

La participation des partenaires sociaux à la gestion de la crise du COVID-19: le dialogue social tripartite en Espagne, en Italie et au Portugal

Sergio CANALDA CRIADO*

Résumé. *Les partenaires sociaux ont-ils été associés à la gestion de la crise du COVID-19? Pour le savoir, l'auteur observe les pratiques tripartites en Espagne, en Italie et au Portugal en 2020. Il recherche les variables économiques et politiques susceptibles d'avoir contribué au renouveau du dialogue social tripartite observé dans ces pays, par rapport à la crise économique précédente. L'abandon des politiques d'austérité et un sentiment de responsabilité partagé par les partenaires sociaux et les gouvernements semblent avoir contribué à la conclusion de plusieurs accords, de nature et de portée variables, mais qui permettent de conclure au renforcement du dialogue social au plus haut niveau.*

Mots-clés: *tripartisme, dialogue social, pacte social, Espagne, Italie, Portugal, COVID-19.*

1. Introduction

La crise économique et sociale engendrée par la pandémie de COVID-19 a mis à l'épreuve les institutions économiques et sociales qui fondent nos sociétés. Les États-providence, placés en première ligne, ont dû mobiliser leurs moyens et agir dans l'urgence, face à une situation inédite, que l'on n'avait pas anticipée, et qui a fait ressortir leur caractère indispensable.

Le marché du travail a été quasiment paralysé par la mise à l'arrêt des activités économiques. Différents mécanismes ont été déployés pour protéger

* Université Pompeu Fabra, Barcelone (Espagne); sergio.canalda@upf.edu. L'étude dont il est rendu compte ici a été menée à bien dans le cadre d'un projet intitulé «Condiciones de trabajo decente en el marco de la Estrategia de Transición Justa» (réf. PID2019-108628GB-I00, plan national pour la recherche, le développement et l'innovation du ministère des Sciences, de l'Innovation et des Universités espagnol).

Les articles paraissant dans la *Revue internationale du Travail* n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Titre original: «La participación de los agentes sociales en la gestión de la crisis de la COVID-19: el diálogo social tripartito en España, Italia y Portugal» (*Revista Internacional del Trabajo*, vol. 141, n° 1). Traduit par la rédaction. Également disponible en anglais (*International Labour Review*, vol. 161, n° 1).

© Auteur(s), 2022.

© Compilation et traduction des articles: Organisation internationale du Travail, 2022.

l'emploi: la flexibilité interne, les prestations de protection sociale et des mesures de soutien aux entreprises (BIT, 2020a; FMI, 2020). Dans les débats sur les mesures à mettre en œuvre pour promouvoir la relance économique et sociale, l'attention a porté, notamment, sur celles qui visaient à redynamiser le marché du travail. C'est à ce titre que l'on doit s'interroger sur le rôle des partenaires sociaux dans le contexte de la pandémie.

L'expérience a montré que le tripartisme contribue effectivement à forger un consensus sur l'action publique, et ce parce qu'il permet aux partenaires sociaux de participer à la prise de décisions sur les politiques de lutte contre la crise. Cette institution est du reste considérée comme légitime et souhaitable dans de nombreux systèmes démocratiques européens. Lors de la crise du COVID-19, plusieurs accords tripartites ont été adoptés rapidement¹, une situation qui contraste avec ce que l'on avait pu observer lors de la crise de 2008, marquée au contraire par un recul du dialogue social. Ce changement de dynamique, par rapport à une autre crise, certes moins grave que l'actuelle, mais au cours de laquelle la nécessité de mesures socio-économiques avait été tout aussi impérieuse, peut être mis sur le compte de l'apparition de circonstances propices au dialogue social tripartite, mais aussi de la disparition d'autres éléments qui lui étaient défavorables.

Dans notre étude, nous partons du principe que les pactes sociaux conclus pendant la crise du COVID-19 relèvent du modèle du «corporatisme de crise» décrit par Urban (2015, p. 278), c'est-à-dire qu'ils reflètent un contexte macroéconomique particulier qui fait bouger les lignes de fracture et le rapport de force entre les acteurs participant au dialogue social tripartite. De ce point de vue, l'analyse que nous nous proposons de mener repose sur l'idée que l'urgence sociale et économique créée par la pandémie a joué un rôle clé et favorisé la participation des partenaires sociaux aux processus décisionnels et la conclusion de pactes sociaux. Mais cette urgence ne suffit pas à expliquer pourquoi la riposte à la crise s'est appuyée sur le dialogue social tripartite dans certains pays. Pour bien comprendre les choses, il faut faire une observation supplémentaire, à savoir que, dans le contexte actuel, les pays européens n'ont pas privilégié, comme ils l'avaient fait autrefois, la voie de l'austérité, un choix qui avait durci les relations entre organisations syndicales et gouvernements à l'époque. Ce sera là le point de départ de notre analyse, puisque nous postulons que c'est cet abandon des politiques d'austérité au sein de l'Union européenne (UE), associé à d'autres facteurs politiques et institutionnels, qui a contribué à la réapparition des pactes sociaux tripartites.

Cette introduction étant faite, nous organiserons la suite de notre démonstration en trois parties. Pour commencer (titre 2), nous définirons brièvement le concept de dialogue social tripartite en tant qu'objet d'analyse et nous rappellerons les origines du corporatisme de crise, modèle apparu dans le contexte particulier de la crise de 2008, mais dont la diffusion a été entravée par les politiques d'austérité. Dans la partie suivante (titre 3), nous présenterons les accords signés

¹ Voici la liste (peut-être non exhaustive) des pays qui ont signé de tels accords pendant la crise actuelle, selon les données d'Eurofound (2020a): Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Irlande, Luxembourg, Malte et Portugal.

en Espagne, en Italie et au Portugal pendant la crise du COVID-19, en analysant leurs caractéristiques à la lumière de l'évolution du tripartisme depuis le milieu du XX^e siècle. Dans la dernière partie (titre 4), nous recenserons les éléments qui ont contribué à la nouvelle vitalité du tripartisme dans les pays à l'examen, puis nous présenterons, en guise de conclusion, quelques observations sur l'apport du dialogue social tripartite en temps de crise.

2. Le tripartisme comme objet d'étude et l'avènement du corporatisme de crise

2.1. Tripartisme, dialogue social et pacte social: définition des concepts

Pour analyser la façon dont les partenaires sociaux et les gouvernements interagissent, en vue de parvenir au consensus sur l'action publique ou l'organisation des relations collectives de travail, les chercheurs ont utilisé des perspectives diverses. Dans les textes sociologiques ou juridiques sur la question, le terme «dialogue social», au sens de dialogue tripartite, revient fréquemment, de même que le mot «tripartisme» (Fashoyin, 2004 et 2005; Katz, 2004; Ghellab, 2009; Hai-peter et Lehndorff, 2009, Ghellab et Papadakis, 2011, La Hovary, 2015). Quant à l'expression «pacte social», on la retrouve plutôt sous la plume de spécialistes des sciences politiques (Rhodes, 1998 et 2001; Avdagic, Rhodes et Visser, 2005; Hancké et Rhodes, 2005; González Begega et Luque Balbona, 2015), qui utilisent «dialogue social» de façon plus parcimonieuse, par exemple pour désigner la concertation institutionnalisée au niveau européen (Gorges, 2001).

Dans notre analyse, nous parlerons indifféremment de «dialogue social tripartite» et de «tripartisme», termes auxquels nous associons la définition suivante, fournie par l'Organisation internationale du Travail (BIT, 2018, p. 3): «dialogue permettant au gouvernement, aux employeurs et aux travailleurs (par le biais de leurs représentants) de s'exprimer sur un pied d'égalité et en toute indépendance en vue de rechercher des solutions à des problèmes d'intérêt commun». En outre, nous désignerons par les termes «pacte social» ou «accord social» le résultat de cette concertation. Ce qui nous intéressera ici, c'est de montrer que la recherche de compromis organise au premier chef cette interaction. Dans cet esprit, nous mettrons l'accent sur l'analyse du processus qui permet de parvenir à une convergence des points de vue (*shared understandings* chez Natali et Pochet, 2009, p. 150), processus visant aussi, dans l'analyse de González Begega et Luque Balbona (2015), l'élaboration d'un consensus sur l'action publique.

Par ailleurs, nous axerons notre recherche sur le dialogue social qui se tient «au plus haut niveau» (BIT, 2018, p. 3) – trait commun à la plupart des études –, en établissant une distinction avec les processus tripartites que l'on peut rencontrer au niveau sous-national². De leur côté, Baccaro et Galindo (2017, p. 1) définissent les pactes sociaux comme les accords «au sommet» (*peak-level agreements*), signés par le gouvernement, les syndicats et le patronat, voire, dans

² On se reportera à López López et Canalda Criado (2021) pour une analyse des processus tripartites au niveau sous-national.

certains cas, par des organisations de la société civile, tout en se demandant dans quelle mesure ceux-ci permettent de concilier des objectifs différents, tels que la croissance économique, la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités.

Enfin, même si nous mettons l'accent plutôt sur les processus qui débouchent effectivement sur la conclusion d'accords tripartites, il faut tenir compte également, quand on s'intéresse au dialogue social tripartite, de ceux qui n'atteignent pas cet objectif, c'est-à-dire des situations dans lesquelles le gouvernement ouvre effectivement la négociation, sans que celle-ci aboutisse. Natali et Pochet (2009, p. 148) rangent aussi parmi les pactes sociaux les accords informels liant le gouvernement et les représentants d'«intérêts organisés» (*organized interests*). Quant à Hancké et Rhodes (2005, p. 201), ils opèrent une distinction entre les accords «qui font la une» (*headline social pacts*) et ceux qui sont conclus de façon beaucoup plus discrète et restent «dans l'ombre» (*shadow pacts*). Enfin, nous n'avons pas tenu compte de la teneur des accords eux-mêmes pour savoir s'il fallait les inclure dans l'analyse, mais nous soulignons que la plupart des auteurs ne rangent parmi les pactes sociaux que ceux qui portent sur plusieurs domaines d'action interdépendants (Natali et Pochet, 2009) ou qui présentent un caractère multidimensionnel (Freyssinet, 2010, p. 4).

Maintenant que nous avons défini l'objet de notre étude, nous devons situer le contexte, en retraçant l'évolution du dialogue social tripartite pendant la première décennie du XXI^e siècle et la crise de 2008, qui constitue le point de comparaison à partir duquel nous commentons la crise actuelle, puisque c'est à ce moment-là que le corporatisme de crise fait son apparition, dans un contexte marqué par ailleurs par un essoufflement du tripartisme.

2.2. L'apparition du corporatisme de crise et les obstacles à la diffusion du modèle

Lors de la crise de 2008, le tripartisme semblait compromis: la situation économique particulièrement difficile créait en effet un contexte inédit pour la conclusion d'accords tripartites. Cependant, si nous considérons la situation immédiatement antérieure à cette crise, nous pouvons affirmer que ce n'est pas celle-ci, du moins au début, qui met un coup d'arrêt au dialogue social tripartite en Europe³. C'est plutôt à partir du début de la crise de la dette publique, en 2010, que le tripartisme s'essouffle véritablement (voir Degryse, 2012), alors que d'autres mécanismes se développent pour définir les programmes de réforme associés aux politiques d'austérité⁴. Selon Guillén et Pavolini (2015, p. 153), dans

³ Pour Hyman (2010, p. 7), l'essoufflement du dialogue au plus haut niveau est perceptible en 2008 déjà dans la majorité des pays où les pactes nationaux jouent traditionnellement un rôle important (exception faite de la Belgique).

⁴ Pendant la période 2010-2014, l'intervention (unilatérale) des gouvernements dans les relations professionnelles devient bien plus fréquente. Par rapport à la première étape de la crise, soit entre 2008 et 2009, le dialogue social joue un rôle beaucoup moins important dans la définition des réformes structurelles et des plans de rééquilibrage budgétaire (Commission européenne, 2015, p. 13). Par ailleurs, les politiques d'austérité ont été associées à plusieurs réformes dans le domaine du travail et de la protection sociale, dont certaines découlaient des recommandations faites aux pays dans le cadre du Semestre européen (cycle de coordination des politiques au sein de l'UE) (voir Clauwaert (2014) et Clauwaert et Schömann (2012)).

un contexte marqué par une «tension permanente», où le principal souci était d'obtenir des soutiens financiers, le pouvoir politique s'est concentré et centralisé au sein des gouvernements, qui ont justifié la réduction des dépenses sociales en affirmant que c'était «la seule solution», aux dépens de la concertation, notamment avec les syndicats. Qui plus est, certains auteurs ont montré qu'en affichant publiquement leur volonté de promouvoir ou, au contraire de refuser, le dialogue social, les gouvernements cherchaient parfois à accroître leur crédibilité et à légitimer leur action aux yeux des créanciers internationaux et autres acteurs du marché (Tassinari, 2020, p. 3).

Aujourd'hui, on assiste à un renouveau du tripartisme, et ce alors que la crise actuelle semble plus grave que celle de 2008. En effet, en 2020, le produit intérieur brut (PIB) était en net recul par rapport à 2019, aussi bien à l'échelle de l'UE-27 (avec une baisse de -5,9 pour cent) que dans les trois pays traités ici (-10,8 pour cent en Espagne, -8,9 pour cent en Italie et -8,4 pour cent au Portugal)⁵. Lors de la crise de 2008, et comme le montre la figure 1, la contraction du PIB avait été moins marquée, que l'on considère l'année 2009⁶ ou 2011. Ainsi, en 2010, on observe un retour à la croissance, moins marqué toutefois en Espagne (avec +0,2 pour cent, contre +1,7 pour cent pour l'Italie et le Portugal). Ensuite, les trois pays enchaînent deux années de récession – celle-ci étant toujours plus faible, cependant, que celle qui a suivi l'apparition du COVID-19 –, ce qui donne trois années de valeurs négatives pour l'Espagne (-0,8 pour cent en 2011, -3 en 2012 et -1,4 en 2013) et pour le Portugal (-1,7 pour cent en 2011, -4,1 en 2012 et -0,9 en 2013), et deux pour l'Italie (-3 pour cent en 2012 et -1,8 en 2013).

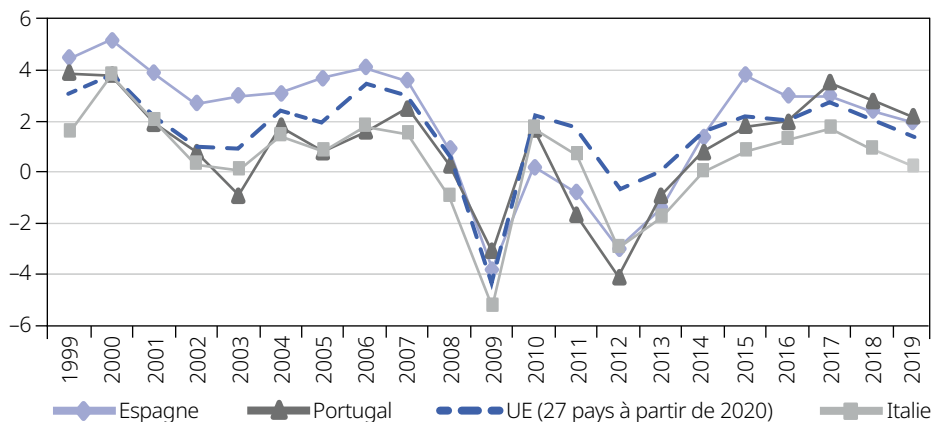
En 2009, la situation économique, pourtant très difficile si l'on en croit le recul du PIB, n'a pas empêché plusieurs expériences tripartites, que nous pouvons rattacher au nouveau modèle du corporatisme de crise, observé en Allemagne pour la première fois. Urban (2012) explique à ce sujet que, dans ce pays, le poids de l'État et des syndicats s'est affirmé, dans un scénario bien éloigné du «corporatisme concurrentiel» (*competitive corporatism*) défini par Rhodes, autre système dans lequel les pratiques tripartites s'inscrivent dans un rapport de force déséquilibré, défavorable au gouvernement et aux syndicats et favorable au capital, où les pactes sociaux servent l'intérêt du marché (Rhodes, 2001, p. 166). Dans le corporatisme de crise décrit par Urban (2012, pp. 230-231), au contraire, les syndicats tendent à «modérer» les stratégies déployées par les entreprises pour survivre, et les pactes sociaux sont une alliance «d'urgence» dans des contextes de crise.

Pourtant, le modèle du corporatisme de crise ne s'est pas diffusé largement lors de la crise de 2008, et il ne s'est pas pérennisé non plus. Il s'exporte certes en dehors de l'Allemagne, dans les pays du nord de l'Europe et en Autriche, mais pas dans la périphérie européenne, où les effets de la crise et l'asthénie (voire la paralysie) des mécanismes de concertation institutionnels ont empêché son

⁵ Données d'Eurostat (2021) pour 2020 (taux de croissance du PIB réel (en volume) en 2020, en pourcentage par rapport à la période précédente).

⁶ L'Italie avait déjà enregistré un taux de croissance annuelle du PIB négatif en 2008 (avec -1,0 pour cent).

Figure 1. Taux de croissance annuel du PIB aux prix du marché



Source: Représentation de l'auteur à partir de données d'Eurostat (2021).

développement (Müller et Platzer, 2018, p. 319). En outre, même dans l'exemple allemand, il n'a pas duré (Rathgeb et Tassinari, 2020) et il est resté moins formel et plus fragile qu'à d'autres périodes (Brinkmann et Nachtwey, 2013).

Cela dit, Glassner et Keune (2010, p. 6) estiment que la crise financière a ravivé les débats tripartites sur l'ensemble du territoire européen, au moins dans un premier temps. Mais, par la suite, les choses ont changé, au fur et à mesure que les gouvernements coupaient dans les dépenses publiques, au nom de politiques d'austérité qui réduisaient la portée des processus de dialogue social. Dans ce sens, même si les mesures visant à assainir les finances publiques n'ont pas eu partout les mêmes effets sur le tripartisme (Tassinari et Donaghey, 2020), la Commission européenne indique que le recul du dialogue social observé entre 2010 et 2014 marque une rupture avec la tradition des pactes sociaux et de la coopération tripartite entre le gouvernement et les partenaires sociaux. De même, on peut estimer que les protocoles d'accord signés avec Chypre, la Grèce, l'Irlande et le Portugal, qui prévoyaient tous pourtant que les gouvernements devraient consulter les partenaires sociaux lors de la mise en œuvre des programmes prévus – et envisageaient même la conclusion d'accords tripartites pour certains – ont plutôt nui au dialogue social en définitive, en creusant le fossé entre syndicats et gouvernements (Commission européenne, 2015, pp. 12-13).

Pour conclure, on peut dire que, dans un premier temps (2008 et 2009), la crise économique et les politiques budgétaires expansionnistes ont créé des conditions propices à l'apparition d'un corporatisme de crise et, dans certains cas, à la conclusion de pactes tripartites, mais qu'ensuite, à partir de 2010, le dialogue social a fait les frais des politiques d'austérité. L'exemple de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal, que nous analysons dans le présent article, permet de repérer trois évolutions distinctes dans un contexte marqué par une logique d'austérité. Au Portugal, pour commencer, le gouvernement obtient une aide financière de l'UE (par l'intermédiaire du Fonds européen de stabilité financière) et du Fonds monétaire international (FMI) en 2011. Quant à l'Espagne, elle bénéficie d'un plan de sauvetage en 2012, dans le cadre du Mécanisme européen

de stabilité, qui doit permettre au pays de recapitaliser son système bancaire (même si des politiques d'austérité étaient déjà en vigueur depuis 2010; voir Banyuls et Recio, 2015, pp. 46-47). Enfin, l'Italie, qui n'avait pas sollicité d'aide financière directement, a été contrainte de procéder à un certain nombre de réformes structurelles sous peine de devoir solliciter formellement l'intervention du FMI (Sacchi, 2015). Malgré ces différences, les mesures mises en place au nom de l'austérité ont eu des effets similaires sur le tripartisme dans les trois pays, comme nous le verrons plus bas.

3. Les pactes tripartites pendant la crise du COVID-19 en Espagne, en Italie et au Portugal

3.1. L'héritage du passé: un tripartisme mis à mal par la crise de 2008

Dans les années 1990, plusieurs pactes sociaux sont conclus dans les trois pays à l'examen, malgré le contexte politique antérieur (Commission européenne, 2015, p. 28). Dans une typologie des pays selon la nature de ces pactes, Avdagic (2011, p. 26) range l'Italie et le Portugal dans un premier groupe, celui des pactes tripartites de large portée, et l'Espagne dans un deuxième (où elle se trouve isolée), celui des pactes plus restreints, dont les dispositions portent uniquement sur les questions relatives au marché du travail ou aux politiques sociales. Cependant, cette autrice relève un trait commun aux trois pays, à savoir que tous leurs pactes ont été conclus dans un contexte caractérisé par un fort niveau d'inflation ou d'endettement, un gouvernement en position de faiblesse et un niveau de centralisation intermédiaire de la négociation (*ibid.*, p. 36). De leur côté, Luque Balbona et González Begega (2015) rassemblent tous ces pays dans un même groupe, celui du pluralisme intermédiaire ou modéré, tout en signalant que les pactes sociaux qui y ont été conclus au cours des deux décennies précédant l'étude ont joué un rôle de coordination essentiel, à la fois pour les politiques relatives aux finances publiques et aux dépenses et à celles qui portaient sur les marchés du travail et la protection sociale (*ibid.*, p. 277). Freyssinet (2010, p. 17) estime pour sa part que ces pays se caractérisent par une articulation flexible entre relations bipartites et tripartites. Enfin, dans Eurofound (2015, p. 17), l'Espagne, l'Italie et le Portugal sont tous rangés dans le groupe des pays pour lesquels on observe un moindre poids du tripartisme dans la détermination des salaires à partir de la fin des années 1990, et ce malgré des différences sur d'autres points.

Après la création de l'Union économique et monétaire (UEM), Natali et Pochet (2009, pp. 161-163) estiment que le dialogue social se stabilise en Espagne, grâce à une convergence des points de vue sur les problèmes existants et la façon de les résoudre et une confiance accrue dans les négociations au plus haut niveau. Au Portugal et en Italie, cette communauté de vue sur la macroéconomie se serait au contraire «évaporée», si bien que la concertation aurait procédé par à-coups, et que l'on aurait plutôt observé des accords plus limités ou des décisions unilatérales⁷. Selon Hyman (2010, p. 7), après la crise de 2008,

⁷ Cette convergence des points de vue (*shared understanding*, en italique dans l'original) sur la situation économique est particulièrement visible dans les accords issus du dialogue social bipartite, conclus par les syndicats avec le patronat (voir Canalda Criado, 2016).

les tentatives visant à renouveler le pacte social existant ont échoué en Espagne, et ce dès 2009⁸, alors qu'au Portugal et en Italie le tripartisme est marqué par une fragmentation du mouvement syndical.

Pour ce qui est de l'évolution du tripartisme pendant la crise de 2008, plusieurs différences importantes apparaissent entre les trois pays. Au Portugal, les consultations tripartites semblent avoir été inégales et incomplètes: en 2008, un accord tripartite est certes conclu, mais avec l'União Geral de Trabalhadores (UGT) seulement, et pas la Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN), l'autre syndicat majoritaire. En revanche, les plans de lutte contre la crise de 2009 et 2010 n'ont pas fait l'objet de discussions tripartites formelles (Freyssinet, 2010, p. 24). Quand la crise a commencé à s'aggraver, en 2010, on a exploité deux accords avec les partenaires tripartites (un premier accord avec le gouvernement Sócrates datant de 2011 et un second avec le gouvernement de Passos Coelho signé en 2012) pour introduire les grandes modifications du droit du travail et du régime de relations professionnelles proposées dans la version initiale du protocole d'accord (Palma Ramalho, 2014, p. 149). Ainsi, selon la Commission européenne (2015), il faut considérer que le Portugal fait exception, au sens que l'on n'y retrouve pas d'affaiblissement des institutions de consultation tripartite consécutif à la crise, au moins pour ce qui a trait aux réformes du marché du travail. Mais nous soulignons à nouveau que les accords en question n'ont été signés que par l'UGT.

Dans l'exemple espagnol, comme Molina et Miguélez l'ont souligné (2014, p. 99), le gouvernement Zapatero a procédé de façon plus unilatérale à partir de 2010 – si l'on met de côté la conclusion, en 2011, d'un accord tripartite avec le patronat et les organisations syndicales les plus représentatives, c'est-à-dire les Comisiones Obreras (CCOO) et l'Unión General de Trabajadores (UGT). Avec le gouvernement Rajoy, la rupture avec la culture du dialogue social est définitive: à partir de 2012, les grandes réformes se font sans l'appui des partenaires sociaux, ce qui modifie profondément le modèle de négociation collective (Chacartegui Jávega, 2016) et conduit les syndicats à exprimer leur opposition publiquement (Eurofound, 2016b).

Enfin, dans le cas italien, l'évolution du dialogue social tripartite depuis le début de la crise financière de 2008 est marquée, notamment, par une fragmentation du mouvement syndical (Freyssinet, 2010; Hyman, 2010; Pedersini et Regini, 2014). Ainsi, l'organisation majoritaire, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), n'a signé ni le protocole de 2008 ni l'accord-cadre relatif à la réforme de la négociation collective de 2009, conclus uniquement avec la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL)⁹. Pedersini et Regini relèvent à cet égard (2014, p. 110) que ni le gouvernement de Berlusconi – jusqu'à 2011 – ni celui, technocratique, de Monti – de 2011 à 2013 – n'ont accepté la possibilité de vetos dans le cadre des consultations

⁸ La rupture des négociations sur la réforme du marché du travail, mise en œuvre en 2010, avant que le dialogue social n'ait pu aboutir, constitue un autre échec, commenté par Molina et Miguélez (2014, p. 99).

⁹ Selon Simonazzi (2015, p. 82), la négociation de ce dernier accord avait été lancée justement pour affaiblir les syndicats en isolant la CGIL.

tripartites. Pour ces auteurs, le rôle mineur du dialogue social dans les mesures adoptées pour faire face à la récession en Italie est imputable, en partie, à l'attitude de ces gouvernements successifs, pour qui la réalisation de négociations collectives largement représentatives et la conclusion d'accord de large portée ne revêtaient qu'une importance secondaire (Pedersini et Regini, 2014, p. 124). Qui plus est, le gouvernement Monti a affirmé très clairement que la conclusion de pactes sociaux avec les organisations syndicales n'était pas indispensable à l'application des réformes (Culpepper et Regan, 2014, p. 741).

Après 2014, le tripartisme a continué d'évoluer sur la même ligne (Molina et Guardiancich, 2017, p. 11): le dialogue social tripartite n'est reparti dans aucun des trois pays à l'examen, pas même en Espagne, qui affichait pourtant un taux de croissance relativement fort. Cependant, si l'Organisation internationale du Travail (OIT) fait état d'une rupture du dialogue social en Espagne et en Italie (BIT, 2018, p. 20), elle signale qu'au Portugal celui-ci, effectivement affaibli pendant la crise, a redémarré par la suite. Si on fait le décompte, on observe qu'il y a eu jusqu'à quatre accords au Portugal. Conclues en 2014, 2016, 2017 et 2018, et négociés dans le cadre de la commission permanente de concertation sociale du Conseil économique et social, ces accords ont été signés par le gouvernement portugais, les principales organisations patronales du pays et l'UGT, mais pas par la CGTP-IN. En Espagne, on relève plusieurs accords également, conclus de façon discontinue, à savoir deux en 2014, un en 2017 et un autre encore en 2018. Les CCOO et l'UGT figuraient parmi les signataires dans tous les cas. En outre, quand le parti socialiste est entré au gouvernement, en 2018, jusqu'à cinq groupes de négociation ont été convoqués. En Italie enfin, aucun accord tripartite n'a été signé entre 2014 et le début de la crise du COVID-19. Il semble donc bel est bien que les gouvernements de centre-gauche de l'époque (ceux de Letta, Renzi et Gentiloni) sont largement partis du principe que les périodes de crise ne pouvaient s'accommoder des «rites» de la concertation sociale, comme Regalia et Regini l'ont souligné (2018, p. 67)¹⁰.

3.2. Des pactes tripartites pour faire face à la crise du COVID-19

Malgré les différences mentionnées ci-dessus, les trois pays à l'examen se caractérisent tous par un regain de l'activité tripartite dans le contexte de la crise du COVID-19. Comme indiqué dans le tableau 1, deux accords ont été conclus en Espagne en 2020, dont l'un a été renouvelé à cinq reprises. En outre, dans ce pays, un groupe de négociation ad hoc a été convoqué. En Italie, on recense un protocole, signé par l'ensemble des organisations syndicales. Celui-ci a ensuite servi de base à la signature d'autres accords relatifs à différents secteurs. Au Portugal, un accord tripartite a également été conclu, certes sans l'appui de la CGTP-IN, dans un contexte dans lequel le dialogue entre les partenaires sociaux et le gouvernement était revendiqué. Nous présenterons maintenant les principales caractéristiques de ces différents accords.

¹⁰ Le gouvernement et plusieurs syndicats (CGIL, CISL et UIL) ont pourtant fini par conclure un accord en 2018, mais celui-ci était bipartite uniquement. Il portait sur les dispositions sociales devant être associées aux restructurations d'entreprises ordonnées après l'effondrement du pont de Gènes (voir Eurofound, 2019, p. 24).

Tableau 1. Accords tripartites conclus au début de la crise du COVID-19, Espagne, Italie et Portugal

Pays	Accord	Date
Espagne	Acuerdo Social en Defensa del Empleo	Mai 2020
	Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo	Juillet 2020
Italie	Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro	Mars 2020
Portugal	Declaração de Compromisso	Mai 2020

Avec ses deux accords, l'Espagne est le pays où la concertation a été le plus productive. Le premier de ces textes, dit «pour la défense de l'emploi» (Acuerdo Social en Defensa del Empleo) a été signé en mai 2020. Il visait à proroger, sous réserve de certaines modifications, les dispositions législatives mises en place au début de la pandémie, dont beaucoup avaient été proposées par les partenaires sociaux dans un accord bipartite conclu au mois de mars précédent. Ces dispositions visaient principalement à faciliter la suspension du contrat de travail, en introduisant des prestations de chômage spécifiques pour les travailleurs visés, et à réduire les charges sociales des entreprises. Cet accord a été renouvelé – sous réserve de quelques modifications – en juin et septembre 2020 puis en janvier, mai et septembre 2021, avec l'accord des principaux partenaires sociaux. Le second accord, destiné à soutenir la reprise économique et l'emploi (Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo) a été signé en juillet 2020. Il visait, entre autres choses, à relancer les travaux de plusieurs groupes de dialogue social, chargés notamment de débattre de l'élaboration d'un pacte pour la promotion de l'industrie. Un peu plus tard, en novembre 2020, un nouveau groupe de négociation sur «la reprise, la transformation et la résilience» a été créé en plus des précédents.

En Italie, le dialogue tripartite a porté essentiellement sur les mesures sanitaires et les questions de sécurité. Il a débouché sur la signature, en mars 2020, d'un protocole «sur les moyens à mettre en œuvre pour freiner la diffusion du virus dans les lieux de travail» (Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro), qui a ouvert la voie à la conclusion de plusieurs autres accords portant sur des domaines spécifiques sectoriels (BIT, 2020b). Ce protocole contenait des orientations générales sur l'information du personnel, l'organisation du travail, la marche à suivre en cas de travailleur symptomatique et les mesures de contrôle sanitaires. Il a été renégocié, révisé et intégré dans un décret du premier ministre, promulgué le 26 avril 2020 (Eurofound, 2020b). Les trois grandes organisations syndicales du pays ont participé aussi bien à l'élaboration du texte initial qu'à sa révision.

Enfin, au Portugal, une déclaration d'engagement (Declaração de Compromisso) est venue couronner en mai 2020 les travaux de la commission permanente de concertation sociale. Les signataires y exprimaient leur accord sur une série d'orientations relatives au retour au travail ainsi que leur souhait de poursuivre l'effort de dialogue. Il convient de souligner ici que, du côté syndical, cette déclaration n'a été signée que par l'UGT. En effet, la CGTP-IN a refusé de

s'associer au texte. Cette déclaration tripartite avait été précédée par un accord bipartite (Declaração dos Parceiros Sociais), conclu en mars 2020 par le patronat et l'UGT, dans lequel les signataires déclaraient adhérer à la stratégie déployée par les pouvoirs publics pour lutter contre le COVID-19.

Malgré quelques différences, non négligeables, l'évolution du tripartisme a présenté des traits communs dans les trois pays une fois qu'ils ont été confrontés à la crise économique et sociale engendrée par le COVID-19. En Italie, l'unité du mouvement syndical, et la signature du protocole elle-même, mettait un point d'arrêt au recul du tripartisme observé précédemment dans le pays. En Espagne, où des accords tripartites, plus ou moins importants, avaient certes été signés un peu auparavant, la crise du COVID-19 a non seulement remis le tripartisme sur le devant de la scène, mais elle lui a aussi donné une certaine stabilité, dès le début de la pandémie, ce moyen ayant été utilisé pour conclure des accords dans d'autres domaines (télétravail par exemple). Au Portugal enfin, la déclaration d'engagement mentionnée plus haut a renforcé la confiance dans l'utilité du dialogue social tripartite en temps de crise économique, une confiance que les partenaires sociaux avaient perdue en 2012 et 2013, quand ils avaient accusé le gouvernement d'avoir failli aux engagements contenus dans l'accord tripartite de 2011 (Távora et González, 2016, p. 335).

Dans la partie suivante, nous décrirons les circonstances qui semblent avoir contribué au renouveau du tripartisme au début de la crise du COVID-19, en faisant la part entre les facteurs économiques et les facteurs sociopolitiques dont l'effet sur le dialogue social tripartite a déjà été mis en avant dans d'autres études.

4. Le tripartisme au service de la lutte contre la crise du COVID-19

4.1. Renoncer à l'austérité, une ouverture pour le consensus

Comme indiqué ci-dessus, certains auteurs ont établi que la situation économique pouvait favoriser la conclusion d'accords sociaux, même s'il n'y a pas forcément de relation de cause à effet exclusive entre une chose et l'autre, d'autres éléments entrant en ligne de compte. Selon Avdagic, Rhodes et Visser (2011, p. 7), la gravité de la situation économique peut jouer un rôle explicatif en la matière uniquement en association avec certains autres déterminants politiques et institutionnels, à savoir la faiblesse du gouvernement au pouvoir¹¹ ou une centralisation de la négociation syndicale de niveau intermédiaire. Dans le même esprit, Natali et Pochet (2009, p. 150) estiment qu'il serait faux de penser que les enjeux socio-économiques liés à l'UEM ont joué un rôle déterminant dans la conclusion de pactes sociaux.

Si l'on admet que le contexte économique a un poids relatif, il faut se demander aujourd'hui dans quelle mesure la situation économique liée au COVID-19 a joué plus que d'autres crises sur le dialogue social tripartite. Puisque la crise du

¹¹ Pour une analyse critique du poids de cette variable, voir Regan (2017).

COVID-19 est plus grave que celle de 2010, on peut imaginer que la mise entre parenthèses du tripartisme observée à l'époque vient plutôt de ce que la recherche du consensus avec les partenaires sociaux semblait alors moins prioritaire que la stabilisation des marchés financiers (Commission européenne, 2015, p. 13). Néanmoins, comme on l'a vu en Espagne, en Italie et, dans une moindre mesure, au Portugal, la confiance dans le dialogue social tripartite a rapidement repris le dessus en 2020.

Certains auteurs ont démontré que les particularités de la crise de 2008 avaient nui à la concertation sociale (Eurofound, 2016b). Les coupes dans les dépenses publiques et les politiques d'austérité ont contribué au premier chef à l'affaiblissement du tripartisme, en suscitant l'opposition des syndicats, qui ont réagi par des appels à la grève au niveau national¹² et plusieurs journées d'action au niveau européen à partir de 2010. Au Portugal, le mouvement syndical, divisé sur la question des pactes sociaux, a fait corps contre les politiques d'austérité (Costa, 2012, p. 406). En Espagne, on notera avec intérêt que les syndicats ont parfois utilisé des moyens d'action différents, notamment en portant les conflits devant la justice (López López, 2015). Le fait d'imposer une logique d'austérité, en limitant la possibilité de politiques d'expansion des dépenses publiques, a certainement nui à la volonté de trouver un consensus avec les partenaires sociaux, mais elle a aussi sapé les chances de succès d'une telle recherche, en réduisant la portée des pactes éventuels.

Deux éléments doivent être ajoutés à cela. Premièrement, les réformes du travail lancées pour contrer la crise reposaient sur une logique de flexisécurité (ou flexicurité) (Freyssinet, 2010, p. 2). Sur ce point, Heyes (2013, p. 74) affirme que, même si les régimes de flexisécurité ne présentent pas la même intensité dans tous les pays de l'UE, d'autres variables intervenant en la matière, on décèle à partir de 2010 des tendances communes, à savoir une réduction des prestations sociales destinées aux chômeurs et une large application des politiques actives du marché du travail associant aide sociale et soutien en vue d'un retour à l'emploi (*workfare*). Deuxièmement, il faut souligner que le recul de la négociation collective¹³ a contribué à affaiblir les organisations syndicales, et ce parce qu'en vertu du nouveau système de gouvernance économique européen les institutions européennes ont commencé à intervenir directement sur le contenu des accords de négociation collective des pays, en faisant pression pour que ceux-ci imposent des réductions ou des gels de salaire et procèdent à une décentralisation des processus de détermination des salaires (Schulten et Müller, 2015, p. 331).

Si la crise du COVID-19 est marquée par l'abandon des politiques d'austérité, elle l'est aussi par le choix d'une augmentation des dépenses publiques, inscrite dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, et rendue possible par

¹² Entre 2007 et 2011, les organisations syndicales espagnoles et portugaises ont tour à tour signé des accords sociaux et lancé des appels à la grève (voir Campos Lima et Martín Artiles, 2011).

¹³ Voir Clauwaert et Schömann (2012). Selon la Commission européenne (2015, p. 34), la plupart des tendances observées au sein des pays membres de l'UE pendant la période 2008-2014 permettent de conclure à un désengagement général de l'État en matière sociale, que l'on considère la législation, les prestations ou les budgets.

un fonds de relance, le programme Next Generation EU (instrument de l'Union européenne pour la relance). Dans les conclusions d'une réunion extraordinaire tenue en juillet 2020, le Conseil européen souligne que la crise du COVID-19 «place l'Europe face à un défi d'une ampleur historique. Il faut [pour atténuer les dommages socio-économiques] un effort sans précédent et une approche novatrice, qui favorisent la convergence, la résilience et la transformation au sein de l'Union européenne»¹⁴. À propos du plan pour la relance en Europe, le conseil ajoute que celui-ci «appelle des investissements publics et privés massifs au niveau européen» et que, pour la première fois, ce fonds sera financé par des emprunts contractés par l'UE. Ce nouveau dispositif permet donc d'éliminer les éléments qui faisaient obstacle autrefois à un éventuel rapprochement des positions, et qui avaient créé des crispations intenses entre les gouvernements et le mouvement syndical pendant la crise de 2008.

4.2. Sentiment de responsabilité partagé, convergence d'intérêts, unité de vue sur les mesures à prendre: un rôle de catalyseur

L'abandon des politiques d'austérité et l'adoption de mesures budgétaires expansionnistes marquent un tournant par rapport à la crise de 2010. Mais ces éléments ne suffisent pas à expliquer le regain du tripartisme dans les trois pays que nous considérons. Pour en savoir plus, nous analyserons maintenant le contexte sociopolitique dans lequel s'inscrivent les accords tripartites récents, afin de repérer les facteurs qui peuvent avoir poussé les partenaires sociaux et les gouvernements à rechercher un consensus sur les mesures à mettre en place pour lutter contre la crise. Parmi ces facteurs, nous pouvons faire une distinction entre ceux qui sont liés aux caractéristiques (force ou faiblesse) du gouvernement au pouvoir et ceux qui ont à voir avec le système de relations professionnelles.

Pour ce qui est des relations professionnelles, aucune tendance commune ne se dégage pour les trois pays. Il a été établi qu'un niveau de centralisation intermédiaire pouvait avoir pour effet de favoriser la conclusion de pactes sociaux (Avdagic, 2011, p. 30). Mais, quand on considère les données rassemblées par Visser (2019) sur le degré de centralisation de la négociation salariale¹⁵, on observe que les valeurs de cet indicateur n'ont quasiment pas bougé depuis 1990. Ce n'est donc pas là qu'il faut chercher l'origine du regain du tripartisme. L'unité du mouvement syndical ne semble pas déterminante non plus, car, dans le contexte actuel, nous observons que les grands syndicats ont bel et bien participé à la négociation des accords tripartites conclus en Espagne et en Italie, dernier pays où les divisions syndicales responsables de l'échec du dialogue social

¹⁴ Réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>).

¹⁵ L'indice de centralisation de la négociation salariale est compris entre 0 et 1. Il comprend un indicateur du degré d'autorité du mouvement syndical – coordination verticale – et un indicateur de son degré de concentration – coordination horizontale. Cet indice reflète également le niveau de la négociation. Il repose sur l'idée d'une répartition sans exclusive de l'autorité syndicale aux différents niveaux.

pendant la crise de 2008 semblent donc avoir pris fin (Pedersini et Regini, 2014). Au Portugal, les divisions syndicales perdurent en revanche.

Pour ce qui est du contexte politique, il faut procéder pays par pays car, dans deux cas (Espagne et Italie), les accords ont été signés par un gouvernement de coalition, alors que dans le dernier (Portugal) il l'a été par un gouvernement monopartisan mais minoritaire. Cela nous ramène aux observations d'Avdagic (2011) sur les liens entre une faiblesse du gouvernement au pouvoir et la conclusion de pactes sociaux. Natali et Pochet (2009, p. 155) ont confirmé que cette variable avait contribué à la conclusion des accords sociaux signés en Espagne et au Portugal au moment de la mise en place de l'UEM, alors qu'en Italie ce sont des gouvernements technocratiques qui ont soutenu les premiers accords. Cependant, Molina et Guardiancich (2017, p. 11) indiquent que, pendant la période qui suit immédiatement la crise de 2008, le dialogue social tripartite n'a redémarré dans aucun de ces pays, en partie à cause de l'instabilité politique.

Un autre facteur peut influencer également sur la conclusion de pactes tripartites, à savoir la nécessité de légitimer des décisions politiques impopulaires ou prises par des gouvernements minoritaires, en amenant les partenaires sociaux à y adhérer. Selon certains auteurs, les gouvernements de la périphérie de la zone euro n'ont pas cherché à exploiter cette possibilité quand ils ont décidé de couper dans les prestations sociales, en 2008-2010 (González Begega, Luque Balbona et Guillén, 2015, p. 109). La concertation avec les partenaires sociaux n'a pas dominé non plus par la suite, quand on est revenu sur certaines de ces politiques. Le retour au dialogue est plutôt imputable à des changements de gouvernement, ou même, dans certains cas, à des décisions judiciaires (Branco *et al.*, 2019). Lors de la crise actuelle, le souci de légitimer l'action entreprise ne semble pas avoir joué de rôle déterminant non plus dans la conclusion des pactes tripartites. En effet, ceux-ci reposaient plutôt sur des politiques expansionnistes ou visant à assurer l'accès à la protection sociale des travailleurs et des entreprises touchés par la crise, que l'on peut difficilement ranger dans la catégorie des politiques impopulaires. En outre, même si ces mesures ont reçu l'aval des partenaires sociaux en Italie (Gaglione, Purificato et Rymkevich, 2020) et au Portugal (Carvalho Martins, 2020), ce n'est qu'en Espagne qu'elles ont été véritablement élaborées en concertation avec eux.

L'analyse des accords conclus pendant la crise actuelle permet d'isoler d'autres variables susceptibles d'avoir contribué au regain du tripartisme. Ces variables sont au nombre de trois: un sentiment de responsabilité partagé, une convergence d'intérêts entre partenaires sociaux et gouvernements et, enfin, une unité de vue sur les mesures à prendre.

En ce qui concerne la première (le sentiment de responsabilité partagé), il s'agit là de l'une des caractéristiques du corporatisme de crise, parfois assimilé à une «alliance des faibles», pour qui les pactes sociaux sont une solution «d'urgence» face à la crise (Urban, 2015, p. 278). Ainsi, la participation des partenaires sociaux, notamment celle des organisations syndicales, à la gestion de la crise du COVID-19, contraste avec ce que l'on a pu observer pendant la crise de 2008. Plus concrètement, Freyssinet (2010) remarque qu'à l'époque l'Italie et le Portugal n'ont pas tenu de consultations tripartites véritables: les gouvernements ont assumé seuls la responsabilité de la riposte à la crise, alors que les

partenaires sociaux se contentaient de présenter des revendications. Dans le contexte récent, les choses se sont passées autrement. En Espagne, la création d'une commission tripartite chargée de suivre la mise en œuvre du premier des deux accords conclus et, plus récemment, celle d'une commission pour la reconstruction attestent de la stabilité de la participation des partenaires sociaux. En Italie, cette participation avait été annoncée par le décret du 11 mars 2020, dans lequel le gouvernement recommandait la conclusion d'accords avec le patronat et les syndicats sur les aspects relatifs au travail et à la production. La participation effective vient ensuite. Au Portugal, on pourrait penser que l'accord dont nous avons parlé a constitué un cas isolé, mais il faut savoir que la commission permanente de concertation sociale du Conseil économique et social a consacré dix de ses séances aux mesures de lutte contre le COVID-19 au début de la pandémie (Mamede, Pereira et Simões, 2020, p. 14).

En ce qui concerne la convergence d'intérêts, Urban (2015, p. 278) indique lui aussi que, dans le modèle du corporatisme de crise inauguré en Allemagne pendant la crise de 2008, les syndicats et les entreprises de l'économie réelle ont présenté un front uni pour se protéger des marchés financiers et des pressions de leurs représentants. Il ne faut donc pas ignorer que le tripartisme peut faire le lien entre des intérêts divergents. À cet égard, le point de vue de Croucher et Wood (2015, p. 351) est intéressant: pour ces auteurs, les choix stratégiques des acteurs façonnent les structures tripartites, si bien que la probabilité de parvenir à un accord social et la nature de ceux qui sont effectivement conclus dépendent également, en partie, du point de vue des syndicats (et d'autres acteurs sociaux), même dans les périodes les moins favorables. C'est au Portugal que l'on trouve sans doute la meilleure illustration de ce fonctionnement aujourd'hui. Dans ce pays, en effet, le dialogue social est resté opérationnel malgré la suspension du droit constitutionnel prévoyant une participation à la formulation des nouvelles lois relatives au travail, suite à la prorogation de l'état d'urgence, en vertu du décret du 3 avril (CES, 2020, pp. 10-11). L'observation suivante, qui figure dans l'accord bilatéral ayant servi de base au pacte tripartite espagnol de mai 2020, est intéressante à cet égard: «la situation liée au coronavirus nous affecte tous pareillement, les entreprises comme les travailleurs (...). De ce fait, nous considérons, aussi bien du côté des organisations patronales que des syndicats, qu'il faut se fixer des objectifs communs dans le domaine, en visant des intérêts compatibles» (CEPYME, CEOE, CCOO et UGT, 2020, p. 3). Le gouvernement a cherché à atteindre ces objectifs par des mesures législatives. En Italie, le dialogue social tripartite a non seulement redémarré, mais aussi façonné la riposte officielle à la crise (BIT, 2020b).

Troisièmement, dans les processus de dialogue social tripartites que nous avons analysés, on décèle une communauté de point de vue sur les mesures à mettre en place, malgré quelques divergences sur des points de détail. En Espagne, on retrouve dans le pacte de mai 2020 des mesures similaires à celles qui avaient été proposées au début de la crise de 2008 et visaient à limiter le nombre des licenciements grâce à un accroissement temporaire des déficits publics (Freyssinet, 2010, p. 32). Le fait qu'on se soit à nouveau tourné vers des mesures de ce type aujourd'hui s'explique notamment par le passage au nouveau modèle de pensée que suppose l'abandon des politiques d'austérité. C'est donc

un retour aux méthodes préconisées lors de crises précédentes, Hyman (2010, p. 7) soulignant qu'à l'époque on s'était beaucoup appuyé sur les accords visant à accroître la flexibilité du travail en réduisant le temps de travail, souvent en association avec des systèmes de subventions publiques afin de compenser totalement ou partiellement la perte de salaire. Au Portugal, même si cela ne transparaît pas dans l'accord, on relève un engagement en faveur de solutions novatrices, notamment un système visant à simplifier le recours au chômage technique (Mamede, Pereira et Simões, 2020). En ce qui concerne l'Italie, il est important de rappeler, comme mentionné plus haut, que le protocole signé a débouché sur plusieurs accords contenant des dispositions similaires, y compris dans la fonction publique.

5. Conclusions

Depuis le milieu du XX^e siècle, l'évolution du dialogue social, en tant que forme d'interaction entre les partenaires sociaux et les gouvernements, a connu des moments différents, sous l'effet de très nombreuses variables. Au cours des années 1960 et 1970, plusieurs expériences corporatistes voient le jour. Elles supposent souvent la négociation de dispositions budgétaires et autres politiques publiques en contrepartie d'une modération des salaires et des prix (Katz, 2004, p. 2). Lors de la crise pétrolière de 1973, le dialogue tripartite traditionnel ne s'est pas interrompu pour autant, même s'il a dû s'adapter à la nouvelle donne économique (Rychly, 2009, p. 2). À partir du début du XXI^e siècle, on observe de façon générale une tendance à la disparition du dialogue social tripartite en Europe ou, du moins, à un essoufflement de ces processus par rapport aux périodes précédentes. Les accords conclus par les partenaires sociaux et les gouvernements pendant la crise du COVID-19 témoignent au contraire de son renouveau dans les trois pays objet de notre analyse (Espagne, Italie et Portugal) par rapport à l'histoire récente, soit la période qui suit la constitution de l'UEM et celle de la crise de 2008.

Comme nous l'avons vu, les pratiques observées dans les trois pays à l'examen relèvent sur plusieurs points du modèle du corporatisme de crise défini par Urban (2012 et 2015). Elles correspondent par ailleurs aux recommandations que l'OIT a formulées pendant la pandémie, l'Organisation appelant ses mandants à s'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions et soulignant que cet élément devait constituer l'un des grands axes des politiques devant être adoptées pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise du COVID-19 sur le socle des normes internationales du travail (BIT, 2020a). Cependant, certaines différences importantes peuvent être signalées. En Espagne, les partenaires sociaux ont joué un rôle déterminant, signant des accords sur les mesures législatives et les plans de relance, alors que dans les deux autres pays leur intervention a été plus limitée. Ainsi, en Italie, l'intervention prévue par le protocole se situait au niveau des lieux de travail, et le texte n'avait pas d'effet direct sur l'action législative. De même, au Portugal, les engagements consacrés par la déclaration ne portaient que sur le processus de dialogue social, et si les partenaires sociaux ont effectivement été consultés sur les mesures de lutte contre la crise, il est difficile de mesurer la portée de cette participation.

Trois conclusions principales se dégagent de notre analyse. Premièrement, le tripartisme, tel qu'il se manifeste dans le contexte actuel, remet à l'honneur une pratique oubliée pendant la crise de 2008, à savoir la recherche d'un consensus entre les partenaires sociaux et les gouvernements. À ce titre, on peut affirmer que, à partir du moment où le tripartisme a renoué aujourd'hui avec un type de fonctionnement déjà observé pendant les périodes de crise économique au XX^e siècle, le recours au dialogue social tripartite pourrait devenir plus facile lors des difficultés à venir. Deuxièmement, le simple fait que l'on ait eu recours au dialogue social tripartite pour définir les mesures de lutte contre la crise montre que les partenaires sociaux ont une forte influence sur les choix des pouvoirs publics, influence nécessaire à la démocratie au travail (Eurofound, 2016a, p. 22). Troisièmement, la volonté des partenaires sociaux et des gouvernements de présenter un front uni dans un contexte de crise réaffirme l'importance du dialogue social en tant que processus, conformément au principe énoncé par l'OIT (BIT, 2018, p. 3), pour qui cette concertation est «une fin en soi» et donne aux individus l'occasion de se faire entendre et d'exercer une influence sur leur société et leur lieu de travail.

Références

- Avdagic, Sabina. 2011. «The Conditions for Pacts: A Fuzzy-Set Analysis of the Resurgence of Tripartite Concertation», dans *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*, publ. sous la dir. de Sabina Avdagic, Martin Rhodes et Jelle Visser, 17-44. Oxford: Oxford University Press.
- , Martin Rhodes et Jelle Visser. 2005. «The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis», *European Governance Papers* No. N-05-01. EUROGOV.
- , — et —. 2011. «Introduction», dans *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*, publ. sous la dir. de Sabina Avdagic, Martin Rhodes et Jelle Visser, 3-16. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio, et Jorge Galindo. 2017. *Are Social Pacts Still Viable in Today's World of Work?* Genève: BIT.
- Banyuls, Josep, et Albert Recio. 2015. «A Crisis inside the Crisis: Spain under a Conservative Neoliberalism», dans *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, publ. sous la dir. de Steffen Lehndorff, 39-68. Bruxelles: ETUI.
- BIT. 2018. *Dialogue social et tripartisme*, rapport VI. Conférence internationale du Travail, 107^e session, 2018. Genève.
- . 2020a. «Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19», note de synthèse, mai. Genève.
- . 2020b. «The Response of Social Partners to the COVID-19 Crisis in Italy», Background note: Labour relations and COVID-19, octobre. Bangkok: Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique.
- Branco, Rui, Daniel Cardoso, Ana M. Guillén, Stefano Sacchi et David Luque Balbona. 2019. «Here to Stay? Reversals of Structural Reforms in Southern Europe as the Crisis Wanes», *South European Society and Politics*, 24 (2): 205-232.
- Brinkmann, Ulrich, et Oliver Nachtwey. 2013. «Industrial Relations, Trade Unions and Social Conflict in German Capitalism», *La Nouvelle Revue du Travail*, 3 (revue en ligne, <https://doi.org/10.4000/nrt.1382>).
- Campos Lima, Maria da Paz, et Antonio Martín Artiles. 2011. «Crisis and Trade Union Challenges in Portugal and Spain: Between General Strikes and Social Pacts», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17 (3): 387-402.

- Canalda Criado, Sergio. 2016. «Las funciones de los acuerdos interconfederales frente a la situación actual de la negociación colectiva», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 44 (revue en ligne, https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=418126).
- Carvalho Martins, David. 2020. «COVID-19 and Labour Law: Portugal», *Italian Labour Law E-Journal*, 13 (1S) (revue en ligne, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10801>).
- CEPYME, CEOE, CCOO et UGT. 2020. *Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus*. Madrid.
- CES (Confédération européenne des syndicats). 2020. «COVID-19: Social Dialogue Developments», *COVID-19 Watch/ETUC Briefing notes: Social Dialogue*, 8 mai 2020. <https://www.etuc.org/en/publication/covid-19-watch-etuc-briefing-notes>.
- Chacartegui Jávega, Consuelo (dir.). 2016. *Negociación colectiva y gobernanza de las relaciones laborales: una lectura de la jurisprudencia tras la reforma laboral*. Albacete: Bomarzo.
- Clauwaert, Stefan. 2014. *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: An Overview and Comparison Update including the CSRs 2014-2015*. Bruxelles: ETUI.
- , et Isabelle Schömann. 2012. «The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise», *European Labour Law Journal*, 3 (1): 54-69.
- Commission européenne. 2015. *Industrial Relations in Europe 2014*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. [Résumé en français sous le titre «Les relations industrielles en Europe 2014». Luxembourg.]
- Costa, Hermes Augusto. 2012. «From Europe as a Model to Europe as Austerity: The Impact of the Crisis on Portuguese Trade Unions», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18 (4): 397-410.
- Croucher, Richerd, et Geoffrey Wood. 2015. «Tripartism in Comparative and Historical Perspective», *Business History*, 57 (3) 347-357.
- Culpepper, Pepper D., et Aidan Regan. 2014. «Why Don't Governments Need Trade Unions Anymore? The Death of Social Pacts in Ireland and Italy», *Socio-Economic Review*, 12 (4): 723-745.
- Degryse, Christophe. 2012. «La nouvelle gouvernance économique européenne», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 23-24 (2148-2149): 5-82. Bruxelles: ETUI.
- Eurofound. 2015. *Collective Bargaining in Europe in the 21st Century*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- . 2016a. *Mapping Key Dimensions of Industrial Relations*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- . 2016b. *Role of the Social Partners in the European Semester*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- . 2019. *The involvement of Social Partners in National Policymaking*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- . 2020a. «Tripartite Agreements», *COVID-19 EU PolicyWatch*. https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/types/tripartite_agreements.html. Consulté le 21 décembre 2020.
- . 2020b. «Government and Social Partners Protocol to Ensure Safe Working Conditions at the Workplace, Factsheet for case IT-2020-11/457 (Measures in Italy)», *COVID-19 EU PolicyWatch*. https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/IT-2020-11_457.html?utm_source=externalDashboard&utm_medium=powerbi&utm_campaign=covid-19. Consulté le 21 décembre 2020.
- Eurostat. 2021. «PIB et principaux composants (production, dépenses et revenu)», *Comptes nationaux annuels*. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?data_set=nama_10_gdp&lang=fr. Consulté le 21 décembre 2021.
- Fashoyin, Tayo. 2004. «Coopération tripartite, dialogue social et développement national», *Revue internationale du Travail*, 143 (4): 371-403.

- . 2005. «Tripartism and Other Actors in Social Dialogue», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21 (1): 37-58.
- FMI (Fonds monétaire international). 2020. *Regional Economic Outlook. Europe: Whatever it Takes: Europe's Response to COVID-19*. Washington.
- Freyssinet, Jacques. 2010. «Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays de l'Europe occidentale», Document de travail n° 12. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- Gaglione, Chiara, Ilaria Purificato et Olga P. Rymkevich. 2020. «COVID-19 and Labour Law: Italy», *Italian Labour Law E-Journal*, 13 (1S). <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10767>.
- Ghellab, Youcef. 2009. «Recovering from the Crisis through Social Dialogue», Dialogue in Brief No. 1. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- , et Konstantinos Papadakis. 2011. «The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Unilateralism or Social Dialogue?», dans *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges*, 81-91. Genève: BIT.
- Glassner, Vera, et Marteen Keune. 2010. «Negotiating the Crisis? Collective Bargaining in Europe during the Economic Downturn», Working Paper No. 10. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- González Begega, Sergio, et David Luque Balbona. 2015. «Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: Los casos de España y Portugal», *Revista Internacional de Sociología*, 73 (2), (revue en ligne, <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/articulo/view/627>).
- , — et Ana M. Guillén. 2015. «Gobiernos y sindicatos ante la reforma del estado del bienestar. ¿Ruptura del diálogo social en la periferia de la eurozona?», *Revista de Economía Crítica*, 20 (deuxième semestre): 102-119.
- Gorges, Michael J. 2001. «The New Institutionalism and the Study of the European Union: The Case of the Social Dialogue», *West European Politics*, 24 (4): 152-168.
- Guillén, Ana M., et Emmanuele Pavolini. 2015. «Welfare States under Strain in Southern Europe: Overview of the Special Issue», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 147-157.
- Haipeter, Thomas, et Steffen Lehndorff. 2009. «Collective Bargaining on Employment», Working Paper No. 3. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- Hancké, Bob, et Martin Rhodes. 2005. «EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts», *Work and Occupations*, 32 (2): 196-228.
- Heyes, Jason. 2013. «Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity», *European Journal of Industrial Relations*, 19 (1): 71-86.
- Hyman, Richard. 2010. «Social Dialogue and Industrial Relations during the Economic Crisis: Innovative Practices or Business as Usual?», Working Paper No. 11. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- Katz, Harry C. 2004. «Introduction. The Changing Nature of Labor, Management, and Government Interactions», dans *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*, publ. sous la dir. de Harry C. Katz, Wonduck Lee et Joohee Lee, 1-9. Ithaca: Cornell University Press.
- La Hovary, Claire. 2015. «A Challenging *Ménage à Trois*? Tripartism in the International Labour Organization», *International Organizations Law Review*, 12 (1): 204-236.
- López López, Julia. 2015. «Anti-Austerity Activism Strategies: Combining Protest and Litigation in Spain», dans *Research Handbook on Transnational Labour Law*, publ. sous la dir. d'Adelle Blackett et Anne Trebilcock, 164-180. Cheltenham: Edward Elgar.
- , et Sergio Canalda Criado. 2021. «By-products of Austerity: Regionalisation of Collective Bargaining in Spain», dans *Contesting Austerity: A Socio-Legal Inquiry*, publ. sous la dir. d'Anusheh Farahat et Xabier Arzo, 233-252. Oxford: Hart Publishing.

- Luque Balbona, David, et Sergio González Begega. 2015. «Austerity and Welfare Reform in South-Western Europe: A Farewell to Corporatism in Italy, Spain and Portugal?», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 271-291.
- Mamede, Ricardo Paes, Mariana Pereira et António Simões. 2020. *Portugal: Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market*. Genève: BIT.
- Molina, Oscar, et Igor Guardiancich. 2017. «Comparative Overview: National Trajectories and Good Practices in Social Dialogue», dans *Talking Through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries*, publ. sous la dir. d'Igor Guardiancich et Oscar Molina, 1-57. Genève: BIT.
- , et Fausto Miguélez. 2014. «From Negotiation to Imposition: Social Dialogue in Times of Austerity in Spain», dans *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis*, publ. sous la dir. de Konstantinos Papadakis et Youcef Ghellab, 87-107. Genève: BIT.
- Müller, Torsten, et Hans-Wolfgang Platzer. 2018. «The European Trade Union Federations: Profiles and Power Resources – Changes and Challenges in Times of Crisis», dans *Rough Waters: European Trade Unions in a Time of Crises*, publ. sous la dir. de Steffen Lehdorff, Heiner Dribbusch et Thorsten Schulten, 303-329. Bruxelles: ETUI.
- Natali, David, et Philippe Pochet. 2009. «The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What type of Institutionalization?», *European Journal of Industrial Relations*, 15 (2): 147-166.
- Palma Ramalho, Maria do Rosário. 2014. «Portuguese Labour Law and Relations during the Crisis», dans *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis*, publ. sous la dir. de Konstantinos Papadakis et Youcef Ghellab, 147-162. Genève: BIT.
- Pedersini, Roberto, et Marino Regini. 2014. «Coping with the Crisis in Italy: Employment Relations and Social Dialogue amid Recession», dans *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis*, publ. sous la dir. de Konstantinos Papadakis et Youcef Ghellab, 109-126. Genève: BIT.
- Rathgeb, Philip, et Arianna Tassinari. 2020. «How the Eurozone Disempowers Trade Unions: The Political Economy of Competitive Internal Devaluation», *Socio-Economic Review* (version acceptée, publiée en ligne, <https://doi.org/10.1093/ser/mwaa021>).
- Regalia, Ida, et Marino Regini. 2018. «Trade Unions and Employment Relations in Italy during the Economic Crisis», *South European Society and Politics*, 23 (1): 63-79.
- Regan, Aidan. 2017. «Rethinking Social Pacts in Europe: Prime Ministerial Power in Ireland and Italy», *European Journal of Industrial Relations*, 23 (2): 117-133.
- Rhodes, Martin. 1998. «Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of “Competitive Corporatism”?», dans *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, publ. sous la dir. de Martin Rhodes et Yves Mény, 178-203. Londres: Palgrave.
- . 2001. «The Political Economy of Social Pacts: “Competitive Corporatism” and European Welfare Reform», dans *The New Politics of the Welfare State*, publ. sous la dir. de Paul Pierson, 165-194. Oxford: Oxford University Press.
- Rychly, Ludek. 2009. «Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions», Working Paper No. 1. Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE). Genève: BIT.
- Sacchi, Stefano. 2015. «Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis», *Comparative European Politics*, 13 (1): 77-92.
- Schulten, Thorsten, et Torsten Müller. 2015. «European Economic Governance and Its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining», dans *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, publ. sous la dir. de Steffen Lehdorff, 331-363. Bruxelles: ETUI.

- Simonazzi, Annamaria. 2015. «Italy's Long Stagnation», dans *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, publ. sous la dir. de Steffen Lehndorff, 69-93. Bruxelles: ETUI.
- Tassinari, Arianna. 2020. «Reassuring the Markets: The New Politics of Social Conceration in Acute Crisis Times», communication présentée lors de la 32^e assemblée annuelle de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) organisée du 18 au 21 juillet 2020.
- , et Jimmy Donaghey. 2020. «Social Partnership in Europe in the Aftermath of the Great Recession», dans *Reimagining the Governance of Work and Employment*, publ. sous la dir. de Dionne Pohler, 113-142. Champaign: Labor and Employment Relations Association.
- Távora, Isabel, et Pilar González. 2016. «The Reform of Joint Regulation and Labour Market Policy during the Current Crisis: National Report on Portugal», dans *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe during the Crisis*, publ. sous la dir. d'Aristea Koukiadaki, Isabel Távora et Miguel Martínez Lucio, 321-393. Bruxelles: ETUI.
- Urban, Hans-Jürgen. 2012. «Crisis Corporatism and Trade Union Revitalisation in Europe», dans *A Triumph of Failed Ideas: European Models of Capitalism in the Crisis*, publ. sous la dir. de Steffen Lehndorff, 219-241. Bruxelles: ETUI.
- . 2015. «Between Crisis Corporatism and Revitalisation: Trade Union Policy in the Era of European Financial Market Capitalism», dans *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, publ. sous la dir. de Steffen Lehndorff, 269-294. Bruxelles: ETUI.
- Visser, Jelle. 2019. *ICTWSS Database. version 6.1*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Université d'Amsterdam, novembre 2019. <https://www.ictwss.org/downloads>. Consulté le 21 décembre 2020.