définition des normes varie selon les pays et engendre des modalités et des capacités différenciées de réaction aux effets de la crise économique sur la relation d'emploi.

¹ L'auteur remercie deux rapporteurs anonymes pour leurs observations. Ce texte est une version remaniée d'une contribution présentée au Séminaire « Politiques de l'emploi. Interactions de l'économie et du juridique » organisé par la Direction générale du Trésor (19 octobre 2010). Il s'appuie sur un rapport préparé pour le BIT qui couvrait les pays d'Europe occidentale (Freyssinet, 2010b). On trouvera des panoramas d'ensemble sur les évolutions récentes des pays de l'Union européenne dans : da Costa, 2010 ; Eurofound, 2009a, 2009b, 2009c, 2010 ; Glassner, Keune, 2010 ; Leschke, Watt, 2010. Pour un panorama général à l'échelle internationale : Cazes, Verick, Heuer, 2009 ; Richly, 2009.

² Pour des comparaisons européennes et internationales de l'impact de la crise économique sur les négociations d'entreprise : Eurofound, 2009c ; Glassner, Galgoczi, 2009 ; Haipeter, Lehndorff, 2009.

La crise : dépendance de sentier ou fenêtre d'opportunité ?

La crise économique est d'abord vécue par les acteurs politiques, économiques et sociaux européens comme un choc imprévisible³. Ce n'est qu'à partir de l'été 2008 que s'opère la prise de conscience de la globalisation de la crise financière et de sa diffusion dans la sphère productive et donc sur le marché du travail. Dès lors, deux hypothèses interprétatives méritent d'être testées.

- Selon la première, les acteurs, placés dans une situation qu'ils n'ont pas anticipée et qui exige des réponses rapides, ne disposent pas des délais nécessaires pour imaginer des innovations institutionnelles. Ils utilisent les procédures auxquelles ils ont l'habitude de recourir, quitte à s'interroger sur leur efficacité dans une conjoncture exceptionnelle. La dépendance de sentier serait la tendance dominante.
- Une seconde hypothèse est que la brutalité de la crise ouvre une fenêtre d'opportunité aux gouvernements et au patronat pour l'introduction de réformes institutionnelles jusqu'alors bloquées par les compromis qu'imposaient les rapports de forces. Les lieux et les modes de production des normes de la relation d'emploi doivent changer pour permettre la modification de leur contenu.

Il est probable que les deux processus se sont mêlés et il est vraisemblable que le premier l'a d'abord emporté avant de laisser place, plus ou moins, au second. Encore importe-t-il d'identifier les différences de trajectoires nationales en ce domaine. Le point de départ nécessaire est le repérage de l'héritage institutionnel sur la base duquel les pays ont assumé la gestion de la crise.

Typologies

Notre hypothèse est que les modes de production des normes de la relation d'emploi sont principalement déterminés par les caractéristiques institutionnelles des systèmes de relations professionnelles. L'accent a souvent été mis sur l'opposition entre modèle pluraliste et modèle néo-corporatiste.

- Dans le premier cas, les différents intérêts sont représentés par des groupes nombreux, décentralisés, non hiérarchisés qui alternent conflits et compromis. Les niveaux et les modalités de production de normes sont multiples et faiblement coordonnés.
- Dans le second cas, un petit nombre d'organisations centralisées disposent d'un monopole reconnu de représentation des principaux groupes économiques et sociaux et sont associées à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. La production des normes s'opère par compromis ou consensus ; la hiérarchie des normes garantit leur cohérence.

Des illustrations proches du second modèle sont fournies en Europe occidentale par les pays scandinaves et germaniques. Au sein du premier modèle, des travaux comparatifs ultérieurs ont amené à distinguer, au moins jusqu'aux dernières décennies, entre les pays où le pluralisme fonctionne avec des règles du jeu acceptées par les différents acteurs, par exemple, les pays anglo-saxons, et ceux, essentiellement en Europe du Sud, où une stratégie de lutte de classes est restée longtemps dominante dans le mouvement syndical. Dans ce dernier cas, le conflit porte aussi sur le mode de production des normes.

Les débats ont été relancés par l'expérience des « pactes sociaux » depuis la décennie 1990 (Fajertag, Pochet, 2000 ; Natali, Pochet, 2009). Le degré et la durée de l'engagement des différents pays européens dans cette nouvelle modalité de production de normes ne correspondaient qu'imparfaitement aux typologies traditionnelles. Le même constat s'impose

³ Même si des voix éminentes avaient affirmé le caractère insoutenable du modèle de croissance dominant.

à propos de la crise économique actuelle. Empiriquement, il est possible de distinguer trois grands types de situations :

- certains pays, qui disposaient d'institutions tripartites et/ou paritaires stables, les ont mobilisées pour chercher un accord sur des décisions conjointes ou coordonnées ;
- d'autres pays, qui ne connaissaient pas de telles institutions, ont expérimenté des procédures visant à articuler la politique publique et la négociation interprofessionnelle ;
- dans un troisième groupe, on trouve des pays où les rapports entre État, patronat et syndicats s'établissent de manière pragmatique et discontinue, souvent informelle, en fonction des dossiers et des circonstances.

En partant de ce constat, de nouvelles interrogations émergent sur les facteurs de différenciation des trajectoires nationales.

I. DES INSTITUTIONS TRIPARTITES ET/OU PARITAIRES INSTITUTIONNALISÉES : DES CAPACITÉS INÉGALES DE RÉSISTANCE AUX TENSIONS ENGENDRÉES PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE

Certains pays d'Europe occidentale disposent d'institutions permanentes qui créent un cadre général dans lequel s'établissent, d'une part, des concertations ou des accords explicites entre le gouvernement et les acteurs sociaux, d'autre part, des orientations ou des normes générales pour les négociations collectives de branche et d'entreprise.

Nous retenons le cas de deux pays qui ont une longue expérience du tripartisme institutionnalisé : les Pays-Bas l'ont mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ; l'Irlande s'y est ralliée plus tardivement, mais sous une forme plus ambitieuse. La question est de savoir dans quelle mesure des institutions qui ont été construites pour engendrer des compromis de long terme, impliquant un processus prolongé de concertation, sont capables de faire face à des chocs brutaux et imprévus qui exigent des réactions rapides.

1.2. Les Pays-Bas : pérennité du compromis ?

Une longue tradition

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les Pays-Bas mettent en place des institutions de coordination qui fonctionnent harmonieusement pendant toute la période de croissance forte et de plein emploi :

- La Fondation du travail, créée en 1945, assure une concertation paritaire pour la définition d'accords entre syndicats et patronat. Deux fois par an, elle rencontre le gouvernement sur les questions de budget et de négociation collective.
- Le Conseil économique et social, créé en 1950, inclut une troisième composante formée d'experts nommés par le gouvernement ; les avis que les trois parties formulent conjointement ont, en règle générale, une influence déterminante sur les pouvoirs publics.

À partir de 1974 s'amorce une dégradation progressive de la situation économique et sociale qui culmine avec la récession de 1982-1983. Dans ce contexte, tous les acteurs prennent conscience de la nécessité d'une transformation du mode de régulation. L'événement fondateur est la signature entre patronat et syndicats de l'accord de Wassenaar (novembre 1982) adopté sous la menace d'une intervention imminente du gouvernement. Ce pacte social est le premier d'une série d'accords pluriannuels qui définissent les orientations de la négociation collective et le programme des évolutions législatives dans les domaines du travail et de la protection sociale. Selon la conjoncture économique et politique, des phases

d'entente, de tension et de conflit se succèdent, mais, en dépit des difficultés et des interruptions, l'ensemble des partenaires ont toujours confirmé leur attachement à une concertation tripartite dans la production de normes associées à des objectifs globaux de moyen terme (Visser, Hemerijck, 1997 ; Hemerijck, Van der Meer, Visser, 2000).

Les conditions dans lesquelles ils font face à la crise économique en 2008 sont influencées par deux dossiers qui étaient alors au centre de leurs débats.

- De longue date, divers projets avaient été préparés pour réformer le régime particulièrement complexe des licenciements. Une nouvelle proposition de loi est avancée en juillet 2007 par le gouvernement ; elle soulève une vive opposition des syndicats qui dénoncent un recul des protections dont bénéficiaient les travailleurs (Wierink, 2007-2009). Cependant, de manière surprenante, un accord est négocié séparément entre la principale organisation syndicale (FNV) et l'organisation patronale représentant les grandes entreprises (VNO-NCW). Signé en septembre 2008, le texte porte sur la réduction du montant maximum des indemnités de licenciement, à l'exclusion des bas salaires. Le gouvernement reprend aussitôt l'accord dans une proposition de loi. Une source majeure de discorde dans les rapports tripartites semble donc éliminée.
- Alors que la médiocrité de la conjoncture économique avait contraint les syndicats à accepter depuis 2003 un quasi-gel des salaires, la reprise de la croissance et le retour vers le plein emploi les conduisent à l'automne 2007 à revendiquer la fin de la modération salariale pour 2008. Au 1^{er} semestre 2008, les négociations salariales apportent des gains significatifs dans le secteur privé, ce qui contribue à détendre les relations bipartites.

Après quelques tensions, les relations tripartites paraissent avoir retrouvé à l'automne 2008 un climat pacifié. C'est dans ce contexte que sont discutées les politiques chargées de répondre à la crise. Si la recherche du consensus se confirme pour la définition de la stratégie globale, des désaccords, parfois aigus, apparaissent sur certains dispositifs particuliers. Cependant, la logique du compromis a, jusqu'ici, fini par l'emporter.

L'accord sur une stratégie globale

Dès la traditionnelle concertation tripartite de printemps, en 2008, patronat et syndicats avaient conjointement demandé, au nom des risques de ralentissement économique, que soit repoussée la décision gouvernementale d'augmenter le taux de la TVA. Lors de la consultation d'automne, début octobre, les trois parties, outre l'approbation de la solution trouvée pour les indemnités de licenciement (*supra*), affirment leur accord sur une politique de modération salariale accompagnée en contrepartie de l'abandon de l'augmentation du taux de TVA, d'une réduction des cotisations de chômage et de mesures gouvernementales au profit de certaines catégories défavorisées⁴.

En janvier 2009, le gouvernement et les partenaires sociaux s'accordent sur l'objectif d'utiliser la crise comme une opportunité pour moderniser le marché du travail ; une « équipe de crise » tripartite est créée par le gouvernement pour définir la stratégie de réponse à la récession.

En mars 2009, un accord s'établit au sein de la Fondation du travail pour les années 2009 et 2010. Il définit des priorités et des propositions :

- l'emploi doit passer avant le revenu ; la partie fixe des augmentations de salaire sera limitée au maintien du pouvoir d'achat ;

⁴ Notamment le maintien du pouvoir d'achat du salaire minimum.

- la politique de l'emploi doit mettre l'accent sur la formation, en particulier l'apprentissage pour les jeunes, et sur l'organisation des mobilités ;
- pour faciliter les adaptations, on peut envisager à titre temporaire des contrats de travail où la durée du travail n'est pas prédéterminée, mais varie en fonction du niveau de l'activité ;
- les partenaires sociaux renouvellent leur appui à l'indemnisation du chômage partiel ;
- ils prépareront, au sein du Conseil économique et social, des contre-propositions face au projet gouvernemental visant à repousser de 65 à 67 ans l'âge du droit à la retraite de base.

Sur ce socle, et alors que les partenaires sociaux avaient d'abord critiqué la faiblesse de l'action gouvernementale, un accord tripartite est trouvé en mars 2009 sur un « paquet de mesures » contre la crise. Dans ce cadre, le gouvernement repousse à 2011, dans l'hypothèse d'une reprise de la croissance à cette date, la mise en œuvre d'économies budgétaires qui avaient été programmées. Le principe de modération salariale, respecté dans les négociations menées depuis le début de l'année 2009, sera maintenu jusqu'en 2012 avec un taux d'augmentation des salaires qui ne doit pas dépasser celui de l'inflation (Grünell, 2009).

Des tensions à propos de certaines réformes

En novembre 2008, le gouvernement crée, pour une durée limitée, un dispositif d'indemnisation du chômage temporaire ou partiel dans le cas de difficultés économiques rencontrées par certaines entreprises, mais il définit des conditions restrictives car il entend en limiter le coût et éviter les effets d'aubaine. Dès la fin 2008, le patronat et les syndicats demandent conjointement l'extension du dispositif. Ils sont également d'accord pour utiliser ces périodes à des fins de formation et pour favoriser la création de « réservoirs régionaux de main-d'œuvre » (*job pools*) qui prennent en charge des salariés en sureffectif dans leur firme pour assurer leur mise à disposition d'autres employeurs. En avril 2009, est introduit un nouveau régime de « chômage à temps partiel » initialement moins restrictif, mais dont les conditions d'accès sont durcies en juillet. Ces dispositifs ont été la source de tensions fréquentes entre le gouvernement et les partenaires sociaux à la fois quant à leur durée d'application et quant au montant des ressources que l'État y affectait. Cependant, ils ont encore fait l'objet, en mars 2010, d'une prolongation jusqu'en juillet 2011 pour certaines industries. Dans un premier temps, le gouvernement a voulu conditionner la prolongation du régime à un engagement de modération salariale globale. Il a dû y renoncer face à la vigueur des réactions syndicales.

Le conflit le plus long et le plus profond a opposé les syndicats, surtout la FNV, au gouvernement et au patronat à propos de la réforme des retraites. Il s'agit d'une réforme de long terme, mais, comme dans d'autres pays, la crise économique a accéléré le traitement du dossier, voire offert une opportunité pour briser les résistances. Le projet de repousser de 65 à 67 ans l'âge de la retraite publique de base était présent dans l'agenda politique depuis 2006 ; il est relancé par le gouvernement début 2009 (Wierink, 2010a). L'accord tripartite de mars 2009 (*supra*) prévoit son application progressive à partir de 2011, sauf si le Conseil économique et social proposait avant le 1^{er} octobre 2009 une solution alternative, financièrement équivalente. Le Conseil dresse le 30 septembre un constat d'échec sur ce dossier. Le gouvernement doit donc reprendre l'initiative. Le projet de loi qu'il présente en octobre 2009 prévoit un recul de l'âge de la retraite à partir de 2020 (66 ans), puis 2025 (67 ans). Il obtient le soutien du patronat, mais se heurte à une forte opposition initiale de la FNV. Cependant, cette dernière, confrontée au succès limité des manifestations qu'elle organise et au large accord politique établi au Parlement, décide en novembre 2009 d'accepter le principe et ne critique plus que les modalités du passage à 67 ans. Ainsi sont créées les conditions pour que soit signé, le 4 juin 2010, un accord global entre FNV et VNO-NCW sur le régime d'État

et les régimes professionnels. Les autres organisations adhèrent à cet accord le 11 juin dans le cadre de la Fondation du travail. L'âge du droit à la retraite passera à 66 ans en 2020 et l'éventualité de nouveaux ajustements sera examinée tous les cinq ans en fonction de l'évolution de l'espérance de vie (en principe, passage à 67 ans en 2025). La retraite de base sera indexée sur les salaires réels. Les fonds de pension professionnels par capitalisation sont aménagés en conséquence. Les signataires demandent au futur gouvernement d'adopter rapidement cette réforme (Grünell, 2010 ; Wierink, 2010b).

* * *

Le mode consensuel de production des normes régissant le rapport salarial, qui est de longue date inscrit dans le système de relations professionnelles des Pays-Bas, a bien résisté (*Planet Labor*, 2009). Tout récemment encore, le 24 janvier 2011, les organisations patronales et syndicales ont approuvé une plate-forme pour fixer le cadre des accords collectifs à conclure dans les prochaines années. Cependant, du fait même de la crise, cette logique tripartite a révélé plus ouvertement sa nature. Elle ne signifie pas l'absence de conflits. Elle est un mode, accepté par tous les acteurs, de gestion des conflits et de recherche de compromis. Les conflits sont de même nature que ceux observés dans les autres pays d'Europe occidentale ; leur solution est aussi sensible qu'ailleurs à l'état de la conjoncture et du rapport des forces. L'originalité est qu'elle est, sauf exceptions, formulée dans un accord qui engage les trois parties. Le programme du gouvernement issu des récentes élections parlementaires fournira un test pour mesurer la solidité de cette tradition⁵.

1.2. L'Irlande : rupture ou suspension du pacte ?

Une innovation radicale

L'expérience de l'Irlande en matière de relations tripartites est plus récente que celle des Pays-Bas, mais elle a été plus ambitieuse (O'Donnell, O'Reardon, 2000 ; Baccaro, Lim, 2007 ; Teague, Donaghey, 2009). En 1987, l'Irlande rompt avec le modèle britannique du *voluntarism*. Le changement du mode de régulation est provoqué par la gravité de la situation économique. En 1986, une instance multipartite consultative, le *National Economic and Social Council* (NESC), élabore une « stratégie pour le développement » qui sert de base au premier accord tripartite adopté pour la période 1987-1990. Depuis lors, des accords analogues ont été renouvelés après des négociations plus ou moins difficiles selon les conjonctures.

L'élément principal de l'accord est constitué par une politique centralisée de modération des salaires qui s'applique au secteur public comme au secteur privé. Elle vise à assurer conjointement la compétitivité du secteur privé et la réduction des déficits publics. En contrepartie, le gouvernement prend des engagements dont le contenu s'est progressivement élargi : réduction de la fiscalité, amélioration de certaines prestations sociales ou de la législation du travail⁶, politique active de l'emploi, investissements publics... Il existe un débat contradictoire sur le poids qu'il faut accorder à ces accords tripartites dans les performances économiques de l'Irlande jusqu'à la crise actuelle. Malgré ces incertitudes, il faut souligner que les gouvernements successifs, le patronat (IBEC), les syndicats (ICTU) et les autres représentants de la société civile ont apporté un appui constant à une logique de compromis globaux multidimensionnels de moyen terme.

⁵ L'accord de gouvernement passé le 30 septembre 2010 entre le parti libéral et le parti chrétien démocrate, accord soutenu par le parti populiste d'extrême droite, prévoit notamment le passage de l'âge de la retraite à 66 ans en 2020 et la baisse du niveau du salaire minimum.

⁶ Notamment, création en 2004 d'un salaire minimum légal national. Son niveau a été bloqué en 2008 et 2009.

La recherche d'une réponse commune

Au moment où éclate la crise, un accord adopté en 2006 (« *Towards 2016* ») est en cours d'application. À la différence des accords précédents, qui étaient valables pour trois ans, il a été signé pour une durée de dix ans. Cette innovation traduit une inflexion dans la conception des accords tripartites (Ughetto, 2006). À côté des dispositions sur les salaires, qui sont établies pour des périodes de deux ou trois ans⁷, le texte accorde une place majeure à des thèmes qui requièrent un horizon plus long : d'une part, des programmes d'investissement dans les équipements collectifs, d'autre part, un renforcement des dispositifs publics de protection des droits des salariés. La crise frappe l'Irlande de manière particulièrement forte et précoce. Elle éclate dans un contexte de baisse de sa compétitivité internationale au cours des dernières années. Comme le pays appartient à la zone euro, il ne dispose pas d'autres moyens de réaction immédiate que la pression sur les coûts salariaux. Le creusement des déficits budgétaires pose la même question pour les rémunérations du secteur public. Dès lors, la question salariale revient au centre du débat tripartite dans des termes potentiellement conflictuels.

La négociation sur les salaires pour la seconde phase de « *Towards 2016* » s'engage en avril 2008 dans des conditions difficiles. Au cours de la première phase d'application de l'accord, l'accélération de l'inflation a entraîné une baisse du pouvoir d'achat. Les syndicats demandent donc, pour assurer le rattrapage, une augmentation des salaires supérieure à l'inflation, ce que refuse le patronat qui s'appuie sur le fait que les coûts salariaux ont augmenté au cours des dernières années sensiblement plus vite que la moyenne de l'Union européenne. À plusieurs reprises, les négociations semblent bloquées. Cependant, l'aggravation de la situation économique et budgétaire, la crainte d'une intervention du FMI et le recul de l'inflation amènent les syndicats à réduire leurs exigences⁸. Un accord est conclu en septembre 2008 pour une durée de 21 mois⁹ (Sheehan, 2008 ; Ughetto, 2009).

- Les salaires du secteur privé, après une pause de trois mois, augmenteront de 3,5 % puis, six mois plus tard, de 2,5 %¹⁰. La clause « *inability to pay* » est maintenue sans changement. Les parties s'accordent sur un objectif d'inflation égal ou inférieur à la moyenne de l'Union européenne.
- Le gouvernement s'engage à faire adopter une loi sur le travail temporaire en lien avec la transposition de la directive européenne sur le même thème.
- Les salaires du secteur public, après une pause de onze mois, augmenteront de 3,5 % au 1^{er} septembre 2009 et de 2,5 % au 1^{er} juin 2010¹¹.
- L'application de ces hausses est conditionnée à l'absence de conflits collectifs sur les domaines couverts par l'accord et à la coopération des syndicats pour la modernisation, la productivité et la flexibilité des services publics.

Des tensions à la rupture ?

Fin 2008, le pacte social semble sauvé, mais l'aggravation des perspectives économiques déclenche de nouvelles tensions. La situation budgétaire conduit le gouvernement à annoncer,

⁷ Signé en juin 2006, « *Towards 2016* » fixe les taux et calendriers d'augmentation des salaires pour les 27 premiers mois de sa période d'application.

⁸ Au-delà des augmentations salariales, les syndicats demandaient aussi l'amélioration des droits des travailleurs intérimaires et s'opposaient à la volonté des employeurs d'étendre le champ d'application de la clause « *inability to pay* ». Cette clause permet aux entreprises en difficulté de se soustraire aux augmentations de salaire fixées par l'accord central.

⁹ *Towards 2016. Review and Transitional Agreement 2008-2009.*

¹⁰ À cette occasion, une augmentation additionnelle de 0,5 % bénéficiera aux bas salaires.

¹¹ Avec le même supplément de 0,5 % pour les bas salaires.

après un échec de la concertation fin janvier 2009, le gel des salaires du secteur public au moins jusqu'à fin 2010, ainsi qu'une lourde augmentation des cotisations de retraite des salariés de ce secteur et qu'une diminution de ses effectifs. Parallèlement, le patronat demande que l'application de l'accord salarial dans le secteur privé soit repoussée d'au moins un an. Les syndicats contestent globalement la politique du gouvernement face à la crise au nom de l'inégal partage des sacrifices qui en résulte. Ils réclament un « pacte de solidarité sociale » (*Social solidarity pact*) dans le cadre d'un plan de redressement national¹² et organisent une mobilisation massive à Dublin le 21 février.

En mars, le NESC tripartite propose une nouvelle stratégie pour affronter globalement la crise en combinant des mesures d'assainissement du secteur bancaire, de rétablissement des finances publiques, de restauration de la compétitivité et d'action sociale en direction des catégories les plus durement frappées. Une grève nationale d'une journée, fixée au 30 mars, est repoussée à la suite d'une proposition du gouvernement de rouvrir des négociations tripartites sur le plan de redressement, mais ces négociations sont bientôt suspendues après la présentation d'un projet de budget que les syndicats jugent incompatible avec l'exigence de solidarité.

En septembre, les syndicats annoncent une campagne de grèves contre l'inaction du gouvernement en matière d'emploi, contre le blocage des salaires, ainsi que les coupes d'effectifs annoncées dans les services publics. En décembre, deux décisions paraissent remettre en cause radicalement la logique des accords tripartites de moyen terme (Delahaie, 2010).

- Après l'échec des négociations avec les syndicats, le gouvernement décide unilatéralement, dans le cadre d'un budget de rigueur, une réduction des salaires de la fonction publique en 2010 pour un montant moyen de 7 % ainsi que des économies massives sur les prestations sociales, les dépenses de santé et d'éducation.
- Le patronat dénonce les dispositions salariales de l'accord de septembre 2008, ce qui entraîne, pour la première fois depuis vingt-trois ans, le renvoi de la négociation des salaires au seul niveau des entreprises.

Cependant, dans les mois qui suivent, des tentatives sont menées dans le sens de l'apaisement.

- Après une période d'intense action revendicative, les syndicats du secteur public signent le 31 mars 2010 avec le gouvernement un « accord sur les salaires et la modernisation du service public pour la période 2010-2014 ». En échange de divers engagements du gouvernement (en particulier, de ne pas procéder à de nouvelles baisses de salaire d'ici 2014, de réduire les effectifs sans licenciements...), les syndicats s'engagent à ne pas entamer de nouvelles campagnes de protestation, acceptent le redéploiement des agents au sein du service public et la généralisation des promotions au mérite et à la performance. De fait, ils prennent acte des mesures décidées par le gouvernement pour 2010.
- Dans le secteur privé, les confédérations patronales et syndicales concluent le 24 mars un protocole national applicable jusqu'en novembre 2010 (Sheehan, 2010). Il a pour objet d'encadrer les négociations salariales d'entreprise en faisant du maintien de l'emploi leur priorité et en acceptant les contraintes de compétitivité des entreprises. Les deux parties s'engageront activement dans la résolution des conflits locaux.

Les contraintes engendrées par l'accord signé en novembre 2010 avec l'Union européenne et le FMI impliquent de nouvelles mesures régressives en matière de salaires, d'emploi public et de protection sociale qui semblent interdire toute possibilité d'accord tripartite.

¹² ITUC, *There is a better, fairer way. Congress Plan for National Recovery*, February 2009.

* * *

Le miracle réalisé durant vingt ans par le « tigre celtique » résultait d'un contexte spécifique. Au sein de l'Union européenne à 15, l'Irlande attirait les firmes multinationales, notamment américaines, en leur offrant des avantages fiscaux élevés, l'accès au marché unique et, au sein de celui-ci, des coûts salariaux relativement faibles. Les pactes sociaux garantissaient la modération salariale et la paix sociale. La croissance économique qui en résultait permettait à l'État d'offrir aux syndicats des contreparties dans différents domaines : droits des salariés, fiscalité directe, dépenses sociales, équipements collectifs... Avec l'arrivée au plein emploi, les syndicats ne se sont plus contentés de ces contreparties. Ils ont revendiqué un rattrapage salarial sur les économies les plus développées de l'Union européenne, alors que l'élargissement de cette dernière offrait aux firmes multinationales des opportunités de délocalisation vers les nouveaux pays membres. La récession actuelle a amplifié le jeu des facteurs qui, dès avant, mettaient en cause le modèle économique. Or, il constituait le soubassement des pactes sociaux. Il est trop tôt pour trancher entre l'hypothèse d'une crise passagère ou celle d'une rupture définitive. Il est certain, en revanche, que l'éventuelle renaissance du pacte social ne pourrait se faire que sur des bases différentes en tenant compte du fait que l'Irlande a perdu l'avantage relatif spécifique qui l'avait rendu possible durant vingt ans¹³.

II. L'ARTICULATION FLEXIBLE DE RELATIONS BIPARTITES ET TRIPARTITES : UN DYNAMISME MAINTENU, MAIS TOUJOURS MENACÉ

Plusieurs pays européens ont défini un partage des tâches évolutif dans la production des normes d'emploi entre, d'une part, la négociation d'accords collectifs intersectoriels et, d'autre part, la concertation avec les pouvoirs publics, parfois consacrée par la signature d'un texte commun. Souvent, la phase bipartite, lorsqu'elle réussit, alimente un dialogue des partenaires sociaux avec l'État. À la différence des pays précédemment étudiés, il n'existe pas d'institutions permanentes ou d'accords tripartites de moyen terme qui fourniraient un cadre pour la mise en cohérence de ces modes parallèles et hétérogènes de production de normes. En Europe, de telles procédures se rencontrent principalement dans les pays latins (en y ajoutant la Grèce). Face à la crise économique, deux pays les ont mobilisées de façon intense : la France, avec un relatif succès, mais au prix d'un fractionnement problématique, l'Espagne, où leur renouveau semble aujourd'hui mis en péril par le durcissement de la crise.

2.1. La France : la difficile mise en cohérence d'accords partiels

L'expérimentation d'un nouveau dispositif

La France a connu une longue expérience d'interdépendance complexe entre l'action publique et la négociation collective (Freyssinet, 2010a). Elle n'a jamais pratiqué un tripartisme explicite, sauf dans des instances purement consultatives. À partir de 1950, l'évolution de la législation sur la négociation collective a progressivement permis à celle-ci de couvrir tous les domaines du rapport salarial avec un partage instable et des chevauchements fréquents entre les thèmes relevant du niveau interprofessionnel, de celui de la branche ou de celui de l'entreprise. Tous ces thèmes peuvent également faire l'objet de normes publiques.

¹³ La crise financière récente, la démission annoncée du gouvernement et l'appel à de nouvelles élections, ne peuvent que renforcer ce diagnostic.

Une procédure de coordination est introduite en janvier 2007 par la loi de modernisation du dialogue social.

- Le gouvernement fait connaître chaque année les initiatives qu'il projette dans les domaines des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il communique sur ces points des « documents d'orientation ».
- Si le thème relève du champ de la négociation interprofessionnelle, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur volonté de négocier.
- En cas d'accord, le gouvernement élabore les textes législatifs et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre. Le Parlement reste souverain ; il n'est pas tenu de reprendre intégralement les termes de l'accord ; cependant, lorsqu'un accord est signé par l'ensemble des organisations patronales et syndicales, le Parlement peut difficilement passer outre.

La mise en œuvre de ce dispositif est bientôt soumise à l'épreuve de la crise économique. En octobre 2006, patronat et syndicats avaient entamé une « délibération sociale »¹⁴ sur la réforme du marché du travail. En juin 2007, le nouveau gouvernement adresse aux partenaires sociaux, en application de la loi de janvier 2007, un document d'orientation sur « la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels ». Il demande que la négociation aboutisse avant la fin de 2007, menaçant sinon de légiférer. C'est dans ces conditions qu'est signé l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail¹⁵ (Fabre *et al.*, 2008 ; Freyssinet, 2007b). Une loi du 12 juin 2008 modifie certaines dispositions du Code du travail en application de l'accord.

Le contenu de l'accord du 11 janvier 2008 correspond à une conjoncture où le taux de chômage est historiquement bas. Or, il programme trois accords d'application (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, assurance chômage et bilan d'étape professionnel) qui sont négociés entre septembre 2008 et mars 2009 dans un contexte dominé par la montée des licenciements économiques et du chômage. De ce fait, un double mouvement s'opère. D'une part, les négociateurs s'efforcent d'infléchir le contenu des trois accords complémentaires pour tenir compte de nouvelles priorités ; ils y parviennent mal car la problématique de ces négociations avait été prédéterminée par le texte de l'accord du 11 janvier 2008. D'autre part, ils ouvrent dans l'urgence d'autres négociations directement orientées vers les conséquences sociales de la crise.

La mise en œuvre de l'accord du 11 janvier 2008 apparaît comme un semi échec :

- L'ANI sur la GPEC est principalement une déclaration d'intention. Déconnecté des problèmes immédiats qui se posent alors dans les entreprises (licenciements économiques et plans de sauvegarde de l'emploi), il ne recueille que deux signatures syndicales (CFDT et CFE-CGC).
- Trois organisations syndicales (CGT, CGT-FO et CFTC) estiment que l'accord sur le bilan d'étape professionnel comporte de fortes ambiguïtés et privilégie les intérêts des employeurs. Elles font connaître leur opposition, ce qui entraîne la nullité du texte.
- L'ANI sur l'assurance chômage introduit un nouveau mode de calcul de la durée d'indemnisation (Cornilleau, Elbaum, 2009). Il élargit l'admission de travailleurs précaires, mais réduit la durée d'indemnisation maximale pour certains salariés ayant de longues durées de cotisation. Par ailleurs, le patronat a exigé l'introduction d'une clause

¹⁴ La délibération sociale n'est pas une négociation au sens juridique du terme, mais une phase préalable au cours de laquelle les organisations explorent les possibilités d'ouvrir une négociation ayant des chances d'aboutir.

¹⁵ L'accord est signé par toutes les organisations représentatives, à l'exception de la CGT.

de réduction automatique des cotisations en cas d'excédents financiers du régime¹⁶. Dans ces conditions, une seule confédération syndicale (CFDT) signe l'accord, mais comme il n'y a eu que deux oppositions exprimées (CGT et CGT-FO), le gouvernement peut agréer l'accord qui entre ainsi en vigueur.

Finalement, seul l'accord sur l'assurance chômage aura des effets directs, mais uniquement parce que le gouvernement a fait le choix de l'agréer alors qu'une seule des cinq confédérations syndicales l'approuvait. Il s'agit là d'une manifestation très particulière des relations tripartites. Fort heureusement, les résultats ont été plus positifs sur d'autres thèmes.

L'impact direct de la crise économique

La formation professionnelle continue est un domaine de négociation interprofessionnelle régulière depuis 1970 ; les accords qui en résultent font l'objet, en tant que de besoin, d'une reprise par une loi. Dès la fin de 2007, et surtout à partir de l'été 2008, le gouvernement exerce une pression croissante pour que soit renégocié le dernier accord datant de 2003. Il entend notamment obtenir qu'une fraction importante des fonds paritaires soit affectée aux travailleurs (salariés et chômeurs) ayant un faible niveau de qualification. Il annonce sa volonté de faire voter une loi si un accord satisfaisant (à ses yeux) n'est pas signé avant la fin de l'année 2008. Soucieuses de préserver l'autonomie des fonds paritaires, toutes les organisations patronales et syndicales signent un accord le 7 janvier 2009 (Luttringer, Williams, 2009). Il prévoit, en particulier, la création d'un « Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels » (FPSPP) destiné aux travailleurs les moins qualifiés. La loi du 24 novembre 2009 valide ces dispositions tout en renforçant, au vif mécontentement des signataires de l'accord, le contrôle de l'État sur la gestion des fonds paritaires.

Face à la crise, trois autres domaines font l'objet d'initiatives complémentaires ou conjointes de l'État et des partenaires sociaux.

- Dès le mois de décembre 2008, plusieurs mesures sont adoptées pour la prévention ou le traitement des licenciements économiques. En premier lieu, l'indemnisation du chômage partiel est améliorée. Ceci implique la mise au point coordonnée d'un accord paritaire sur le régime d'indemnisation et d'un arrêté ministériel qui augmente la contribution de l'État à la prise en charge de l'indemnisation. En second lieu, en cas de licenciement économique, l'indemnisation et les mesures d'aide à la réinsertion professionnelle sont améliorées par un accord paritaire portant sur les conventions de reclassement personnalisé (CRP), tandis que l'État augmente le nombre des bassins d'emploi sinistrés où il finance des contrats de transition professionnelle (CTP).
- En mars 2009, le gouvernement annonce la création pour deux ans d'un Fonds d'investissement social (FISO) afin de coordonner les actions de l'État et des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation. Les contributions de ces derniers proviennent des institutions paritaires de la formation professionnelle et de l'assurance chômage. D'abord réticents par crainte d'une perte d'autonomie dans la gestion des fonds paritaires, les partenaires sociaux s'associent à la gestion du FISO lorsqu'ils sont assurés qu'il exercera seulement une fonction de coordination.
- En juin 2009, les partenaires sociaux engagent une négociation sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi ». L'accord signé le 8 juillet 2009¹⁷ porte principalement sur l'amélioration du contenu ou l'élargissement de l'usage des dispositifs existants.

¹⁶ En fonction des prévisions disponibles à l'époque, cette clause aurait abouti à une diminution des cotisations au 1^{er} juillet 2009.

¹⁷ Par toutes les organisations représentatives à l'exception de la CGT.

* * *

Les divers modes d'articulation entre l'action publique et la négociation collective interprofessionnelle ont été mobilisés de façon intense en France pour faire face à la crise économique. Il serait erroné d'y voir la manifestation d'un consensus tripartite implicite.

- Si le gouvernement comprend l'intérêt qu'il trouve à s'appuyer sur des accords collectifs pour légitimer son action, il ne se borne pas à attendre et à valider les résultats des négociations. Il propose des thèmes de négociations, établit pour elles des documents d'orientation, fixe des délais pour aboutir et menace d'une intervention législative en cas d'échec. En revanche, les organisations patronales et syndicales ont récemment entendu manifester leur volonté d'autonomie en adoptant¹⁸ le 10 janvier 2011 un « agenda social » pour les négociations interprofessionnelles de 2011 qui se place en dehors de la procédure prévue par la loi de modernisation du dialogue social.
- Dans le domaine de l'assouplissement de la durée du travail, le gouvernement a imposé par la loi, en dehors d'accords collectifs ou en contradiction avec eux, des dispositions qui, si elles ont été approuvées par le patronat, ont suscité l'opposition unanime des organisations syndicales, d'abord sur les heures supplémentaires (août 2008), puis sur le travail du dimanche (août 2009).
- Enfin, l'existence d'une procédure de concertation n'a pas empêché que les organisations syndicales adoptent des positions critiques sur les insuffisances que présentait à leurs yeux la politique gouvernementale. Ayant défini en janvier 2009 des positions communes¹⁹, les syndicats ont organisé au 1^{er} semestre plusieurs manifestations de grande ampleur. Le même scénario conflictuel s'est reproduit en 2010 sur la loi de réforme des retraites. La crise économique n'a, dans ce dernier domaine, joué qu'un rôle d'accélérateur.

La spécificité du cas français tient donc à l'étroitesse des imbrications qui s'établissent entre la négociation interprofessionnelle et la politique publique. La crise a tout à la fois approfondi certaines divergences entre les acteurs et rendu plus nécessaire la coordination de leurs interventions. Si la signature d'accords tripartites est exclue, ceci n'empêche pas l'existence d'une confrontation-coopération tripartite permanente qui produit de nombreux résultats partiels sous des formes juridiques hétérogènes et mal coordonnées.

2.2. L'Espagne : une expérience accidentée

Une tradition née avec le retour à la démocratie

Les relations tripartites en Espagne sont marquées par une histoire spécifique et une trajectoire accidentée (Banyuls *et al.*, 2009 ; Pérez, 2000). Si leur naissance, à partir de 1977, constitue une composante majeure de la transition vers la démocratie, elle se déroule aussi dans un contexte de récession économique et d'émergence d'un chômage massif. Les compromis se définissent autour d'un enjeu central : l'acceptation par les syndicats de la modération salariale en échange de l'édification d'une législation du travail et d'un système de relations professionnelles démocratiques. Bien qu'il connaisse par la suite des périodes

¹⁸ À l'exception de la CGT.

¹⁹ CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO, FSU, Solidaires, UNSA, *Déclaration commune de propositions et de revendications des organisations syndicales*, 28 janvier 2009.

d'interruption, en fonction de l'attitude des gouvernements successifs, le mouvement conserve sa vitalité en adoptant des formes variables, tantôt tripartites, tantôt bipartites²⁰.

À partir du début de la décennie 2000, une nouvelle dynamique se manifeste.

- Chaque année, depuis décembre 2001, un accord bipartite national²¹ fixe les normes de salaire que doivent respecter les négociations collectives de branche en fonction des prévisions d'inflation et de productivité, ainsi que les clauses de révision des salaires.
- En 2004, le nouveau gouvernement Zapatero relance la concertation tripartite. Elle aboutit à une déclaration pour le dialogue social (*Competitividad, empleo estable y cohesión social*)²² qui fixe un cadre pour la politique publique et la négociation collective. Les négociations qui en résultent aboutissent notamment en février 2005 à un accord tripartite sur le salaire minimum interprofessionnel, puis en mai 2006 à un accord tripartite sur la réforme du marché du travail²³.

Succès et échecs

L'Espagne aborde donc la période de crise avec un système actif de négociations bipartites et tripartites. Dans ce contexte, la précocité et la gravité de la récession entraînent une réaction rapide. Dès le 29 juillet 2008, les trois parties adoptent une déclaration commune sur la promotion de l'économie, l'emploi, la compétitivité et le progrès social. Ce texte présente un diagnostic partagé de la situation. Il précise les mesures adoptées par le gouvernement, approuvées par le patronat et les syndicats, pour venir en aide aux entreprises en difficulté. En revanche, sa discussion met en évidence une opposition entre patronat et syndicats sur les mesures que requiert la crise dans les domaines des salaires et de l'emploi. Cette opposition s'est approfondie par la suite et a engendré une première phase de blocage des mécanismes bipartites et tripartites (Vincent, 2009).

- Le patronat remet sur l'agenda sa revendication traditionnelle de flexibilisation du marché du travail, notamment par la réduction du coût des licenciements dans le cas des contrats de travail à durée indéterminée. Il propose en février 2009 un « contrat de travail anticrise » qui réduirait l'indemnité en cas de licenciement non justifié de 45 à 20 jours de salaire par année d'ancienneté. Ce projet est rejeté par le gouvernement comme par les syndicats. De ce fait, les négociations tripartites stimulées par le gouvernement sur la réforme du marché du travail se trouvent bloquées.
- En mars, les négociations pour l'ANC de 2009 échouent. Le patronat, au nom du rétablissement de la rentabilité et de la compétitivité, réclame des sacrifices sur les salaires tandis que les syndicats défendent le pouvoir d'achat des salariés comme instrument de soutien de la demande. Après cet échec, la fixation des salaires est renvoyée pour 2009 aux négociations de branche ou d'entreprise, mais celles-ci se trouvent, dans la majorité des cas, bloquées du côté patronal.
- Début mars 2009, le gouvernement adopte des mesures d'urgence pour lutter contre le chômage sans avoir obtenu l'accord des partenaires sociaux. Il s'agit principalement d'exonérations de charges sociales pour les employeurs et d'améliorations de l'indemnisation du chômage.
- Le 20 mai 2009, les CCOO et l'UGT présentent ensemble des propositions pour un accord tripartite sur l'emploi et la protection sociale. Le texte combine des mesures d'urgence (par exemple, l'aide aux chômeurs) et des orientations stratégiques (le

²⁰ Du côté syndical, l'UGT a signé tous les accords, tandis que les *Comisiones Obreras* (CCOO) ne signaient que certains d'entre eux.

²¹ *Acuerdo interconfederal para la negociación colectiva – ANC*.

²² Signée par le gouvernement et l'ensemble des organisations nationales.

²³ *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo – AMCE*.

changement du modèle productif). Malgré la pression exercée par le gouvernement, les négociations qui s'ouvrent débouchent sur un échec : le 24 juillet 2009, les syndicats rejettent les modifications que propose le patronat (CEOE) au texte du projet d'accord, en particulier sur la réforme du licenciement et la réduction des cotisations sociales patronales. Chaque partie attribue à l'autre la responsabilité de la rupture du dialogue. Les syndicats considèrent que le patronat entend profiter de la crise pour imposer les réformes structurelles du marché du travail qu'il préconise de longue date, mais qui avaient été écartées dans les compromis antérieurs. Le gouvernement demande une réouverture des discussions en septembre.

Après la situation de blocage constatée en juillet 2009, aucun des acteurs ne veut supporter la responsabilité d'une rupture du dialogue social auquel chacun affirme son attachement. Ceci permet de comprendre la relance rapide du processus selon des modalités différenciées.

- En septembre 2009, après des négociations entre le gouvernement et les syndicats, un accord est trouvé pour créer une prestation d'assistance à l'intention des chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation. Le Parlement l'approuve à la quasi-unanimité. Les organisations patronales n'ont pas fait connaître leur position.
- Patronat et syndicats conviennent d'ouvrir une négociation sur un nouveau cadre interconfédéral de négociation collective, ce qui permet d'abord le déblocage des négociations salariales de branche, puis la signature le 9 février 2010 d'un accord-cadre triennal²⁴. Cet accord constitue un échange typique de contreparties entre d'une part, des engagements chiffrés de forte modération salariale pendant trois ans²⁵ et, d'autre part, des objectifs visant à privilégier la flexibilité interne de l'emploi relativement à sa flexibilité externe, notamment en éliminant les recours non justifiés aux emplois temporaires, mais sans dispositifs opératoires ni objectifs quantifiés.
- En novembre 2009, le gouvernement obtient l'accord du patronat et des syndicats pour l'ouverture de négociations tripartites sur la réforme du marché du travail selon une logique de flexicurité²⁶. Il présente en février 2010 des propositions qu'il précise début avril²⁷. Trois objectifs prioritaires sont proposés : favoriser l'emploi permanent et la flexibilité interne ; favoriser le recours au temps partiel et au chômage partiel sur le modèle allemand du *Kurzarbeit* (*infra*) ; favoriser l'emploi des jeunes sur la base de la formation.

Ici encore, la recherche de compromis est indissociable de la construction des rapports de forces. Les deux centrales syndicales organisent le 12 décembre 2009 une journée de mobilisation nationale qui constitue la première démonstration de masse depuis l'éclatement de la crise. Leur objectif est d'obtenir un changement d'attitude patronale, une politique économique plus ambitieuse et, fondamentalement, un changement du modèle productif. Dans ce contexte, la fin de l'année 2009 semble annoncer un renouveau des processus de coproduction de normes selon des modalités variées.

²⁴ *Preacuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011, 2012*, 8 de febrero 2010.

²⁵ Les salaires pourront augmenter jusqu'à 1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011, entre 1,5 et 2,5 % en 2012.

²⁶ Des réformes visant à privilégier la flexibilité interne de l'emploi relativement à sa flexibilité externe avaient déjà fait l'objet de deux compromis tripartites (accords interprofessionnels suivis de lois) en 1997 et 2006. Le principe était de réduire le coût des licenciements de travailleurs en CDI normaux et d'offrir des stimulations financières aux entreprises pour la transformation d'emplois temporaires, en particulier par la création d'un nouveau type de CDI plus souple, le CFCI (*Contrato de fomento a la contratación indefinida*).

²⁷ Gobierno español, *Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo*, 12 de abril 2010.

Rupture et réconciliation

Soumis à une pression croissante des marchés financiers et de certaines organisations internationales (FMI, Commission européenne), le gouvernement semble renoncer au cours du 1^{er} semestre 2010 aux longues négociations et aux complexes compromis que requièrent les arrangements tripartites. Il a besoin d'afficher rapidement des mesures symbolisant sa volonté de lutter contre les déséquilibres et les rigidités qui, aux yeux de ses censeurs, menacent la crédibilité de l'économie espagnole. Trois initiatives provoquent la rupture avec les syndicats.

En premier lieu, en janvier 2010, le gouvernement soumet à la discussion avec les partenaires sociaux un projet de réforme du système de retraites²⁸. La mesure principale vise à repousser progressivement de 65 à 67 ans l'âge de la retraite. Elle s'accompagnerait d'un allongement de la période de référence pour le calcul du montant des pensions. Si le projet obtient l'approbation du patronat, il déclenche par contre l'opposition des syndicats qui entament une campagne de mobilisation et de manifestations²⁹. Il s'agit là d'un problème de très long terme, non lié directement à la crise économique, mais il est vraisemblable que, comme dans d'autres pays, le gouvernement considère que celle-ci ouvre une fenêtre d'opportunité pour imposer moins difficilement une réforme et qu'il s'agit d'un domaine où il est important et urgent de donner un signal au niveau international.

En second lieu, le gouvernement annonce, le 20 mai 2010, un plan d'économies budgétaires qui prévoit, entre autres, une réduction moyenne de 5 % des salaires du secteur public et un quasi-gel du niveau des pensions de retraite. Il en résulte une grève nationale du secteur public le 8 juin.

Enfin et surtout, après l'échec définitif, le 10 juin 2010, des négociations sur la réforme du marché du travail entamées depuis deux ans, le gouvernement décide de prendre seul l'initiative. Le décret-loi adopté le 18 juin 2010, confirmé par d'une loi votée le 17 septembre, regroupe de nombreuses mesures dont les plus significatives et les plus conflictuelles sont les suivantes (Gomez Abelleira, 2010) :

- un fort assouplissement des conditions de recours au licenciement avec un sensible abaissement du coût des indemnités pour les employeurs,
- la possibilité généralisée d'utilisation du CFCI (*supra*) pour l'embauche de tous les chômeurs,
- l'accès direct des entreprises en difficulté aux clauses de « décrochage » (*descuelge*) des conventions collectives, accès jusqu'alors conditionné à la signature d'un accord d'entreprise,
- l'élimination, sauf exceptions, des restrictions pour le recours au travail intérimaire.

D'autres dispositions entérinent des points d'accord qui s'étaient dégagés au cours de la négociation inaboutie, par exemple, l'élargissement des conditions d'accès à un chômage partiel mieux indemnisé ou les aides publiques à l'apprentissage et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Les deux confédérations syndicales organisent une grève générale le 28 septembre pour affirmer leur opposition à ces réformes. Alors que la rupture semble profonde et durable, la situation se renverse à nouveau au début de 2011. Un pacte social et économique tripartite³⁰

²⁸ Gobierno español, *Documento sobre revisión del pacto de Toledo*, 29 de enero 2010.

²⁹ C'est la première fois depuis leur retour au pouvoir en 2004 que les socialistes doivent affronter une mobilisation unitaire des CCOO et de l'UGT (Vincent, 2010).

³⁰ *Acuerdo social y económico*.

est signé 1^{er} février. Il intègre notamment un compromis sur la réforme des retraites, un accord sur la politique active de l'emploi et sur la politique industrielle, un accord entre patronat et syndicats sur les principes d'une réforme de la négociation collective.

* * *

L'Espagne a abordé la crise avec un système de concertation tripartite qui, depuis le début de la décennie 2000, avait montré une nouvelle vitalité. Malgré des conflits et des échecs, des possibilités de compromis paritaires ou tripartites se réalisent ou se dessinent jusqu'au début de l'année 2010. À partir de cette date, le gouvernement adopte des mesures dont il sait qu'elles le conduisent à un affrontement ouvert avec les syndicats. Ce changement de stratégie n'est pas dû à des facteurs internes, mais à la recherche urgente d'une crédibilité financière européenne et internationale. Malgré la profondeur des désaccords, la volonté de recherche de compromis semble aujourd'hui avoir repris le dessus, ouvrant une nouvelle étape dans une trajectoire toujours accidentée et imprévisible.

III. UNE COORDINATION PRAGMATIQUE ET OCCASIONNELLE : UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS AVEC OU SANS COORDINATION

Certains pays d'Europe occidentale n'ont jamais souhaité créer d'instances officielles de dialogue, ni passer d'accords nationaux tripartites ou bipartites explicites. D'autres pays y ont renoncé après en avoir fait l'expérience. Ceci ne signifie pas que le dialogue n'existe pas, mais seulement qu'il ne se déroule pas de manière régulière dans le cadre d'institutions ou de procédures pérennes. En fonction de la nature des problèmes à traiter, ainsi que du contexte économique, social et politique, les trois parties choisissent les modalités d'une concertation ou d'une coopération qui conserve, dans une large mesure, un caractère informel.

Les cas de l'Allemagne et du Royaume-Uni fournissent des illustrations contrastées d'une telle situation. Formellement, l'analogie est grande entre les deux pays : les instances nationales tripartites ont été supprimées ; il n'existe pas de négociation collective interprofessionnelle tandis que la négociation de branche, lorsqu'elle existe, se situe rarement à l'échelle nationale, à l'exception du secteur public. Cependant, les expériences de gestion des conséquences sociales de la crise économique y sont profondément différentes : coordination et complémentarité d'interventions dans le premier cas, affirmation de l'autonomie des acteurs et répartition des responsabilités dans le second.

3.1. L'Allemagne : l'efficacité de coordinations limitées

L'héritage historique

Tirant les enseignements de son passé, l'Allemagne fédérale adopte après la Seconde Guerre mondiale un principe constitutionnel de stricte séparation entre les responsabilités de l'État et celles de la négociation collective ; cette dernière relève de la pleine autonomie des partenaires sociaux. Par ailleurs, il n'existe pas de négociation collective intersectorielle³¹. Les possibilités d'un tripartisme institutionnalisé sont donc réduites³². Les tentatives en ce sens ont toutes abouti à des échecs.

³¹ Le niveau dominant de la négociation collective est celui de la branche, souvent à l'échelle régionale, comme c'est le cas pour les accords pilotes de la métallurgie.

³² Ces contraintes juridiques et institutionnelles n'étaient pas incompatibles avec le fait bien connu qu'il existait une étroite interdépendance informelle entre la politique économique du gouvernement fédéral, la politique

- En 1967, le gouvernement de grande coalition CDU-SPD lance l'initiative d'« Action concertée » (*Konzertierte Aktion*) qui vise à produire des engagements tripartites. Ce résultat n'a jamais été obtenu, même si l'Alliance a subsisté jusqu'en 1977.
- Un même échec frappe les « entretiens du Chancelier » (*Kanzlergespräche*) dont le DGB se retire en 1996 à la suite de l'adoption unilatérale par le gouvernement d'un programme d'économies budgétaires.
- Fin 1998, le nouveau gouvernement de coalition des socialistes et des verts lance l'« Alliance pour le travail, la formation professionnelle et la compétitivité » (*Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbfähigkeit*). Il s'agit de groupes de travail tripartites cherchant à définir des positions communes (Bispink, Schulten, 2000). Quelques textes sont mis au point, mais l'élan initial ne dure pas. Au début de 2003, le chancelier Schröder met fin à l'expérience sur un diagnostic d'incompatibilité des positions patronales et syndicales (Rehfeldt, 2003).

Un tripartisme seulement consultatif

Ces échecs répétés contribuent à expliquer la faible propension à recourir à un tripartisme autre que consultatif pour définir des réactions conjointes face à la crise. On peut y ajouter le fait que l'Allemagne s'est engagée depuis 2002 avec les lois Hartz et l'« Agenda 2010 » dans un programme particulièrement radical de réformes du marché du travail (Chagny, 2008 ; Lehdorff *et al.*, 2009) ; certains de ses aspects ont soulevé une vive opposition des syndicats³³. En 2008, le climat n'est donc pas favorable à l'affichage d'un consensus tripartite.

Ceci explique la nature de la procédure adoptée : les réponses à la crise économique prennent la forme de décisions de politique publique sur lesquelles les partenaires sociaux sont consultés. Tel est le cas à l'occasion du premier plan minimaliste adopté fin octobre 2008 (*Stimulus I*), puis du plan de relance de grande ampleur (*Stimulus II*) décidé début janvier 2009. Il s'agit pour le gouvernement de recueillir, avant sa décision, l'avis des acteurs sociaux, puis de tenter d'obtenir leur appui. On retrouve la même logique consultative dans les « sommets de conjoncture » (*Konjunkturgipfel*) périodiquement réunis ou encore dans le « Sommet pour l'emploi » tripartite qui s'est tenu le 29 avril 2009³⁴. En règle générale, les organisations patronales et syndicales ont donné leur appui à la politique du gouvernement tout en soulignant plus ou moins vigoureusement ses insuffisances dans certains domaines que chacune d'elles considérait prioritaires.

Les responsabilités semblent donc clairement partagées : le gouvernement se borne à recueillir des avis et à rechercher des appuis sur le contenu de sa politique économique et sociale, tandis qu'il s'interdit d'intervenir dans la négociation collective. Cependant, l'examen de deux questions qui ont occupé une place centrale dans la gestion des conséquences de la crise sur l'emploi (le partage du temps de travail et le salaire minimum) révèle des imbrications et des complémentarités bien plus complexes

Le partage du temps de travail

Pour des raisons différentes, le gouvernement, le patronat et les syndicats se trouvent d'accord, dès l'éclatement de la crise économique, pour un mode de gestion de l'emploi qui

monétaire de la Bundesbank et la politique salariale des syndicats, pilotée par l'IG Metall (syndicat de la métallurgie).

³³ En particulier, l'extension des possibilités de recours à diverses formes d'emploi atypiques et l'abaissement du niveau d'indemnisation du chômage.

³⁴ Il réunissait le ministre de l'Emploi et des Affaires sociales et les présidents du DGB et de la Fédération des employeurs (BDA).

garantisse au maximum la stabilité du noyau qualifié du salariat (Bosch, 2010 ; Crimmann *et al.*, 2010 ; Hege, 2009 ; Lehndorff, 2009 ; Zagelmeyer, 2010). Les entreprises utilisent d'abord les outils de flexibilité externe : blocage de l'embauche, interruption des missions d'intérim et non renouvellement des CDD, non recrutement des apprentis en fin de contrat d'apprentissage. Ensuite, pour les salariés en CDI de droit commun, le partage du travail est pratiqué à grande échelle selon trois modalités principales³⁵ qui révèlent des combinaisons différentes entre normes publiques et normes négociées.

- De longue date, la négociation collective a favorisé le développement de comptes individuels de temps de travail (*Arbeitszeitkonten*). La phase d'expansion qui a précédé la crise avait fait que ces comptes étaient massivement créditeurs au bénéfice des salariés. La liquidation des crédits a fourni un premier instrument immédiat de réduction de la durée effective du travail. Il s'agit apparemment d'un mécanisme purement conventionnel, mais la liquidation des crédits était, dans un premier temps, une condition préalable à l'indemnisation du chômage partiel, ce qui créait une contrainte publique sur la gestion des comptes³⁶.
- De longue date également, l'Allemagne possédait un dispositif d'indemnisation du chômage partiel (*Kurzarbeit*). Jusqu'alors principalement utilisé pour faire face aux fluctuations saisonnières et conjoncturelles de l'activité, il n'avait été mis en œuvre à une grande échelle que pour les nouveaux *Länder* dans la première phase de la réunification. Cet instrument est utilisé massivement dans la phase la plus aiguë de la récession économique. Les conditions d'accès sont élargies. Le recours est facilité et rendu moins coûteux pour les entreprises. Des aides financières encouragent son utilisation pour la formation. La durée maximale passe de 6 mois à 12, 18, puis 24 mois ; les effectifs concernés atteignent un maximum de 1,5 million en mai 2009³⁷. Il s'agit d'un dispositif purement public régi par décret ; il est mis en œuvre par le service public de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) qui instruit les demandes des entreprises. Cependant les acteurs sociaux ne sont pas absents. En premier lieu, l'entreprise ne peut utiliser le chômage partiel qu'avec l'accord du *Betriebsrat* dans le cadre des droits de codétermination. En second lieu, de nombreuses conventions collectives traitent de la question, soit pour préciser les conditions d'utilisation du dispositif, soit pour améliorer le niveau d'indemnisation des salariés. Sans qu'il existe des institutions ou des accords tripartites, le *Kurzarbeit* apparaît, selon l'expression de Steffen Lehndorff, comme l'illustration majeure d'un tripartisme informel en Allemagne face à la crise³⁸.
- La troisième composante de la politique de partage du travail repose, comme la première, sur la négociation collective. Depuis l'accord fondateur de Volkswagen en 1993, de nombreuses conventions collectives de branche ou d'entreprise prévoient la variabilité du temps de travail en fonction du niveau d'activité. Elles ont été utilisées en l'état face à la récession³⁹, mais celle-ci a, de plus, été à l'origine de négociations portant sur des dispositions plus complexes. Ainsi, les conventions signées en février 2010 pour les industries métallurgiques et électriques du Bade-Wurtemberg et de la Rhénanie du Nord-Westphalie ont-elles servi d'accords pilotes pour de nombreuses

³⁵ Auxquelles il faudrait ajouter la réduction des heures supplémentaires et l'obligation de prendre des congés payés par anticipation.

³⁶ Cette condition a été, par la suite, suspendue jusqu'en 2010.

³⁷ Ils diminuent ensuite avec l'amorce de reprise. Si la durée maximale a été ramenée à 18 mois, le dispositif a été prolongé jusqu'en mars 2012.

³⁸ « *Implicit tripartism has boosted to an extent formerly unknown in Germany in the course of the present crisis. The institutional framework for this turn of the tide is the short-time working scheme* » (Lehndorff, 2009, p. 23).

³⁹ Cependant, la compensation salariale souvent nulle, au mieux partielle, rendait inacceptable par les salariés l'usage de cette solution pour des réductions massives et prolongées de la durée du travail.

autres négociations (*Planet Labor*, 2010). L'objectif est d'articuler le recours successif au *Kurzarbeit* public puis, si nécessaire, à un *Kurzarbeit* négocié et/ou à une réduction temporaire de la durée hebdomadaire du travail avec compensation salariale partielle. Par ce moyen, une certaine garantie d'emploi est assurée aux salariés en chômage partiel.

Ainsi, un consensus affiché entre les trois parties sur une stratégie de partage du temps de travail pour sauvegarder les emplois stables est-il mis en œuvre au moyen d'un complexe édifice normatif qui juxtapose et articule des normes publiques générales, des accords de branche régionaux ou des accords d'entreprise et enfin les droits de codétermination exercés par les *Betriebsräte*.

Le salaire minimum

Les syndicats et le patronat étaient traditionnellement hostiles à l'intervention de l'État dans la fixation d'un salaire minimum. Ils entendaient affirmer l'autonomie de la négociation collective en matière de salaires. Les syndicats tenaient, de plus, à ce que les salariés associent la garantie d'un salaire minimum négocié à leur action revendicative et non à la protection de l'État. Cependant, dès avant la crise, ils avaient été amenés à changer de position sous le double effet de la restriction du champ couvert par les conventions collectives et du dumping social exercé par les travailleurs détachés par des entreprises étrangères (Bispink *et al.*, 2010).

En principe, l'État peut, de longue date, imposer dans une branche le salaire minimum fixé par la convention collective à la demande des signataires de celle-ci, s'ils représentent plus de 50 % des salariés de la branche et avec l'accord d'un comité paritaire placé auprès du ministère du Travail. Pour les raisons indiquées plus haut, cette possibilité n'avait été que faiblement utilisée ; plus récemment, le patronat avait adopté, dans le cadre du comité paritaire, une position de blocage des demandes. Pour la contourner, le gouvernement a modifié la législation sur les travailleurs détachés qui a été adoptée dans le cadre de la directive européenne. Il est désormais possible au ministre du Travail d'imposer pour tous les salariés d'une branche (y compris les travailleurs détachés) le salaire minimum fixé par la convention collective

La crise économique a amplifié la pression syndicale pour l'introduction d'un salaire minimum dans les secteurs à bas salaires. Les risques associés à l'ouverture totale du marché du travail allemand, qui interviendra le 1^{er} mai 2011, ont aussi entraîné une évolution des positions de certaines organisations patronales et des partis politiques de l'actuelle majorité. Alors que le précédent gouvernement de grande coalition avait introduit le salaire minimum dans de nouveaux secteurs, l'opposition du parti libéral faisait prévoir un blocage du processus par le nouveau gouvernement. Tel n'a pas été le cas et de nouvelles extensions ont été engagées ou réalisées, par exemple dans les secteurs de l'intérim, des soins aux personnes ou du commerce de détail.

C'est donc la norme publique impérative qui est mobilisée, contrairement aux traditions nationales, pour faire face au problème né de la perte partielle d'effectivité des normes fixées par la négociation collective dans le nouveau contexte juridique créé par l'Union européenne et sa Cour de justice.

* * *

Derrière le principe d'un strict partage des tâches entre la loi et l'accord collectif, garanti par les lois constitutionnelles, la gestion de la crise économique a mis en évidence, plus fortement que dans le passé, l'imbrication des modes de production des normes et de mise en œuvre des dispositifs. Dans deux domaines clés, le partage du travail et le salaire minimum, c'est l'articulation des normes publiques et des normes négociées qui a permis des

innovations majeures dans la régulation de la relation d'emploi. L'abandon du tripartisme officiel, depuis le décès de la *Bündnis für Arbeit*, a laissé place à un tripartisme informel et pragmatique qui a démontré son efficacité.

3.2. Le Royaume-Uni : le splendide isolement

Le Royaume-Uni est le pays où ont été définis et consacrés les principes du volontarisme (*voluntarism*) dans le domaine des relations professionnelles. Employeurs et salariés créent des organisations qui décident librement de négocier sur les thèmes qu'elles choisissent avec les interlocuteurs dont elles reconnaissent la représentativité. L'intervention de l'État est réduite au minimum tant en ce qui concerne la législation du travail que l'organisation des rapports collectifs de travail. Après la Seconde Guerre mondiale, ce modèle fut infléchi par la volonté des gouvernements travaillistes de créer des institutions tripartites au niveau national. À partir de 1979, les gouvernements conservateurs ont méthodiquement démantelé toutes les formes de tripartisme. Depuis 1997, les gouvernements du *New Labour* n'ont pas remis en cause cette orientation (Rubery *et al.*, 2009) ; deux exemples antérieurs à la crise peuvent l'illustrer.

- Lorsqu'en 1998 est créé un salaire minimum national, une *Low Pay Commission* est chargée de fournir des avis et des recommandations au gouvernement. Certes on trouve parmi ses neuf membres, à côté d'experts, des personnes occupant des responsabilités importantes dans des syndicats ou des entreprises. Cependant, il est explicitement précisé qu'elles siègent à titre personnel et non pour représenter les structures auxquelles elles appartiennent. Le gouvernement sollicite une expertise plurielle, mais non les représentants des partenaires sociaux.
- Après la politique ouvertement antisyndicale des gouvernements conservateurs, les gouvernements du *New Labour* ont introduit en 1999, avec des aménagements ultérieurs, une législation plus favorable. Cependant, elle est centrée sur l'action syndicale dans l'entreprise : procédures de reconnaissance du syndicat, de négociation collective, de déroulement des conflits. Aucune forme de consultation, concertation ou négociation bipartite ou tripartite au niveau national n'est envisagée.

Il apparaît que ni le gouvernement, ni le patronat ne souhaite l'intervention de procédures ou d'institutions nationales bipartites ou tripartites dans la production des normes de la relation d'emploi. Les syndicats, qui y avaient été attachés dans le passé, semblent aujourd'hui en avoir pris leur parti. Les réactions des différents acteurs face à la crise ne modifient que marginalement cet état de fait (Lefresne, 2009).

- En octobre 2008, le Premier ministre annonce la création d'un *National Economic Council* pour traiter globalement les différentes dimensions de la crise qui vient d'éclater. Le conseil réunit seulement les ministres ou secrétaires d'État qui ont compétence sur ces questions.
- Le gouvernement organise le 12 janvier 2009 un « sommet pour l'emploi » (*Employment summit*). Il s'agit pour lui de présenter sa politique de lutte contre le chômage devant un parterre d'acteurs économiques et sociaux (Carley, 2009a). Le débat se résume à un jeu de questions-réponses.
- Une initiative conjointe peu courante émane des partenaires sociaux au printemps 2009. Une campagne « *Unite for Jobs* » lancée par le syndicat *Unite* reçoit, au-delà des milieux syndicaux, l'appui d'importants représentants du secteur des entreprises. L'accent est mis en particulier sur la création d'un dispositif public d'aide à l'indemnisation du chômage partiel, à l'image de ce qui existe dans plusieurs pays continentaux. Le TUC et diverses organisations patronales écrivent conjointement au

gouvernement pour soutenir cette revendication en y incluant l'utilisation du temps de travail réduit pour des activités de formation. Cependant, en juillet, la principale organisation patronale, CBI, met en avant une autre solution, celle des congés de longue durée⁴⁰, proposition qui est rejetée par le TUC. La convergence partielle n'a donc pas duré.

- En septembre 2009, le Premier ministre reçoit les dirigeants syndicaux pour discuter de la politique de lutte contre le chômage. Il est révélateur que cet événement soit alors souligné par les observateurs pour son caractère exceptionnel⁴¹.

* * *

Il est difficile de trouver au Royaume-Uni des traces de concertation tripartite face à la crise et *a fortiori* de prises de positions communes⁴²; de même, aucune négociation ou concertation paritaire ne se manifeste sur cette question au niveau national. Le gouvernement prend ses responsabilités; les organisations patronales et syndicales agissent pour peser sur ses choix et, par ailleurs, peuvent préconiser auprès de leurs structures de base des orientations pour les négociations décentralisées, lorsqu'elles existent. Les rapports de force locaux jouent alors un rôle déterminant (Podro, 2010). Le modèle du *voluntarism* reste pleinement en vigueur.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS

- Il n'existe pas de correspondance entre les typologies classiques des systèmes de relations professionnelles des pays d'Europe occidentale et les résultats tirés de l'observation empirique de leurs réactions face à la crise économique. Ces derniers résultats ne portent que sur le mode de traitement d'un problème précis : l'adaptation, dans un contexte historique exceptionnel, des normes de la relation d'emploi. Ils n'invalident pas les typologies évoquées initialement, mais ils montrent les limites de leur validité prédictive.
- Les trois configurations typiques retenues pour illustrer la nature des rapports entre la production des normes publiques et des normes négociées offrent, chacune, des exemples (provisaires) de réussite ou d'échec relatif quant à la capacité de coopération entre les acteurs. Certes, les pays étudiés ont été choisis pour illustrer les contrastes, mais l'introduction d'autres pays dans l'échantillon ne ferait qu'accroître la diversité⁴³. On ne peut dégager aucun *one best way* qui désignerait le modèle de production des

⁴⁰ Ces congés auraient eu une durée maximum de six mois. Le salarié en congé aurait reçu l'indemnité normale de chômage (*Jobseeker's Allowance*) à laquelle se serait ajouté un versement du même montant à la charge de l'employeur (Carley, 2009b).

⁴¹ En juillet 2010, le nouveau Premier ministre, James Cameron, refuse l'invitation que lui a adressée le TUC de prendre la parole lors de son Congrès, probablement de crainte d'un mauvais accueil.

⁴² Il est intéressant de noter que la seule prise de position tripartite récente, à notre connaissance, a porté, le 20 mai 2008, sur le mode d'application du principe d'égal traitement aux travailleurs intérimaires (Hall, 2008). L'enjeu était de définir une position britannique commune pour l'ultime phase des négociations de la directive communautaire en préparation sur ce sujet. C'est donc une contrainte institutionnelle externe qui a rendu possible et utile cet accord tripartite.

⁴³ Ce que nous avons essayé de le montrer dans Freyssinet, 2010b. On pourra s'étonner de ne voir aucun représentant du modèle nordique parmi les cas étudiés ici. Ceci résulte de l'impossibilité de dégager soit un caractère qui leur soit commun, soit une expérience novatrice dans leurs réactions face à la crise. La Norvège a préservé ses modes de régulation tripartites. La Suède et la Finlande ont vu se confirmer la rupture, intervenue antérieurement, des formes de régulation paritaire interprofessionnelle. Le Danemark a maintenu sa logique spécifique dans laquelle un accord multisectoriel couvrant l'industrie sert de référence pour l'ensemble du secteur privé.

normes le plus efficace pour répondre aux chocs engendrés par la crise économique sur la relation d'emploi.

- Il est de même impossible de se satisfaire d'une hypothèse de dépendance de sentier. La rupture (provisoire ou durable ?) de la tradition, emblématique de l'Irlande, de plus de vingt années de pacte social en est une illustration spectaculaire. Il en est de même, à un moindre degré, du retour au premier plan de la norme publique en Allemagne (*Kurzarbeit* et salaire minimum) ou du développement proliférant d'un tripartisme normatif masqué en France. Les comportements d'acteurs sont guidés, mais ne sont pas prédéterminés par les institutions. Dans le réseau de contraintes auxquelles ils sont soumis, les acteurs conservent des capacités d'inflexions stratégiques.
- L'existence d'accords tripartites ne préjuge en rien de la qualité de leur contenu. Comme l'a bien montré le débat sur les pactes sociaux dans la décennie 1990, ces accords peuvent représenter un échange de contreparties apparemment équilibré. Ils peuvent aussi traduire les concessions que doivent accepter des organisations syndicales dominées pour rester des acteurs reconnus de la régulation sociale. Le même constat se dégage à l'occasion de la crise économique récente avec une pondération qui varie selon les pays et selon les sous-périodes.
- Dans les différences entre pays et périodes, la variable politique ne peut être négligée, mais n'exerce pas une influence mécanique. Les dynamiques sont fort comparables en Espagne et en France avec des gouvernements de gauche et de droite. En Allemagne, le récent changement de composition de la majorité n'a pas engendré, à ce jour, les inflexions qui étaient attendues, tandis qu'au Royaume-Uni, les conservateurs et le *New Labour* partagent le même rejet d'une régulation sociale centralisée, qu'elle soit tripartite ou paritaire. Enfin, en Irlande comme aux Pays-Bas, les combinaisons gouvernementales successives ont, pour le moins jusqu'en 2010, affirmé leur attachement aux compromis tripartites.
- Sans faire preuve d'un économisme sommaire, on ne peut ignorer que les deux modèles les plus profondément mis en cause (Espagne et Irlande) sont ceux des pays les plus brutalement touchés en Europe occidentale par la crise économique. Peut-être n'annoncent-ils qu'une tendance qui deviendra plus générale. Dans une première phase, la mise en œuvre de plans de relance et la volonté d'amortir les coûts sociaux ont créé dans presque tous les pays les conditions de compromis assez largement acceptés. Le retour en force des impératifs de compétitivité internationale, de réduction des déficits budgétaires, voire de crédibilité monétaire a déplacé, avec une force inégale selon les pays, les priorités et le rapport des forces. La crise peut alors devenir une fenêtre d'opportunité pour imposer aux syndicats, en matière de coût du travail et de flexibilité de la relation salariale, des réformes qui figureraient de longue date sur les agendas du patronat et de certains gouvernements.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Remarque : Divers sites d'information spécialisés ont été exploités jusqu'au début de 2011: *EIRO* (European Industrial Relations Observatory), *ETUI - Collective bargaining newsletter*, *LabourStart*, *Planet Labor*, ainsi que les sites des organisations internationales, gouvernementales, patronales et syndicales. Pour limiter le volume, seules les principales analyses qu'ils contiennent sont incluses dans la bibliographie ci-dessous.

- BACCARO L., LIM S.-H. [2007], « Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, n° 1, p. 27-46.
- BANYULS J. *et al.* [2009], « The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism? », in G. Bosch, S. Lehdorff et J. Rubery, *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, Palgrave Macmillan, p. 247-269.
- BISPINCK R., DRIBBUSCH H., SCHULTEN T. [2010], *German Collective Bargaining in a European Perspective. Continuous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements?*, WSI Discussion Paper n° 171.
- BISPINCK R., SCHULTEN TH. [2000], « Alliance for Jobs: is Germany following the path of competitive corporatism? », in G. Fajertag, P. Pochet, *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen, p. 187-217.
- BOSCH G. [2010], « Dismissing hours not workers: work-sharing in the economic crisis », in J. Heyes, L. Richly (eds), *Labour Administration and the Economic Crisis. Challenges, Responses and Opportunities*, Geneva, ILO (à paraître).
- BOSCH G., LEHDORFF S., RUBERY J. [2009], *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, Palgrave Macmillan.
- CARLEY M. [2009a], « UK: government unveils unemployment package », *EIRO*, UK 0902029I.
- CARLEY M. [2009b], « UK: employers propose alternative to redundancy scheme », *EIRO*, UK 0907029I.
- CAZES S., VERICK S., HEUER C. [2009], *Labour market policies in times of crisis*, ILO, Employment WP, n° 35.
- Chagny O. [2008], « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *La Revue de l'IRES*, n° 58, p. 65-110.
- CORNILLEAU G., ELBAUM M. [2009], « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 307.
- CRIMMANN A., WIESSNER F., BELLMANN L. [2010], *The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis*, Conditions of Work and Employment Series n° 25, ILO, Geneva.
- DA COSTA I. [2010], *Restructurations en Europe et dialogue social face à la crise*, Europe et société, Document de travail, mai.
- DELAHAIE N. [2010], « Irlande : la crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, p. 25-37.
- EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) [2009a], *Industrial relations developments in Europe 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROFOUND [2009b], « Social dialogue – all in this together? », *Foundation Focus*, n° 7, p. 1-15.
- EUROFOUND [2009c], *Restructuring in recession. ERM report 2009*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROFOUND [2010], *Industrial relations developments in Europe 2009*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

- FABRE A., LEFRESNE F., TUCHSZIRER C. [2008], « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, p. 5-28
- FAJERTAG. G., POCHET P. (eds) [2000], *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen.
- FREYSSINET J. [2007b], « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *La revue de l'IRES*, n° 54, p.3-40.
- FREYSSINET J. [2010a], *Négociier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Éditions Liaisons.
- FREYSSINET J. [2010b], *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, DIALOGUE, Document de travail n° 12, Genève, BIT.
- GLASSNER V., GALGOCZI B. [2009], *Plant-level responses to the economic crisis in Europe*, ETUI, WP1.
- GLASSNER V., KEUNE M. [2010], *Negotiating the crisis, Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Working Paper n° 10, DIALOGUE, Geneva, BIT,
- GOMEZ ABELLEIRA F. [2010], « Espagne: commentaire de la loi portant réforme du marché du travail », *Planet Labor*, n° 100669.
- GRÜNELL M. [2009], « Netherlands: social partners agree wage increase despite economic crisis », *EIRO*, NL 0907019I.
- GRÜNELL M. [2010], « Netherlands: social partners agree on retirement age and pension schemes », *EIRO*, NL 1007019I.
- HAIPETER T., LEHNDORFF S. [2009], *Collective bargaining on employment*, DIALOGUE, WP n° 3, ILO, Geneva.
- HALL M. [2008], « UK: government and social partners agree on equal treatment for agency workers in EU directive », *EIRO*, UK 0806039I.
- HEGE A. [2009], « Allemagne : une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », in IRES, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, p. 61-73.
- HEMERIJCK A., VAN DER MEER M., VISSER J. [2000], « Innovation through Co-ordination. Two Decades of Social Pacts in the Netherlands », in G. Fajertag, P. Pochet, *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen, p. 257-278.
- IRES [2009], « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121.
- LEFRESNE F. [2009], « Le modèle britannique dans tous ses états », in IRES, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, p. 85-95.
- LEHNDORFF S. [2009], « Before the crisis, in the crisis, and beyond: Collective bargaining on employment in Germany », *Negotiating out of the crisis*, ILO-ITC, Turin, 25-27 November.
- LEHNDORFF S. *et al.* [2009], « From the Sick Man to the Overhauled Engine of Europe? Upheaval in the German Model », in G. Bosch, S. Lehdorff, J. Rubery, *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, Palgrave Macmillan, p.105-130.
- LESCHKE J., WATT A. [2010], *How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?*, ETUI, Working Paper 2010.04.
- LUTTRINGER J.-M., WILLEMS J.-P. [2009], « L'ANI du 7 janvier 2009 : un grand pas vers l'autonomie conventionnelle », *AEF*, n° 107541.
- NATALI D., POCHET Ph. [2009], « The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization », *European Journal of Industrial Relations*, n° 2, p.1 47-166.
- O'DONNELL R., O'REARDON C. [2000], « Social Partnership in Ireland's Economic Transformation », in G. Fajertag, P. Pochet, *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen, p. 237-256.
- PÉREZ S. [2000], « Social Pacts in Spain », in G. Fajertag, P. Pochet, *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen, p. 343-364.

- PLANET LABOR [2009], « Pays-Bas : une crise qui renforce le modèle des polders », n° 090571.
- PLANET LABOR [2010], « Allemagne : les partenaires de la métallurgie signent un accord “historique” sur la sécurité de l’emploi avec une augmentation salariale minimale », n° 100156.
- PODRO S. [2010], « Riding out the storm: managing conflict in a recession and beyond », ACAS Policy Discussion Papers, March.
- 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, p.43-51.
- RICHLY L. [2009], *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Geneva, ILO, WP1.
- RUBERY J. *et al.* [2009], “Revisiting the UK Model: From Basket Case to Success Story and Back Again?”, in G. Bosch, S. Lehnendorff, J. Rubery, *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, Palgrave Macmillan, p.57-80.
- SHEEHAN B [2008], « Ireland: social partners agree national deal on pay and industrial relations », *EIRO*, IE 0810019I.
- SEEHAN B. [2010], « Ireland: social partners agree voluntary private sector pay control », *EIRO*, IE 1005029I.
- TEAGUE P., DONAGHEY J. [2009], « Why has Irish Social Partnership Survived? », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n° 1, p. 55-78.
- UGHETTO P. [2006], « Irlande : le partenariat social s’installe dans la durée et évolue », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 102, p. 48-58.
- UGHETTO P. [2009], « Irlande : le partenariat social survivra-t-il à la crise économique et financière ? », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 117, p. 14-26.
- VINCENT C. [2009], « Le modèle social espagnol fragilisé par la crise », in IRES « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 121.
- VINCENT C. [2010], « Espagne : tensions sociales face au plan de rigueur et à la réforme des retraites », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 123, p. 3-7.
- VISSER J., HEMERIJCK A. [1997], *A Dutch Miracle. Job growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WIERINK M. [2007-2009], « Pays-Bas : le projet de réforme du licenciement », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 108, p. 26-39 et n° 118, p. 16-24.
- WIERINK M. [2010a], « La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 122, p. 11-24.
- WIERINK M. [2010b], « Pays-Bas : les partenaires sociaux tentent de reprendre la main sur les retraites », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 126, p. 3-15.
- ZAGELMEYER S. [2010], *Company-level bargaining in times of crisis: The case of Germany*, ILO, Geneva Industrial and Employment Department, WP n° 9.