

Pays-Bas

Le salaire minimum légal, un instrument de protection sociale plutôt que de régulation des salaires

Marie WIERINK

Le salaire minimum légal néerlandais est fixé à un des plus hauts niveaux européens. A ce titre, il pourrait apparaître comme un instrument de régulation des salaires, du côté des moins qualifiés. Or, la proportion des salariés concernés est très faible aux Pays-Bas et les minima conventionnels dépassent le salaire minimum légal dans la plupart des secteurs professionnels, ce qui leur donne une place plus importante dans le débat sur le coût du travail non qualifié.

Le salaire minimum légal constitue pourtant un enjeu important de la politique sociale du fait de son articulation avec de nombreux minima sociaux, tels que l'allocation d'assistance (*Bijstand*) ou la pension de retraite universelle (AOW). En effet, l'évolution des revenus de transfert est suspendue à celle du salaire minimum et les règles qui l'encadrent poussent les organisations syndicales à la solidarité avec les *outsiders* du marché du travail et à la modération salariale.

Le salaire minimum légal et les minima conventionnels doivent donc être considérés ensemble pour comprendre

dans quel jeu coopératif les trois acteurs des relations professionnelles aux Pays-Bas sont engagés, face aux problèmes du chômage massif dans les années quatre-vingt-dix, du chômage sélectif des non qualifiés et de la maîtrise des dépenses de protection sociale dans la période actuelle. Avant de présenter ces imbrications de la politique salariale et de la politique sociale, je rattacherai la création du salaire minimum aux Pays-Bas à une longue tradition d'intervention de l'Etat en matière de salaire et de revenus puis procéderai à une analyse de la portée du salaire minimum sur les différentes catégories de salariés.

De la « politique dirigée des salaires » au salaire minimum légal

Le salaire minimum légal fait une apparition tardive aux Pays-Bas en 1969 mais il s'inscrit dans une longue tradition d'interventionnisme étatique en matière salariale. Déjà à la fin du 19^{ème} siècle, certaines municipalités avaient instauré un salaire minimum obligatoire que devaient respecter les entreprises souhaitant exécuter des travaux pour la ville, à la suite de

l'exemple donné par Amsterdam en 1894 (Sociale Zaken, 2000). La loi prévoit la possibilité d'étendre les conventions collectives en 1927. Dans l'immédiat après-guerre, le gouvernement instaure une « politique dirigée des salaires », complémentaire d'un contrôle de l'emploi, du crédit, des prix, en 1945 pour soutenir la reconstruction. Dans le cadre de cette politique, il a mis en place une échelle des salaires à trois niveaux, peu qualifié, moyennement qualifié et très qualifié, et connaissant cinq variations régionales. La conformité des accords de salaires négociés au sein des branches devait être déclarée par un Collège des médiateurs¹ prenant l'avis des partenaires sociaux au plus haut niveau à la Fondation du travail², assurant ainsi le contrôle des négociations formellement décentralisées. Le premier niveau de salaire, s'appliquant aux travailleurs sans qualification, était fixé en fonction de l'évaluation des besoins d'une famille – traditionnelle – avec deux enfants et un seul actif, le *kostwinner* ou le Monsieur Gagnepain néerlandais (Windmuller *et al.* 1970). Ce premier salaire « obligatoire » a donc été un salaire familial (Albeda *et al.*, 1989) et cette conception ne sera pas sans influencer l'évolution ultérieure de la fonction du salaire minimum vers la garantie d'un minimum social.

Naissance du salaire minimum

Dans les années soixante, ce système de contrôle des négociations salariales se desserre, puis vole en éclats sous les effets conjugués de la prospérité, et des tensions sur le marché du travail, qui permettent aux organisations syndicales, travaillées par la radicalisation à l'œuvre dans toute l'Europe, d'obtenir des accords d'indexation des salaires. Un salaire minimum légal est donc mis en place en 1969 au moment où de fortes turbulences salariales se produisent et où sont abandonnées les procédures formelles d'approbation des accords. Schulten (2006) voit dans l'instauration du salaire minimum l'effet d'une politique de nivellement des salaires. D'autres auteurs (Roebroek, Hertogh, 1998) attribuent à la domination prolongée des formations confessionnelles³ sur la vie politique l'évolution vers un minimum social et un salaire minimum à assurer une sécurité d'existence aux familles.

Dans le même temps, se met en place une nouvelle réglementation des salaires qui donne au gouvernement des pouvoirs d'intervention en matière salariale si l'intérêt national l'exige (*Loonwet*, en 1968). Celle-ci est suivie d'importants conflits qui débouchent sur des augmentations salariales sans précédent. Le gouvernement utilisera pendant les années soixante-dix à

-
1. Dans le cadre du décret exceptionnel sur les relations de travail de 1945 (BBA), le Collège des médiateurs était composé de personnalités nommées par le ministre des Affaires sociales. Ce collège avait le pouvoir d'émettre des normes salariales d'application obligatoire pour un secteur ou de refuser d'approuver le résultat de négociations salariales. Le non-respect de ses décisions était pénalement sanctionnable. Par ailleurs, le collège était habilité à recueillir le cas échéant l'avis de la Fondation du travail.
 2. Institution bi-partite rassemblant au sommet les organisations patronales et syndicales, consultée régulièrement par le gouvernement sur la politique économique et sociale et émettant des recommandations ou des avis sur des dossiers de fond concernant la politique conventionnelle décentralisée.
 3. Au pouvoir de manière continue de l'après-guerre jusqu'en 1994, sauf pendant l'intermède du gouvernement à direction sociale-démocrate de Joop den Uyl, 1973 à 1977.

PAYS-BAS

plusieurs reprises ses pouvoirs de gel des salaires, pour tenter de contrer à la fois la vague inflationniste et la dégradation de la situation économique et de l'emploi, qui suit le premier choc pétrolier.

Les années quatre-vingt marquent l'engagement des partenaires sociaux, à la suite de l'accord de Wassenaar (1982), dans une politique de modération salariale et de réduction du temps de travail, aux fins de restaurer la compétitivité de l'économie néerlandaise. Le gouvernement quant à lui s'engage à rester en retrait des discussions salariales. Il n'intervient plus directement dans les salaires, mais n'en continue pas moins d'exercer des pressions indirectes sur les partenaires sociaux – faisant figure « d'ombre cachée de la hiérarchie » (Visser et Hemerijck, 1997) pour les amener à coopérer par la politique salariale à sa politique économique et sociale, ou tout au moins à ne pas la contrecarrer.

Des stratégies salariales solidaires ?

A partir des années quatre-vingt, les gouvernements disposent de deux instruments pour exercer ces pressions, le pouvoir d'étendre les accords de branche aux entreprises non adhérentes et le pouvoir de décréter ou non périodiquement la hausse du salaire minimum légal et des allocations qui lui sont liées. C'est ainsi que le gouvernement a poussé les partenaires sociaux à développer des emplois à des niveaux inférieurs aux minima pro-

fessionnels et qu'il ajoute une incitation supplémentaire à la modération salariale. Le modèle de négociations salariales est alors celui d'une décentralisation coordonnée, les centrales syndicales émettant après consultation interne et concertation au Conseil économique et social¹ et à la Fondation du travail, des orientations et recommandations, que suivent généralement les organisations professionnelles. Il revient au gouvernement de relever ou non le salaire minimum, et par voie de conséquences toutes les allocations qui lui sont « accrochées », selon qu'il estimera l'évolution des salaires contractuels dangereuse ou non pour l'économie. Cela contraint les partenaires sociaux à garder en tête cette solidarité entre les *insiders* qu'ils représentent dans les négociations salariales et les *outsiders* que sont les allocataires de la protection sociale et dont le niveau de vie dépend en partie de leur comportement « raisonnable » en matière de négociations salariales.

Jusqu'en 1979, année où il atteint en termes réels son niveau le plus haut (142,8 pour une base 100 en 1970²), le salaire minimum a suivi de près l'évolution des salaires conventionnels, et est resté proche de celle des salaires réels du secteur privé. Pendant la décennie quatre-vingt, le salaire minimum a pris beaucoup de retard par rapport aux salaires réels et à partir de 1990, est aussi resté en retrait de l'évolution des salaires contractuels. De 1969 à 1979, le salaire mini-

1. Institution de concertation qui rassemble en trois tiers les organisations syndicales représentatives (FNV socialiste, CNV d'inspiration chrétienne, et MHP, centrale de l'encadrement) les organisations patronales (VNO représentant les grandes entreprises, MKB représentant les PME et LTO représentant le monde agricole) et les représentants de la « Couronne », personnalités qualifiées désignées par le gouvernement. Sa consultation n'est plus obligatoire depuis 1995 mais dans les faits aucune mesure importante de politique économique ou sociale n'avance sans que son avis n'ait été sollicité.

2. Schulten, 2006. *op. cit.*

LE SALAIRE MINIMUM, SURTOUT INSTRUMENT DE PROTECTION SOCIALE

mum a ainsi augmenté de 40 % en termes réels. En 1979, l'aggravation du chômage et de la crise économique conduit le gouvernement à geler le salaire minimum, en lien avec de multiples interventions de freinage salarial au titre de la *Loonwet*, et à abandonner, de fait, les ambitions sociales qui entouraient sa mise en place (Albeda, Dercksen, 1989). Dans le cadre d'une politique rigoureuse d'austérité budgétaire, le premier gouvernement Lubbers s'engage dans une logique de compression des dépenses sociales et décrète une baisse de 3 % du salaire minimum en 1984, qui entraîne celle de toutes les prestations sociales. Entre 1979 et 1990, il aura perdu 15 % de sa valeur. De mesures de gel en augmentations inférieures à celles de l'ensemble des salaires, la valeur réelle du salaire minimum n'atteint plus en 2005 que 114,9.

Au début des années quatre-vingt-dix, ces décisions répétées sont inspirées du souci explicite dans les documents annuels programmatiques du ministère des Affaires sociales de pousser les allocataires d'âge actif vers l'emploi en augmentant le « salaire de réserve », ou l'écart entre le niveau des allocations et celui de la rémunération des emplois les moins qualifiés. Curieusement, l'accent n'est pas mis sur le niveau du salaire minimum lui-même, et ceci peut s'expliquer par le fait que la portée du salaire minimum légal est faible en comparaison des premiers niveaux de minima conventionnels.

Un salaire minimum élevé mais réservé aux adulte

Au 1^{er} juillet 2006, le salaire minimum légal brut (avant impôts et charges sociales) pour un travailleur de plus de 23 ans est fixé à 1284,60 euros par mois, ou 296,45 euros par semaine ou 59,60 euros

par jour. Il a été augmenté de 0,96 % par rapport à son niveau du 1^{er} janvier, à la suite de l'augmentation moyenne des salaires conventionnels. On remarquera qu'il n'existe pas de salaire minimum légal horaire : l'heure de travail est fixée au *prorata* selon la durée conventionnelle ou normale hebdomadaire du travail en vigueur dans le secteur d'activité ou l'entreprise. De la même façon, le salaire minimum légal d'un travailleur à temps partiel sera calculé en fonction de la durée du travail à temps plein en vigueur là où il travaille. Périodiquement, des voix s'élèvent, du côté gouvernemental ou patronal, pour réclamer la fixation d'un taux horaire de salaire minimum, mais jusque là aucune suite n'y a été donnée : il est clair que ceci entraînerait une baisse de salaire de 10 % pour les salariés travaillant dans des secteurs passés aux 36 heures par semaine si l'on considérait que la durée normale d'un emploi à temps plein était de 40 h/semaine.

De ses exceptions légales et de sa construction, on déduit que le salaire minimum est, à l'origine, réservé aux travailleurs adultes, et occupés dans un emploi standard. Le salaire minimum légal concernait lors de la promulgation de la loi les salariés âgés de plus de 24 ans, un seuil d'âge abaissé d'un an, à 23 ans en 1970. Sont laissés de côté les jeunes de 15 à 22 ans, qui ne seront couverts par le « salaire minimum jeune » qu'à partir de 1974. En outre, jusqu'en 1993, les salariés employés moins d'un tiers de la durée normale du travail dans leur secteur d'activité ne sont pas couverts par le salaire minimum, de même que leurs employeurs ne sont pas tenus de payer de charges sociales, à l'instar des *Minijobs* allemands. Dans la ligne de partage entre ceux qui sont couverts par le salaire minimum à

PAYS-BAS

taux plein et ceux qui en sont exclus, les deux logiques économique et sociale sont à l'œuvre : d'une part la productivité présumée plus faible des jeunes ; d'autre part le cadre de vie à la fois des jeunes, supposés être pris en charge par leurs familles, et des femmes, majoritairement détentrices des plus petits emplois, qui dépendent d'un revenu principal.

Les abattements pratiqués pour fixer les niveaux de salaire minimum pour les jeunes sont importants : de 30 % à 15 ans (soit 385,40 euros par mois) à 85 % à 22 ans (1090,90 euros). Les jeunes de 13 et 14 ans qui ont le droit d'effectuer des petits jobs ne sont couverts par aucun salaire minimum

Le gel prolongé du salaire minimum légal a conduit à son recul par rapport à l'évolution des salaires contractuels et réels ces dernières années. Malgré ce recul, les Pays-Bas font toujours partie du groupe de pays européens où le salaire minimum est le plus fort (plus de 43 %) par rapport au salaire moyen (Eurostat, 2006). En 2002, le salaire minimum adulte représentait 44,63 % du salaire moyen mensuel, contre 47,66 % en 1995 (van het Kaar, 2004).

Peu de salariés concernés

Si l'on considère maintenant sa diffusion, on sera en mesure de relativiser l'importance du salaire minimum dans les revenus tirés du travail, et de comprendre pourquoi il ne constitue guère un thème de mobilisation pour les organisations syndicales. En effet, le pourcentage de salariés touchés par le salaire minimum légal, à la différence de la situation française, est très limité. Toutefois, s'il est peu répandu, le salaire minimum légal est très sélectif : les jeunes, les femmes et

les personnes employées à temps partiel court sont surreprésentées.

Une enquête commandée par l'Inspection du travail (Arbeidsinspectie, 2006) et réalisée en 2004 auprès de 2257 entreprises fait apparaître qu'on trouve des salariés payés au salaire minimum dans 9 à 11 % des entreprises, et des salariés payés en dessous du salaire minimum dans 5 à 7 % des entreprises. En 2004, 1,5 % des salariés sont payés au niveau du salaire minimum, et 0,6 % en dessous de ce salaire. Les deux groupes ont le même profil : il s'agit plus souvent de personnes de bas niveau de qualification, de femmes, de jeunes et la moitié ont une ancienneté de moins d'un an.

Les jeunes sont particulièrement concernés par le salaire minimum : 5,1 % des jeunes de 15 à 22 ans qui travaillent sont payés au salaire minimum (et au taux correspondant à leur âge), et 1,7 % d'entre eux sont sous-payés. La moitié des jeunes, lycéens mais surtout étudiants, travaille à côté de leurs études, régulièrement quelques heures par semaine ou dans des jobs d'été. On peut penser que l'existence d'un salaire minimum jeune contribue à la fréquence du travail étudiant ou lycéen.

Le temps partiel court augmente aussi la probabilité d'être payé au salaire minimum : 5,4 % des salariés à temps partiel court (moins de 12 h par semaine) sont payés au niveau du salaire minimum légal contre 0,7 % des temps plein, et 2,7 % en dessous, contre 0,1 % des salariés à temps plein.

Les salariés payés au tarif minimum travaillent dans des très petites entreprises, et le plus souvent dans les secteurs du commerce de détail et la petite réparation, l'hôtellerie et la restauration. Ceux qui touchent moins que le salaire minimum

brut perçoivent le plus souvent de salaires conclus sur une base nette qui, en brut, s'avèrent inférieurs au salaire légal, ou bien, dans le cas de temps partiel, d'une rémunération calculée sur la base d'une durée normale du travail à plein temps non conforme à celle en vigueur dans l'entreprise. Par secteur, il est intéressant de noter qu'un salarié sur 20 est payé au salaire minimum dans le secteur sanitaire et social contre 3 sur 10 dans le secteur du commerce de détail et 1 sur 10 dans l'hôtellerie-restauration¹.

Le faible taux de salariés touchés par le salaire minimum atteste de la vigueur de la négociation salariale, alors qu'aux Pays-Bas, 7 % des emplois sont considérés de niveau élémentaire en 2002², et 24 % de niveau « primaire ». Cette structure des bas salaires explique que le salaire minimum ne constitue guère un enjeu direct pour les organisations syndicales. On sent chez elles une attitude plus combative sur le terrain du salaire minimum jeune, qu'il s'agisse de la non-couverture des jeunes de 13 à 14 ans dont certains employeurs abusent pendant les mois d'été, ou encore des cas manifestes de discrimination par l'âge où certains jeunes atteignant 18 ans ou 23 ans se voient licenciés pour être remplacés par de nouveaux salariés plus jeunes. Mais comme ailleurs, les moins qualifiés restent les plus touchés par le chômage et il n'est pas étonnant que des débats sur le coût du travail non qualifié se soient progressivement imposés au cours de la décennie quatre-vingt-dix et aient visé en premier lieu les grilles de salaire conventionnelles.

Minimum légal, minima conventionnels et emploi des non qualifiés

Si les gouvernements de l'après-Wassenaar, tous gouvernements à dominante confessionnelle, ont mis l'accent sur la reprise en mains des dépenses de la protection sociale avec différentes mesures de baisse des allocations ou de durcissement des conditions d'entrée, les gouvernements « violets » dirigés par les sociaux-démocrates (1994/1998 et 1998/2002) se sont attachés à réduire les obstacles à l'embauche des non qualifiés, et le salaire minimum légal, en valeur réelle, s'est stabilisé. On relève à partir de 1995 dans les notes sociales successives du ministère des Affaires sociales l'accent mis sur l'urgence à abaisser le niveau des premiers salaires des grilles conventionnelles ou à mettre en place dans les conventions collectives des niveaux de salaire inférieurs à ces minima, pour favoriser l'embauche des salariés sans les qualifications professionnelles ou l'expérience nécessaire à leur entrée sur les premiers niveaux de salaires³.

Afin d'être suivi par les partenaires sociaux, le ministre des Affaires sociales joue du pouvoir qui lui est conféré d'étendre les accords collectifs et menace de ne pas étendre les accords collectifs qui comporteraient des minima trop hauts, au nom de l'intérêt national et de la crise de l'emploi. Malgré des protestations au nom de la liberté de négociation, les partenaires sociaux ont peu à peu introduit dans les grilles de salaires de nouveaux niveaux de salaire d'embauche.

1. On mesure pour le secteur sanitaire et social l'enjeu social que représente la réorganisation du secteur de l'assistance aux personnes, portée par la loi sur le soutien social qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

2. Une part stable depuis 1985.

3. *Sociale Nota* 1995 et 1996.

**Tableau 1. Salaires minima conventionnels
par branches professionnelles, en 1993 (salaire minimum légal = 100)**

Branches professionnelles	Minima conventionnels adultes
Bâtiment	128,2
Industrie	114,9
Agriculture	111,7
Transport	109,0
Hôtellerie, restauration, commerces	108,4
Banques assurances	105,0
Autres services	110,3
Total	112,4

Source : *Sociale Nota*, 1995.

Le problème se pose tout à la fois pour les travailleurs adultes et pour les jeunes. En effet, les conventions collectives comportent, comme le salaire minimum, des tarifs salariaux différents selon qu'il s'agit de salariés adultes ou non, avec des barrières d'âge qui sont fixées à 23 ans ou moins, selon les cas. La structure de la construction du salaire minimum reflète ainsi celle des grilles conventionnelles, et très vraisemblablement un schéma cognitif très ancien aux Pays-Bas qui définit un âge adulte « social » et professionnel, distinct de la majorité civile.

Les négociations collectives des années 1996 à 1998 n'ont pas touché aux premiers niveaux de salaires. Mais elles ont débouché sur la création de nouveaux niveaux de salaires minima conventionnels, intermédiaires entre le salaire minimum et les premiers niveaux professionnels, visant des emplois d'intégration (*aanloopschalen*) ou encore des emplois destinés à certains groupes cibles (*doelgroepenschalen*), tels que des chômeurs de longue durée ou des groupes particulièrement éloignés du marché du travail, à occuper pendant un temps limité

avant de passer aux premiers niveaux professionnels. Cette politique s'est poursuivie depuis. Sur la base de l'étude de 79 accords de branche et de grandes entreprises, on estime qu'en 2005 le niveau moyen des échelons les plus bas de salaires se situe à 103,8 % du salaire minimum (Sociale Zaken, 2006). En 2000, ce niveau se situait encore à 106,3 %. C'est dans l'agriculture que ce niveau conventionnel minimum reste le plus haut, à 108,3 % et dans les « autres services » qu'il est le plus bas, à 102,1 %.

En ce qui concerne les jeunes, les minima conventionnels sont également supérieurs de 28 % à 22 % au salaire minimum jeune, allant dégressivement avec la progression en âge.

Les accords qui prévoient l'accès aux minima conventionnels adultes à moins de 23 ans sont ceux où l'écart avec le salaire minimum jeune à l'âge correspondant est le plus fort. Plus l'âge d'accès aux minima conventionnels adultes est jeune, plus l'écart avec les salaires minima légaux prévus aux différents âges est élevé. Sans tenir compte de l'âge d'accès aux minima conventionnels adultes, les minima conventionnels prévus pour les jeunes s'écartent aussi fortement du sa-

LE SALAIRE MINIMUM, SURTOUT INSTRUMENT DE PROTECTION SOCIALE

laire minimum : ainsi, à 18 ans, cet écart est de 27,3 %. Les accords collectifs témoignent ainsi d'une volonté de correction du traitement inégal des jeunes et des adultes dans le salaire minimum légal, tout en ne s'affranchissant pas complètement d'une telle distinction.

Au-delà de l'affichage de taux de salaire minima spécifiques pour certains groupes ou pour l'embauche de travailleurs sans qualification, la question qui se pose est celle de l'effectivité de ces embauches. Il est remarquable de constater que les subventions et les réductions de charges pour embauche des peu qualifiés ont été maintenues pour tous les emplois jusqu'à 115 % du salaire minimum (subvention SPAK).

Salaire minimum, protection sociale et modération salariale

Comme il a été indiqué plus haut, les organisations syndicales sont aussi impliquées dans l'évolution du salaire minimum par la solidarité sociale et politique qu'elles développent à l'égard de ceux qui sont en dehors du marché du travail, retraités ou chômeurs, du fait de l'accrochage des allocations de la protection sociale au salaire minimum. Le lien entre l'évolution des allocations de la protection sociale non assurantielles avec celle du salaire minimum confère aux décisions prises en matière d'augmentation ou de gel de celui-ci un rôle central dans l'évolution de la situation économique et du pouvoir d'achat des allocataires. Or, au fil des années, la réglementation a rendu l'évolution du salaire minimum de plus en plus dépendante de l'évolution

générale des salaires, et donc de la négociation collective.

Les publics les plus concernés sont aussi les plus vulnérables : retraités touchant seulement la retraite universelle AOW, créée en 1956, allocataires du revenu minimum (*Bijstanduitkering*), créé en 1961, survivants de l'assurance veuves et orphelins¹, créée en 1959. Ces dispositifs de type filet de sécurité, sont significatifs de l'évolution de l'Etat-providence néerlandais d'un système bismarckien assurantiel caractérisant la protection sociale d'avant-guerre vers un système hybride à forte composante universelle. Ils ont été construits pour assurer à leurs bénéficiaires la couverture de leurs besoins fondamentaux, et ont été progressivement articulés avec le salaire minimum, censé couvrir ces besoins, dans le prolongement du modèle d'après-guerre du *kostwinner*, le gagne-pain néerlandais. Selon la composition des ménages (deux personnes inactives, célibataire, parent isolé avec enfant), le niveau de l'allocation est fixé à différents pourcentages du salaire minimum.

L'articulation de ce minimum social avec le salaire minimum s'est faite par des augmentations successives du minimum social. En 1974, l'allocation d'assistance pour un couple sans emploi et sans enfants est portée à 100 % du salaire minimum. Par la suite, les modalités de calcul de ces différentes allocations ont été modifiées, certaines ont été supprimées comme l'assurance des veuves et orphelins, d'autres ont été individualisées. Mais la norme d'une allocation sur la base d'un taux plein du salaire minimum pour un couple inactif sans enfant a

1. Profondément réformée en 1995.

PAYS-BAS

été maintenue tant pour l'allocation d'assistance que pour la retraite ¹.

Ce couplage a été légalement institué en 1979 par une loi sur les mécanismes d'adaptation du salaire minimum et des allocations sociales (WAM ²) qui laisse une grande marge d'appréciation au gouvernement. Mais cette loi a été immédiatement suivie d'une période d'austérité budgétaire pendant laquelle les gouvernements successifs prennent des mesures extrêmement sévères de restriction des dépenses sociales. Baissés autoritairement de 4 % en 1984, le salaire minimum et les allocations qui lui sont liées sont gelés jusqu'en 1990.

En 1991, une loi modificative de ces mécanismes, ou loi WKA ³, est introduite. La nouvelle loi ne garantit plus le maintien du pouvoir d'achat du salaire minimum ou des allocations (SCP, 1998, p.435). Elle prévoit un ajustement des allocations et du salaire minimum sur l'évolution des salaires contractuels, y compris ceux du secteur public beaucoup plus contrôlés que ceux du secteur privé et surtout elle prévoit la possibilité de désindexation dans le cas où les salaires contractuels évoluent de manière déraisonnable ou dans le cas où la proportion des inactifs par rapport aux actifs augmente dangereusement. Il appartient aux gouvernements de fixer les critères précis d'appréciation de ces risques. On peut suivre dans les notes du ministère des Affaires sociales le chiffrage de cette

nouvelle réglementation. Pendant plusieurs années, le salaire minimum et les allocations sociales ne seront pas augmentés au-delà du ratio de 82,6 inactifs pour 100 actifs. Ainsi le salaire minimum et les allocations font l'objet de nouvelles mesures de gel entre 1993 et 1995. Ce n'est que sous le second gouvernement Kok, que des coups de pouce vont être redonnés, à des niveaux excédant ceux de l'évolution des salaires conventionnels (Schulden, *op. cit.*).

De telles dispositions mettent les organisations syndicales devant le dilemme de choisir entre l'avantage que peut leur donner dans les négociations salariales la situation du marché du travail et la solidarité avec les outsiders du marché du travail, bénéficiaires de la protection sociale, solidarité qui les pousse à la modération de la revendication salariale. Celle-ci, déjà justifiée à leurs yeux par l'ouverture de l'économie néerlandaise et la nécessité de protéger sa compétitivité, conditionne du fait de la loi WKA l'augmentation du niveau des allocations de la protection sociale. Par la limitation des coûts du travail qu'elle implique, la modération salariale devrait être favorable à l'emploi des moins qualifiés, et donc décharger les dispositifs de protection sociale des inactifs de moins de 65 ans susceptibles de se réinsérer dans l'emploi et de contenir l'évolution du ratio inactifs-actifs. Qu'elles partagent cette analyse ou non, les organisations syndicales

1. Pour des individus isolés, la retraite universelle AOW est de 70 % du salaire minimum et l'allocation d'assistance de 50 % ; dans le cas d'un parent isolé relevant de l'assistance, l'allocation s'élève à 70 % du salaire minimum. Ces montants peuvent être complétés par des allocations exceptionnelles allouées par les municipalités, dans le cadre de la gestion décentralisée de ce régime.

2. *Wet aanpassingsmechanismen minimumloon en sociale uitkeringen* (loi sur les mécanismes d'adaptation du salaire minimum et des allocations sociales).

3. *Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid* (loi sur le couplage et les possibilités d'y déroger).

LE SALAIRE MINIMUM, SURTOUT INSTRUMENT DE PROTECTION SOCIALE

sont ainsi amenées à prendre en compte, à côté des paramètres macro-économiques classiques d'emploi, de productivité et de croissance, l'évolution des effectifs couverts par la protection sociale pour définir la marge d'augmentation salariale définie tous les ans pour le renouvellement des conventions collectives.

Si l'on en juge par sa faible diffusion parmi les salariés, le salaire minimum légal semble encore jouer aux Pays-Bas plutôt un rôle de garantie du niveau de la protection sociale des exclus du marché du travail ou des retraités les moins bien protégés par leur carrière professionnelle que de régulation des bas salaires. Les organisations syndicales en sont conscientes, qui se préoccupent des répercussions de leurs stratégies salariales sur l'évolution du salaire minimum. Alors que la modération salariale – accompagnée d'une politique de réduction du temps de travail et de flexibilité équilibrée – a soutenu la reprise de l'emploi au cours de la décennie quatre-vingt-dix, elle constitue aussi un verrou qui conditionne le partage des résultats de la croissance avec les allocataires.

Dans le cadre institutionnel de la protection sociale aux Pays-Bas, seule la reprise de l'activité et la croissance peuvent permettre aux partenaires sociaux de tirer vers le haut à la fois les revenus du travail et ceux de la protection sociale. C'est ce que la conjoncture actuelle semble permettre aux organisations syndicales qui annoncent pour la première fois depuis deux ans une revendication salariale de 2,5 % pour 2007, sans craindre apparemment de sanctions sur le terrain des allocations. Il s'agit peut-être là d'un

tournant d'autant plus important que la question de la pauvreté resurgit.

De nombreuses associations et organisations de la société civile (syndicats, Eglises, organisations de malades etc.) ont récemment dénoncé la situation des personnes âgées à retraite incomplète, des ménages modestes en surendettement et des enfants pauvres. Elles réagissent à la publication d'un rapport proposant une nouvelle définition de la pauvreté non plus évaluée en proportion du revenu moyen ou médian mais en fonction de besoins minimaux de subsistance, et elles réclament une politique plus active de soutien des personnes aux revenus les plus modestes (Sociale Alliantie, 2006). Ainsi, aux Pays-Bas, malgré le haut niveau du salaire minimum, les articulations qui le lient aux salaires conventionnels et aux allocations ne sont sans doute pas suffisantes pour éviter le débat sur la pauvreté.

Sources :

Albeda W., Dercksen W. (1989), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Samsom.

Arbeidsinspectie, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2006), *Werknemers met een bruto-loon op en onder het wettelijk minimumloon in 2004*, Hoebe J., Faas A., juli.

Eurostat (2006), « Salaires minima 2006, Des écarts de 82 à 1503 euros bruts par mois », *Statistiques en bref*, n° 9, 15/04.

Roebroek J. M., Hertogh M. (1998) « *De beschavende invloed des tijds* », *twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, mei.

Schulten T. (2006), « Minimum wages in the Benelux countries », in T. Schulten, R. Bispinck, C. Schäfer (eds.), *Minimum wages in Europe*, ETUI-REHS, Brussels, pp.85-119.

Sociale Alliantie (2006), *Meetellen en meedoen, Armoedebeleid als vernieuwing van de*

PAYS-BAS

samenleving, manifest van de Sociale Alliantie, oktober.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie van) (2006), Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2006*, juni.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie van) (2000), *Sociale Nota*.

Sociaal en Cultureel Plan bureau SCP (1998), *Sociaal en cultureel rapport, 25 jaar verandering*, september.

Van het Kaar R., (2004), *Questionnaire for Eiro comparative study on statutory minimum wages, case of the Netherlands*, EIRonline, August.

Visser J., Hemerijck A. (1997), *A Dutch miracle, job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.

Windmuller J.P., De Galan C., Van Zweeden A.F. (1970), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Aula, rééd. 1987.