

# 2010, année terrible

## Les relations sociales à l'épreuve de l'austérité \*

**Yves Lochard**

**Jean-Marie Pernot**

*Chercheurs associés à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), France;*

Dans la déclaration qu'il a remise au sommet du G 20 à Séoul (11-12 novembre 2010), le TUAC <sup>1</sup> rappelle que : « La crise économique qui a bouleversé la vie de tant de salariés est loin d'être révolue ; une crise qui est devenue sociale. Il y a actuellement plus de 220 millions de chômeurs dans le monde, le plus haut niveau jamais atteint, en hausse de 24 millions par rapport à 2002, tandis qu'une centaine de millions de personnes – principalement dans les pays en développement – ont été poussées dans la pauvreté extrême » <sup>2</sup>. Il convient de rappeler toutefois que ces effets ne sont pas universels. Les exemples de l'Australie et de Singapour montrent que des pays ont échappé à la récession et que certains l'ont même traversée avec quelques profits. La diffusion des effets récessifs de la crise n'en reste pas moins sans égale dans l'histoire.

Dans un rapport de 2010, le BIT (Bureau international du travail) va dans le même sens en rappelant que les effets sociaux provoqués par la récession de l'économie sont d'une ampleur inédite : « Les enquêtes récentes montrent un déclin global de l'indice de satisfaction (*Life satisfaction*) et que ce déclin est sans précédent » (Bureau international du travail, 2010). Le pessimisme a gagné une majorité de citoyens tant en Europe occidentale, centrale et orientale que sur d'autres continents. Insatisfaits de l'orientation prise par leur pays depuis deux ans, ils disent leur inquiétude pour eux et l'avenir de leurs en-

\* Ce texte a été publié dans *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127 (novembre 2010).

fants. « En 2009, 73 % des Allemands déclaraient que leurs enfants auraient la possibilité d'étudier et de grandir en Allemagne quand ils étaient 84 % en 2005 »<sup>3</sup>. La crise économique a provoqué une baisse générale de confiance dans les gouvernants qui sont de plus en plus souvent soupçonnés de privilégier des mesures inéquitables : « Parmi les pays avancés et les pays d'Europe centrale et orientale, le sentiment d'injustice qui était déjà élevé en 2006 s'est encore accru consécutivement à la crise. Par exemple, en Grèce et en Italie, 40 % des personnes interrogées par *Gallup World Poll* considéraient que leurs pays étaient "injustes" en 2009 »<sup>4</sup>. Il n'est pas sûr que les mesures prises depuis ce moment aient conduit à des jugements très différents dans les pays évoqués. De même, une majorité de citoyens déclarait désapprouver le renflouement des banques et des institutions financières. Le niveau du sentiment d'injustice particulièrement élevé constaté tout au long du mouvement social français sur les retraites à l'automne 2010 s'inscrit bien dans une tendance internationale, particulièrement en Europe. On peut noter au passage que ce sentiment d'injustice ne s'investit pas de manière régulière ni même cohérente dans les différents scrutins politiques de la période : le vote des Britanniques (6 mai 2010) en faveur d'un gouvernement de rupture avec les travaillistes, les élections législatives aux Pays-Bas (9 juin 2009) renforçant la droite et l'extrême droite, la large victoire de la droite en Hongrie (3 mai 2010), le vote aux élections locales grecques confortant le PASOK (avec, il est vrai, un fort taux d'abstention) ou les élections législatives suédoises reconduisant un gouvernement conservateur, tous ces résultats montrent une certaine désorientation politique d'électeurs en manque de repères.

### Des réactions sociales diverses

Le rapport du BIT déjà cité constate également une montée de la conflictualité dans la quasi-totalité des pays touchés par la crise à l'exception des États-Unis (Sauviat, Sommeillier, *infra*). Il n'indique que des tendances qualitatives car les conflits recensés ne sont décrits ni par leur intensité ni par leur durée. Sur 28 pays renseignés (incluant l'Afrique du Sud, la Russie et la Chine), 16 sont rapportés comme ayant connu des manifestations publiques de protestation contre les mesures d'austérité, 21 des conflits significatifs avec les employeurs et 15 des mouvements spécifiques de rejet de plans gouvernementaux contre la crise. 18 pays ont connu deux au moins de ces types de conflits dont 2 (la France et la Grèce) les trois types (BIT, 2010:40). Les pays Baltes, la Roumanie, la Bulgarie et même la Fédération de Russie font partie des pays doublement cités, les manifestations et les grèves ayant atteint dans les pays Baltes par exemple (principalement Lettonie et Lituanie) une ampleur jamais vue depuis leur accès à l'indépendance au début des années 1990. [...]

### *Dans les pays de plus grande austérité*

En mai 2010, le gouvernement grec annonçait un programme d'ajustement économique drastique succédant à un ensemble de mesures restrictives déjà annoncées lors du vote du budget fin 2009 et en février 2010. Entre février et l'été, pas moins de six journées de grève générale ont été appelées conjointement par les deux centrales syndicales GSEE et ADEDY. Plus radicale, ADEDY – qui organise les employés de la Fonction publique et du secteur public – a appelé à treize journées d'action et GSEE (les employés du privé) à six. La participation cependant a montré un décalage entre l'ampleur des mesures annoncées et la réaction populaire<sup>5</sup>.

En Italie, où la division syndicale n'a pu être surmontée, une grève générale avec manifestations a néanmoins eu lieu le 25 juin 2010 et une autre, particulièrement suivie, a été organisée dans trois régions du Nord le 2 juillet (Ligurie, Piémont, Toscane). Une autre journée de manifestation, le samedi 16 octobre, appelée par la seule fédération des métallurgistes de la CGIL (FIOM) mais soutenue par la confédération CGIL, a témoigné d'une grande combativité des salariés mais a aussi amplifié la rupture de l'intersyndicale. Cet écart, paradoxal dans un pays où l'unité d'action a longtemps été la règle, ne se retrouve pas dans les autres pays d'Europe du Sud.

En Espagne, les deux centrales UGT et CCOO ont plutôt recherché l'entente stratégique et se sont accordées sur une démarche prudente. Le suivi très relatif de la journée du 23 février sur les retraites n'a pas dissuadé les deux centrales d'appeler à une grève générale, la première depuis 2002, le 29 septembre 2010, celle-ci bien suivie par les salariés. Cependant il était aisé de discerner une certaine modération syndicale pour ne pas trop fragiliser le chef du gouvernement socialiste, Zapatero, déjà particulièrement impopulaire dans l'opinion et dont les syndicats ne souhaitent pas le remplacement par une gestion de crise du Parti populaire.

Les grèves générales ne sont pas rares au Portugal mais, alors qu'elles s'appuient principalement sur le secteur public et divisent en général le camp syndical, l'annonce à l'automne d'un énième plan de rigueur a conduit à une certaine unité d'action. Ainsi l'UGT, proche du Parti socialiste, a rejoint la CGTP-In dans la grève générale du 24 novembre après une grève très suivie des fonctionnaires le 6 novembre.

L'Irlande a été le théâtre de manifestations inhabituelles face à la rupture du partenariat social, en vigueur depuis 1987, décidée unilatéralement par le gouvernement en décembre 2009. Devant l'obstination du gouvernement à diminuer les salaires des fonctionnaires, les syndicats du secteur public avaient appelé le 24 novembre 2009 à une grève générale suivie par 250 000 agents. Une réaction syndicale d'une grande vigueur (grève du zèle à partir de janvier dans les services publics locaux, dans la santé et l'éducation, arrêts de travail,

fermetures d'écoles) avait conduit le gouvernement à accepter de négocier quelques engagements pour l'avenir sans revenir toutefois sur ses annonces immédiates. Les syndicats ont canalisé le profond mécontentement de leur base en assumant une période de contestation mais ont également rapidement imposé leur rôle de négociateur à un gouvernement qui ne semblait guère se soucier de leur point de vue. Le partenariat social irlandais est devenu conflictuel mais il est resté, du moins jusqu'en 2010, un partenariat.

Le Royaume-Uni est confronté à un programme d'austérité parmi les plus sévères de l'Union européenne. Présenté par un gouvernement fraîchement élu, il prévoit une purge qui évoque les premières années Thatcher, hantise des syndicats. Les organisations syndicales membres du TUC ont affiché des réactions assez diverses mais se sont trouvées également contraintes par les réactions d'une opinion publique qui semblait afficher, au moins à ce moment-là, une certaine résignation. Le congrès annuel du TUC, en septembre 2010, a néanmoins adopté une plate-forme ambitieuse évoquant le recours à des grèves aux niveaux national et local. Mais les dirigeants des principaux syndicats entendent également ne pas se laisser marginaliser. Ils ont tenté de s'ouvrir des portes de concertation avec le gouvernement mais aussi des espaces de négociation dans les entreprises pour limiter autant que faire se peut l'ampleur des reculs. Ils se sont portés sur d'autres fronts, comme le front juridique en réagissant aux attaques contre le statut des fonctionnaires, ou ont engagé des luttes plus sectorielles. « Ne pas se précipiter » est une ligne d'action autant choisie que subie, ne pas revenir aux affrontements sans plan B des débuts de l'ère Thatcher tout en assumant une large hostilité aux mesures annoncées. Le 10 novembre 2010, les étudiants ont organisé une manifestation londonienne contre la hausse des frais d'inscription à l'université prévue dans le plan Cameron (entre 20 000 et 50 000 participants selon les sources).

### *Les pays continentaux et nordiques, une rigueur moins agressive*

La France a été en 2009 et 2010 le théâtre de la plus grande protestation des salariés face aux mesures gouvernementales : une intersyndicale, très large et très peu dans la tradition française, a appelé au début de 2009 à deux journées de manifestations massivement suivies qui révélaient une contestation en profondeur de la politique suivie au plus fort de la crise financière. Le renflouement sans contrepartie des banques immédiatement suivi par une montée brutale du taux de chômage a provoqué par la suite des réactions vigoureuses dans de nombreux conflits d'entreprises confrontées à une nouvelle vague de suppressions d'emplois. Ces tensions ont trouvé à se libérer dans l'imposant conflit sur les retraites qui s'est ouvert au printemps 2010 après l'annonce d'une nouvelle réforme, toujours aussi peu concertée, du système des retraites. De septembre à novembre 2010, les huit journées de manifestations ne se

sont toutefois pas traduites par la recherche, de la part du gouvernement, du moindre compromis avec les syndicats. Les relations sociales françaises sont restées ce qu'elles ont coutume d'être : une gestion par le haut, conduite par un pouvoir sans concession avec un patronat œuvrant sagement dans la coulisse à la mise en œuvre de son programme.

Les syndicats allemands ont suivi un tout autre chemin. Les mesures annoncées par la Chancellerie en juin 2010 prévoyaient d'amputer à hauteur de 30 milliards d'euros certains budgets sociaux, comme ceux alloués aux personnes en difficultés (chômeurs, bénéficiaires de l'aide sociale, etc.). Elles ont entraîné une vive condamnation du DGB et deux manifestations appelées à Berlin et à Stuttgart le samedi 12 juin 2010 ont réuni respectivement 20 000 et 10 000 personnes. Les chiffres modestes de ces mobilisations traduisent la faible propension des syndicats à mobiliser hors des procédures de la *tarifautonomie* <sup>6</sup>. En septembre, la question des retraites et celle des salaires ont repris le dessus. Tandis que le DGB lançait une campagne d'explication contre le report de l'âge de la retraite à 67 ans, IG-Metall montrait de la vigueur lors de la négociation salariale sur les salaires. À l'ouverture de la négociation dans la sidérurgie, IG-Metall revendiquait une hausse de 6 % des salaires (sur deux ans). Le 30 septembre, un accord était obtenu à 3,6 % ainsi qu'une mise à parité des intérimaires. Si les chômeurs et les détenteurs de *minijobs* restent très largement dans l'angle mort des syndicats, ceux-ci ont pris à bras-le-corps la question des intérimaires en demandant et obtenant un alignement de leurs rémunérations sur celles des travailleurs en contrat à durée indéterminée. Les grandes entreprises semblaient à l'automne prendre acte de la pression salariale et le gouvernement ne voyait pas d'un mauvais œil le raffermissement d'une demande interne susceptible d'accompagner la relance des exportations. Mais la difficulté à peser sur les politiques publiques en dehors des procédures usuelles de la négociation collective allemande a provoqué quelques débats. Sensible depuis l'adoption des lois Hartz (et notamment la loi Hartz IV en 2005), relancée avec le plan de diminution des dépenses publiques de la Chancellerie, la capacité syndicale à s'opposer à ce type de décisions ou à peser favorablement dans le sens d'autres politiques publiques est bien apparue comme une question pour le mouvement syndical. Les médiations par lesquelles passait dans la société l'influence des syndicats ont reculé au cours des dernières décennies, ne serait-ce que par la distance survenue entre le DGB et le Parti social-démocrate. Le président de Ver.Di, la fédération des services, a suggéré d'établir un droit pour les syndicats d'appeler à des grèves portant sur la politique générale conduite par le gouvernement. Il n'est pas sûr qu'une telle proposition, très contestée dans le syndicalisme lui-même, débouche très rapidement, mais elle recoupe de toute façon d'autres débats stratégiques au sein du DGB.

Le syndicalisme belge est plus familier de prises de positions et de mobilisations sur les questions générales et politiques. Il a privilégié pour l'heure

le maintien des structures traditionnelles du tripartisme même si celui-ci est malmené par la crise, tant économique qu'institutionnelle, de la Belgique. Le 28 janvier 2010, une manifestation intersyndicale a largement mobilisé dans les rues de Bruxelles sur fond de licenciements massifs dans l'industrie sans abandonner, bien au contraire, les arènes de négociation traditionnelles. Le 15 septembre 2010, jour où les salariés étaient appelés à protester dans la rue sur les retraites, les syndicats acceptaient la prorogation des mesures contre la crise adoptées l'année précédente. La situation institutionnelle pèse naturellement sur l'agenda social mais les centrales syndicales poussent néanmoins leurs positions comme la question, essentielle pour eux, de l'harmonisation des statuts ouvriers et employés dans le cadre de la négociation du nouvel accord cadre interprofessionnel 2011-2012.

Le Luxembourg a lui aussi connu son moment protestataire. Après le blocage des négociations tripartites au printemps 2010, les syndicats ont organisé dans l'unité une manifestation le 16 septembre pour peser sur l'élaboration du nouveau plan anticrise du gouvernement. Le lendemain, le Premier ministre annonçait une nouvelle période de discussion à l'issue de laquelle un accord a été conclu entre le gouvernement et les syndicats. Malgré d'importantes concessions de leur part, le patronat a refusé de rejoindre l'accord.

En Autriche, l'année 2010 a vu une reprise rapide de l'emploi après une crise sévère en 2008. Le pays n'a pas été le théâtre de démonstrations particulières de protestation vis-à-vis de la politique du gouvernement bien que celle-ci soit désormais unilatéralement décidée. Le modèle de partenariat social très intégré qui caractérisait jadis le pays a poursuivi son processus d'érosion. La centrale syndicale ÖGB a perdu significativement l'influence dont elle disposait auparavant mais ses fédérations ont maintenu une négociation sectorielle contraignante pour les employeurs. Le recul du chômage partiel et le retour des hausses de salaires ont, pour l'heure, permis de traverser la crise mais le patronat a maintenu la pression vers davantage de flexibilité du marché du travail tandis que la précarité des groupes périphériques continuait de s'étendre.

Les pays nordiques qui incarnent eux aussi cette tradition de négociation centralisée ont connu quelques tensions, comme en a témoigné cet inhabituel rassemblement de 80 000 Danois, le 8 juin 2010, devant le Parlement à Copenhague. Les deux syndicats LO et FTF, à l'initiative de cette mobilisation, voulaient protester contre la réforme de l'assurance chômage annoncée par la nouvelle coalition gouvernementale (droite) qui, selon eux, remettait en cause aussi bien le « modèle danois » de flexicurité qu'une partie des déductions fiscales liées à la syndicalisation. Les deux centrales se sont rapprochées en créant ensemble un groupe de mobilisation sur *Facebook* qui accueillait à l'automne 2010 plusieurs dizaines de milliers de sympathisants. Les actions locales s'appuyant sur de tels groupes se sont multipliées. En Suède également, les syndicats se penchent sur l'usage des ressources du *web* pour reconquérir

les adhérents, notamment parmi les jeunes, particulièrement touchés par le chômage et peu concernés par les accords de crise passés entre les organisations syndicales, l'État et les employeurs. Le pays n'a pas connu de spectaculaires mobilisations en 2010 bien que les relations « au sommet » entre les acteurs du partenariat historique poursuivent leur lente dégradation. La Finlande présente une évolution plus tendue avec de nombreux conflits. Les rapports se sont envenimés au sein du tripartisme traditionnel depuis la décision prise en 2008 par les employeurs de rompre les accords salariaux centralisés. Le cycle de négociations qui s'est achevé en mai 2010 a été très long et traversé d'un nombre inhabituel de grèves (aéroports, dockers, transports routiers, commerce, industrie alimentaire), certaines entreprises tentant même au cours de la dernière année d'utiliser des briseurs de grève. En Norvège, le long conflit des collectivités territoriales en 2010 a amplifié une tendance à la croissance des grèves survenues à l'occasion du renouvellement des contrats salariaux en 2010. Mais rien n'est venu mettre en péril un système coopératif dont tout le monde s'est accordé à nouveau à reconnaître la valeur en temps de crise.

### *Chez les derniers entrants*

Les systèmes de relations professionnelles des derniers pays entrés dans l'UE ne sont pas très éprouvés, ils restent même dans l'ensemble embryonnaires. À part la Slovaquie qui a rejoint le peloton des pays développés, il est vain de chercher dans la plupart des autres des formes stabilisées de tripartisme ou même de coordination sectorielle durable. Les plans annoncés pour faire face aux effets de la crise ont suscité des réactions de mécontentement auxquelles les syndicats ont tenté de donner forme. En République tchèque, une importante manifestation a été organisée à Prague le 21 septembre 2010, appelant les agents du secteur public à protester contre les coupes drastiques opérées dans les budgets. Bien qu'elle ait semblé moins affectée par la crise (Portet, 2009), la Pologne connaissait au même moment – le 22 septembre – une journée d'action portée là aussi par les fonctionnaires et les salariés des entreprises détenues par l'État. Les coupes dans les budgets publics ont été une cause de rapprochement entre les syndicats polonais qui se sont retrouvés ensemble, ce qui est rare, dans les objectifs de la CES en manifestant également le 29 septembre. En Roumanie, qui a connu également des mesures de rigueur budgétaire radicales (réduction des salaires de 25 % dans la Fonction publique, de 15 % sur les retraites), les syndicats ont tenté d'organiser la mobilisation au printemps 2010 : le 19 mai, 40 000 personnes s'étaient rassemblées à Bucarest pour protester contre les mesures d'austérité imposées par le FMI et l'UE. Plusieurs manifestations ont suivi et une grève générale a été entamée dans le secteur public le 31 mai. Les syndicats ont dû cependant constater l'échec de ces tentatives qui n'ont guère entravé la marche des réformes.



Deux des trois pays Baltes sont engagés eux aussi dans une cure d'austérité radicale <sup>7</sup>. En Lettonie, une dose supplémentaire était administrée le 1<sup>er</sup> juillet 2010, avec une baisse des salaires des fonctionnaires (- 20 %), une diminution des retraites (- 10 %), la réduction des allocations familiales et une augmentation de l'impôt sur le revenu. En Lituanie voisine, des mesures similaires étaient prises au même moment (- 13 % de salaires pour les fonctionnaires, report de l'âge de la retraite à 65 ans). Les syndicats des deux pays ont tenté une coordination « pan-balte » en organisant à plusieurs reprises des mobilisations concertées entre janvier et l'été 2010, à Riga (Lettonie) puis à Vilnius (Lituanie). À l'automne 2010, ces grèves et ces manifestations n'avaient pas fait reculer les gouvernements mais n'avaient pas non plus touché le grand nombre des travailleurs mobilisables.

D'autres pays [...] ne présentent pas de profil particulier de conflictualité propre à cette année 2010. Ainsi la Turquie, particulièrement affectée par la crise en 2008, a connu un recul social de grande ampleur aggravé par l'absence d'amortisseurs sociaux. Si le mécontentement de la population trouve à s'exprimer à travers la presse, la restriction des droits collectifs n'a pas permis son expression dans la mobilisation sociale et pas même dans un débat politique peu orienté, en général, vers les questions sociales. Le mouvement syndical, particulièrement contraint dans ses moyens d'action, a cependant dénoncé dans les mêmes termes que ses homologues de l'Union européenne une politique de rigueur aveugle et dangereuse.

### **Fragilité et résilience des relations professionnelles**

Dans la plupart des pays observés, des plans ou des mesures de restriction de droits sociaux ou salariaux ont été annoncés ou mis en œuvre au cours de l'année 2010, ce qui a déplacé le fragile équilibre privilégié au cours de la période 2008-2009. Certaines de ces mesures ont été présentées pour de courtes périodes, d'autres promettent de longues années d'austérité. En maints endroits, elles ont provoqué des colères, des manifestations et une montée des grèves. Mais outre qu'on a bien des difficultés à mesurer l'ampleur de ces protestations, la question se pose du statut de cette conflictualité instantanée au regard des trajectoires de longue durée des systèmes de relations professionnelles. Les réactions sociales ont, d'un pays à l'autre, quelques traits communs mais elles présentent également une très grande hétérogénéité de statut au regard des traditions politiques et des pratiques sociales légitimes dans les différents pays. La tripartition utilisée ci-dessus (pays de « l'ancienne Europe » particulièrement touchés, pays de moindre rigueur, pays d'adhésion récente) n'est qu'une commodité d'exposition et ne revêt aucun caractère heuristique. Au moment de la synthèse, il convient de distinguer les pays selon la trajectoire de leur modèle social pour tester la résistance des arrangements sociaux antérieurs ou, au contraire, leur altération au cours de la dernière année. [...]



### *Glissements progressifs et résistances formelles*

Dans un rapport pour le BIT rédigé en 2009, Jacques Freyssinet distinguait entre les pays dotés d'une tradition et d'institutions tripartites, ceux où le tripartisme est assuré par une combinaison moins explicite entre la négociation interprofessionnelle et les politiques publiques, ceux enfin « où les rapports entre les trois acteurs s'établissent de manière pragmatique et discontinue, souvent informelle, en fonction des dossiers et des circonstances » (Freyssinet, 2010). Dans le bilan établi à ce moment de la crise, l'auteur concluait que le passage de la phase 1 (sauvetage des banques, mesures d'attente ou de relance) à la phase 2 (réduction drastique des déficits publics) s'était accompagné d'une dégradation de la capacité de ces modes de gestion tripartites à assurer une convergence suffisante des positions respectives de leurs acteurs. Le propos était nuancé par le rappel de la grande variété des situations nationales.

Selon Udo Rehfeldt (2009), six pays pouvaient encore en 2009 être classés dans la catégorie des relations « tripartites institutionnalisées » : Belgique, Pays-Bas, Norvège, Finlande, Autriche, Irlande. La Suède et le Danemark, habituellement rangés dans cette catégorie, devaient désormais être considérés autrement, dans la catégorie des relations tripartites « occasionnelles ». Les quatre premiers faisaient preuve en 2008 et 2009 – et toujours en 2010 – d'une certaine résistance. Le domaine d'application de la relation tripartite s'est toutefois amenuisé en 2010 : la relation demeure mais sur un mode atténué. Elle ne survit la plupart du temps que par la volonté des syndicats qui acceptent, pour ce maintien, que quelques points importants soient écartés de la confrontation, soit pour maintenir coûte que coûte la possibilité de faire avancer certains sujets jugés stratégiques (le statut des employés en Belgique, par exemple), soit pour maintenir une pression centralisée sur les politiques publiques. En Finlande, le tripartisme a laissé de côté la négociation centralisée des salaires (sujet à contentieux) pour se concentrer sur des thèmes comme la précarité des statuts de salariés.

Aux Pays-Bas, l'installation en octobre 2010 d'un gouvernement soutenu par l'extrême droite a réduit l'espace de régulation tripartite. La suspension provisoire des accords de sommet n'a pas aboli pour autant les accords de modération salariale conclus en 2009, même s'il est probable que les relations entre le gouvernement et les syndicats vont traverser une période de tension.

L'Autriche et l'Irlande présentent un profil différent. Dans la première, la coordination générale sur les salaires a été abandonnée (Dufour, 2009) mais les syndicats se sont déclarés satisfaits de celle construite dans les branches en 2010, tandis que des accords partiels ont été conclus dans un cadre tripartite comme celui sur le statut des salariés immigrés à qualifications élevées. L'Irlande a manifestement quitté le cadre du tripartisme mais rien ne permet d'affirmer qu'il s'agit là d'une évolution structurelle. Dans le contexte

d'adoption de plans drastiques à répétition où son avis n'était jamais requis, l'ICTU alliait à la fois une condamnation sans ambiguïté des arbitrages du gouvernement et le maintien sur d'autres points des modalités (des apparences ?) d'un dialogue social. À la fin de 2010, le terrain se déplaçait sur le plan politique : l'ampleur de la crise sans fin du système bancaire et l'arrivée des institutions internationales pour « sauver » les finances du pays ont transformé une réaction sociale en problème majeur de souveraineté porteur de tensions politiques.

Un second groupe de pays est classé par Freyssinet (2010) et Rehfeldt (2009) dans une catégorie intermédiaire articulant les relations bi- et tripartites : on y trouve la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Ces quatre pays ont montré en 2010 une dégradation spectaculaire de la relation au sommet sans que la densité des relations bipartites ait pris le relais. À l'opposé de l'Italie, les syndicalismes habituellement divisés de la France et du Portugal ont trouvé un terrain d'entente contre les politiques gouvernementales soutenues par le patronat tandis que les syndicats espagnols serraient les rangs et prenaient leur distance avec le gouvernement.

En Italie, la dégradation est surtout spectaculaire dans le camp syndical puisqu'un accord tripartite sur la décentralisation de la négociation collective avait été conclu en janvier 2009 par les seules CISL et UIL, isolant la CGIL. 2010 a approfondi la faille entre les organisations puisque les importantes mobilisations organisées par cette dernière en 2010 ont suscité des ripostes dans l'autre partie du camp syndical. Même si la CGIL a conservé une nette prééminence dans les mobilisations, elle ne peut prétendre obtenir ainsi un pouvoir accru pour imposer des compromis négociés.

Dans les pays à concertation « occasionnelle » où se classent désormais la Suède et le Danemark, l'année 2010 n'a pas créé « d'occasions » particulières. La Suède est passée pour l'heure au « tout entreprise » agrémenté de quelques accords sectoriels sur les salaires ou les accidents du travail. En Allemagne, la négociation sectorielle sur les salaires a repris son cours mais elle cohabite de plus en plus avec une dense négociation d'entreprise (voir *infra*).

On a évoqué plus haut la situation des pays d'Europe centrale et orientale non pris en compte par les auteurs cités. On ne peut parler ici de tradition ou même de trajectoire tant les systèmes de relations professionnelles manquent d'assise, à supposer que l'on puisse même parler de « système ». Dans ces pays, les accords enregistrés occasionnellement dans le passé n'ont pas créé d'empreinte durable. La situation économique et sociale que traverse la plupart d'entre eux ne constitue pas, à court terme, un cadre favorable à une telle expansion et ce d'autant que la dynamique n'est plus de ce côté-là dans le reste du continent.

Au total, le nombre des pays où le tripartisme a reculé au cours de l'année 2010 s'est plutôt accru et, selon les différents scénarios à venir, ce nombre

pourrait bien se gonfler encore. Même là où la concertation est moins inscrite dans les relations sociales traditionnelles, un glissement est perceptible. Ces évolutions toutefois ne préjugent pas d'une dégradation généralisée des modèles de relations professionnelles. Les mesures prises ou annoncées en 2010 étaient assez radicales dans nombre de pays et l'espoir de les faire avaliser par les organisations syndicales était d'autant plus réduit que peu de contreparties étaient envisagées. Un autre facteur peut renvoyer aux systèmes de contraintes qui pèsent sur les gouvernements d'un certain nombre de pays, notamment les pressions émanant de pays plus influents ou des institutions internationales (Union européenne, Banque centrale européenne, Eurogroupe ou Fonds monétaire international). Les pays les plus « petits » de l'Union, ceux qui dépendent encore de mécanismes de transferts, n'ont pas l'entière liberté de choix de leur politique comme le montre à l'envi l'exemple du Portugal depuis plusieurs années<sup>8</sup>. Ces contraintes externes peuvent être telles que la marge de manœuvre manque pour entretenir la production de compromis nationaux. Là où ces marges existent, par exemple au Luxembourg, le gouvernement a accepté de reprendre sa copie à la suite d'une manifestation très suivie en septembre 2010, quitte à voir le patronat se désolidariser de l'accord finalement conclu. Cette configuration est rare, l'ampleur des manifestations suscitées par les rebonds de la crise n'a qu'en peu d'endroits conduit à des modifications substantielles des projets annoncés. Mais la situation économique du Grand-duché n'est pas celle de l'Irlande ou de l'Espagne.

### *De nouvelles stratégies syndicales dans la crise ?*

La question de la stratégie se pose pour nombre de syndicalismes qui peinent à légitimer leur rôle dès lors que les échanges institutionnalisés ont tendance à délaissier les éléments centraux du rapport salarial. Ils tendent par ailleurs à maintenir des franges croissantes du salariat à l'extérieur des arrangements négociés.

Malgré des changements récents, les syndicats ont du mal à dépasser la représentation des groupes dits « centraux » du salariat. Les accords de crise de 2009 (en particulier le chômage partiel ou le « court travail ») avaient tendance à protéger ces groupes noyaux qui constituent par ailleurs souvent le cœur de l'implantation syndicale (Hege, 2009). Une tendance émerge cependant depuis quelques années, qui mettra sans doute du temps à se généraliser mais qui révèle une prise de conscience : en 2010, outre le cas d'IG-Metall en Allemagne (voir *supra*), en Finlande, les trois confédérations ont fait avancer le contrôle des contrats à durée déterminée au sein d'une commission tripartite *ad hoc* ; LO Norvège veut étendre les droits de participation des travailleurs aux entreprises de trente à cinquante salariés. Plus généralement, les syndicats nordiques, soucieux d'attirer les jeunes, cherchent les moyens de réduire les

segmentations du salariat <sup>9</sup>. Au Portugal, la CGTP-In resserre ses liens avec les mouvements de précaires. Des tendances de ce type prennent de l'essor, mais d'autres franges du salariat (ou hors le salariat comme les différentes formes de travailleurs indépendants) restent encore éloignées de la représentation. Entrent en jeu des tensions entre un syndicalisme demeuré largement à base professionnelle et d'autres formes plus « sociétales » de syndicalisme, à l'image de la lutte menée par Ver.Di contre la chaîne commerciale Schlekler en Allemagne (Bispinck *et al.*, 2010). Ces différents constats suscitent en Allemagne un débat au sein du DGB, ils offrent des opportunités de nouvelles stratégies syndicales pour recouvrer de la puissance dans un contexte de décentralisation devenue structurelle.

Une autre opportunité de redéfinition stratégique est offerte par le caractère encore très national des syndicats quand les enjeux apparaissent manifestement de nature internationale ou au moins européens. Les politiques de réduction forcée de l'endettement public apparaissent propres à l'Union européenne. Alors que les syndicats disposent de longue date d'un outil à l'échelon communautaire, il est fréquent de constater le peu de place accordé en général par les syndicats nationaux à l'action propre au niveau de cet espace. À moins que la crise en cours ne soit précisément le point d'inflexion de cette tendance ?

### *Vers une reconfiguration des relations professionnelles ?*

Les évolutions des systèmes de représentation au cœur de cette nouvelle phase de la crise laissent apparaître deux tendances assez largement partagées, et qui pourraient œuvrer à une reconfiguration des systèmes : la première a trait à ce nouvel unilatéralisme des gouvernements, la seconde à la poursuite de la décentralisation de la négociation collective.

Le premier facteur d'ébranlement de ces grands systèmes d'échange provient du désengagement relatif de certaines parties prenantes. Le parcours rapidement esquissé ci-dessus montre un degré d'engagement tendancielle différent des acteurs de la relation tripartite. Un nombre croissant de gouvernements se sont passés en 2010 de toute concertation avec les organisations syndicales. Le patronat a en général soutenu les politiques conduites par les gouvernements, lesquelles allaient globalement dans le sens de ses positions, en continuant parfois de construire des accords, soit sur des sujets spécifiques, soit au niveau des branches, soit les deux. C'est bien souvent le seul attachement des syndicats à cette forme de régulation qui a permis son maintien.

L'exemple de l'Irlande a été cité. Cette position est partagée ailleurs, en Autriche, au Danemark, en Finlande, dans des pays où les relations sociales ne semblent plus entièrement contenues dans les appareillages sophistiqués des relations traditionnelles mais où les syndicats – et parfois eux seuls – sont attachés à leur existence. Le néo-corporatisme (et les formes d'échange qui

peuvent conceptuellement lui être rattachées) ne saurait reposer pourtant sur la détermination d'une seule des parties prenantes de la relation sociale, si ce n'est d'une manière très provisoire. Il est donc important de savoir si cet unilatéralisme des gouvernements (en tous cas vis-à-vis des syndicats) constitue une parenthèse bientôt refermée ou une tendance de plus long terme.

Le deuxième facteur significatif d'érosion est la décentralisation de plus en plus poussée des lieux de la négociation, y compris dans les pays de tradition centralisée. En Suède, nombre d'accords sont produits au plus près des entreprises (Jolivet, Mantz, 2009) rompant avec une longue tradition de centralisation sectorielle.

L'une des premières mesures adoptées en Grèce en avril 2010 a été l'abrogation du principe qui voulait qu'un accord d'entreprise ne soit pas plus défavorable aux salariés qu'un accord sectoriel<sup>10</sup>. En Espagne comme en Pologne, les entreprises peuvent également désormais s'affranchir des accords salariaux sectoriels (Confédération européenne des syndicats, 2010). Les pressions exercées par le patronat en Allemagne depuis le début des années 1990 ont porté leurs fruits puisque la négociation d'entreprise s'y est développée malgré le maintien formel de la prééminence des accords collectifs sectoriels (Bispinck *et al.*, 2010). Ce processus, bien connu en France, a accompagné dans presque tous les pays où il s'est déployé un renforcement de la position des employeurs et un affaiblissement symétrique de la puissance des syndicats, ce qui permet d'avancer sans grand risque qu'il y a contribué. Il porte en lui une fragmentation de la représentation qui tend à affaiblir structurellement la capacité des syndicats à porter la coordination des objectifs de leurs membres (ou des salariés en général selon les traditions) au sein des institutions, qu'elles soient bi- ou tripartites, régulières ou occasionnelles. Udo Rehfeldt (2009) rappelle que le paradigme néo-corporatiste fondé par Philippe Schmitter en 1981 présupposait des acteurs centraux fortement constitués et une capacité égale de coordination de part et d'autre ; la reformulation opérée par Franz Traxler vingt ans plus tard avec l'émergence d'un « néo-corporatisme allégé » prenait en compte la décentralisation progressive de la négociation collective mais la caractérisation en termes de néo-corporatisme pouvait demeurer tant que les syndicats assuraient une coordination de cette décentralisation. On peut se demander si, dix ans plus tard, la décentralisation n'est pas en train de franchir un nouveau degré (du secteur vers l'entreprise) obligeant à une redéfinition des stratégies syndicales et à une nouvelle évaluation des dynamiques systémiques des anciennes formes de néo-corporatisme. Certes, le développement des arrangements d'entreprises n'abolit pas les régulations de degré supérieur mais il peut, selon les systèmes et selon les moments, permettre aux autres niveaux de jouer un rôle d'encadrement ou, au contraire, un rôle supplétif, offrant à nouveau de grandes variétés de types de régulation. Il est probable que l'hypothèse de nouvelles hétérogénéités trouverait là une confir-

mation. Le processus en cours s'apparenterait alors à une reconfiguration de l'échange social, la crise offrant l'occasion de sa reformulation.

\*\*\*

L'année 2010 attire l'attention par le changement brutal qui, dans un grand nombre de pays, a rompu avec les équilibres recherchés au cours de la période précédente. Les syndicats ont joué leur rôle, dans la négociation lorsqu'ils l'ont pu, dans la conduite de la protestation lorsque celle-ci s'est manifestée. Les gouvernements ont été moins empressés à solliciter leur soutien dans la mise en place de politiques à risque déflationniste élevé. Le patronat a continué de pousser ses pions parfois par la négociation mais plus souvent en se réfugiant derrière les dispositifs législatifs mis en place par les gouvernements et promus par les institutions internationales. Ainsi ont été annoncés ou mis en œuvre une flexibilité de plus en plus grande des marchés de travail et, dans de nombreux pays, un rapatriement dans l'entreprise de larges pans de la négociation collective.

L'injonction de réduire drastiquement les dépenses publiques a fait de l'emploi public la cible la plus fréquente des politiques mises en œuvre. Les gouvernements répètent avec une belle unanimité la nécessité de réduire le nombre de fonctionnaires quand ils ne basculent pas dans une dénonciation pure et simple du caractère parasitaire des dépenses publiques. De ce fait, les salariés du public ont constitué dans la plupart des pays le cœur des mobilisations et ce d'autant plus qu'ils sont devenus dans bien des cas le cœur de l'implantation des syndicats. La production d'une vision commune des réponses à la crise entre salariés du privé et salariés du public n'a pas été facilitée par cette nouvelle offensive idéologique.

Les mobilisations collectives ont été symboliquement importantes mais nombre d'entre elles ont été sans lendemain ou, lorsqu'elles se sont prolongées, sans prise réelle sur les décisions. Les syndicats restent confrontés à des difficultés stratégiques d'autant plus aiguës que les gouvernements n'ont nullement cherché à conforter leur rôle protecteur des salariés. Les grands systèmes de relations professionnelles gardent leur potentiel d'encadrement mais semblent se réduire à un ensemble de formes dont le contenu s'est manifestement déprécié. Moment d'une conjoncture défavorable ou déplacement structurel, d'autres bilans seront nécessaires pour apprécier une réalité complexe et mouvante.

La CES a durement condamné la politique mise en œuvre dans les États de l'Union. Elle s'est trouvée depuis le début de la crise de 2008 à l'unisson du discours de la quasi-totalité de ses affiliés et de l'opinion publique européenne, exigeant un nouveau « New Deal », demandant « un vaste programme de relance ; des États-providence plus forts ; [...] une réglementation efficace

des marchés financiers et une distribution équitable des richesses » (CES, 2010). Elle s'est prononcée également en faveur de l'adoption d'une taxe sur les transactions financières et a publié des argumentaires en direction de ses affiliés. Elle a organisé le 29 septembre 2010 une manifestation européenne (100 000 personnes à Bruxelles), qui se voulait aussi date convergente de manifestations nationales sur le territoire de l'Union. John Monks, son secrétaire général, a, à maintes reprises, affirmé le soutien de la CES aux manifestations et aux grèves. Jamais la CES n'aura eu un positionnement aussi distinct et aussi critique de la politique européenne. Demeure pourtant un goût d'inachevé dû à la faible pression exercée concrètement sur la politique européenne mise en œuvre sous la pression des « grands États » et par la Banque centrale européenne. Le débat sur les conditions d'une action stratégique en Europe se révèle d'une grande difficulté. Les organisations de la CES semblent lui accorder une importance accrue. Elle est sans doute l'une des conditions de la reconstitution de la légitimité et de la puissance du mouvement syndical dans la partie du monde qui l'a vue naître.

## Notes

- 1) Le TUAC (Trade Union Advisory Council) est la commission syndicale consultative auprès de l'OCDE.
- 2) Déclaration syndicale internationale pour le sommet du G 20 à Séoul ([www.tuac.org](http://www.tuac.org)).
- 3) *Gallup World Poll*, Data (2010), p. 38.
- 4) La confiance dans les gouvernements passe de 53 à 47 % entre 2006 et 2009 pour la moyenne des pays avancés et de 43 à 38 % dans les pays d'Europe et d'Asie centrale. Elle augmente plutôt dans le reste du monde, principalement en Asie. Le sentiment d'injustice passe de 18 à 25 % en moyenne pour les pays avancés et de 26 à 38 % dans les pays d'Europe ainsi que l'Asie centrale. International Institute for Labour Studies (ILO) d'après *Gallup World Poll*, Data (2009).
- 5) « ... malgré la purge administrée par le gouvernement de Georges Papandréou, le pays n'est pas à feu et à sang. La raison ? Des amortisseurs existent, qui atténuent la dureté des temps : le recours à la famille en cas de difficultés financières, la pratique – courante – d'un deuxième métier. Et, au-delà, l'importance de l'économie parallèle. Celle-là même que l'État cherche à faire disparaître », Tuquoi Jean-Pierre (2010), « Victimes de la crise, les Grecs se résignent à la précarité », *Le Monde*, 18 novembre.
- 6) *Tarifautonomie* désigne la sphère autonome de la négociation collective sans ingérence de l'État.
- 7) Le troisième pays Balte, l'Estonie, affiche une relative bonne santé économique. Son passage à l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 2011 se fait en affichant un budget équilibré et une dette publique la plus faible de l'Union européenne. Cette bonne santé n'exclut pas le recul des droits sociaux puisqu'une loi sur la flexicurité est venue en 2010 affaiblir les garanties collectives des salariés.
- 8) L'usage dans les cercles européens de l'acronyme PIGS montre bien qu'il existe des rapports de domination voire d'hégémonie entre partenaires réputés égaux par les traités.
- 9) La syndicalisation des femmes a largement progressé dans la plupart des pays, reflétant à la fois leur part croissante sur le marché du travail et la progression des emplois de service comme le montre l'enquête de l'Observatoire européen des relations industrielles (EIROnline, 2010a). C'est pourquoi la question de l'égalité salariale semble prendre de l'importance dans les stratégies syndicales (EIROnline, 2010b).
- 10) Sur la recommandation de l'Union européenne et du FMI, « le Parlement se prépare à voter une loi qui permettra aux entreprises de dénoncer les conventions signées avec les syndicats de branche s'ils les jugent trop contraignantes. Certaines firmes sont déjà passées à l'acte. », Savas Robolis, professeur d'économie à l'université d'Athènes, cité par Jean-Pierre Tuquoi, (2010) *op.cit.*



## Sources

- Bispinck Reinhard, Dribbusch Heiner, Schulten Thorsten, (2010), « Érosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre. Bureau international du travail (2010), *Rapport sur le travail dans le monde 2010 : D'une crise à l'autre ?*, [http://www.ilo.org/public/french/bureau/inst/research/summary\\_f.pdf](http://www.ilo.org/public/french/bureau/inst/research/summary_f.pdf).
- Confédération européenne des syndicats (CES) (2010), « Atteinte à la position de négociation des travailleurs européens », *Moniteur CES de l'austérité*, fiche thématique n° 3, etuc.org.
- Dufour Christian (2009), « La crise, rappel et mise à l'épreuve du partenariat social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.
- EIRO (2010a), « Trade union strategies to recruit new groups of workers », *EIROOnline*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/index.htm>, June.
- EIRO (2010b), « Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions », *EIROOnline*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/index.htm>, April.
- Freyssinet Jacques (2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », *Document de travail*, n° 12, Bureau international du Travail, Genève, mai, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/wp-12-final.pdf>.
- Hege Adelheid (2009), Éditorial « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.
- Hyman Richard (2001), *Understanding European Trade Unionism – Between Market, Class & Society*, Londres, Sage.
- Hyman Richard (2007), « How can Unions Act Strategically », *Transfer*, vol. 13, n° 2, p. 193-210.
- Jolivet Annie, Mantz Timothée (2009), « Suède, pas de consensus dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.
- Pernot Jean-Marie (2009), « Européanisation du syndicalisme, vieux débats nouveaux enjeux », in : *Politique européenne*, « Les syndicats à l'épreuve de l'Europe », Hassenteufel Patrick, Pernot Jean-Marie (dir.), n° 47, hiver.
- Portet Stéphane (2009), « Le dialogue social à l'épreuve de la crise économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.
- Raveaud Gilles (2009), « La fragile résistance des modèles nationaux à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.
- Rehfeldt Udo (2009), « La concertation au sommet toujours d'actualité face à la crise ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.