

## **La décentralisation de la négociation collective en Europe**

**Auditions d'Udo Rehfeldt et de Catherine Vincent par un groupe de travail de Force  
Ouvrière, 4 mai 2015**

### **I. L'impact de la décentralisation de la négociation collective en Europe : Le cas de l'Italie (Udo Rehfeldt)**

**L**a décentralisation de la négociation collective constitue depuis au moins une vingtaine d'année une revendication portée par des organisations patronales, certains gouvernements ainsi que par des organisations internationales telles que l'OCDE (Freyssinet 2015). Dans la dernière période, cette revendication a été reprise et amplifiée par la Commission européenne, notamment à travers les « recommandations spécifiques » dans le cadre du « Semestre européen » ainsi que les mémorandums imposés par la « Troïka » aux pays européens en difficultés financières (IRES 2013). L'objectif officiellement assigné à cette décentralisation est de contenir la dynamique salariale et de créer ainsi de meilleures conditions pour la création d'emplois. Pour les employeurs, la décentralisation de la négociation offre la possibilité d'exploiter la diminution du pouvoir de négociation des syndicats au niveau de l'entreprise, notamment en raison de la crainte des salariés de perdre leur emploi, crainte souvent instrumentalisée par un chantage à la fermeture d'un site et/ou à la délocalisation de la production.

Des études comparatives empiriques, menées notamment par l'OIT (2012), et même par l'OCDE (2012), ont montré l'impossibilité de prouver un effet systématiquement positif d'une décentralisation pour la croissance économique et l'emploi. Tout au contraire, ces études montrent que la décentralisation a contribué à diminuer la part des salaires dans la valeur ajoutée, ce qui a un effet négatif sur la demande des ménages et la croissance économique. Si la décentralisation s'accompagne d'un démantèlement de la négociation de branche, elle mène inévitablement à la diminution de la couverture conventionnelle, comme le démontre de façon dramatique la décentralisation quasi-totale opérée au Royaume-Uni dans les années 1980. Comme le pouvoir syndical est très inégal d'une entreprise à l'autre, la décentralisation dégrade la situation des travailleurs, notamment des plus faiblement qualifiés, et accroît les inégalités de salaires. Ce lien entre décentralisation et aggravation des inégalités apparaît dans la plupart des études comparatives qui ont servi de base au rapport 2012 de l'OIT.

En Europe, c'est la Troïka qui a imposé une décentralisation brutale à des pays comme la Grèce et l'Irlande. Dans d'autres pays, notamment en Europe du Sud, cette décentralisation est affichée comme un objectif des gouvernements qui s'appuient sur les « recommandations » de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne dans l'espoir de restaurer leur « crédibilité » et d'obtenir des crédits financiers. L'Italie est un cas

emblématique de ces configurations, lorsque ce pays a été entraîné en 2011 dans la crise financière de l'Europe du Sud (Rehfeldt 2013).

En juillet 2011, les obligations de l'Etat italien ont subitement perdu 10 % de leur valeur et les agences de notation ont alors décidé de déclasser l'Italie. Comme condition d'un soutien financier et pour « redonner confiance aux marchés », la Banque centrale européenne a exigé, dans une lettre au gouvernement Berlusconi du 5 août 2011, d'abord tenue secrète, la réalisation d'un certain nombre de « mesures audacieuses » pour réduire le déficit public. Entre autres, la lettre demandait de réformer le système de retraites, de diminuer le nombre et les salaires des fonctionnaires, de privatiser les services publics et de libéraliser la législation sur les licenciements. Elle exigeait également une réforme du système de négociation collective dans le sens d'une décentralisation, pour « adapter les salaires et les conditions de travail aux besoins des entreprises ». Cette réforme devait aller plus loin que les accords d'entreprise dérogatoires déjà consentis par les syndicats dans des accords nationaux précédents. Toutes ces mesures devaient être mises en œuvre par des décrets ratifiés par le Parlement au plus tard fin septembre 2011.

Le gouvernement Berlusconi a vu dans cette invitation pressante une opportunité de réaliser enfin son programme de dérégulation et flexibilisation du marché du travail qu'il avait déjà formulé en 2002 dans un « Livre blanc » dont son ministre du Travail de 2011, Maurizio Sacconi, était le co-auteur. A l'époque, le mouvement syndical avait mobilisé de façon unitaire contre ce projet et avait réussi à empêcher sa réalisation. Cette fois-ci, le gouvernement Berlusconi a accéléré le pas et a fait ajouter, in extremis, un article 8 à son plan de rigueur budgétaire qui a été voté par le Parlement en septembre 2011. Cet article 8 invente un nouveau type d'accord d'entreprise dit « de proximité » qui peut déroger non seulement à la convention collective de branche, mais aussi au droit du travail, afin « d'augmenter l'emploi, améliorer la qualité des contrats de travail, stopper le travail irrégulier, accroître la compétitivité et le salaire, gérer des crises industrielles et de l'emploi, favoriser de nouveaux investissements et le lancement de nouvelles activités ». Ce changement a réjoui une fraction du patronat représentée par le groupe FIAT sous la direction de Sergio Marchionne, qui a commencé en juin 2010 à signer des accords d'établissements dérogatoires sous la menace de délocalisation de la production.

En Italie, les syndicats, notamment l'organisation majoritaire, la CGIL, sont attachés à la négociation de branche qui permet d'assurer un fort taux de couverture conventionnelle des salariés (environ 80 %) malgré le grand nombre de petites entreprises dans lesquelles il n'y a pas de représentation syndicale. Cette prééminence de la négociation de branche par rapport à la négociation d'entreprise est garantie par un accord tripartite de 1993 qui a établi un système articulé de négociation collective à deux niveaux. Depuis des années, il y a quelques divergences avec le second syndicat, la CISL, qui souhaite une plus grande place laissée à la négociation d'entreprise. Mais pour s'opposer à cette décentralisation imposée, le mouvement syndical a retrouvé son unité. Il a aussi trouvé un terrain d'entente avec le patronat industriel de la Confindustria. En septembre 2011, syndicats et Confindustria ont ratifié un accord interconfédéral, déjà paraphé en juin 2011, auquel la Confindustria a accepté d'ajouter un paragraphe par lequel elle engage les entreprises affiliées à s'abstenir d'utiliser l'article 8 du décret-loi pour la négociation d'accords d'entreprise et d'appliquer uniquement les règles de cet accord interconfédéral. Or, dans cet accord, les conditions de conclusion d'accords dérogatoires sont définies de façon plus restrictive que dans la l'article 8. D'abord, la dérogation par rapport à la loi est exclue. En l'absence de règles fixées par un accord de branche, des accords appelés « modificateurs » sont admis uniquement pour « gérer des situations de crise » ou « en présence d'investissements significatifs pour favoriser le

développement économique et de l'emploi de l'entreprise ». Les modifications autorisées se limitent d'autre part à la prestation du travail, aux horaires et à l'organisation du travail.

Finalement, l'intervention des instances européennes et des pouvoirs publics a eu comme effet de favoriser le retour à l'unité syndicale et la réaffirmation de la primauté de la négociation sociale face à l'interventionnisme des gouvernements. Cette réaffirmation a également permis de consolider un système de négociation à deux niveaux avec primauté de la branche. Si les partenaires sociaux ont accepté la possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires, cette décentralisation prend une forme « coordonnée » et strictement limitée.

Reste à savoir dans quelle mesure les entreprises et les représentants syndicaux vont effectivement utiliser ces nouvelles possibilités théoriques. La faible utilisation des outils antérieurs de la négociation d'entreprise incite à un certain scepticisme. Mis à part le groupe FIAT, la majorité des grandes entreprises italiennes manifestent en effet peu d'intérêt pour les accords dérogatoires comme moyen de gestion de l'emploi. Peu de conventions collectives de branche ont inclus des clauses d'accords dérogatoires, autorisés déjà depuis 2009 par un accord tripartite, et peu d'entreprises ont utilisé ces clauses. Nous disposons de très peu d'informations statistiques sur la négociation d'entreprise. Elle est très faiblement développée en Italie, sauf dans les grandes entreprises industrielles. Selon une étude de la CISL, seulement 5 % des accords d'entreprise signés en 2009-2012 sont des accords dérogatoires. De toute façon, les entreprises disposent d'instruments alternatifs pour gérer des difficultés économiques, notamment la « Cassa Integrazione », qui permet de financer le chômage partiel. Quant aux syndicats, ils craignent une spirale de dumping social si des accords dérogatoires venaient à se généraliser. Face à cette hostilité, la majorité des grandes entreprises ne souhaite visiblement pas provoquer des situations conflictuelles qui risqueraient de mettre en danger les relations contractuelles.

## Références

Freyssinet J. (2015), « Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes », IRES, *Document de travail* n° 02.2015, mars. [www.ires-fr.org/publications/documents-de-travail/638-document-de-travail-n-02-2015](http://www.ires-fr.org/publications/documents-de-travail/638-document-de-travail-n-02-2015)

IRES (2013) « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial 143-144, novembre. [www.ires-fr.org/publications/la-chronique-internationale/557-chronique-internationale-n-143-144-numero-special-novembre-2013-les-syndicats-face-a-la-nouvelle-gouvernance-europeenne](http://www.ires-fr.org/publications/la-chronique-internationale/557-chronique-internationale-n-143-144-numero-special-novembre-2013-les-syndicats-face-a-la-nouvelle-gouvernance-europeenne)

OCDE (2012), « Partage de la valeur ajoutée entre travail et capital : Comment expliquer la diminution de la part du travail », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. 2012 ; pp. 117-75.

OIT (2102), "Employment protection and industrial relations : recent trends and labour market impacts", in : *World of Work Report 2012*, Genève: International Labour Organization; pp. 35-57.

Rehfeldt U. (2013), « Italie : Des recommandations européennes à la résistance syndicales », *Chronique internationale de l'IRES* n° 143-144, novembre ; pp. 93-107. [www.ires-fr.org/images/files/Chronique/C143-144/c143-144-6.pdf](http://www.ires-fr.org/images/files/Chronique/C143-144/c143-144-6.pdf)

## **II. Décentraliser la négociation collective la rend-elle plus dynamique ? Les exemples de l'Espagne et du Portugal (Catherine Vincent)**

**D**epuis le milieu des années 1980, les pays d'Europe continentale connaissent un mouvement convergent de décentralisation de la négociation collective vers l'entreprise. Fortement recommandée par les institutions européennes dans le but de peser sur les dynamiques salariales, imposée par les gouvernements nationaux et souvent concédée par les organisations syndicales, cette décentralisation s'est jusque-là faite de manière coordonnée, c'est-à-dire que le développement de la négociation d'entreprise reste dans le cadre des règles établies au niveau supérieur. Le mode principal de coordination choisi par les acteurs sociaux a été l'utilisation de clauses de dérogation (ou d'ouverture) qui autorisent les entreprises à s'affranchir dans certaines circonstances des normes conventionnelles de branche mais permettent aussi aux acteurs de branche de contrôler ou contenir l'ampleur de la décentralisation. L'évolution des salaires de pays européens aux systèmes institutionnels très différents a été de ce fait remarquablement convergente et contrainte par la modération salariale : depuis le milieu des années 1990, la croissance du salaire réel a été maintenue en-dessous de celle de la productivité (IRES, 2012). Une autre conséquence, constatée de manière récurrente par l'OCDE, est l'affaiblissement de la couverture conventionnelle, plus marquée dans les pays où il n'y a pas de mécanisme d'extension.

Un tournant significatif s'est produit avec la crise de 2008, et surtout à partir de 2010, vers une décentralisation accrue comme résultat des pressions de l'Union européenne. Dans un rapport, la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne résume les intentions : « les nouveaux instruments économiques et politiques de contrôle doivent être utilisés dans le but de réduire le pouvoir des syndicats en matière de fixation des salaires » (EC, 2013). L'objectif n'est plus seulement de donner aux entreprises plus de flexibilité pour s'adapter aux besoins du marché mais aussi d'affaiblir les capacités de résistance des organisations syndicales. Les réformes structurelles préconisées - par les recommandations spécifiques des pays dans le cadre du Semestre européen- ou exigées - dans les Mémoires d'entente conclus entre la troïka (Commission-BCE-FMI) et les gouvernements des pays sous programmes d'assistance financière<sup>1</sup> - ont eu un impact direct sur la hiérarchie et l'articulation des accords collectifs. Les évolutions constatées vont au minimum dans le sens d'une extension des clauses autorisant la dérogation aux accords de branche (France ou Allemagne) à une inversion plus radicale de la hiérarchie des normes conventionnelles, l'accord de branche ne s'appliquant qu'en l'absence d'accord d'entreprise (Espagne et Portugal par exemple). Dans les pays souffrant d'un chômage massif et où les capacités de résistance des mouvements syndicaux sont affaiblies, la préservation de l'emploi en échange d'un abaissement des coûts productifs devient l'enjeu central de cette négociation d'entreprise.

Malgré des modalités et des intensités des réformes différentes, il est instructif de comparer l'Espagne et le Portugal qui ont des histoires et des systèmes de relations sociales proches. Ces deux pays ont connu en 2012 des réformes radicales de la négociation collective qui donnent la priorité aux négociations d'entreprise : demande explicite contenue dans son Mémoire pour le Portugal, recommandation pressante pour ce qui concerne l'Espagne.

### **Espagne et Portugal : des systèmes de négociations collectives proches**

---

<sup>1</sup> Des moyens plus informels sont aussi utilisés tels que les lettres secrètes envoyées par la BCE à l'Italie et l'Espagne en 2011.

Dans les deux pays, qui vivent une transition démocratique à peu près au même moment, l'enjeu jusqu'au milieu des années 1980 était de cimenter l'édifice démocratique encore fragile mais aussi d'assurer le rattrapage économique en liant modération salariale et flexibilisation du marché du travail à l'édification d'un système de relations professionnelles qui se substituent au corporatisme autoritaire des décennies de dictatures. Les deux pays partagent également les traces laissées par l'histoire sur la recomposition de leurs mouvements syndicaux. Faiblement représentées dans l'entreprise, les organisations syndicales ont cherché, au sortir de la dictature, à s'implanter au niveau national pour assoir leur légitimité. Leur stratégie s'est trouvée encouragée par les gouvernements des deux pays qui ont cherché à faire des syndicats un acteur clef dans le processus de démocratisation. Les relations entre les deux principales centrales syndicales s'opposent en revanche radicalement : unité constante depuis les années 1990 des CCOO et de l'UGT espagnoles, divisions récurrentes entre la CGTP et l'UGT portugaises.

En Espagne, la négociation collective s'est développée sur trois niveaux : national interprofessionnel, branche (national ou provincial) et entreprise, avec une prédominance du niveau sectoriel. Les accords sont conclus par les organisations syndicales et patronales représentatives à chaque niveau, à l'exception des entreprises où ce rôle est joué conjointement par les comités d'entreprise et les syndicats. Quand les accords sont conclus dans le respect des règles légales, ils s'appliquent à l'ensemble des salariés et des entreprises concernés (*erga omnes*). Enfin, un principe appelé *ultraactividad* implique que lorsqu'un accord arrive à son terme ou est dénoncé, il continue de bénéficier aux salariés tant qu'un nouvel accord ne le remplace pas. Un tissu conventionnel dense mais complexe s'est construit dont les niveaux sont peu articulés : il n'y a pas à proprement parler de hiérarchie des normes mais le principe de faveur est respecté en cas de concours d'accords.

Au Portugal, on trouve également trois niveaux de négociation mais le niveau interprofessionnel n'existe pas<sup>2</sup> : branche (national, régional), groupement d'entreprises (souvent un sous-secteur d'activité) et entreprise, avec une prédominance du niveau sectoriel. La compétence de négociation est donnée aux organisations syndicales. Il existe une procédure administrative d'extension des accords collectifs qui impose leur application à l'ensemble des salariés et entreprises du champ concerné. Enfin, un principe similaire à celui existant en Espagne règle la survivance des accords après leur expiration.

Dans ces deux pays, dont le tissu économique est dominé par des petites et très petites entreprises, la primauté de la négociation de branche couplée à l'extension des conventions ont permis d'atteindre des taux de couverture conventionnelle des salariés assez élevés : autour de 75% au Portugal ; entre 75 et 85% selon les sources en Espagne. Pour autant, le contenu souvent minimal des conventions de branche laisse des marges de manœuvre certaines à des négociations décentralisées ou au pouvoir discrétionnaire des employeurs.

## **Deux réformes radicales de la négociation collective**

La crise de 2008 a révélé les fragilités des deux économies ibériques. Les mesures de soutien du système financier et de relance économique ainsi que la baisse des recettes budgétaires et la hausse des dépenses sociales ont entraîné des déficits vite jugés excessifs par les autorités européennes. Le gouvernement portugais, malgré de sévères plans d'austérité budgétaire a été contraint de demander l'assistance financière européenne en mai 2011. Le Mémoire conclu en contrepartie de l'aide contient un programme très précis de réforme du marché du travail et de la négociation collective mis en œuvre entre 2011 et 2013. L'Espagne a

---

<sup>2</sup> Les partenaires sociaux n'ont pas la possibilité de conclure d'accord interprofessionnel mais peuvent, en revanche, conclure des « pactes sociaux » tripartites avec le gouvernement.

seulement été mise sous surveillance mais les recommandations européennes ne sont pas moins pressantes.

Le problème de la hiérarchisation des niveaux de négociation collective préoccupe de longue date les partenaires sociaux espagnols. La rationalisation des règles fait partie des chantiers ouverts par les organisations syndicales et patronales (CEOE pour les grandes entreprises et CEPYME pour les petites) dès 2008. Fin 2010, la possibilité d'inclure dans les accords collectifs sectoriels des clauses de dérogation pour les entreprises connaissant des difficultés économiques est intégrée dans l'accord interprofessionnel qui cadre les négociations salariales. Cependant, la CEOE refuse de poursuivre la négociation en 2011, tablant sur un changement législatif par la droite dont la victoire électorale était quasi certaine. Pour satisfaire les demandes européennes, le gouvernement socialiste a fait adopter, fin juin 2011, une loi qui s'inspire de l'état du consensus auquel avaient abouti les interlocuteurs sociaux avant la rupture des discussions (Vincent, 2011). Début 2012, une des premières réformes du nouveau gouvernement conservateur porte sur le marché du travail et la négociation collective (Vincent, 2013). Elle constitue une forte rupture avec les règles précédentes :

- la priorité est désormais donnée aux accords d'entreprise sur les niveaux conventionnels supérieurs en matière d'organisation du temps de travail, de rémunérations, de mobilité interne ;
- les possibilités d'opter pour une sortie des conventions de branche sont notablement élargies pour les entreprises qui accusent deux trimestres de pertes consécutives ;
- les pouvoirs de l'employeur sur les modifications unilatérales du contrat de travail sont renforcés ;
- l'application du principe d'*ultraactividad* est limitée à un an.

Au Portugal, la réforme adoptée en juin 2012, en partie légitimée par un accord de janvier 2012 entre le gouvernement, les organisations patronales et la seule UGT, est tout aussi radicale (Rocha, Stoleroff, 2014) :

- introduction des clauses dérogatoires et priorité aux accords d'entreprise ;
- critères d'extension plus restrictifs : les organisations signataires doivent représenter au moins 50% des entreprises concernées ;
- négociation par les comités d'entreprise dans les entreprises de plus de 150 salariés ;

### **La pérennité du dialogue social menacée**

Le but affiché par ces réformes était de dynamiser la négociation collective, notamment d'entreprise. A l'analyse du nombre d'accords signés entre 2008 et 2013, elle semble plutôt avoir été dynamitée : en Espagne, le nombre d'accords de branches a diminué de moitié et celui d'entreprises de 2/3 ; au Portugal, le nombre d'accords de branche et de groupes d'entreprise a été divisé par 4 et celui d'entreprises presque par deux (ETUI, 2015).

Les réformes ont indéniablement déséquilibré les rapports entre les directions d'entreprise et les salariés. La perte du rôle directeur de la branche ne se fait pas au profit d'accords d'entreprises, au contenu souvent dégradé, mais surtout au profit d'une absence d'accords. Quand les directions d'entreprise optent non pas pour des décisions unilatérales, mais pour la recherche d'un accord collectif, c'est généralement pour éviter les coûts d'un conflit ou pour obtenir une légitimation par les syndicats de la politique poursuivie. Des accords de concessions réciproques, qui souvent imposent de lourdes contreparties aux salariés en échange du maintien de leur emploi, sont ainsi signés dans les entreprises où les organisations syndicales restent fortes et où les directions des ressources humaines cherchent à les associer

à leur politique de gestion. Les représentants locaux du personnel se retrouvent ici soumis aux aléas du corporatisme d'entreprise et pris dans un chantage à l'emploi, en opposition parfois avec leurs fédérations syndicales qui ne parviennent pas à imposer une stratégie solidaire commune. Ce chantage à l'emploi est encore plus vif au sein des multinationales où les directions mettent ouvertement en concurrence les travailleurs des différents pays. En Espagne, on constate récemment une volonté commune des partenaires sociaux de restaurer le contrôle sur les niveaux inférieurs garantissant les accords de branche comme cadre minimal pour toutes les entreprises, notamment dans les grandes branches industrielles comme la métallurgie et la chimie. Cela pourra revitaliser la négociation collective comme dans les pays qui combinent une forte négociation de branche avec des marges de manœuvre organisées données à la négociation d'entreprise. En effet, dans un domaine où les résultats sont très dépendants des pratiques des acteurs, ce ne sont pas tant les règles mais l'état des rapports de forces et les stratégies des acteurs sociaux qui fondent le dynamisme de la négociation.

## Références

ETUI (2015), *Benchmarking Working Europe 2015*, Brussels, <http://www.etui.org/Publications2/Books/Benchmarking-Working-Europe-2015>

European Commission (2013), *Labour Market developments in Europe 2013*, *European Economy* 6/2013, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/ee6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/ee6_en.htm)

IRES (2012), *30 ans de salaire, d'une crise à l'autre*, *Revue et Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial 73, <http://www.ires-fr.org/publications/la-revue-de-lires/514-la-revue-de-l-ires-n-73-2012-2-numero-special-30-ans-de-salaire-d-une-crise-a-l-autre>

Rocha F., Stoleroff A. (2014), « the challenges of the crisis and the external intervention in Portugal », in Rocha F. (eds): *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective bargaining Systems*, Fundación 1° de mayo, Madrid.

Vincent C. (2011), « Espagne : une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale de l'IRES*, n°132, septembre, <http://www.ires-fr.org/publications/la-chronique-internationale/464-chronique-internationale-nd-132-septembre-2011>

Vincent C. (2012), « Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IRES*, n°135, mars, <http://www.ires-fr.org/publications/la-chronique-internationale/484-chronique-international-de-lires-nd-135>