



## Synthèse de la recherche : Les pactes sociaux en Europe *Déclin ou permanence ?*

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

Noélie Delahaie\*, Jean Faniel \*\*, Annie Jolivet\*\*\*, Udo Rehfeldt\*,  
Catherine Vincent\*, Marie Wierink\*

Coordination : Udo Rehfeldt\*

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

■ Juin 2018

---

Institut de Recherches Économiques et Sociales

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

E-mail : [contact@ires.fr](mailto:contact@ires.fr) • Twitter @IresFr • LinkedIn ires-France • Facebook

---





## 1. Précisions sur la terminologie et le choix des pays

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

Pour cet inventaire, nous avons défini les **pactes sociaux** comme des **accords bi- ou tripartites interprofessionnels nationaux** d'une certaine complexité. Les accords bipartites peuvent être des accords entre partenaires sociaux ou bien entre un partenaire social, le plus souvent syndical, et le gouvernement. Ces accords comprennent, d'un point de vue syndical, des avancées, mais aussi des concessions, le plus souvent salariales. Nous avons donc exclu de notre champ des accords purement salariaux qui ne comportent pas d'autres thèmes. Nous avons également exclu des accords territoriaux ou sectoriels, pour importants qu'ils soient dans certains pays.<sup>1</sup> Nous appelons **concertation sociale** les négociations menées avec l'objectif de conclure un pacte social.

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

---

<sup>1</sup> Notre définition est proche de celle retenue par la base de données ICTWSS (2015) élaborée sous la direction de Jelle Visser. Certaines difficultés d'inventaire sont apparues lorsqu'il s'agissait d'accords informels, d'accords renouvelés, d'accords d'application ou d'accords sur des thèmes mineurs. Nos inventaires se sont efforcés d'être aussi complets que possible, mais il est souvent difficile d'avoir une connaissance détaillée de ces accords pour lesquels, dans la plupart des pays, il n'y a pas d'obligation de dépôt. Nous avons d'ailleurs pu voir que la base de données ICTWSS semble avoir rencontré des difficultés similaires. Il s'est ainsi avéré qu'elle n'est pas non plus complète et pas toujours fiable en ce qui concerne le codage des accords.

concertation sociale régulières, soutenues par des institutions tripartites. Deux autres pays de notre projet, l'**Allemagne** et la **Suède**, ne disposaient pas de telles institutions, mais étaient classés dans la littérature comme « néocorporatistes » en raison des négociations collectives centralisées (voir tableau 3)<sup>2</sup>. Trois autres pays finalement, l'**Italie**, l'**Espagne** et l'**Irlande** étaient initialement classés par la littérature comme non-néocorporatistes, mais dans ces pays les partenaires sociaux et l'Etat ont commencé à conclure un grand nombre de pactes tripartites à partir des années 1980.

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

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

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

---

<sup>2</sup> Nous reviendrons plus loin sur le débat théorique autour de cette question.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### **3. Rôle respectif des institutions et des stratégies**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. Questions de rapport des forces**

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

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

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

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

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

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

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

## **6. Conclusion : Déclin ou permanence des pactes sociaux ?**

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

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

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

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



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

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

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

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

## Références

- Avdagic S., Rhodes M. , Visser J. (eds.) (2011), *Social Pacts in Europe* «, Oxford : OUP.
- Baccaro L. (2002), « The Construction of 'Democratic' Corporatism in Italy », *Politics & Society*, Vol. 30 No. 2, juin.
- Baccaro L. (2003), « What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, *British Journal of Industrial Relations* », Vol; 41 No. 4, décembre.
- Baccaro L. (2014), « Similar Structures, Different Outcomes: Corporatism's Resilience and Transformation », *Review of Keynesian Economics* Vol. 2 No. 2; 207-233.
- Baccaro L., Heeb S. (2011), « Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from ILO/WB inventory using Boolean analysis on 44 countries », *ILO DIALOGUE Working Paper* No. 31, novembre.
- Baccaro L., Howell, C. (2011), « A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism », *Politics & Society*, Vol. 39, No. 4, décembre.
- Baccaro L., Howell C. (2018) « *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s* », Cambridge: C.U.P..
- Baccaro L., Lim S.-H., (2007) « Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, No. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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