

Document de travail n° 12



Bureau
international
du Travail

Genève

Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale

Jacques Freyssinet

Mai 2010



With support
from the
European Union

Département
des relations
professionnelles
et des relations
d'emploi
(DIALOGUE)

**Les réponses tripartites à la crise économique dans
les principaux pays d'Europe occidentale**

Jacques Freyssinet

**Département des relations professionnelles
et des relations d'emploi**

**Bureau international du Travail • Genève
Mai 2010**

Copyright © Organisation internationale du Travail 2010
Première édition 2010

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no. 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Données de catalogage avant publication du BIT

Freyssinet, Jacques

Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale / Jacques Freyssinet ; Bureau international du Travail, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi. - Genève: BIT, 2010
1 v. (DIALOGUE working paper ; No.12)

ISBN: 9789222235742;9789222235759 (web pdf)

International Labour Office

tripartisme / récession économique / pays de l'UE

13.06.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé en Suisse

Préface

La crise économique mondiale actuelle constitue un véritable test pour la capacité des gouvernements de tous les pays à mobiliser les acteurs et les institutions de dialogue social tripartite pour faire face à ses conséquences sur les travailleurs et leurs familles et les entreprises et accélérer la reprise économique. Le Pacte Mondial sur l'Emploi adopté par la l'Organisation Internationale du Travail en juin 2009 nous apprend que le dialogue social et le tripartisme sont des éléments clés de la stratégie nationale pour faire face à cette crise et ses conséquences.

Ce document de travail écrit par Jacques Freyssinet examine les réponses tripartites apportées à cette crise dans les principaux pays d'Europe Occidentale. Il a été présenté au Forum de haut niveau sur « Négociier pour sortir de la crise » organisé par le Centre International de Formation de l'OIT à Turin du 25 au 27 novembre 2009.

Jacques Freyssinet explique qu'en 2008, face à la crise économique qui éclate, la majorité des pays d'Europe occidentale partagent deux éléments de référence communs. Tout d'abord, beaucoup de ces pays avaient dans les années 1990 expérimenté la stratégie de pactes sociaux. Depuis 2007, les Etats de l'Union Européenne et les acteurs sociaux se sont ralliés à une stratégie de flexicurité. Face à la crise économique actuelle, l'analyse montre une diversité des réponses nationales. Selon l'auteur les pays à forte tradition tripartite et ceux combinant concertation tripartite et négociation collective ont réussi à définir des compromis équilibrés dans une situation économique très difficile exigeant des réponses rapides. Dans leurs réponses à la crise, les acteurs tripartites se sont référé aux enseignements qu'ils ont tire des expériences antérieures de dialogue social et de tripartisme.

Le document montre qu'a la fin de l'année 2009 – dans un contexte de hausse du chômage – la nécessité d'un dialogue social tripartite apparait renforcée dans les pays d'Europe occidentale même si la sortie de crise, qui requiert des compromis nouveaux sur les questions de compétitivité, d'emploi et de réduction des déficits publics, pose un défi au dialogue social dans ces pays.

Je recommande vivement la lecture de ce document qui synthétise les réponses tripartites apportées par les pays d'Europe occidentale à la crise économique mondiale et propose des conclusions pertinentes quoique provisoires sur la nature et l'efficacité de ces réponses.

Je remercie Jacques Freyssinet, Professeur émérite de sciences économiques à l'Université de Paris-Sorbonne, d'avoir accepté de rédiger ce papier et de le présenter au forum susmentionné.

Tayo Fashoyin
Directeur,
Département des Relations
Professionnelles et d'Emploi

Résumé

Face à la crise économique qui éclate en 2008, la majorité des pays d'Europe occidentale partagent deux éléments de référence communs.

- (i) À l'occasion de la récession du début des années 1990, beaucoup d'entre eux ont expérimenté la stratégie des pactes sociaux. Ils en ont tiré des enseignements variés. Convient-il de relancer les pactes sociaux face à la crise actuelle?
- (ii) Depuis 2007, dans un contexte de taux de chômage historiquement bas, les Etats membres de l'Union européenne et les acteurs sociaux européens se sont ralliés à une stratégie commune de flexicurité. Est-elle adaptée à une situation où se développe un chômage massif?

L'analyse de la diversité des réponses nationales qui ont été données à ces questions peut être éclairée par l'usage d'une typologie simplifiée qui distingue trois groupes de pays.

- (iii) Pour certains pays dotés de fortes traditions tripartites, les institutions ont dans un premier temps bien joué leur rôle et permis de définir des compromis équilibrés. Elles ont été soumises ensuite à des tensions croissantes qui pourraient mettre en danger leur capacité de régulation si une sortie de crise ne se dessinait pas rapidement.
- (iv) D'autres pays, qui combinaient avec une force et une pondération variables la concertation tripartite et la négociation intersectorielle (ou interprofessionnelle), ont activement mobilisé ces ressources pour faire face à la crise. Que ces processus aient abouti, selon les cas, à des compromis ou à des échecs, chaque acteur affirme qu'il y demeure attaché et entend rejeter sur d'autres la responsabilité d'une éventuelle rupture du dialogue social.
- (v) Cependant, la crise actuelle a plutôt gonflé les rangs des pays qui n'ont pas ou n'ont plus recours à une concertation tripartite officielle impliquant un degré minimum d'engagement de la part des participants. Cette tendance est souvent le résultat d'une option patronale pour la décentralisation des négociations. Elle est parfois accentuée par des gouvernements de centre-droit attachés aux principes du libéralisme économique.

Une inflexion semble se dessiner de manière générale entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2010. Elle se traduit dans la stratégie économique adoptée par les gouvernements.

- (i) Initialement, la gravité de la menace d'effondrement du système financier, puis du système économique est perçue par tous les acteurs. Elle conduit les gouvernements à adopter dans l'urgence des plans de relance qui, dans de nombreux pays, sont d'une ampleur telle qu'ils permettent de donner à la fois satisfaction au patronat et aux syndicats, favorisant ainsi des accords bipartites ou tripartites sur la modération salariale et sur des solutions alternatives aux licenciements.
- (ii) Progressivement, le pire étant jugé passé, le patronat donne la priorité à la restauration de la compétitivité et des profits, tandis que les gouvernements entendent lutter contre la croissance des déficits publics. Dès lors s'annoncent des affrontements sur la sécurité de l'emploi, les coûts salariaux, la protection sociale et la flexibilité du marché du travail. Au début de l'année 2010, la nécessité d'un dialogue tripartite apparaît renforcée, mais des menaces croissantes pèsent sur la possibilité de définir des compromis tripartites.

Table des matières

Préface	iii
Résumé	iv
Introduction	1
1. Dans quel contexte européen les compromis nationaux face à la crise ont-ils été discutés?.....	2
1.1 L'expérience des pactes sociaux.....	2
1.2 La stratégie européenne de flexicurité.....	5
2. Un tripartisme institutionnalisé: Des capacités négales de résistance aux tensions engendrées par la crise économique.....	7
2.1 La Belgique	7
2.2 Les Pays-Bas	9
2.3 L'Irlande	12
2.4 D'autres variétés de tripartisme institutionnalisé	14
3. L'articulation flexible de relations bipartites et tripartites: Un dynamisme maintenu, mais des difficultés de mise en cohérence d'accords partiels.....	17
3.1 La France	17
3.2 L'Espagne.....	20
3.3 D'autres modes d'articulation entre logiques bipartites et tripartites	22
4. Un tripartisme pragmatique et occasionnel: Des règles précises de partage des responsabilités qui ne permettent que des coopérations limitées.....	25
4.1 L'Allemagne.....	25
4.2 Le Royaume-Uni	28
4.3 D'autres logiques de tripartisme pragmatique et occasionnel	29
Quelques éléments provisoires de conclusion.....	31
Bibliographiques	35

Introduction

Malgré quelques cris d'alarmes, l'impact de la crise des *subprimes*, qui éclate aux Etats-Unis en 2007, est longtemps sous-estimé en Europe. D'une part, elle est considérée comme une crise financière qui aura peu d'impact sur la sphère des activités productives, d'autre part, elle est analysée comme une conséquence de la gestion imprudente du crédit immobilier américain dont on estime d'abord qu'elle ne touchera que marginalement les systèmes financiers des pays européens. 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.

Placés dans une situation qu'ils n'ont pas anticipée et qui exige des réponses rapides, les acteurs politiques, économiques et sociaux ne disposent pas des délais nécessaires pour imaginer des innovations institutionnelles. Ils utilisent donc les procédures auxquelles ils ont l'habitude de recourir, quitte à devoir s'interroger sur leur efficacité dans une conjoncture exceptionnelle. Les rapports qui s'établissent à l'échelle nationale entre gouvernements, patronats et syndicats¹ peuvent prendre diverses formes: accords tripartites, concertation visant à des décisions cohérentes et complémentaires, simple consultation organisée par les gouvernements. En simplifiant, il est possible de distinguer, trois grands types de situations:²

- certains pays disposent d'institutions tripartites qui fonctionnent en permanence ou selon une périodicité régulière pour préparer des décisions conjointes ou coordonnées;
- d'autres pays, qui ne connaissent pas un tripartisme institutionnel permanent, ont créé des procédures pour établir une articulation entre d'une part, la négociation paritaire intersectorielle (ou interprofessionnelle) et, d'autre part, la politique publique;
- dans un troisième groupe, on trouve des pays où les rapports entre les trois acteurs s'établissent de manière pragmatique et discontinue, souvent informelle, en fonction des dossiers et des circonstances.

Pour mettre en évidence les contrastes entre situations nationales, nous illustrerons ces trois modèles à partir de l'expérience récente de certains pays³ (sections 2, 3 et 4). Notre hypothèse est qu'il n'est pas possible de comprendre la nature des réponses tripartites adoptées dans chacun des pays face à la crise sans se référer aux enseignements que les acteurs avaient tirés de leurs expériences antérieures en matière de tripartisme.

Cependant, avant de mettre l'accent sur la diversité des situations nationales, il faut rappeler que le processus de construction européenne a créé pour la presque totalité

¹ Ce rapport est limité aux relations tripartites à l'échelle nationale. Une analyse plus complète devrait prendre en compte la façon dont elles sont articulées d'une part, avec les politiques économiques, d'autre part, avec les autres niveaux de négociation ou de concertation (branches, régions, entreprises). Pour des analyses portant sur ces différentes articulations, voir: Cazes, Verick, Heuer, 2009; Eurofound, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d; Glassner, Galgoczi, 2009; Glassner, Keune, 2010; Haipeter, Lehnndorff, 2009; Hurley, Finn, 2009; ILO, 2009a, 2009b, 2009c; Richly, 2009; Watt, Nikolova, 2009.

² Cette distinction a une fonction purement analytique. Elle vise à éviter une approche descriptive où les cas de chacun des Etats seraient examinés successivement. Il n'existe pas de frontière rigide entre les trois groupes de pays que nous distinguons; de plus, la position de chacun d'entre eux peut varier dans le temps. Il est intéressant de noter que ce découpage empirique, issu de l'étude d'une question particulière durant une période limitée, ne correspond qu'imparfaitement aux typologies théoriques les plus souvent utilisées, par exemple, l'opposition entre systèmes de relations industrielles pluralistes et néo-corporatistes ou encore entre modèle anglo-saxon, scandinave, continental et latin.

³ Certains pays sont absents de ce rapport parce qu'il n'a pas été possible de trouver une documentation suffisamment complète reflétant les points de vue des différents acteurs. Pour un panorama de la situation dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale, on se reportera à la bibliographie indiquée plus haut.

des pays d'Europe occidentale un cadre commun dans lequel les relations tripartites sont fortement institutionnalisées. Ce cadre européen a exercé une influence directe sur la façon dont les problèmes de la crise économique ont été pris en charge dans les relations tripartites de chaque pays (section 1).

Avant d'examiner ces points, il est nécessaire de souligner deux limites des analyses qui sont proposées.

- En premier lieu, elles ne portent que sur les formes de tripartisme qui ont donné lieu à des manifestations publiques. Il est évident qu'il existe des relations tripartites informelles et qu'elles peuvent avoir une efficacité indiscutable. Pour le mesurer, il serait nécessaire de réaliser une enquête auprès des acteurs concernés.
- En second lieu, la crise est un puissant facteur d'accroissement de l'incertitude. Les comportements des acteurs et la nature de leurs rapports évoluent rapidement. S'il est utile, au début de 2010, de chercher à tirer de premiers enseignements sur le jeu des mécanismes tripartites face à la crise, il faut accepter qu'à tout moment, ils puissent être invalidés par de nouvelles inflexions.⁴

1. Dans quel contexte européen les compromis nationaux face à la crise ont-ils été discutés?

Deux facteurs ont contribué à déterminer les comportements des différents acteurs et à tracer le champ des compromis qui pouvaient être envisagés.

- Face à la dernière grande récession, celle du début de la décennie 1990, de nombreux pays ont eu recours au niveau national à la stratégie dite des pactes sociaux; face à la crise économique de 2008, la question s'est donc posée de l'opportunité de relancer une procédure qui, depuis lors, était souvent tombée en sommeil.
- Un second facteur historique conditionnait les réactions des pays membres de l'Union européenne (UE). Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, ils avaient convenu en 2007 d'une convergence de leurs politiques dans les domaines du marché du travail et de la protection sociale autour d'un objectif de flexicurité. Face au choc conjoncturel, initialement supposé bref, leur réaction dominante sera d'affirmer l'impératif de maintenir le cap à moyen terme plutôt que de l'abandonner sous la pression de l'urgence.

L'expérience des pactes sociaux et le ralliement récent à l'objectif de flexicurité tracent le cadre dans lequel se nouent, à partir de la fin 2008, les premières discussions tripartites. Au niveau de chaque pays, elles ont probablement été encouragées, dans une mesure difficile à apprécier, par le développement dans la période récente des procédures de dialogue social européen.

1.1 L'expérience des pactes sociaux

Les pactes sociaux se sont multipliés dans les pays d'Europe occidentale pendant la décennie 1990. Les conditions historiques de la période expliquent leur contenu

⁴ Une première version de ce texte a été présentée au colloque *Negotiating out of the crisis* (International Center of the ILO, Turin, 25-27 November 2009). L'auteur a bénéficié des réactions des participants au colloque ainsi que des observations d'un expert anonyme. Il reste seul responsable des erreurs ou omissions qui subsisteraient.

spécifique. Elles permettent aussi de comprendre les bilans ambigus qu'en ont tirés les participants et le relatif déclin ultérieur de cette forme de tripartisme.⁵

Au début des années 1990, un ralentissement économique mondial précède l'adoption du traité de Maastricht (1994). Les critères d'accès à l'euro fixés par le traité contraignent la plupart des pays candidats à l'euro à adopter des politiques économiques restrictives qui amplifient et prolongent la récession. Ainsi, les économies de l'Union européenne connaissent leur plus sévère récession depuis la grande récession des années 1930. Pendant cinq années consécutives, de 1993 à 1997, le taux de chômage moyen des pays de l'Union (alors à 15 membres) dépasse 10 pour cent. Pour faire face à la situation de l'emploi, presque tous les pays, à l'exception notable de la France et du Royaume-Uni, tentent des expériences de pacte social. Les modalités sont diverses. Dans certains pays, par exemple l'Irlande et les Pays-Bas, il existe un accord national tripartite explicite. Dans d'autres, par exemple l'Italie, il y a d'abord un accord bilatéral entre patronat et syndicats, suivi d'une négociation entre ces derniers et le gouvernement. Dans certains pays, des accords pluriannuels globaux, sont régulièrement renouvelés; dans d'autres pays, par exemple l'Espagne et le Portugal, on observe une alternance d'échecs et de compromis plus ou moins larges.

L'initiative revient le plus souvent au gouvernement, soit ouvertement par l'organisation d'une négociation tripartite, soit par la menace d'une intervention unilatérale de sa part en cas d'échec de la négociation entre syndicats et patronat, dont le gouvernement se dit disposé à valider les résultats. Cette attitude est liée au fait que, durant cette période, les gouvernements sont fortement préoccupés par la montée des déséquilibres économiques, financiers et sociaux. Le patronat n'est pas moteur.⁶ Il se borne en général à surenchérir sur celles des propositions gouvernementales qui lui conviennent. Les syndicats ont à réaliser un arbitrage difficile. D'une part, leur participation à ce processus est un mode d'affirmation de leur « légitimité politique » c'est-à-dire de leur volonté et de leur capacité de participer aux décisions globales concernant la politique économique et sociale. C'est aussi un niveau où ils peuvent défendre leurs projets de réforme et leurs exigences de solidarité. D'autre part, la nature des compromis requis, dans un contexte économique défavorable, risque de mettre en cause leur « légitimité professionnelle » c'est-à-dire leur capacité de mobiliser les salariés sur les objectifs revendicatifs classiques. La grande majorité des syndicats acceptent cette démarche, probablement parce qu'ils la considèrent comme un moindre mal face aux risques d'une politique économique purement libérale. Pour certains syndicats, il existe aussi la perspective d'un nouveau modèle de régulation sociale tripartite qui pourrait servir de base à la construction du « modèle social européen ».

Ces pactes sont toujours présentés comme des échanges de concessions réciproques commandés par des objectifs de préservation et de création d'emplois compte tenu des contraintes de compétitivité internationale. Les dispositions que l'on y rencontre le plus fréquemment peuvent être regroupées en cinq thèmes principaux:

- modération salariale et décentralisation partielle de la fixation des salaires,
- échanges entre la réduction de la durée du travail et des formes multiples de variabilité et de diversification des horaires de travail,
- échange entre l'élargissement des possibilités de recours à des contrats de travail atypiques et le renforcement des protections pour les travailleurs occupant ces emplois,
- engagements de l'Etat sur la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi,

⁵ Il existe une très abondante littérature sur les pactes sociaux. Pour un panorama d'ensemble, voir: Fajertag et Pochet, 1997 et 2000; Natali, Pochet, 2009.

⁶ C'est une période où il prône le plus souvent la décentralisation de la négociation collective.

-
- élargissement des prestations sociales pour les victimes des restructurations, accompagné de réformes des prestations lorsqu'on en redoute un effet « désincitatif au travail ».

Le point essentiel est le caractère multidimensionnel de ces accords; il s'oppose au caractère généralement spécialisé des politiques publiques et des accords collectifs traditionnels. Aucun accord ne couvre la totalité des domaines qui viennent d'être cités, mais plusieurs de ces domaines y sont présents. C'est une condition pour assurer l'acceptabilité et la légitimité de l'accord: la diversité du champ élargit l'espace des compromis possibles dans ce jeu de concessions réciproques. Chaque acteur de la négociation, et particulièrement le syndicat, peut plaider auprès de ses membres l'acceptation des sacrifices au nom des contreparties obtenues. Bien entendu, ce principe ne garantit en rien l'équilibre des concessions et avantages respectifs, souvent difficiles à quantifier. Ainsi s'explique la diversité des enseignements qu'en ont tiré les acteurs sociaux; deux lectures opposées de leur signification ont été proposées.

Dans une première perspective, ces pactes et accords sont présentés comme une modalité spécifique, en Europe occidentale et durant la décennie 1990, de légitimation des sacrifices que devaient subir les salariés dans un contexte de chômage massif et d'accélération de l'intégration économique et monétaire européenne. La majorité des syndicats ont accepté de se lancer dans cette voie risquée et coûteuse pour leurs adhérents parce qu'ils y voyaient, en premier lieu, un moyen de limiter les reculs⁷ et d'obtenir quelques contreparties,⁸ en second lieu, une condition pour continuer à être reconnus comme acteurs dans la régulation économique et sociale. L'autre stratégie possible était celle des luttes défensives, avec le risque d'enfermement dans un archipel, progressivement englouti, de « bastions syndicaux » ou de « forteresses ouvrières ». Dans la majorité des pays, les gouvernements et les patronats ont préféré cette voie, plutôt qu'une exploitation brutale d'un rapport des forces qui leur était favorable, parce qu'elle était génératrice de compromis légitimés par les signatures syndicales et favorisait ainsi une acceptation non conflictuelle par les travailleurs des objectifs de compétitivité.

Par contraste, une seconde interprétation optimiste considère que l'ensemble des acteurs ont pris conscience du fait que les nouvelles conditions de la compétitivité créaient la possibilité et, en même temps, imposaient la recherche de jeux à somme positive ou d'accords « gagnants-gagnants ». Dans ce contexte, la négociation ne serait plus centrée sur le partage des gains de productivité, mais sur les sources de maximisation des gains de compétitivité. La répétition du jeu, selon des stratégies adaptatives, créerait les bases d'une confiance réciproque entre les acteurs: ils passeraient de la « négociation conflictuelle » (*adversarial bargaining*) à des « accords de partenariat » (*partnership agreements*).

Le débat n'est pas tranché entre ces deux thèses. Il faut cependant souligner que le ralentissement économique amorcé en 2001 n'a pas provoqué une relance à grande échelle de la négociation de pactes sociaux. Depuis lors, la dynamique des pactes sociaux semblait enrayée à de rares exceptions près (*infra* section 2 et Natali, Pochet, 2009). Placés en 2008 devant la perspective d'une récession plus grave encore que celle de 1993, les acteurs politiques et sociaux devaient s'interroger sur la possibilité et l'opportunité d'une relance des pactes sociaux.

⁷ Principalement dans le domaine des salaires et de la précarité de l'emploi.

⁸ Principalement en matière de préservation des emplois existants et de protection sociale.

1.2 La stratégie européenne de flexicurité

La stratégie de Lisbonne est adoptée au printemps 2000 alors qu'une majorité de gouvernements de l'Union européenne sont d'orientation social-démocrate. Dans un contexte où la croissance économique est supposée garantie de manière durable, des objectifs ambitieux sont définis. Très vite la conjoncture économique se dégrade tandis que la majorité politique passe à droite dans plusieurs pays. Depuis l'installation de la Commission Barroso, en 2004, une inflexion néolibérale est manifeste dans la politique économique communautaire. Le mouvement est renforcé par l'évaluation à mi-parcours, globalement pessimiste, de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. La priorité accordée désormais à l'accroissement des taux d'emploi conduit dans les faits à la mise en sommeil des exigences de qualité de l'emploi et amène la Commission à préconiser une « modernisation » du droit du travail pour améliorer la capacité d'adaptation des entreprises⁹. L'ampleur des réactions critiques à ses propositions et la montée des insatisfactions sociales à l'égard de la construction européenne expliquent peut-être l'option de la Commission en faveur de la flexicurité qu'elle présente comme une stratégie « gagnant-gagnant » permettant d'obtenir « *des emplois plus nombreux et de meilleure qualité* » (Commission, 2007). Les propositions sont organisées en quatre chapitres: souplesse et sécurisation des contrats de travail, apprentissage tout au long de la vie, politiques actives du marché du travail et modernisation des systèmes de sécurité sociale. Quant à la mise en œuvre, la Commission accorde un rôle essentiel au dialogue social qui devrait conduire, dans chaque pays membre, à l'adoption d'une « stratégie nationale de flexicurité intégrée ».

La Commission a obtenu sur cette démarche un appui nuancé du Comité économique et social européen, du Parlement et du Conseil qui ont pris soin de ne la considérer que comme un approfondissement de la stratégie de Lisbonne. Après des débats animés, la Confédération européenne des syndicats (CES-ETUC) a accepté de se situer dans une perspective de flexicurité en considérant qu'elle s'opposait à celle de la pure flexibilité. Elle a cosigné en octobre 2007 avec l'ensemble des organisations patronales, une analyse commune des marchés du travail européens qui confirme cette position: « *Correctement mise en œuvre, l'approche de la flexicurité peut créer une situation gagnant-gagnant qui bénéficie également aux employeurs et aux salariés* ». ¹⁰

Au plan européen, les aspects sociaux du choc de 2008 ont donc été abordés alors que l'ensemble des acteurs avaient accepté, au moins formellement, de situer leur action au niveau européen dans le cadre d'une démarche de flexicurité (European Commission, 2008). Souvent appuyées sur les activités bipartites qui se développent dans le cadre des « programmes de travail » des organisations patronales et syndicales, les concertations tripartites occupent une place importante dans le dispositif institutionnel de l'Union européenne. Pourtant, elles ne semblent pas avoir produit de résultats notables dans la gestion de la crise actuelle (Degryse, 2009).

Dès le mois de novembre 2008, la Commission prépare un plan de relance qui est approuvé par le Conseil européen (11-12 décembre 2008) et qui est plutôt positivement accueilli par les organisations patronales et syndicales, quoique la CES ait regretté son insuffisance. Cette même organisation réagit très négativement lorsque le Conseil européen des 19-20 mars 2009 décide de ne pas convoquer le sommet pour l'emploi qui était prévu pour le 7 mai. Finalement, une réunion limitée à la « troïka » des présidents, à la Commission et aux organisations patronales et syndicales se déroule tout de même à

⁹ Elle publie, en novembre 2006, un Livre vert sur ce thème (Commission, 2006).

¹⁰ « *Applied in the right way, the flexicurity approach can create a win-win situation and be equally beneficial for employers and employees* » (ETUC/CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME, 2007, p.53).

cette date avec des résultats médiocres.¹¹ Le 8 juin 2009, le Conseil de l'Union adopte des conclusions rappelant que « *la mise en œuvre de la flexicurité se justifie encore plus dans un contexte économique difficile* » (Conseil, 2009).

De son côté, la CES produit de nombreux documents pour réclamer un programme de redressement économique et une nouvelle donne sociale (*a new social deal*).¹² Elle souligne les insuffisances du plan de relance communautaire et le risque d'une dégradation des salaires, de la protection sociale et des droits des travailleurs. La principale organisation patronale BUSINESSEUROPE réclame, quant à elle, la réduction des coûts salariaux indirects et l'accélération des réformes structurelles: « *we need more than ever security for companies and more flexibility for workers* » (Lücking, 2009). Les organisations patronales et syndicales se mettent d'accord en mai 2009 sur le contenu de leur troisième « programme de travail » qui porte sur la période 2009-2010. Il se situe dans le prolongement du programme précédent et n'introduit aucune initiative visant à aborder les problèmes spécifiques posés par la crise. Il prévoit un suivi conjoint de la mise en œuvre des principes de flexicurité, notamment afin d'évaluer le rôle et l'implication des partenaires sociaux dans le processus et d'en tirer des leçons communes (ETUC/CES *et alii*, 2009). Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme de travail précédent (2006-2008), les organisations patronales et syndicales ont adopté, le 9 décembre 2009, un projet d'accord-cadre sur « les marchés du travail inclusifs ». Ce texte préconise des actions en faveur des personnes les plus en difficulté pour l'accès à l'emploi ou le maintien dans l'emploi. Il est rédigé dans des termes très généraux et sa mise en œuvre par des accords nationaux est prévue dans un délai de trois ans. Entamée avant l'éclatement de la crise économique, la négociation a probablement été accélérée par cette dernière, mais les délais de mise en œuvre ne permettront pas à l'accord de fournir des moyens de gestion de la crise économique, sauf si celle-ci devait perdurer.

* * *

Les acteurs des différents pays d'Europe occidentale ont tous en mémoire l'expérience des pactes sociaux et ils doivent presque tous situer leur action en référence à la stratégie de flexibilité adoptée par l'Union européenne en 2007 et confirmée en 2009. Ils sont donc confrontés à des questions communes:

- faut-il relancer et infléchir les stratégies de pactes sociaux?
- faut-il réorienter les politiques de flexicurité adoptées avant la crise?

Dans ce contexte nouveau, en l'absence d'orientations européennes définies de manière tripartite, les réponses tripartites à la crise ne peuvent provenir que des dispositifs institutionnels propres à chaque pays. Nous les présenterons en concentrant l'attention sur deux ou trois pays qui fournissent les illustrations les plus typiques de chacune des trois formes de tripartisme distinguées initialement. Les cas des autres pays seront évoqués plus brièvement selon leur degré de proximité avec les trois formes typiques.

¹¹ Voir par exemple: « Le Sommet européen pour l'emploi adopte dix recommandations dans l'indifférence ». *Liaisons sociales Europe*, n° 226, mai 2009

¹² Voir par exemple: CES, 2009a, 2009b et 2009c. Ces positions sont cohérentes avec celles qui sont adoptées pendant la même période par la Confédération internationale des travailleurs (ITUC, 2009).

2. Un tripartisme institutionnalisé: Des capacités négales de résistance aux tensions engendrées par la crise économique

Certains pays d'Europe occidentale disposent d'institutions tripartites 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 trois pays qui ont une longue expérience du tripartisme institutionnalisé: la Belgique et 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. La réponse est différente selon les contextes nationaux.

D'autres pays, la Norvège, la Finlande et l'Autriche, fournissent des illustrations plus complexes d'une institutionnalisation plus souple ou moins stable du tripartisme.

2.1 La Belgique

En Belgique, un accord connu sous le nom de « pacte social » est conclu en 1944 entre organisations patronales et syndicales. Il établit les conditions d'un partage des responsabilités entre le gouvernement et les organisations patronales et syndicales; ces dernières conservent leur autonomie pour la fixation négociée des salaires. Deux instances tripartites, le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie, assurent la concertation respectivement dans le domaine social et le domaine économique. Ce système fonctionne bien jusqu'à la récession de 1974; il entre alors en crise. Après une longue phase où alternent les conflits, les accords provisoires et les interventions unilatérales de l'Etat, un dispositif institutionnel se stabilise sur de nouvelles bases (Arcq, Pochet, 2000).

- Un accord interprofessionnel biannuel fixe les orientations générales de la négociation ainsi que les demandes adressées par ses signataires au gouvernement. Initialement centré sur la fixation du taux maximum d'augmentation des salaires, le contenu de l'accord s'est progressivement élargi à d'autres domaines.
- La loi sur la compétitivité, révisée en 1996, impose que le taux maximum d'augmentation des salaires soit compatible en termes de compétitivité avec les résultats observés et prévus dans les trois principaux pays partenaires et concurrents (Allemagne, France, Pays-Bas). Les rapports du Conseil central de l'économie fournissent les éléments du calcul; ce conseil tripartite devient ainsi un lieu de cadrage de la politique salariale.
- Malgré les demandes répétées du patronat, la clause d'indexation automatique des salaires sur les prix à la consommation est maintenue.
- La négociation biannuelle est donc soumise à ces deux dernières contraintes. Si elle échoue, ce qui est arrivé par exemple pour l'accord qui aurait dû couvrir les années 2005-2006, le gouvernement se substitue aux partenaires sociaux.

La négociation de l'accord concernant les années 2009-2010 s'ouvre en novembre 2008 dans des conditions qui semblent difficiles. Le 6 octobre, la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et le Comité

national du syndicat libéral (CGSLB) organisent une journée nationale d'action, avec arrêts de travail, contre la réduction du pouvoir d'achat des salariés. Les syndicats centrent leurs revendications sur le salaire minimum, le statut des travailleurs à temps partiel et l'amélioration de l'indemnisation du chômage, en particulier pour les travailleurs intérimaires. De son côté, la Fédération des entreprises de Belgique (FEB) refuse toute augmentation des salaires au-delà de celle qui résulte de l'indexation automatique et, par ailleurs, met en cause le principe même de cette indexation.

La prise de conscience de la gravité de la crise économique,¹³ combinée avec la crise politique intérieure, permet dès le 22 décembre la conclusion d'un accord qui est présenté par ses signataires comme exceptionnel¹⁴ et qui intègre les propositions d'un conciliateur désigné par le gouvernement. Formellement, il n'existe pas de décision tripartite. Cependant, le processus est effectivement tripartite en ce sens que les mesures qu'a prises ou que s'engage à prendre le gouvernement sont la condition de l'accord entre les partenaires sociaux, tandis que la médiation qu'il exerce et la menace d'intervention unilatérale en cas d'échec créent une pression efficace sur les négociateurs. L'accord affirme viser « *un juste équilibre entre compétitivité, pouvoir d'achat et emploi* ».

- Malgré les demandes patronales, l'indexation des salaires sur les prix est confirmée.
- Au-delà, l'enveloppe maximale d'augmentation des salaires est limitée à un faible montant sur lequel s'imputent quelques avantages salariaux indirects (prise en charge de frais de repas et de transport).
- Certaines améliorations sont également introduites en matière de retraites et d'indemnisation du chômage.
- En contrepartie, les employeurs bénéficient de réductions des charges salariales et de divers avantages financiers, notamment en cas d'embauche de certaines catégories de chômeurs. Le financement de ces mesures est inclus dans le plan de stimulation adopté par le gouvernement.

L'effectivité du compromis ne signifie pas le règne du consensus. Dès avril, le président de la FGTB accuse les organisations d'employeurs de saboter la mise en œuvre de l'accord.

- Le 2 avril, des négociations intersectorielles échouent pour étendre aux employés le régime d'indemnisation du chômage partiel qui en Belgique est réservé aux ouvriers. Cette technique est alors largement employée dans divers pays européens pour éviter les licenciements (Messenger, 2009). Elle est présentée comme une illustration de la logique de flexicurité. Les syndicats belges réticents n'acceptent d'envisager l'extension que dans le cadre d'une remise en question globale des disparités de statut entre cols bleus et cols blancs, revendication qu'ils avancent depuis longtemps. Les organisations patronales refusant ce préalable, la question a été renvoyée au gouvernement. Celui-ci obtient l'accord des partenaires sociaux sur une solution transitoire (6 mois) mise en œuvre par une loi. Sans utiliser les termes de temps partiel, trois dispositifs permettent une indemnisation des réductions temporaires de la durée du travail pour les employés. La persistance du désaccord de principe entraîne l'échec, en novembre 2010, des négociations entre patronat et syndicats et le gouvernement décide unilatéralement de prolonger ces dispositifs pour une nouvelle période de six mois.
- En juillet, la FEB a présenté des propositions visant à rendre exceptionnelle la possibilité de recours aux préretraites (prépensions) et à calculer les retraites légales

¹³ En décembre, le gouvernement annonce un plan de stimulation pour la relance économique.

¹⁴ « *Accord exceptionnel en vue des négociations au niveau des secteurs et des entreprises durant la période 2009-2010. Contribution au rétablissement de la confiance* ».

en fonction de l'espérance de vie. Les syndicats réagissent très négativement contre ce qu'ils estiment être une mise en cause de droits acquis par les salariés. Le débat se poursuit.

- A la fin de 2009, le gouvernement adopte un sévère programme de réduction du déficit budgétaire qui engendre des réactions opposées. Les syndicats rejettent toutes réductions de dépenses en matière de santé, de retraite et d'indemnisation du chômage. Le patronat refuse tout nouvel impôt et privilégie la réduction des dépenses publiques.

Les arrangements tripartites ont ainsi démontré en Belgique, selon diverses modalités, une efficacité certaine pour répondre aux problèmes les plus urgents posés par la crise. Les tensions ont été vives à certains moments; jusqu'ici elles n'ont pas empêché la définition de compromis.

2.2 Les Pays-Bas

Le cas des Pays-Bas se rapproche de celui de la Belgique en ce sens que c'est aussi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que sont mises en place des institutions de coordination qui fonctionnent harmonieusement pendant la période de croissance forte et de plein emploi:

- La Fondation du travail (*Stichting van de Arbeid*), 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 (*Sociaal Economische Raad*), 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.

La récession qui s'amorce en 1974 exerce le même effet déstabilisateur qu'en Belgique et 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 de l'accord de Wassenaar (novembre 1982) entre patronat et syndicats, 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. Comme dans d'autres économies soumises à une vive concurrence internationale, l'enjeu principal des pactes successifs est de définir les contreparties qu'obtiennent les syndicats en échange des concessions qui leur sont demandées en matière de modération salariale¹⁵ et de flexibilisation du marché du travail. Ces contreparties sont, par exemple, la réduction de la durée du travail, des allègements fiscaux, des mesures de politique active de l'emploi. Progressivement, les domaines couverts par les pactes s'élargissent, en particulier dans le domaine 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 portant sur des enjeux globaux de moyen terme (Visser, Hemerijck, 1997; Hemerijck, Van der Meer, Visser, 2000).

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

¹⁵ Les Pays-Bas sont les pays qui ont connu la plus longue et la plus sévère politique de modération salariale en Europe occidentale.

- 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 violente opposition des syndicats qui dénoncent un recul des protections dont bénéficient les travailleurs (Wierink, 2007-2009). Face à cette impasse, le gouvernement crée un comité chargé de présenter des propositions. Le rapport de ce comité (juin 2008) élargit le débat et donne la priorité à des propositions visant à faire face aux pénuries de main-d'œuvre à venir; il considère que la question du régime des licenciements est, sous cet aspect, marginale et ne requiert pas de mesures immédiates (Grünell, 2008). Alors que ce thème semble abandonné, il ressurgit de manière surprenante dans le cadre d'un accord négocié séparément entre la principale organisation syndicale, FNV,¹⁶ et l'organisation patronale représentant les grandes entreprises, VNO-NCW.¹⁷ Signé en septembre 2008, le texte porte seulement sur la réduction du montant maximum des indemnités de licenciement pour les hauts salaires. Le gouvernement reprend aussitôt l'accord dans une proposition de loi. Une source majeure de discordance dans les rapports tripartites semble donc éliminée, au moins provisoirement.¹⁸
- 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 bipartites¹⁹ (Wierink, 2008).

Après de sévères tensions, le tripartisme paraît 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. Dès la traditionnelle concertation tripartite de printemps, 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 (taxe sur la valeur ajoutée). Lors de la consultation d'automne, début octobre, les trois parties accordent une forte importance à l'établissement d'un consensus. Outre l'approbation par tous de l'accord sur les indemnités de licenciement (voir *supra*), un accord est trouvé sur une politique de modération salariale accompagnée 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 défavorisées.²⁰

Fin novembre 2008, le gouvernement crée, pour une durée limitée, un dispositif d'indemnisation du chômage temporaire ou partiel dans le cas de difficultés économiques (« Plan d'aide à la réduction du temps de travail »), mais sur des bases 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 « fonds régionaux de main-d'œuvre » (*job pools*) qui prennent en charge des salariés en sureffectifs dans leur firme pour assurer leur mise à disposition d'autres employeurs. Le « plan d'aide » est remplacé en avril 2009 par un régime de « chômage à temps partiel » 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'Etat y affecte. Cependant,

¹⁶ *Federatie Nederlandse Vakbeweging*

¹⁷ *Vereniging van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.*

¹⁸ Parallèlement, les tribunaux ont décidé conjointement de réduire de moitié les indemnités de licenciement qu'ils accordent en cas de contentieux (« formule des magistrats »).

¹⁹ Les conflits se concentrent dans le secteur public du fait de la politique de libéralisation qui y est appliquée et des restrictions budgétaires.

²⁰ *Notamment le maintien du pouvoir d'achat du salaire minimum.*

ils ont encore fait l'objet, en mars 2010, d'une prolongation jusqu'en juillet 2011 pour certaines industries.²¹

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 (Grünell, 2009a).

En mars 2009, un accord s'établit au sein de la Fondation du travail pour les années 2009 et 2010. Il comporte un diagnostic et des orientations formulés en des termes généraux dont émergent certaines priorités et certaines propositions:

- l'emploi doit passer avant le revenu; la partie fixe des augmentations de salaire sera limitée au maintien du pouvoir d'achat;
- 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 dont 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 progressivement 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, 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, 2009b).

Cependant, l'automne 2009 voit émerger deux risques de conflits majeurs.

- Le projet de repousser de 65 à 67 ans l'âge de la retraite publique de base, qui était présent dans l'agenda politique depuis 2006, est relancé par le gouvernement début 2009 (Wierink, 2010). L'accord tripartite de mars prévoyait son application progressive à partir de 2011 si le Conseil économique et social ne proposait pas d'ici le 1^{er} octobre 2009 une solution alternative, financièrement équivalente. Après une négociation marathon, le Conseil dresse le 30 septembre un constat d'échec sur ce dossier. Le gouvernement doit donc recourir à la loi: le projet 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 engendre une forte opposition initiale de la FNV.²²
- Fin septembre, le gouvernement a annoncé sa volonté de réduire de 20 pour cent le niveau des dépenses publiques. La mise en application est prévue à partir du printemps 2010 et devrait être préparée par une vingtaine de groupes de travail.

²¹ Dans un premier temps, le gouvernement voulait conditionner la prolongation du régime à un engagement syndical de modération salariale globale. Il a dû renoncer à cette exigence.

²² Cependant, celle-ci décide en novembre 2009 de s'incliner devant l'approbation majoritaire du Parlement et ne critique plus que les modalités du passage à 67 ans.

Jusqu'à l'été 2009, la logique tripartite, qui est de longue date inscrite dans le système de relations professionnelles des Pays-Bas, a bien fonctionné²³ (*Planet Labor*, 2009a). Du fait même de la crise, elle a révélé plus ouvertement sa nature. Le tripartisme ne signifie pas l'absence de conflits. Il est un mode de gestion des conflits et de recherche de compromis qui est accepté par tous les acteurs. Les conflits sont de même nature que ceux qui sont 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 que les compromis sont, sauf exceptions, formulés dans un accord qui engage les trois parties. La rupture de la coalition majoritaire et l'appel à des élections législatives au printemps 2010 fournissent un test pour mesurer la solidité de cette tradition.

2.3 L'Irlande

L'expérience de l'Irlande en matière de relations tripartites est plus récente que celle de la Belgique et 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* qui prévalait jusqu'alors. Dans ce cadre les employeurs et les syndicats organisaient de manière autonome leurs négociations au niveau des branches et des entreprises; l'Etat n'y intervenait pas et se bornait à établir le minimum indispensable de législation sociale. 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 régulièrement renouvelés après des négociations plus ou moins difficiles selon les conjonctures. Un organisme tripartite a été créé pour assurer le suivi de la mise en œuvre des accords.

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, améliorations de certaines prestations sociales ou de la législation du travail,²⁴ 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 remarquables performances économiques de l'Irlande jusqu'à la crise actuelle. Malgré ces incertitudes, il faut souligner que les gouvernements successifs, le patronat,²⁵ les syndicats²⁶ et les autres représentants de la société civile ont apporté un appui constant à une logique de compromis globaux multidimensionnels de moyen terme.

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). Au côté des dispositions sur les salaires, qui sont établies pour des périodes de deux ou trois ans,²⁷ le texte accorde

²³ Les Pays-Bas sont le pays d'Europe qui a le moins recours à la grève. En 2009, elle a atteint son niveau le plus bas depuis 1985.

²⁴ Signalons, en particulier, la création en 2004 d'un salaire minimum légal national. Son niveau a été bloqué en 2008 et 2009.

²⁵ *Irish Business and Employers' Confederation – IBEC.*

²⁶ *Irish Congress of Trade Unions – ICTU.*

²⁷ 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.

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, accompagné d'un engagement des employeurs de respecter les accords signés dans les entreprises (*compliance*). La crise frappe l'Irlande de manière particulièrement forte et précoce (Levasseur, 2009). 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, l'accélération de l'inflation a entraîné une baisse du pouvoir d'achat.²⁸ 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 FMI²⁹ et le recul de l'inflation amènent les syndicats à réduire leurs exigences.³⁰ Un accord est conclu en septembre 2008 pour une durée de 21 mois³¹ (Sheehan, 2008; Ughetto, 2009; Delahaie, 2009).

- Les salaires du secteur privé, après une pause de trois mois, augmenteront de 3,5 pour cent puis, six mois plus tard, de 2,5 pour cent.³² 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 pour cent au 1^{er} septembre 2009 et de 2,5 pour cent au 1^{er} juin 2010.³³
- 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.

Fin 2008, le pacte social semble ainsi sauvé, mais l'aggravation des perspectives économiques déclenche de nouvelles tensions (Sheehan, 2009). La situation budgétaire conduit le gouvernement à annoncer, 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 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

²⁸ Il avait été convenu d'une augmentation des salaires de 10 pour cent sur les 27 premiers mois de l'accord.

²⁹ Fonds monétaire international.

³⁰ 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.

³¹ *Towards 2016. Review and Transitional Agreement 2008-2009.*

³² À cette occasion, une augmentation additionnelle de 0,5 pour cent bénéficiera aux bas salaires.

³³ Avec le même supplément de 0,5 pour cent pour les bas salaires.

cadre d'un plan de redressement national³⁴ 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, l'ICTU annonce une campagne soutenue d'opposition (*sustained opposition*) accompagnée de grèves nationales 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 remettent en cause la logique des accords tripartites.

- Après l'échec des négociations avec les syndicats, le gouvernement décide unilatéralement une réduction des salaires de la fonction publique en 2010 pour un montant moyen de 7 pour cent.
- Le patronat dénonce l'accord de septembre 2008, ce qui entraîne, pour la première fois depuis 23 ans, le renvoi de la négociation des salaires au seul niveau de l'entreprise.

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'Etat 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. Malgré la pression exercée par un recours croissant à l'immigration, ils ont revendiqué un processus de rattrapage salarial relativement aux 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 amplifie brutalement le jeu des facteurs qui, dès avant, mettaient en cause le modèle de croissance. Or, ce modèle 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 ans.

2.4 D'autres variétés de tripartisme institutionnalisé

Lorsqu'on analyse les expériences de pays ayant de fortes traditions de concertation tripartite, le modèle nordique et l'Autriche constituent souvent les références principales. C'est un objet d'étonnement, dont à ce jour les facteurs explicatifs demeurent incertains, que de constater de forts contrastes entre ces pays quant aux degrés de mobilisation des mécanismes tripartites pour faire face à la crise économique actuelle. La Norvège et la Finlande y sont restées attachées, au moins initialement, tout comme l'Autriche, alors

³⁴ ITUC, There is a better, fairer way. Congress Plan for National Recovery, February 2009.

que le Danemark et la Suède semblent, dans cette conjoncture spécifique, devoir être rangés dans le troisième groupe de notre typologie.

La Norvège pratique de longue date, sauf de brèves interruptions, des négociations centralisées qui portent principalement sur les salaires. L'Etat exerce toute son influence et, si nécessaire, assure une médiation pour que les résultats soient compatibles avec l'équilibre macroéconomique et la compétitivité internationale.

Face à la crise, les trois parties coordonnent leurs réactions. Le gouvernement, après une première série de mesures d'urgence prises fin 2008, fait adopter en février 2009 un ensemble de dispositions complémentaires (Alsos, 2009). Elles sont présentées par lui comme destinées à satisfaire, totalement ou partiellement, des demandes présentées par le patronat et les syndicats. Elles portent, en particulier, sur l'assouplissement et l'élargissement des possibilités de recours aux mises à pied temporaires (*temporary layoffs*) et sur des dispositifs de formation professionnelle. Le 31 mars, les deux principales organisations, patronale et syndicale,³⁵ concluent un accord de modération salariale pour le secteur privé en 2009 (Nergaard, 2009). L'accord inclut une augmentation additionnelle pour les bas salaires et une clause d'*opting out* qui pourra être introduite dans les accords d'entreprise en cas de difficultés économiques. Au début de 2010, un accord pilote a été signé dans la métallurgie après des négociations difficiles et l'intervention d'un médiateur. Il devrait servir de modèle pour d'autres secteurs. Les syndicats acceptent la modération salariale au nom de la préservation de l'emploi et revendiquent en contrepartie le principe d'égalité de traitement, en particulier entre femmes et hommes (*Planet Labor*, 2010d).

La Finlande a inauguré en 1968 une série, rarement interrompue, d'accords centralisés sur la politique des revenus. Sans en être signataire, l'Etat approuve l'accord et le complète par des mesures qui figurent en annexe de celui-ci et qui portent, par exemple, sur la législation du travail, la protection sociale ou la fiscalité. Progressivement, le contenu des accords centraux s'élargit à d'autres thèmes que les salaires: qualité de la vie au travail, protection contre les licenciements, employabilité... Cependant, au printemps 2008, la confédération patronale EK³⁶ annonce sa volonté de renoncer définitivement aux accords centraux pour privilégier des négociations décentralisées (Jokivuori, 2008). C'est dans ce contexte de rupture du modèle tripartite que le pays affronte la crise économique; on y observe des évolutions contradictoires.

- En matière de salaires, le patronat se heurte à un refus des syndicats lorsqu'il demande d'abord, l'abandon des augmentations de salaires prévues pour 2009 par les accords collectifs en cours d'exécution, ensuite, le gel des salaires dans les négociations qui doivent se dérouler en 2009 au niveau des branches.
- Les organisations patronales et syndicales approuvent le « paquet » de mesures de stimulation économique adopté par le gouvernement début 2009. Ce dernier a précisé que l'impact maximum sur l'emploi avait été le critère de sélection des mesures retenues.
- Le gouvernement annonce unilatéralement en février 2009 sa décision de repousser progressivement, à partir de 2011, l'âge de la retraite de 63 à 65 ans et de faire disparaître, à partir de 2013, les prestations qui favorisent les cessations anticipées d'activité. Le calendrier situe l'effet de ces mesures à un terme où l'on espère la crise achevée. Les syndicats critiquent vivement cette initiative non seulement pour son contenu, mais comme une atteinte au principe du dialogue tripartite qui était traditionnellement en vigueur dans ce domaine.

³⁵ Næringslivets Ovedororganisasjon – NHO; Landsorganisasjonen i Norge – LO.

³⁶ Elinkeinoelämän keskusliitto.

- En revanche, après plusieurs mois de négociation, un important accord a été signé en janvier 2009, entre EK et les trois confédérations syndicales dans le domaine de la protection sociale (*Planet Labor*, 2009b). L'indemnisation du chômage est améliorée. L'accord pérennise un système expérimental de congés de longue durée impliquant le remplacement des salariés absents par des chômeurs. En compensation de ces coûts additionnels, les employeurs seraient désormais dispensés de contribuer au financement du système public de pensions de retraite minimum, tandis que l'âge d'accès aux indemnités de chômage-préretraite serait repoussé.

Ainsi, le tripartisme finlandais, qui avait été sérieusement ébranlé à la veille de la crise économique, semblait avoir retrouvé une certaine vitalité pour y faire face. Il est à nouveau mis à l'épreuve, fin 2009-début 2010, par la renégociation d'un grand nombre d'accords de branche qui arrivent quasi simultanément à échéance. Le gouvernement convoque une réunion tripartite pour préparer ces négociations; il promet des exonérations fiscales en échange d'un accord de modération salariale. Cependant, prenant argument de la multiplication des grèves, le patronat décide, en décembre 2009, de se retirer de ces négociations officieuses. Par ailleurs, il demande au gouvernement une législation plus restrictive sur l'usage du droit de grève. Le contexte est donc, au moins dans l'immédiat, à la détérioration de dialogue tripartite (*Planet Labor*, 2010c).

L'Autriche a souvent été considérée comme l'exemple le plus achevé du modèle néo-corporatiste apparu après la Seconde Guerre mondiale (Hermann, Flecker, 2009). En décembre 2007 encore, un amendement constitutionnel est adopté pour consacrer le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social (Adam, 2008). Cependant, ce n'est pas le tripartisme institutionnalisé qui constitue l'outil principal. Les régulations entre acteurs s'opèrent principalement d'une part, par les négociations collectives de branche,³⁷ d'autre part, par les liens étroits qui existent entre les organisations patronales et syndicales et les deux partis qui, sauf exceptions, se partagent les responsabilités gouvernementales. La gestion de la crise économique fait l'objet d'une simple concertation avec les partenaires sociaux qui en approuvent les mesures principales, même lorsqu'ils jugent certaines d'entre elles insuffisantes (Dufour, 2009):

- deux classiques programmes de relance économique (*Konjunkturpakete*) sont adoptés en février et à l'automne 2009;
- le chômage partiel (*Kurzarbeit*) voit sa durée prolongée de 12 à 18 puis 24 mois et son usage est combiné avec des mesures de formation.

L'enjeu se déplace alors vers les négociations salariales pour 2010. La confédération syndicale ÖGB³⁸ se mobilise contre la proposition patronale de gel des salaires (*Nullrunde*).

* * *

Le premier groupe de pays dont nous venons d'analyser les évolutions récentes présente une caractéristique commune. De longue date, des institutions de concertation tripartite y ont été créées, ainsi que des dispositifs plus ou moins complexes qui permettent de donner un caractère officiel aux accords ou aux engagements qui en sont issus. Bien que ces accords ou engagements n'aient généralement pas un caractère juridiquement contraignant (*binding*), leur respect engage la légitimité et la crédibilité des acteurs qui y sont impliqués. Nous étudions maintenant le cas de pays où l'existence et la fécondité du dialogue tripartite sont soumises aux conjonctures politiques, économiques et sociales, donc demeurent toujours incertaines et fluctuantes.

³⁷ Signalons que, de manière exceptionnelle, un accord interprofessionnel a été signé en 2007 par le patronat et les syndicats pour imposer aux futurs accords de branche un niveau minimum de salaire qui devait être atteint au plus tard en 2009.

³⁸ Österreichischer Gewerkschaftsbund.

3. L'articulation flexible de relations bipartites et tripartites: Un dynamisme maintenu, mais des difficultés de mise en cohérence d'accords partiels

Plusieurs pays européens ont défini un partage des tâches évolutif entre, d'une part, la négociation d'accords collectifs intersectoriels³⁹ 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 ensuite un dialogue des partenaires sociaux avec l'Etat. Pour mesurer les réactions tripartites face à la crise actuelle, deux cas méritent une attention particulière:

- celui de la France permet de mesurer l'impact d'une nouvelle loi adoptée en 2007 sur les rapports entre l'action publique et la négociation collective;
- celui de l'Espagne fournit l'exemple d'un pays touché par la crise de manière forte et précoce alors que l'articulation des relations paritaires et tripartites avait connu une phase de renouveau.

L'Italie et le Portugal relèvent de la même logique, mais une conjoncture spécifique des rapports sociaux n'a pas permis la construction d'une réponse tripartite à la crise économique.

3.1 La France

Ce pays a connu une longue expérience d'interdépendance complexe entre l'action publique et la négociation collective (Berrebi-Hoffmann *et alii*, 2009; Freyssinet, 2007a). Il n'a jamais pratiqué un tripartisme explicite, sauf dans des instances consultatives. L'évolution, à partir de 1950, 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.

Un élément partiel, mais important, de coordination est introduit en janvier 2007 par une loi de modernisation du dialogue social. Elle établit des règles d'articulation entre l'action publique et la négociation interprofessionnelle.

- 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 la mise en œuvre de celui-ci. 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.

³⁹ Les accords intersectoriels (ou interprofessionnels) couvrent l'ensemble des branches d'activité représentées par les organisations patronales qui les signent, généralement les entreprises du secteur marchand, souvent à l'exception de l'agriculture. Une procédure d'extension décidée par l'Etat peut généraliser leur champ d'application.

Ce dispositif est en cours de mise en œuvre lorsqu'éclate la crise économique. En octobre 2006, patronat et syndicats entament une « délibération sociale »⁴⁰ sur la réforme du marché du travail. En juin 2007, le 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 du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail⁴¹ (Fabre *et alii*, 2008; Freyssinet, 2007b). Une loi du 12 juin 2008 modifie certaines dispositions du Code du travail en application de l'accord.

L'accord du 11 janvier 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 (GPEC), assurance chômage et bilan d'étape professionnel)⁴² 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 est prédéterminée par le texte de l'accord du 11 janvier. 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'accord sur la GPEC (novembre 2008) exprime seulement une volonté des signataires de développer des négociations d'entreprise sur la mise en place de la GPEC (Fabre, 2009). Il semble déconnecté des problèmes immédiats qui se posent alors dans les entreprises et 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 prévisionnel (mars 2009) comporte de fortes ambiguïtés et privilégie les intérêts des employeurs. Elles font connaître leur opposition, ce qui entraîne la nullité du texte.⁴³
- En décembre 2008, l'accord sur l'assurance chômage (Cornilleau, Elbaum, 2009) introduit un nouveau mode de calcul de la durée d'indemnisation. 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 de réduction automatique des cotisations en cas d'excédents financiers du régime.⁴⁴ Dans ces conditions, une seule confédération syndicale (CFDT) signe l'accord, mais comme il n'y a que deux oppositions exprimées (CGT et CGT-FO), le gouvernement peut agréer l'accord qui entre en vigueur.

⁴⁰ 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.

⁴¹ L'accord est signé par les trois organisations patronales: Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et Union patronale de l'artisanat (UPA). Du côté syndical, après le refus de la Confédération générale du travail (CGT), il est approuvé par les quatre autres confédérations syndicales nationalement représentatives: Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

⁴² Le bilan d'étape professionnel doit permettre aux salariés d'évaluer périodiquement leurs compétences et leurs besoins d'évolution.

⁴³ En France, cinq confédérations syndicales (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC et CFE-CGC) sont actuellement reconnues comme représentatives à l'échelle nationale. La signature d'une organisation est suffisante pour assurer la validité juridique d'un accord, sauf si une majorité d'organisations font connaître leur opposition.

⁴⁴ En fonction des prévisions disponibles à l'époque, cette clause aurait abouti à une diminution des cotisations au 1er juillet 2009 sur la base des résultats financiers de 2008.

Finalement, seul l'accord sur l'assurance chômage aura des effets directs, mais seulement parce que le gouvernement a fait le choix de l'agréer alors qu'un seul des cinq syndicats 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.

La formation professionnelle continue fait l'objet d'une négociation interprofessionnelle régulière depuis 1970.⁴⁵ A partir de juillet 2008, le gouvernement exerce une pression intense pour que soit renégocié un accord datant de 2003, notamment pour obtenir qu'une fraction importante des fonds paritaires soit affectée aux salariés et aux chômeurs ayant un faible niveau de qualification. Il annonce sa volonté de faire voter une loi si un accord satisfaisant n'est pas signé avant la fin de l'année. Soucieux de préserver l'autonomie des fonds paritaires, toutes les organisations signent un accord le 7 janvier 2009 (Alleki, 2009; Luttringer, Williams, 2009). Il prévoit, en particulier la création d'un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels destiné aux travailleurs les moins qualifiés. Une loi du 24 novembre 2009 valide ces dispositions.

Face à la crise, trois autres domaines font l'objet d'initiatives complémentaires ou conjointes de l'Etat 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'Etat à la prise en charge de l'indemnisation (Jolivet, 2009). 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 sur les conventions de reclassement personnalisé (et non professionnel), tandis que l'Etat augmente le nombre des bassins d'emploi sinistrés ou il finance des contrats (et non conventions) de transition professionnelle plus avantageux (et non avantageuses).
- 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'Etat 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 organisations patronales et syndicales engagent une négociation sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi ». L'accord signé le 8 juillet⁴⁶ porte principalement sur l'amélioration du contenu ou l'élargissement de l'usage des dispositifs existants. Une seconde phase de négociation, qui porte sur les conditions de sortie de la crise, est entamée au mois d'octobre, mais en avril 2010 elle n'a toujours pas abouti.

Les divers modes d'articulation entre l'action publique et la négociation collective interprofessionnelle ont été mobilisés de façon intense 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

⁴⁵ La loi oblige les entreprises à consacrer un pourcentage minimum de leur masse salariale au financement de la formation professionnelle continue. L'entreprise en consacre la majeure partie à son propre plan de formation, mais doit verser une fraction minimum à des fonds gérés paritaires.

⁴⁶ Par toutes les organisations sauf la CGT.

des documents d'orientation, fixe des délais pour aboutir et menace, en cas d'échec, d'une intervention législative.

- Dans le domaine de l'assouplissement de la durée du travail, il a imposé par la loi, en dehors d'accords interprofessionnels 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 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 communes,⁴⁷ l'ensemble des syndicats ont organisé au 1^{er} semestre plusieurs manifestations nationales de grande ampleur (Robin, 2009).

La spécificité du cas français tient donc à l'étroitesse des imbrications qui s'établissent entre la négociation intersectorielle 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 diverses.

3.2 L'Espagne

Les relations tripartites en Espagne sont marquées par une histoire spécifique et une trajectoire accidentée (Banyuls *et alii*, 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 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 d'interruption, en fonction de l'attitude des gouvernements successifs, le mouvement conserve sa vitalité en adoptant des formes variables, tantôt tripartites, tantôt bipartites.⁴⁸ À partir du début de la décennie 2000, une nouvelle dynamique se manifeste.

- Chaque année, depuis décembre 2001, un accord bipartite national⁴⁹ 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*)⁵⁰ 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 travail⁵¹ (Vincent, 2006).

⁴⁷ CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO, FSU (Fédération syndicale unitaire), Solidaires, UNSA (Union nationale des syndicats autonomes), Déclaration commune de propositions et de revendications des organisations syndicales, 28 janvier 2009.

⁴⁸ Du côté syndical, la Unión General de Trabajadores (UGT) a signé tous les accords, tandis que las Comisiones Obreras (CCOO) ne signaient que certains d'entre eux. Du côté patronal, les accords ont été signés par la Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE) et, plus récemment, par la Confederación española de pequeñas y medianas empresas (CEPYME). Il faut signaler le cas particulier de l'accord de 1996 sur les retraites signé seulement par le gouvernement et les deux syndicats après le refus du patronat.

⁴⁹ Acuerdo interconfederal para la negociación colectiva – ANC.

⁵⁰ Signée par le gouvernement et l'ensemble des organisations nationales: CEOE, CEPYME, CCOO, UGT.

⁵¹ Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo – AMCE.

L'Espagne aborde donc la période de crise avec un système actif de négociations bipartites et tripartites au niveau national. Dans ce contexte, la précocité et la gravité de la récession entraînent une réaction tripartite 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 depuis lors et a engendré une période 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 de licenciement de 45 à 20 jours de salaire par année d'ancienneté. De plus, la régulation administrative des licenciements collectifs serait supprimée. 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 (Thibaud, 2009).
- En mars, les négociations pour l'ANC de 2009 échouent définitivement du fait de la contradiction que l'on observe alors partout en Europe: 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 le plus direct 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.
- Le gouvernement est conduit à adopter, début mars, 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, 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 changement du modèle productif). Malgré la pression exercée par le gouvernement, les négociations qui s'ouvrent débouchent sur un échec, le 24 juillet, lorsque les syndicats rejettent les modifications que propose au dernier moment la CEOE au texte d'un 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.
- En septembre, 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.

L'Espagne a abordé la crise avec un système de concertation tripartite qui, depuis le début de la décennie, avait démontré sa vitalité. De ce fait, un accord tripartite a semblé pouvoir se dessiner initialement. La brutalité de la crise a durci les antagonismes, qu'il s'agisse de l'évolution des salaires ou de la flexibilisation du marché du travail. Aucun des acteurs ne veut supporter la responsabilité d'une rupture du dialogue social

auquel chacun affirme son attachement. Ceci permet de comprendre la réouverture du dialogue tripartite à partir de la fin de 2009 selon trois logiques contrastées.⁵²

- Patronat et syndicats conviennent d'ouvrir une négociation sur un nouveau cadre interconfédéral de négociation collective (ANC), ce qui permet d'abord le déblocage des négociations salariales de branche, puis la signature le 9 février 2010 d'un accord-cadre triennal (*Preacuerdo...*, 2010).⁵³ Cet accord constitue un échange typique de contreparties entre d'une part, des engagements chiffrés de forte modération salariale pendant trois ans⁵⁴ 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.
- Le gouvernement obtient, en novembre 2009, l'accord du patronat et des syndicats pour l'ouverture de négociations tripartites sur la réforme du marché du travail selon une logique de flexicurité. Il présente en février 2010 des propositions (Gobierno, 2010b)⁵⁵ qu'il précise début avril (Gobierno, 2010c).⁵⁶ 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* – voir *infra*); favoriser l'emploi des jeunes sur la base de la formation.
- Enfin, en janvier 2010, il soumet à la discussion avec les partenaires sociaux un projet de réforme du système de retraites (Gobierno, 2010a). La mesure principale vise à repousser progressivement de 65 à 67 ans l'âge de la retraite, au rythme de deux mois par an à partir de 2013. S'il obtient l'approbation du patronat, il déclenche par contre la violente opposition des syndicats qui entament une campagne de mobilisation et de manifestations. 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 la mesure.

3.3 D'autres modes d'articulation entre logiques bipartites et tripartites

Les évolutions observées en Espagne et en France, où la crise a intensifié les relations tripartites avec des succès et des échecs, contrastent avec celles que connaissent l'Italie et le Portugal, deux pays qui ont en ce domaine des traditions voisines, mais qui n'ont pas eu le même type de réactions. Dans les deux cas, il semble que des dossiers majeurs, qui avaient été ouverts avant la crise, ont continué à dominer les relations tripartites jusqu'en 2009. De ce fait, la responsabilité des mesures à prendre face à la crise est revenue au seul gouvernement; les partenaires sociaux lui ont adressé leurs demandes ou leurs critiques sans que s'ouvre une véritable négociation tripartite. Enfin en 2009, dans l'un et l'autre pays, le contenu de deux accords tripartites majeurs a entraîné leur rejet par la principale organisation syndicale, ce qui infléchit globalement la nature du dialogue tripartite.

⁵² 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 publique plus ambitieuse et, fondamentalement, un changement du modèle productif.

⁵³ *Preacuerdo para el empleo y la negociación colectiva* 2010, 2011, 2012.

⁵⁴ Les salaires pourront augmenter jusqu'à 1 pour cent en 2010, entre 1 et 2 pour cent en 2011, entre 1,5 et 2,5 pour cent en 2012.

⁵⁵ *Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.*

⁵⁶ *Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo.*

L'Italie a été un pays dynamique et créatif en matière de dispositifs tripartites (Simonazzi *et alii*, 2009). Depuis l'accord fondateur du 22 janvier 1993, patronat, syndicats et gouvernement sont parvenus à de nombreuses reprises, malgré des périodes de rupture, à conclure des accords couvrant différents domaines: organisation de la négociation collective, gestion du marché du travail et de la protection sociale, fiscalité et investissements publics... Cependant, face à la crise, les mécanismes tripartites n'ont guère été sollicités. Plusieurs éléments d'explication peuvent être avancés.

- En premier lieu, un ambitieux accord tripartite signé en juillet 2007 et transcrit dans une loi en novembre 2007 avait été présenté comme la forme italienne du modèle de flexicurité.⁵⁷ Cependant, dès juin 2008, le nouveau gouvernement Berlusconi adoptait par décret des mesures allant à l'encontre de l'accord de 2007, ce qui était interprété comme un désengagement à l'égard des démarches tripartites. Cette attitude a été confirmée par l'approbation en Conseil des ministres, le 6 mai 2009, d'un « livre blanc sur le futur du modèle social ». Le projet est de remplacer le « statut des travailleurs », adopté en 1970 au terme d'une démarche tripartite, par un « statut des travaux » visant à assurer la rémunération du mérite et l'alliance vertueuse entre capital et travail.
- En second lieu, le programme anti-crise adopté en novembre 2008 par le gouvernement italien est très inférieur en volume à ceux des autres pays d'Europe occidentale (Watt, Nikolova, 2009). Il offre donc peu matière à négocier. Patronat comme syndicats, pour des raisons et sur des points différents, expriment un mélange d'approbation globale et d'insatisfactions partielles. Seule la CGIL⁵⁸ réagit par des grèves et des manifestations de masse. Des « paquets » de mesures complémentaires adoptés par le gouvernement en mars et en juin 2009 soulèvent le même type de réactions.⁵⁹
- En troisième lieu et surtout, la sphère tripartite est occupée en 2008 par une importante négociation portant sur la réforme de l'organisation de la négociation collective telle qu'elle était issue de l'accord signé en 1993 par toutes les organisations. Les discussions, amorcées dès 2004, sont relancées en mai 2008 par l'adoption d'une plateforme syndicale unitaire. L'accord final⁶⁰ est signé le 22 janvier 2009 par le gouvernement, le patronat et deux confédérations syndicales, la CISL et l'UIL,⁶¹ après le refus de la CGIL (Hege, 2009; Nadalet, 2009).

Toute la question est d'apprécier la validité et l'efficacité d'un tripartisme dont les résultats sont rejetés par la principale organisation syndicale. Le patronat est conscient du problème et la Confindustria a amorcé en septembre un nouveau dialogue avec la CGIL. Enfin, le 17 février 2010, un accord-cadre sur les lignes directrices de la formation des chômeurs et des travailleurs en mobilité a été conclu, pour l'année 2010, entre le gouvernement, les régions, le patronat et les trois confédérations syndicales. Même si le champ et la durée de l'accord sont limités, la signature du premier accord unitaire sous l'actuel gouvernement présente un caractère symbolique important pour l'avenir.

⁵⁷ L'accord est signé par le gouvernement Prodi, les trois syndicats et la principale organisation patronale, Confindustria (Confederazione Generale dell'Industria Italiana). Il est construit comme un échange de contreparties sur un domaine très vaste: combinaison de restrictions et de garanties minimales pour les retraites, création d'« amortisseurs sociaux » (ammortizzatori sociali) pour les travailleurs victimes des restructurations, réformes des règles concernant les différentes formes d'emplois atypiques, encouragement par des incitations fiscales à la signature d'accords de productivité dans les entreprises, mesures en faveur de l'emploi des jeunes et des femmes, etc.

⁵⁸ Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

⁵⁹ Il faut noter, en revanche, le développement d'accords tripartites au niveau des régions et des provinces autonomes pour la mise en œuvre des « amortisseurs sociaux » complémentaires du plan gouvernemental (Planet Labor, 2009d).

⁶⁰ Accordo quadro riforma degli assetti contrattuali.

⁶¹ Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori; Unione Italiana del Lavoro.

Au Portugal, une instance de concertation tripartite est créée en 1984 (*Comissão permanente de concertação social*). Deux accords tripartites importants sont passés en 1990 et 1996, mais avec du côté syndical la seule signature de l'UGT.⁶² La principale organisation syndicale, la CGTP,⁶³ rejette ces pactes sociaux tout comme elle avait pris une position négative à l'égard de la création de la commission tripartite.⁶⁴ En 2005, le nouveau gouvernement socialiste amorce, comme il s'y était engagé un processus de discussion tripartite sur la réforme du Code du travail qui avait été adopté en 2003 sous le gouvernement Barroso. Après de longues négociations, un accord tripartite est signé le 25 juin 2008, toujours sans la CGTP qui considère que plusieurs éléments négatifs majeurs du texte antérieur ont été maintenus.⁶⁵ L'accord est validé par une loi du 17 février 2009 (Mestre, 2009; Pernot, 2009a). Ce texte peut être analysé, au-delà d'une simple réforme du Code du travail, comme la version portugaise de la stratégie européenne de flexicurité.⁶⁶ Il couvre en effet à la fois différentes modalités de la relation d'emploi (flexibilité du temps de travail, procédures de licenciement, travail indépendant...) et plusieurs aspects importants de la négociation collective (principe de faveur, procédure d'arbitrage en cas de non renouvellement d'une convention collective...).

Trois remarques sont suggérées par le fonctionnement du tripartisme au Portugal dans le contexte de la crise économique (Pernot, 2009b).

- Si le tripartisme reste actif, la principale organisation syndicale, la CGTP, tout en étant présente dans les négociations, a rejeté tous les accords de nature multidimensionnelle. Elle préfère les négociations portant sur des thèmes délimités dont elle a dans certains cas approuvé les résultats.⁶⁷ Par ailleurs, le jeu du tripartisme n'est pas favorisé par la fragmentation de la représentation patronale, même si des tentatives de regroupement sont en cours.
- La loi de février 2009 a repris pour l'essentiel les termes de l'accord tripartite de juin 2008 sur la réforme du Code du travail. Ce texte est antérieur à l'éclatement de la crise économique; celle-ci n'a pas entraîné un réexamen de son contenu.
- Le poids dominant exercé par cette réforme sur les relations tripartites a fait que celles-ci n'ont pas été mises en œuvre pour définir les réactions à la crise économique. Le gouvernement a adopté en décembre 2008 un plan anticrise pour 2009, « Initiative pour l'investissement et l'emploi », puis un nouveau « paquet » de mesures en janvier 2010, « Initiative pour l'emploi » (Paz, 2010). Ces programmes n'ont pas fait l'objet d'une discussion tripartite formelle.
- En revanche, le gouvernement a respecté les termes d'un accord tripartite de décembre 2006 sur le rattrapage du niveau du salaire minimum national, accord qui avait été signé par les deux centrales syndicales. Le salaire minimum a été augmenté de 5,6 pour cent en janvier 2009, puis du même pourcentage en janvier 2010 à la satisfaction des syndicats, mais au prix de vives protestations patronales.

La crise a donc maintenu, sinon renforcé, les oppositions entre patronats et syndicats ainsi que les oppositions internes dans les deux camps. Si le gouvernement

⁶² União Geral de Trabalhadores.

⁶³ Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses.

⁶⁴ Sa position traduit à la fois une critique du contenu des pactes, qu'elle juge trop imprégnés de libéralisme économique, et de la démarche tripartite globale dont elle critique l'orientation néocorporatiste (Paz Campos Lima, Naumann, 2000).

⁶⁵ Principalement ceux qui concernent l'affaiblissement du droit de la négociation collective et de la protection contre le licenciement.

⁶⁶ Même si l'aversion syndicale pour le terme de flexicurité conduit à adopter un autre vocabulaire: « adaptabilité et sécurité ».

⁶⁷ Par exemple, elle a signé des accords sur la santé et la sécurité au travail, sur la formation professionnelle et, plus récemment (voir infra) sur le salaire minimum.

s'efforce de maintenir les formes du tripartisme et si des accords limités demeurent possibles, le tripartisme ne semble pas aujourd'hui en état de produire des compromis de gestion de la crise.

* * *

L'existence d'une tradition historique ne suffit pas pour prévoir les réactions d'un système national de relations professionnelles lorsqu'il est confronté à une situation imprévue. L'intensité du dialogue tripartite face à la crise économique et la nature des accords qu'il a engendrés varient, lorsqu'on compare l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, dans des proportions qui ne correspondent pas à ce que leurs traditions historiques respectives pouvaient laisser présager. On ne peut donc se satisfaire d'une analyse en termes de « dépendance de sentier » (*path dependency*) c'est-à-dire d'un impact déterministe des caractéristiques héritées du passé. La réaction des acteurs face à une conjoncture exceptionnelle est toujours partiellement imprévisible.

4. Un tripartisme pragmatique et occasionnel: Des règles précises de partage des responsabilités qui ne permettent que des coopérations limitées

Certains pays d'Europe occidentale n'ont jamais souhaité créer d'instances officielles de dialogue tripartite, ni passer d'accords tripartites explicites. D'autres pays y ont renoncé après en avoir fait l'expérience. Ceci ne signifie pas que le dialogue tripartite n'existe pas, mais seulement qu'il ne se déroule pas de manière régulière dans le cadre d'institutions pérennes. En fonction de la nature des problèmes qui sont 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 deux illustrations contrastées d'une telle situation.

4.1 L'Allemagne

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'Etat 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 intersectorielle.⁶⁸ Les possibilités d'un tripartisme institutionnalisé sont donc réduites.⁶⁹ Les tentatives en ce sens aboutissent toutes à des échecs.

- 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 DGB⁷⁰ se retire en 1996 à la suite de l'adoption unilatérale par le gouvernement d'un programme d'économies budgétaires.

⁶⁸ Le niveau dominant de la négociation collective est celui de la branche, le plus souvent sur une base régionale.

⁶⁹ 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 monétaire de la Bundesbank et la politique salariale des syndicats, pilotée par l'IG Metall (Syndicat de la métallurgie).

⁷⁰ Deutscher Gewerkschaftsbund.

- Fin 1998, le 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 Wettbewerbsfähigkeit*). 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).

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 réforme du marché du travail (Lehndorff *et alii*, 2009; Chagny, 2008). Certains de ses aspects ont soulevé une vive opposition des syndicats.⁷¹ En 2008, le climat n'est donc pas favorable à un consensus tripartite, ce qui explique le fait que les réponses à la crise prennent la forme de décisions de politique publique sur lesquelles les partenaires sociaux sont seulement consultés;⁷² ils ne peuvent exercer une influence qu'en utilisant leurs canaux traditionnels d'intervention.

- Après avoir choisi initialement une attitude minimaliste, le gouvernement adopte en janvier 2009 un plan de relance de grande ampleur (Watt, Nikolova, 2009). Les discussions semblent avoir surtout eu lieu entre les deux partis de la coalition, sans débat institutionnalisé avec les partenaires sociaux. Le patronat approuve le plan; les syndicats en saluent certaines dispositions, mais le jugent insuffisant.
- La mesure principale mise en œuvre dès le départ pour lutter contre les suppressions massives d'emploi est, comme dans de nombreux autres pays d'Europe occidentale, l'élargissement du recours au chômage partiel (*Kurzarbeit*). Sa réglementation est élargie à plusieurs reprises. La durée maximale passe de 6 mois à 12, 18, puis 24 mois; les effectifs concernés atteignent un maximum de 1,5 million au 2^e trimestre 2009. Le recours est facilité et rendu moins coûteux pour les entreprises. Des aides financières encouragent son utilisation pour la formation. Au plan national, les trois parties expriment leur accord sur cette priorité dans une déclaration commune. Des accords de branche introduisent des dispositions additionnelles sur les conditions d'utilisation du chômage partiel. Surtout, sa mise en œuvre au niveau de l'entreprise exige un accord avec le conseil d'établissement (*Betriebsrat*). Face à la crise, sans qu'existent 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.⁷³
- L'aggravation de la crise pèse sur un débat qui s'était développé antérieurement en Allemagne à propos de la création d'un salaire minimum. La loi peut introduire un salaire minimum dans certains secteurs si le montant en est fixé par accord collectif. À défaut, le gouvernement peut fixer un salaire plancher. En même temps que le second plan de relance, le gouvernement annonce en janvier 2009 le dépôt d'un projet de loi qui appliquera cette procédure à six nouveaux secteurs d'activité. La loi est votée dès février malgré l'opposition du patronat.⁷⁴ Dans ce cadre, une commission

⁷¹ En particulier, l'extension des possibilités de recours à diverses formes d'emploi atypique et l'abaissement du niveau d'indemnisation du chômage.

⁷² Notons cependant qu'un « Sommet pour l'emploi » tripartite s'est tenu le 29 avril 2009. Il réunissait le ministre de l'Emploi et des Affaires sociales (SPD) et les présidents du DGB et de la Fédération des employeurs (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA). Il est resté dans le registre consultatif.

⁷³ Implicit tripartism has boosted to an extend 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).

⁷⁴ La loi aura pour effet d'ajouter 1,2 million de salariés aux 1,8 million déjà couverts par ce mécanisme. En revanche, aucune solution n'est trouvée pour le secteur de l'intérim (0,7 million de salariés), ce qui provoque de vives critiques des syndicats.

tripartite⁷⁵ est mise en place pour étudier les conditions d'introduction du salaire minimum dans les branches mal couvertes par la négociation collective. Dès le mois d'août 2009, elle propose l'introduction d'un salaire minimum dans trois nouvelles branches.

- Pour la première fois en 2009, un accord ne peut être trouvé dans le cadre du « pacte pour l'apprentissage » (*Ausbildungspakt*) que le patronat avait conclu bilatéralement avec le gouvernement en 2004 et renouvelé pour trois ans en 2007. Selon ce pacte, les entreprises prennent des engagements quantitatifs sur la création de nouvelles places d'apprentissage en application du principe « proposer un poste d'apprentissage à chaque jeune qui le souhaite et qui en est capable ». De plus, des stages de qualification sont offerts pour préparer l'accès à l'apprentissage. Les entreprises ont refusé de s'engager sur le nombre de nouveaux contrats demandés par le gouvernement pour 2009/2010. Le nombre de places offertes semble devoir diminuer de plus de 10 pour cent par rapport à l'année antérieure. Cet échec est significatif dans la mesure où le système d'apprentissage est traditionnellement présenté comme une illustration majeure du consensus sur un modèle productif de haute qualification.

La combinaison d'un important programme de relance et d'un recours massif au chômage partiel permet en 2009 d'amortir l'impact de la crise économique sur le marché du travail allemand. Si les partenaires sociaux ont soutenu le recours à ces deux principaux moyens d'action (les syndicats ne critiquant que leur insuffisance), on ne saurait parler de tripartisme dans leur élaboration et, moins encore, dans leur mise en œuvre. Les échecs passés des instances tripartites, la proximité des échéances électorales, les tensions entre les deux partis concurrents au sein de la coalition, la complexité des liens que patronat et syndicats entretiennent avec ces deux partis ont conjointement pesé pour rendre peu désirée l'organisation d'une concertation tripartite institutionnalisée qui aille au-delà de la simple consultation des partenaires sociaux par le gouvernement. En même temps, les conflits majeurs entre les trois parties ont été évités grâce à des compromis successifs.⁷⁶

Cet équilibre semblait pouvoir être menacé par l'arrivée au pouvoir, en septembre 2009, d'une nouvelle coalition réunissant les chrétiens-démocrates et les libéraux. En effet, les libéraux avaient demandé la suppression de mesures protectrices contre les licenciements, au moins pour les nouveaux embauchés,⁷⁷ ainsi que le gel de l'extension du salaire minimum. Cependant, à ce jour, le gouvernement n'a pas annoncé de réformes majeures en matière sociale. Le régime exceptionnel de *Kurzarbeit*, qui devait s'éteindre à la fin de 2009, a dans un premier temps été prolongé pour l'année 2010, avec une durée maximale d'indemnisation ramenée à 18 mois pour les nouvelles entrées. En avril 2010, le gouvernement a adopté un projet de loi qui confirme le dispositif jusqu'à la fin de 2012.

Les évolutions récentes les plus significatives proviennent de la négociation collective. Sous l'impulsion d'*IG Metall*, qui a fait de l'emploi sa priorité absolue, des accords d'extrême modération salariale sont signés depuis le début de 2010 en échange d'engagements de sécurité de l'emploi (*Planet Labor*, 2010a). L'objectif principal est de protéger, pour une certaine durée, les salariés des entreprises qui ont recours au *Kurzarbeit*. De tels accords sont certes souhaités et salués par le gouvernement, mais l'intervention ouverte de celui-ci serait constitutionnellement et politiquement inacceptable par les partenaires sociaux. Le tripartisme informel et pragmatique semble donc continuer à caractériser l'expérience allemande et à démontrer son efficacité.

⁷⁵ Avec un tripartisme inégal: deux représentants pour le patronat, deux pour les syndicats, trois pour l'Etat.

⁷⁶ Les compromis les plus innovateurs ont été passés de manière bipartite dans le cadre de négociations collectives décentralisées (Zagelmeyer, 2009).

⁷⁷ Dès le mois d'août, le patronat allemand avait de son côté mis en avant cette demande.

4.2 Le Royaume-Uni

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 et avec les interlocuteurs dont elles reconnaissent la représentativité. L'intervention de l'Etat 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.⁷⁸ Depuis 1997, les gouvernements du *New Labour* n'ont pas remis en cause cette orientation (Rubery et alii, 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 en ce domaine 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 dirigeants d'entreprise. Cependant, il est explicitement précisé qu'ils siègent à titre personnel et non pour représenter les structures auxquelles ils 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 souhaitent l'existence de procédures ou d'institutions nationales bipartites ou tripartites. 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'Etat 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 de nombreux pays continentaux. Le TUC⁷⁹ 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

⁷⁸ Deux institutions chargées de la régulation des relations professionnelles subsistent: Advisory Conciliation and Arbitration Service et Central Arbitration Committee. Leurs membres sont nommés par le gouvernement à titre individuel.

⁷⁹ Trades Union Congress.

juillet la principale organisation patronale, CBI,⁸⁰ met en avant une autre solution, celle des congés de longue durée,⁸¹ 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 exceptionnel.

Il est difficile de trouver au Royaume-Uni des traces de concertation tripartite face à la crise et *a fortiori* de prises de positions communes;⁸² de même, aucune négociation ou concertation nationale bipartite ne se manifeste sur cette question. Le gouvernement prend ses responsabilités;⁸³ les organisations patronales et syndicales agissent pour peser sur ses choix et, par ailleurs, peuvent proposer à leurs membres des orientations pour les négociations décentralisées, lorsqu'elles existent. Les rapports de force locaux jouent souvent un rôle déterminant.⁸⁴ Le modèle du *voluntarism* reste pleinement en vigueur.

4.3 D'autres logiques de tripartisme pragmatique et occasionnel

Comme nous l'avons signalé plus haut, le Danemark et la Suède, qui sont deux pays à fortes traditions de concertation tripartite, semblent n'y avoir eu que faiblement recours pour faire face à la crise économique. Ils peuvent donc être rattachés, dans la conjoncture spécifique de la crise actuelle, au troisième groupe de pays. Ce choix est commandé par un constat empirique; il n'implique aucun pronostic sur l'avenir du tripartisme dans ces pays.

Au Danemark, depuis l'accord fondateur de 1899 entre organisations patronales et syndicales nationales, la négociation collective joue un rôle central dans la détermination des salaires et des conditions d'emploi. L'évolution récente a été dans le sens de la « décentralisation centralisée », ce qui signifie que les normes négociées au niveau national intersectoriel (pour l'industrie) laissent une marge de liberté croissante pour les négociations sectorielles et locales. L'Etat s'est réservé, au nom des exigences de compétitivité, le droit d'intervenir à titre exceptionnel sous forme unilatérale en cas d'échec des négociations nationales. Parallèlement, des formes de pilotage ou de gestion tripartite se sont progressivement mises en place après la seconde guerre mondiale dans les domaines de la formation professionnelle, puis de la politique active de l'emploi.

⁸⁰ Confederation of British Industry.

⁸¹ Ces congés auraient une durée maximum de six mois. Le salarié en congé recevrait l'indemnité normale de chômage (Jobseeker's Allowance) à laquelle s'ajouterait un versement du même montant à la charge de l'employeur (Carley, 2009b).

⁸² 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 cette position tripartite.

⁸³ Tel a été le cas, par exemple, en novembre 2009, lorsque le gouvernement a annoncé une « stratégie des qualifications » (Skills for growth: The national skills strategy) pour favoriser le redémarrage de la croissance (Payne, 2010) ou encore, en mars 2010, lorsqu'il a opté pour une hausse très modérée du salaire minimum (2,2 pour cent) en octobre 2010.

⁸⁴ Une analyse récente de l'ACAS (institution indépendante de conciliation et d'arbitrage) met l'accent sur le risque de multiplication et de radicalisation des conflits sociaux au début de 2010 (Podro, 2010). La période de récession avait, à la différence des récessions précédentes, engendré des attitudes coopératives dans les entreprises. Les employeurs ont souhaité éviter les licenciements; les salariés ont accepté des sacrifices salariaux, le chômage partiel ou la réduction des heures supplémentaires, la réduction des contributions patronales aux retraites. Avec la perspective d'une reprise économique, les salariés veulent récupérer les avantages perdus tandis que les entreprises veulent rétablir leur rentabilité et que des coupes budgétaires sont annoncées dans le secteur public. Il en résulte une amplification des conflits, souvent sous la forme de grèves sauvages.

Ces dispositifs de coordination sont probablement jugés aujourd'hui suffisants par les acteurs concernés de telle sorte que la crise économique n'a pas engendré une activité tripartite ou bipartite spécifique, mais seulement infléchi la gestion de certains dossiers.

- Des négociations tripartites sont ouvertes à l'automne 2008 sur les pénuries de main-d'œuvre et la réforme du marché du travail. Dans ce cadre, un accord tripartite est signé en septembre 2008 sur un thème très limité: la réduction des absences pour cause de maladie (Jorgensen, 2008). Depuis lors, aucune avancée n'est réalisée.
- Le gouvernement obtient au mois de juin 2009 un large soutien au Parlement sur un projet de réforme de l'Etat providence, mais il ne s'agit ni d'un compromis tripartite, ni d'une initiative liée à la crise économique,⁸⁵ même si la pression de cette dernière a pu contribuer à la réalisation d'un large accord politique.
- En sens contraire, le gouvernement a annoncé qu'à cause de la crise, il ne mettrait pas en application les propositions contenues dans le rapport présenté en août 2009 par la « Commission sur le marché du travail ». Créée en décembre 2007, la commission avait pour mission de définir une stratégie d'accroissement structurel de l'offre de travail à l'horizon 2015.
- Notons enfin que patronat et syndicats ont demandé conjointement dès février 2009 un assouplissement et un élargissement des modes d'usage du chômage partiel et qu'ils ont critiqué l'insuffisance de la réponse gouvernementale insérée dans un « paquet pour le travail » présenté le 19 mars 2009 (Jorgensen, 2009).

Les accords de branche négociés au début de l'année 2010 pour la période du 1^{er} mars 2010 au 1^{er} mars 2012 consacrent, selon certains spécialistes, un renforcement du modèle danois (*Planet Labor*, 2010b). Ils reposent sur l'acceptation d'une modération salariale en échange, principalement, de clauses de lutte contre le dumping social⁸⁶ et de la création d'une indemnité de licenciement. Indiscutablement, les mécanismes de régulation paritaire ont bien fonctionné, mais leur fonction principale est d'assurer la mise en cohérence des accords de branche avant que ceux-ci servent de référence aux négociations décentralisées. Dès lors que les négociations aboutissent, le gouvernement n'intervient pas.⁸⁷

En Suède, le modèle de régulation consensuelle tripartite, longtemps cité en exemple (Anxo, Niklasson, 2009), est profondément ébranlé (Jolivet, Mantz, 2009).

- Depuis 1989, le patronat refuse les accords salariaux centralisés qui constituaient l'un des piliers du solidarisme suédois. Une tension permanente en résulte entre les stratégies de décentralisation de la négociation, les tentatives de coordination intersectorielle partielle et les efforts du gouvernement pour imposer des procédures de médiation.
- Le gouvernement de coalition de centre-droit issu des élections de 2006 a rompu avec la tradition de recherche de consensus créée par les gouvernements sociaux-démocrates et jusqu'alors respectée lors des alternances politiques. Il n'hésite pas à affronter les syndicats, par exemple sur le régime d'indemnisation du chômage, et à intervenir par la voie législative dans le fonctionnement du marché du travail.
- L'arrêt Laval de la Cour de justice des Communautés européennes (décembre 2007) met en cause le principe même d'une régulation des marchés du travail qui ne reposerait que sur la négociation collective.

⁸⁵ Ce projet est issu de trois années de débat au sein d'une « Commission sur le bien-être » qui avait surtout à prendre en compte les conséquences du vieillissement de la population.

⁸⁶ Les conventions collectives doivent s'appliquer aux travailleurs étrangers.

⁸⁷ Les médiateurs publics jouent un rôle important dans les négociations collectives, mais ils constituent une instance indépendante du gouvernement.

Dans ce contexte troublé, la situation de crise économique n'est pas l'occasion d'un renouveau du dialogue tripartite (Kullander, 2009).

- Le gouvernement adopte des programmes de lutte contre la crise qui n'engendrent aucun consensus chez les acteurs sociaux, mais plutôt des critiques de sens opposé (Brunk, 2009).
- Ouverte en juin 2008, une négociation interprofessionnelle pour réformer l'accord fondateur de *Saltsjöbadsavtalet* (1938), qui régit le système national de relations professionnelles, échoue en mars 2009 (Lovén, 2009a, 2009b; *Planet Labor*, 2009c). La rupture est décidée par le patronat lorsqu'il considère que les syndicats refuseront toute concession sur ses deux revendications principales: une restriction des droits à l'ouverture de conflits collectifs (en particulier, le droit aux grèves de solidarité) et l'abandon, en matière de licenciements, de la règle « dernier entré, premier sorti » (*Last in, first out – LIFO*). Les demandes syndicales visent notamment un encadrement plus strict de la négociation salariale, ainsi que des garanties de sécurité tout au long de la vie professionnelle. Nous ne sommes pas ici en présence d'une négociation provoquée par la crise, mais par la volonté de mettre à jour un accord de très long terme; cependant, le contexte de crise a donné un poids particulier à certains thèmes conflictuels de la négociation (*LIFO*, sécurité de l'emploi) qui ont été à l'origine de son échec.
- L'année 2010 verra se dérouler des négociations salariales de branche qui couvriront près de 90 pour cent des salariés du secteur privé. Les organisations patronales ont fait connaître leurs objectifs: gel des salaires, réduction des salaires d'embauche des jeunes, flexibilisation du temps de travail, possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires... Les syndicats défendent une augmentation « réaliste » des salaires au nom du soutien de la demande, ainsi que des garanties de sécurité de l'emploi et une amélioration de la formation. Le contexte fait prévoir une amplification de la conflictualité.

* * *

Dans les pays qui n'ont qu'un recours pragmatique et occasionnel à la régulation tripartite, la crise économique n'a manifestement pas créé des conditions favorables à de telles procédures. Dans certains pays qui ont une longue expérience de tripartisme, le changement des stratégies patronales et/ou des orientations gouvernementales semble avoir poussé dans la même direction. Il importe cependant de rappeler que notre analyse ne porte que sur les manifestations institutionnelles du tripartisme. On ne peut ignorer l'efficacité possible d'un tripartisme informel, comme l'Allemagne en fournit l'exemple. Seules des enquêtes approfondies auprès des acteurs concernés permettraient d'éclairer cette question.

Quelques éléments provisoires de conclusion

La brièveté de la période d'observation et la diversité des situations nationales interdisent de tirer dès maintenant des enseignements généraux sur la nature et l'efficacité des réponses tripartites qui ont été apportées face à la crise économique. Seules quelques hypothèses peuvent être énoncées et soumises à discussion. Elles concernent d'abord les tendances communes, ensuite les spécificités nationales, enfin les perspectives d'avenir.

1. Pour l'ensemble des pays d'Europe occidentale, une inflexion apparaît au courant de l'année 2009 quant au contenu et aux perspectives de succès du dialogue tripartite.
 - La brutalité du choc subi à l'été 2008 et la perception d'un risque immédiat d'effondrement du système financier, puis économique, engendrent de premières mesures gouvernementales prises dans l'urgence à la préparation desquelles les organisations patronales et syndicales ne sont, à de rares exceptions près, pas

associées, sauf informellement. Cependant la gravité même de la crise crée, au cours des mois suivants, les bases d'un consensus limité entre les trois parties sur quelques objectifs clés: sauver le système financier; assurer le financement public de plans de relance, notamment dans le domaine des infrastructures et du soutien aux industries les plus menacées; amortir les coûts sociaux en limitant le nombre des licenciements (modulation de la durée du travail et temps partiel); accepter à cette fin un accroissement temporaire des déficits publics.

- Certes le patronat et les syndicats n'ont pas les mêmes priorités. Le premier privilégie les aides aux entreprises et les seconds le soutien du pouvoir d'achat des salariés. Mais le volume des budgets de relance est, dans la majorité des pays, suffisant pour permettre de donner des satisfactions aux deux parties, d'autant plus facilement que certaines mesures répondent à des demandes communes, par exemple, le financement public de dépenses d'infrastructure ou de l'indemnisation du chômage partiel.
- Dans certains pays, des critiques sont adressées conjointement au gouvernement par les organisations syndicales et patronales. Il s'agit principalement des cas où le gouvernement a annoncé des mesures importantes sans les consulter ou encore de conjonctures où les deux parties estiment insuffisante l'action des pouvoirs publics.

Lorsque s'opère la prise de conscience que la reprise risque d'être lente et fragile, avec une poursuite de l'augmentation du chômage jusqu'en 2011, les diagnostics et les stratégies des acteurs tendent progressivement à diverger.

- Le patronat met de plus en plus en avant les impératifs de compétitivité internationale. Ceux-ci exigent, à ses yeux, une pression rigoureuse sur les coûts salariaux et une accélération des réformes renforçant la flexibilité du marché du travail.
- Les gouvernements mesurent le risque de déficits budgétaires insoutenables. Ils annoncent des mesures d'économie qui touchent l'emploi et les salaires du secteur public, l'ensemble des prestations sociales, notamment les pensions de retraite, ainsi que les ressources des services publics.
- Dès lors, les syndicats dénoncent l'injuste répartition des sacrifices engendrés par la crise. On entend de plus en plus le slogan: « ceux qui ont provoqué la crise doivent en payer les conséquences et non les salariés qui n'y ont aucune responsabilité ». Aux arguments de justice sociale s'ajoutent des arguments d'efficacité économique. Les syndicats estiment que les politiques de compétitivité et de coupes budgétaires, menées parallèlement dans les différents pays, conduisent à des réductions généralisées de pouvoir d'achat qui aggravent les déficits de demande solvable, donc empêchent la reprise.

Notre hypothèse est qu'entre l'automne 2008 et le printemps 2010, la tendance dominante s'est déplacée de la première vers la seconde situation, réduisant ainsi les possibilités de compromis dans un débat tripartite.

2. Une telle affirmation est simplificatrice tant les spécificités nationales ont suscité des modes différenciés de mise en œuvre des processus tripartites. Rappelons que cette contribution ne porte que sur les formes de tripartisme qui ont donné lieu à des manifestations publiques; on doit en tenir compte lorsqu'on tente d'interpréter les différences entre pays.
 - Dans la majorité des pays dotés de fortes traditions tripartites, les institutions ont dans un premier temps bien joué leur rôle. Puis, elles ont été soumises à des tensions croissantes qui pourraient mettre en danger dans certains cas leur capacité de régulation, voire leur existence, si une franche reprise économique ne se dessinait pas rapidement.

- D'autres pays, qui combinent, avec une force et une pondération variables, la concertation tripartite et la négociation interprofessionnelle, ont activement mobilisé ces ressources pour faire face à la crise. Que ces processus aient abouti à des compromis ou à des échecs, chacun des acteurs affirme qu'il y demeure attaché et entend rejeter sur d'autres la responsabilité d'une éventuelle rupture. Les rapports tripartites conservent leur vitalité au travers de modalités hétérogènes.
- Cependant, la crise actuelle a plutôt gonflé les rangs des pays qui n'ont pas ou n'ont plus recours à une concertation tripartite officielle impliquant un degré minimum d'engagement de la part des participants. Cette tendance est souvent le résultat d'une option patronale pour la décentralisation des négociations collectives. Elle est parfois accentuée par la présence de gouvernements de droite ou de centre-droit attachés aux principes du libéralisme économique.

Là où il a fonctionné, le tripartisme, quelles qu'en soient les modalités, a montré son efficacité pour définir des compromis qui ont porté à la fois sur l'amortissement des coûts économiques et sociaux de la crise, sur des mesures de relance économique et sur l'engagement de réformes à moyen-long terme. Partout, il a été soumis à des tensions de force croissante.

3. Ce constat conduit à rappeler que le tripartisme ne constitue qu'une forme, certes hautement souhaitable, de régulation sociale. Son contenu reflète les diagnostics, les stratégies et les rapports de force qui caractérisent les différents acteurs dans un contexte historique déterminé. Notre hypothèse finale est que l'évolution des régulations tripartites sera étroitement dépendante des choix de politique économique et sociale qui seront adoptés face à l'évolution incertaine de la conjoncture.
- Si la « petite reprise » actuelle fait supposer le problème de la crise résolu, alors les logiques nationales de compétitivité reprendront le dessus. Avec des patronats soucieux de restaurer les marges de profit et des gouvernements donnant la priorité à la réduction des déficits publics, les affrontements sur les coûts salariaux et la flexibilité du marché du travail, qui se durcissent en ce début d'année 2010, donneront le premier rôle, selon les rapports de force locaux, aux conflits sociaux et/ou aux négociations de concession. Là où subsisteront des compromis tripartites, les logiques nationales de compétitivité risquent de favoriser le retour au national competitive corporatism de la décennie 1990 (Rhodes, 1997).
 - Si les acteurs politiques, économiques et sociaux considèrent que la crise actuelle révèle des déséquilibres systémiques et que ceux-ci exigent de leur part une action concertée pour créer les conditions d'une croissance soutenable et durable, ils opteront pour des stratégies coopératives impliquant à la fois un soutien sélectif de des investissement matériels et humains et une réduction des inégalités dans la satisfaction des besoins individuels et collectifs. Telle est la perspective tracée par le Global Jobs Pact proposé par l'OIT. Dans ce cadre seraient créées les conditions d'un débat tripartite où toutes les parties pourraient trouver des avantages à moyen et long terme, comme elles en ont trouvé à court terme dans les plans de relance adoptés fin 2008 – début 2009.

Bibliographiques

Remarque: Les sites d'information spécialisés ont été systématiquement exploités jusqu'au 25 avril 2010: *EIRO* (European Industrial Relations Observatory), *ETUI – Collective bargaining newsletter*, *LabourStart*, *Planet Labor*, ainsi que les sites des organisations internationales, gouvernementales, patronales et syndicales. Les textes d'analyse qu'ils contiennent sont inclus dans la bibliographie ci-dessous, mais non les références aux informations qu'ils diffusent.

- Adam, G. 2008. « Austria: constitutional amendment endorses role of social partners », *EIRO*, AT 0802019I.
- Alleki, N. 2009. « France: Intersectoral agreement lays basis for training system reform », in *EIRO*, FR 0907019I.
- Alsos, K. 2009. « Norway: Government launches measures to tackle economic crisis », in *EIRO*, NO 0902049I.
- Anxo, D.; Niklasson, H. 2009. "The Swedish Model: Revival after the turbulent 1990s?", in Bosch et al., pp. 81-104.
- Arcq, E.; Pochet, Ph. 2000. « Toward a New Social Pact in Belgium? », in Fajertag and Pochet, pp. 113-134.
- Baccaro, L.; Lim, S.H. 2007. « Social pacts as coalitions of the weak and moderate: Ireland, Italy and South Korea in comparative perspective », in *European Journal of Industrial Relations*, n°1, pp. 27-46.
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. 2009. "The transformation of the employment system in Spain: Towards a Mediterranean neoliberalism?", in Bosch et al., pp. 247-269.
- Berrebi-Hoffmann, I.; Jany-Catrice, F.; Lallement, M.; Ribault, T. 2009. "Capitalizing on variety: Risk and opportunities in a new French social model", in Bosch et al., pp. 178-200.
- Bispinck, R.; Schulten, T. 2000. « Alliance for jobs: Is Germany following the path of competitive corporatism? », in Fajertag and Pochet, pp. 187-217.
- Bosch, G.; Lehndorff, S.; Rubery, J. 2009. *European employment models in flux. A comparison of institutional change in nine European countries* (Palgrave Macmillan).
- Brunk, T. 2009. « Sweden: Government launches crisis package to tackle economic recession », in *EIRO*, SE 0812019I.
- Carley, M. 2009. « UK: Government unveils unemployment package », in *EIRO*, UK 0902029I.
- . 2009b, « UK: Employers propose alternative to redundancy scheme », in *EIRO*, UK 0907029I.
- Cazes, S.; Verick, S.; Heuer, C. 2009. "Labour market policies in times of crisis", Employment WP n°35 (Geneva, ILO).
- CES (Confédération européenne des syndicats). 2009a. « Vers un nouveau deal social en Europe » (Bruxelles).
- . 2009b. « Recherche d'urgence: Leadership européen pour lutter contre la nouvelle dépression », Déclaration de la CES adressée au sommet européen de printemps de mars 2009, Bruxelles, 17-18 mars.

-
- . 2009c. La Déclaration de Paris de la CES, 28 mai 2009, Bruxelles.
- Chagny, O. 2008. « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », in *La revue de l'IRES*, n°58, pp. 65-110.
- Commission des Communautés européennes. 2006. *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle* (Bruxelles, Livre vert).
- . 2007. *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* (Bruxelles).
- Conseil de l'Union européenne. 2009. « Conclusions du Conseil sur la flexicurité en temps de crise », Luxembourg, 8 juin.
- Cornilleau, G.; Elbaum, M. 2009. « Indemnisation du chômage: Une occasion manquée face à la crise? », *Lettre de l'OFCE*, n°307.
- Degryse, C. (dir.). 2009. *Bilan social de l'Union européenne 2008* (Bruxelles, Institut syndical européen – Observatoire social européen).
- Delahaie, N. 2009. « Le Tige Celtique à bout de souffle, le partenariat social en panne », in *IRES*, pp. 96-106.
- Dribbusch, H. 2009. « Germany: Interim report on 2009 bargaining round », in *EIRO*, DE 0907019I.
- Dufour, C. 2009. « Autriche: La crise, rappel et mise en œuvre du partenariat social », in *IRES*, pp. 73-84.
- ETUC/CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME. 2007. “Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European social partners” (Brussels, Oct.
- . 2009. “Work Programme of the European Social Partners 2009-2010” (Brussels).
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2009a. “Industrial relations developments in Europe 2008” (Luxembourg).
- . 2009b. “Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway”, EF/09/47/EN (Dublin).
- . 2009c. « Social dialogue – all in this together? », in *Foundation Focus*, n°7, pp. 1-15.
- . 2009d, “Restructuring in recession. ERM report 2009” (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).
- European Commission. 2008. “Employment in Europe 2008” (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).
- . 2009. « Employment in Europe 2009” (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).
- Fabre, A. 2009. “Première lecture du projet d'accord national interprofessionnel sur la GPEC”, *Revue de droit du travail*, janvier, pp. 34-36.
- ; Lefresne F.; Tuchsirer, C. 2008. « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », in *Revue de l'OFCE*, n°107, pp. 5-28.
- Fajertag, G.; Pochet, P. (eds.). 1997. *Social pacts in Europe* (Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen).
- . 2000. *Social pacts in Europe – New dynamics* (Brussels, European Trade Union Institute – Observatoire social européen).

-
- Freyssinet, J. 2007a. « Le partage des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'emploi. Vers une configuration multipolaire », in *Travail et emploi*, n°110, pp. 37-46.
- . 2007b. « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: Un avenir incertain », in *La revue de l'IRES*, n°54, pp. 3-40.
- Glassner, V.; Galgoczi, B. 2009. "Plant-level responses to the economic crisis in Europe", WP1 (ETUI).
- ; Keune, M. 2010. "Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe", *ETUI Policy Brief*, Issue 1/2010.
- Gobierno español. 2010a. « Documento sobre revisión del pacto de Toledo », 29 de enero.
- . 2010b. « Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del dialogo social », 5 de febrero.
- . 2010c. « Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo », Documento de trabajo, 12 de abril.
- Grünell, M. 2008. « Netherlands: Broad consensus for proposals for changes to dismissal law », in *EIRO*, NL 0807019I.
- . 2009a. « Netherlands: Government appoint crisis team to deal with economic downturn », in *EIRO*, NL 0901049I.
- . 2009b. « Netherlands: Social partners agree wage increase despite economic crisis », in *EIRO*, NL 0907019I.
- Haipeter, T; Lehdorff, S. 2009. "Collective bargaining on employment", WP 3. (Geneva, International Labour Office, Industrial and Employment Relations Dept).
- Hall, M. 2008. "UK: Government and social partners agree on equal treatment for agency workers in EU directive", in *EIRO*, UK 0806039I.
- Hege, A. 2009a. « Italie: Une réforme du système de la négociation collective sans unité syndicale », in *Chronique internationale de l'IRES*, n°117, pp. 37-46.
- . 2009b. « Allemagne: Une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », in *IRES*, pp. 61-73.
- Hemmerijck, A.; Van der Meer, M.; Visser, J. 2000. « Innovation through co-ordination. Two decades of social pacts in the Netherlands », in Fajertag and Pochet, pp. 257-278.
- Hermann, C.; Flecker, J. 2009. "Is institutional continuity masking a creeping paradigm change in the Austrian social model?", in Bosch et al., pp. 131-154.
- Hurley, J.; Finn, M. 2009. "Europe in recession: Employment initiatives at company and Member State level", *Eurofound*, EF/09/20/EN.
- ILO (International Labour Organization). 2009a. "The financial and economic crisis: A Decent Work response", High-level Tripartite Meeting on the Current Global Financial and Economic Crisis, Geneva, 23 March.
- . 2009b. "Tackling the global job crisis. Recovery through Decent Work policies", Report of the Director-General, International Labour Conference, 98th Session, Geneva.
- . 2009c. "Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact", International Labour Conference, Geneva, 19 June.

-
- IRES. 2009. « Les acteurs sociaux face à la crise », in *Chronique internationale de l'IRES*, n°121.
- ITUC-CSI-IGB, TUAC, Global Unions. 2009. « Déclaration syndicale internationale de Londres », Sommet du G20 de Londres, avril.
- Jokivuori, P. 2008. « Finland: Employers announce the end of centralised tripartite bargaining structure », in *EIRO*, FI 0806029I.
- Jolivet, A. 2009. « France: Improvements in partial employment allowances », in *EIRO*, FR 0905029I.
- ; Mantz, T. 2009. « Suède: Pas de consensus face à la crise », in *IRES*, pp. 136-146.
- Jorgensen, C. 2008. « Denmark: Tripartite agreement on reducing sickness absence », in *EIRO*, DK 0810021I.
- . 2009a. « Denmark: Economic crisis leads to extensive use of work-sharing », in *EIRO*, DK 0903021I.
- . 2009b. « Danemark: Les conséquences de la récession économique », in *IRES*, pp. 125-135.
- Kullander, M. 2009. « Sweden – A country profile », in *Eurofound*, EF/09/45/EN.
- Lefresne, F. 2009. « Le modèle britannique dans tous ses états », *IRES*, pp. 85-95.
- Lehndorff, S. 2009. « Before the crisis, in the crisis, and beyond: Collective bargaining on employment in Germany », Forum on Negotiating out of the Crisis, ILO-ITC, Turin, 25-27 November.
- ; Bosch, G.; Haipeter, T.; Latniak, E. 2009. « From the sick man to the overhauled engine of Europe? Upheaval in the German model », in Bosch et al., pp. 105-130.
- Levasseur, S. 2009. « Etats baltes et Irlande: De l'euphorie à la dépression salariale », *Lettre de l'OFCE*, n°312.
- Lovén, K. 2009a. « Sweden: Deadlock in negotiations on new central agreement », in *EIRO* SE 0903029I.
- . 2009b. « Sweden: heated debate among social partners on reform of labour market model », in *EIRO*, SE 910019I.
- Lücking, S. 2009. « European social partners discuss economic recovery plan for EU », in *EIRO*, EU 0902069I.
- Luttringer, J.M.; Willems, J.P. 2009. « L'ANI du 7 janvier 2009: Un grand pas vers l'autonomie conventionnelle », *AEF*, n°107541.
- Messenger, J.C. 2009. « Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis », Travail Policy Brief, n°1 (ILO).
- Mestre, B. 2009. « Le nouveau code du travail portugais », in *Planet Labor*, n°090227.
- Nadalet, S. 2009. « Questions soulevées et conséquences possibles de l'accord sur la réforme du modèle conventionnel italien », in *Planet Labor*, n°090181.
- Natali, D.; Pochet, P. 2009. « The evolution of social pacts in the EMU era: What type of institutionalization », in *European Journal of Industrial Relations*, n°2, pp. 147-166.
- Nergaard, K. 2009. « Norway: Agreement reached in private sector bargaining round for 2009 », in *EIRO*, NO 0905019I.
- OCDE. 2009. « Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Faire face à la crise de l'emploi » (Paris).

-
- O'Donnell, R.; O'Reardon, C. 2000. « Social partnership in Ireland's economic transformation », in Fajertag and Pochet, pp. 237-256.
- Payne, J. 2010. "United Kingdom: Government unveils new skill strategy", in *EIRO*, UK 100101I, 17 Feb.
- da Paz Campos Lima, M. 2010. "Portugal: Government announces new measures to tackle unemployment", in *EIRO*, PT 1001059I, 15 Mar.
- ; Naumann, R. 2000. "Social pacts in Portugal: From comprehensive policy programmes to the negotiation of concrete industrial relations reforms?" in Fajertag and Pochet, pp. 321-342.
- Pérez, S. 2000. « Social pacts in Spain », in Fajertag and Pochet, pp. 343-364.
- Pernot, J.M. 2009a. « Portugal: le nouveau code du travail est arrivé, la crise aussi », in *Chronique internationale de l'IRES*, n°116, pp. 36-42.
- . 2009b. « Portugal: Une improbable gestion concertée dans la crise », in *IRES*, pp. 117-124.
- Planet Labor. 2009a. « Pays-Bas: Une crise qui renforce le modèle des polders », n°090571.
- . 2009b. « Finlande: Les partenaires sociaux réforment l'indemnisation du chômage et le système de retraite », n°090136.
- . 2009c. « Suède: L'échec des négociations sur un nouvel accord collectif national est une occasion manquée de réformer le modèle de relations professionnelles », n°090325.
- . 2009d. « Italie: Gros plan sur les accords entre régions et syndicats pour faire face à la crise », n°090959.
- . 2010a. « Allemagne: Les partenaires de la métallurgie signent un accord « historique » sur la sécurité de l'emploi avec une augmentation salariale minime », n°100156, 18 février.
- . 2010b. « Danemark: Le modèle danois serait sorti renforcé des dernières négociations collectives », n°100240, 18 mars.
- . 2010c. « Finlande: La grève des dockers trouve une issue après deux semaines d'un conflit qui illustre la détérioration générale du dialogue social dans le pays », n°100251, 23 mars.
- . 2010d. « Norvège: Compétitivité et égalité de traitement au centre des négociations salariales 2010 », n°100327, 21 avril.
- Podro, S. 2010. « Riding out the storm: Managing conflict in a recession and beyond », ACAS Policy Discussion Papers, Mar.
- « Preacuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012, 2010 », 8 de febrero.
- Rehfeldt, U. 2003. « Allemagne: La réforme du marché du travail et l'échec du pacte pour l'emploi », in *Chronique internationale de l'IRES*, n°81, pp. 43-51.
- Rhodes, M. 1997. "Globalisation, labour markets and welfare states: A future of competitive corporatism?", WP RSC 97/36 (Florence, European University Institute).
- Richly, L. 2009. "Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions", DIALOGUE WP1 (Geneva, ILO).

-
- Robin, B. 2009. « France: Prospect of changes following intense social mobilisation », in *EIRO*, FR 0906019I.
- Rubery, J.; Grimshaw, D.; Donnelly, R.; Urwin, P. 2009. “Revisiting the UK model: From basket case to success story and back again?”, in Bosch et al., pp. 57-80.
- Sheehan, B. 2008. « Ireland: Social partners agree national deal on pay and industrial relations », in *EIRO*, IE 0810019I.
- . 2009a. « Ireland: National pay deal collapses in midst of economic crisis », in *EIRO*, IE 0901039I.
- . 2009b. « Ireland: Government to trim industrial relations bodies in cost-cutting exercise », in *EIRO*, IE 0908029I.
- Simonazzi, A.; Villa, P.; Lucidi, F.; Naticchioni, P. 2009. “Continuity and change in the Italian model”, in Bosch et al., pp. 201-222.
- Teague, P.; Donaghey, J. 2009. « Why has Irish social partnership survived? », *British Journal of Industrial Relations*, n°1, pp. 55-78.
- Thibaud, C. 2009. « Espagne: Vers un accord a minima sur la réforme du marché du travail », *Planet Labor*, n°090713.
- Ughetto, P. 2006. « Irlande: Le partenariat social s’installe dans la durée et évolue », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°102, pp. 48-58.
- . 2009. « Irlande: Le partenariat social survivra-t-il à la crise économique et financière? », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°117, pp. 14-26.
- Vincent, C. 2006. « Espagne: Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°101, pp. 3-9.
- . 2009. « Le modèle social espagnol fragilisé par la crise », in *IRES*.
- Visser, J.; Hemerijck, A. 1997. *A Dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands* (Amsterdam, Amsterdam University Press).
- Watt, A.; Nikolova, M. 2009. “A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis”, WP 2009.05 (European Trade Union Institute).
- Wierink, M. 2007-2009. « Pays-Bas: Le projet de réforme du licenciement », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°108, pp. 26-39; et n°118, pp. 16-24.
- . 2008. « Pays-Bas: Négociations collectives du printemps 2008: desserrement de la modération salariale », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°113, pp. 21-31.
- . 2010. « La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas », in *Chronique internationale de l’IRES*, n°122, janvier, pp. 11-24.
- Zagelmeyer, S. à paraître. « Comparative management-union responses to tackle the global jobs crisis: First findings from company-level case studies in Germany » (ILO).