

Pays-Bas

Austérité renforcée et difficile redémarrage de la concertation

Marie WIERINK

A son arrivée au pouvoir le 29 octobre 2012, la nouvelle coalition des libéraux et socialistes/travailleurs annonce la couleur : il s'agit bien de faire des économies et de fortes économies sur les budgets publics. Pendant cinq mois, face à un programme d'austérité particulièrement rigoureux, le mouvement syndical néerlandais a été singulièrement inaudible, au pays de la concertation et du modèle polder. Mais début mars 2013, sous la pression de mesures d'économies budgétaires encore renforcées, le retour de la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) dans le jeu de la concertation sociale semble réouvrir des perspectives de négociation entre les partenaires sociaux et le gouvernement.

La nouvelle coalition tente pourtant d'afficher un compromis qui rappelle l'atmosphère politique des coalitions « violettes ¹ » de la fin du XX^e siècle : la recherche de l'équilibre budgétaire pour 2017 *via* des économies à marche forcée (47 milliards d'euros d'ici à 2017) et des réformes du marché du travail et

du système de santé contre un peu de nivellement des revenus et l'abandon de quelques mesures très contestées envisagées par le gouvernement sortant. Pour le mouvement syndical, les questions les plus sensibles concernent les économies prévues sur les allocations chômage, selon un plan qui ressemble tout à fait à la loi allemande Hartz IV, et la réforme de la procédure de licenciement. Les organisations patronales ne prennent pas position directement sur ces projets mais se montrent inquiètes de la dégradation du climat économique et des effets de la montée du chômage sur le climat social.

Afin de prendre la mesure des enjeux économiques et politiques pour le mouvement syndical de la reprise de la concertation sociale, nous présentons d'abord le contexte politique et économique de la nouvelle coalition gouvernementale, puis les grandes lignes du plan d'austérité négocié entre les partenaires de cette coalition qui touche à tous les volets de l'Etat-providence. Nous montrerons enfin comment la crise de gouvernance de la FNV

1. Les deux coalitions « violettes » (le rouge des travailleurs du PVDA et le bleu des libéraux du VVD, avec le soutien des centristes réformateurs de D 66) ont été au pouvoir de 1994 à 1998, puis de 1998 à 2002, marquant le renvoi des chrétiens-démocrates dans l'opposition, alors que les partis confessionnels avaient participé aux gouvernements... depuis 1918.

a gelé le processus d'échanges caractéristique du modèle polder, jusqu'à la décision de son Conseil fédéral, le 4 mars 2013, de permettre à son Président Ton Heerts de reprendre des négociations dont il n'est pas encore possible de prévoir l'issue.

Un nouveau gouvernement social-libéral sur fond d'austérité renforcée

L'année 2012 est le cadre d'un renouvellement politique important marqué par l'exclusion de l'extrême-droite du jeu gouvernemental, le laminage électoral des chrétiens-démocrates et le retour au pouvoir des socialistes/travailleurs avec les libéraux fin octobre 2012. Mais ces péripéties permettent la confirmation de la politique d'austérité par un accord politique transversal avant même les élections législatives, accord qui facilite grandement la conclusion de l'accord de gouvernement de la nouvelle coalition.

Chute du gouvernement Balkenende et continuité de la rigueur

Début 2012, la coalition des libéraux et chrétiens-démocrates qui gouverne avec l'appoint du soutien du parti d'extrême-droite PVV tente de construire un budget 2013 permettant de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2014, comme l'avait exigé la Commission européenne en 2009. Après sept semaines de discussion infructueuse, ce gouvernement tombe en avril, du fait du refus du PVV de voter le programme d'économies budgétaires, de réductions de dépenses publiques et de mesures fiscales envisagé par le gouvernement. Cette chute a mis fin à 18 mois de perturbations et de contorsions politiques des partis au

pouvoir pour se ménager le soutien parlementaire de leur encombrant allié.

Pourtant, de manière inattendue, dans les semaines qui suivent cette chute, un nouveau programme d'économies et de réformes portant sur des points ultrasensibles du débat politique est construit en une période record, à l'initiative du ministre des Affaires économiques sortant, Jan Kees de Jager. Celui-ci parvient à mettre d'accord cinq partis traversant tout l'échiquier politique, en dehors de toute légitimité parlementaire puisque le gouvernement sortant gère les affaires courantes et qu'on attend maintenant les nouvelles élections prévues pour septembre. Participent à cet accord les chrétiens-démocrates et les libéraux, ainsi que trois petits partis d'opposition, la gauche écologique Groen Links, et les deux petits partis calvinistes, SGP et CU. Les travailleurs suivent attentivement tout en restant à l'écart tandis que l'extrême-gauche (SP) et l'extrême-droite s'opposent au procédé. Ces cinq partis annoncent le 16 mai un programme de mesures budgétaires et de réformes qui va vite être baptisé « programme de Kunduz ¹ », puis qualifié ultérieurement de manière plus explicite de « programme du printemps ».

Ce programme dresse une liste de réduction des dépenses publiques et d'alourdissement de charges et taxes fiscales et annonce des réformes sur des sujets délicats sinon tabous de la vie politique néerlandaise. Ainsi sont prévues l'augmentation de la TVA de 19 à 21 % (sauf sur les produits alimentaires) et des économies dans tous les champs de l'action publique pour un total de 12 milliards d'euros, s'ajoutant aux 18 milliards d'euros déjà prévus par le gouvernement

1. On parle de programme ou d'accord Kunduz parce que les partis qui l'ont négocié sont les mêmes que ceux qui avaient soutenu, en janvier 2011, la poursuite de la participation néerlandaise aux opérations militaires en Afghanistan, à Kunduz.

sortant. Les cinq partis se prononcent pour des réformes sociales enlisées depuis des années dans les débats politiques ou pour l'accélération de réformes déjà engagées. Il est ainsi décidé de limiter les déductions fiscales d'intérêts immobiliers, un thème resté tabou jusqu'ici, de revoir les règles du licenciement sur lesquelles le consensus était jusque-là impossible à trouver, et d'élever l'âge d'accès à la retraite de base plus rapidement qu'on ne l'avait laborieusement négocié dans l'accord sur les retraites validé en septembre 2011 (Wierink, 2012a).

Le statut de ce programme est ambigu. Loué presque unanimement par tous les partis de gouvernement comme une initiative de salut public, il n'a pas de légitimité politique dans l'attente d'un nouveau gouvernement issu des élections. C'est pourtant principalement sur cette base que le budget de l'Etat pour 2013 va être voté en septembre 2012, juste après les élections organisées le 12 et bien avant que la coalition de gouvernement ne soit connue. En revanche, d'autres mesures – et justement les plus sensibles socialement – nécessitent des modifications législatives ou réglementaires et restent en attente.

Pour autant, le programme de printemps va constituer l'épine dorsale de toutes les discussions entre partis pendant la campagne électorale, les partis en concurrence se positionnant dans le respect ou dans l'écart avec les mesures de ce programme. Après les élections, le budget de l'Etat pour 2013, construit à partir de ce programme, va être aussi l'objet de tractations, d'ajouts, de suppressions et de modifications à la marge, négociées dans ce qu'on va appeler l'accord d'automne conclu le 4 octobre 2012

entre les partis gouvernementaux sortants VVD et CDA, avant même qu'on sache quelle coalition pourra être formée à la suite des élections du 12 septembre.

Une nouvelle coalition « violette » ou de type troisième voie

Les élections du 12 septembre marquent le retour d'une coalition de type troisième voie, qui rappelle les coalitions « violettes » de 1994-1998 et 1998-2002, dirigées par Wim Kok. On assiste à la nette victoire des libéraux et des travaillistes (respectivement 41 et 38 sièges sur 150 à la Deuxième Chambre) et au recul drastique des chrétiens-démocrates, réduits à 13 sièges, moins que l'extrême-droite qui conserve ses 15 sièges. Les chrétiens-démocrates semblent être les seuls de la coalition sortante à payer leur ouverture sur l'extrême-droite, ce qui peut s'expliquer par les clivages profonds qu'elle avait causés en leur sein entre les partisans d'une posture morale et les autres. Le parti de Geert Wilders (PVV) fait un score très réduit, marquant son retour à une dimension surtout protestataire. A gauche des travaillistes, la gauche écologique est réduite à quatre sièges, perdant six sièges, et le parti d'extrême-gauche Socialistische Partij, qui avait fait une percée impressionnante à 25 sièges en 2006 sans pour autant participer au gouvernement, a reculé à neuf sièges en 2010 et reste à ce niveau.

Dans un délai record (47 jours contre 88,4 jours en moyenne pour la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas), les deux partis arrivés en tête aux élections parviennent à un « accord de gouvernement » et sont donc à même de former fin octobre une coalition, assurée d'une majorité à la Deuxième Chambre par le soutien de 79 parlementaires ¹. Ce gouvernement

1. La Deuxième Chambre est composée de 150 représentants élus à la proportionnelle sur listes nationales. La Première Chambre, ou Sénat, est composée de 75 membres élus au suffrage indirect par les membres des Etats provinciaux.

garde pourtant une certaine fragilité parce qu'il ne dispose pas de la majorité des voix au Sénat, dont le vote est déterminant pour l'adoption des textes légaux ¹.

La base politique de cet accord est un échange : les libéraux acceptent le principe cher à la gauche d'un partage équitable des efforts à fournir pour réaliser les économies budgétaires et les travaillistes acceptent la nécessité de ces économies et de leur ampleur pour restaurer l'équilibre des finances publiques. Cet accord est étayé par les mesures préconisées dans l'accord de Kunduz. Pourtant, pour tous ceux qui sont sceptiques sur l'efficacité de la méthode libérale pour réduire la crise, cet échange apparaît socialement et politiquement défavorable aux travaillistes.

En pratique, on observe un échange entre l'acceptation par les travaillistes d'un plan renforcé d'économies budgétaires ainsi que l'assouplissement de la procédure de licenciement et la réduction des allocations chômage, et l'acceptation par les libéraux de mesures de « nivellement des revenus ² » *via* des aménagements au système d'assurance santé, et l'abandon de certaines mesures très impopulaires (notamment taxe sur les trajets domicile-travail, doublement des droits d'inscription universitaires pour les étudiants trop lents). Selon certains commentateurs, ces concessions ne sont pas équivalentes et le parti libéral sort gagnant de ces tractations.

La dégradation du climat économique

Cependant, la dégradation de la situation économique va compliquer les arbitrages de la nouvelle coalition. Dès

la formation du gouvernement social-libéral fin octobre sont publiés des indicateurs économiques marquant un recul de la production et une rapide aggravation du chômage, conduisant l'équipe gouvernementale arrivant au pouvoir à annoncer un nouveau durcissement des mesures d'économies budgétaires.

Bien que les Pays-Bas soient restés longtemps dans le camp des pays notés triple A, ils sont affectés eux aussi par la crise. Entre le premier trimestre 2011 et le deuxième trimestre 2012, le PIB a reculé pendant quatre trimestres sur les six, ce qui se traduit d'après le Bureau central du plan (CPB) par un an et demi de récession. Le PIB a reculé de 1 % en 2012, et ne devrait progresser que de 0,5 % en 2013. Une dégradation du déficit public est prévue pour 2013 avec 3,3 % du PIB, du fait d'une croissance plus ralentie qu'attendue et d'un moindre rendement des hausses d'impôts. Les dernières prévisions du CPB pour 2014 estiment le déficit à 3,4 %, contre 3,6 % pour la Commission européenne.

Selon les statistiques nationales, la situation sur le front de l'emploi est encore moins favorable : le taux de chômage enregistré était déjà de 6,5 % en août 2012 (UWV, 2012), et au cours du troisième trimestre 2012, 8 000 chômeurs de plus en moyenne sont inscrits chaque mois. Sur les trois premiers trimestres de 2012, la croissance des nouvelles inscriptions a été plus forte qu'au cours des dix années précédentes, comme le note le CBS, organisme statistique public des Pays-Bas (2012). En décembre 2012, le

1. Tom-Jan Meeus, Derk Stokmans, « Haagse routiniers moeten harde bezuinigingen gaan verkopen », *NRC*, 29-30 oktober 2012 (Les habitués de la Haye doivent vendre des dures mesures d'économie).

2. En matière de politique de revenus, pour les travaillistes du PVDA, les mesures qui conduisent à resserrer l'éventail des revenus sont politiquement et symboliquement importantes, et le nivellement des revenus constitue « l'élément de langage » politiquement signifiant dans ce domaine.

taux de chômage est estimé à 7,2 %, et celui des jeunes à 15 %. En mars 2013, le taux de chômage a encore crû jusqu'à 7,7 % (CBS, 2013).

Fin janvier 2013, on annonce la débâcle de la quatrième banque des Pays-Bas, SNS-Real, emportée par des opérations immobilières calamiteuses. Estimant que la chute de cette banque exposerait le système bancaire à un risque systémique, le ministre des Finances Jeroen Dijsselbloem annonce la nationalisation de cette banque pour un montant de 3,7 milliards, plombant encore le déficit public. S'il garantit les dépôts et les crédits aux particuliers, il exproprie les investisseurs de leurs actions et obligations sans dédommagement. La situation dans le bâtiment est inquiétante. Aussi bien l'incertitude sur la conjoncture que les mesures spécifiques touchant le secteur de l'immobilier et du logement conduisent à un ralentissement des transactions et des programmes de construction. C'est toute la chaîne, des intermédiaires immobiliers aux entreprises de gros œuvre et second œuvre, qui est touchée.

Un programme de réformes et d'économies particulièrement drastique

L'accord de gouvernement se caractérise par la volonté de poursuivre sur la voie de l'équilibre budgétaire tout en ménageant le pouvoir d'achat des plus modestes. « Les libéraux obtiennent de mettre les caisses de l'Etat en ordre, les travaillistes obtiennent un partage équitable », selon les journalistes Tom-Jan

Meeus et Derk Stokmans ¹. Il reste à savoir si cet échange des concessions faites par les uns et les autres est équilibré.

Au total, plus de 46 milliards d'économies budgétaires sur quatre ans doivent être réalisés : 18 milliards seront obtenus par l'exécution de mesures décidées par les gouvernements précédents Balkenende IV et Rutte I d'ici fin 2013, et 28,5 milliards représentent le montant de mesures nouvelles prises, d'abord au titre de l'accord Kunduz pour 13,5 milliards, puis au titre des ajustements de l'accord de gouvernement pour 15 milliards. Cette dernière somme correspond aux propositions tant des travaillistes que des libéraux visant à réduire le déficit public ². Fin février, suite aux prévisions de déficit aggravé du CPB, c'est 4,3 milliards d'économies supplémentaires qui sont encore annoncés.

Tous les pans de l'action publique sont touchés : au plan administratif à travers la réduction du nombre des municipalités ; au plan social à travers des mesures de décentralisation et de restriction de l'assurance universelle des soins de longue durée, d'augmentation de la franchise des dépenses de santé non remboursées, d'accélération du relèvement de l'âge de la retraite, de réduction des droits à allocations chômage et d'encadrement de la procédure et des indemnités de licenciement, de réduction des aides financières à la garde d'enfants ; au plan économique à travers de nouvelles ponctions fiscales sur le logement social, le relèvement de la TVA, et les premières mesures de limitation des réductions fiscales des intérêts d'emprunts

1. « De VVD krijgt haar staatskas op orde, de PvdA haar eerlijk delen », *NRC*, 30 oktober 2012 (Le VVD obtient satisfaction sur la mise en ordre des caisses de l'Etat, le PVDA sur le partage équitable – sous-entendu : des efforts).

2. Flip de Kam, « Nu niet meer zeuren over de koopkracht », *NRC*, 15 november (Ne plus gémir sur le pouvoir d'achat).

immobiliers ¹ et de la déductibilité des sommes épargnées chaque année dans le cadre des fonds de pension professionnelle. Au chapitre du marché du travail, les partenaires de la nouvelle coalition déclarent vouloir rechercher un meilleur équilibre entre le travail fixe et flexible. Mais les mesures les plus détaillées visent seulement la procédure de licenciement et les allocations chômage.

Tous les volets sociaux de l'Etat-providence sont touchés

Santé, éducation, logement, tous les volets sociaux de l'Etat-providence sont touchés. Dans le domaine de la santé, les premiers jours du nouveau gouvernement dit Rutte II ont été marqués par un couac retentissant. Attachés au principe de nivellement des revenus, les travaillistes avaient fait admettre au parti libéral VVD une proportionnalisation des primes d'assurances nominales acquittées par les individus et les ménages pour acheter leur assurance santé sur le marché des assurances santé avec, en corollaire, la suppression des subventions d'aide à l'achat de cette assurance aux plus modestes ². A partir de 60 000 euros de revenus annuels, les simulations faites dans les médias montrent que cette politique conduit à un renchérissement du coût de l'assurance santé qui peut atteindre plusieurs centaines d'euros par an. Il s'ensuit des protestations telles chez les classes moyennes supérieures, très représentées au VVD, que le gouvernement recule mi-novembre et annonce le retour à un instrument fiscal plus classique en matière de politique de

revenus, jouant sur le niveau de la déduction d'impôts reconnue aux actifs.

De nombreuses mesures réduisent ou restreignent les prestations sociales. La responsabilité d'organiser les soins de longue durée pour les personnes âgées et handicapées est transférée aux municipalités en plus de l'aide ménagère qu'elles assumaient déjà. On parle d'une réduction de 25 % du financement par l'Etat des soins aux personnes âgées et handicapées et de 75 % du budget prévu pour l'aide ménagère à domicile. Les organisations de personnes âgées et handicapées s'émeuvent de ce transfert, transformant alors ces prestations en dispositifs calibrés par les municipalités en fonction de leurs moyens et de leurs politiques. Mais la protestation peine à s'organiser. Dans le domaine de l'assurance santé « ordinaire », la franchise de dépenses restant à la charge de l'assuré passe de 220 à 350 euros par an et par personne adulte, l'allocation d'aide à l'achat de l'assurance santé pour les revenus modestes restant en place, du fait de l'abandon de la proportionnalisation des primes d'assurance santé mentionnée plus haut.

Dans le secteur du logement, la réduction progressive de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers, pratiquement sans limite de temps ni de montant jusqu'ici, est annoncée sans que personne ne s'en scandalise, alors que cela avait constitué auparavant un point ultrasensible de toute coalition. Il faut dire que seuls les nouveaux accédants sont directement concernés pour le moment et qu'il faudra attendre 20 ans pour que les plus

1. Jusque-là déductibles quasiment sans limitation de montant et de durée, ayant alimenté une décennie de hausse des prix de l'immobilier.

2. Techniquement, cela signifiait deux choses : 1) que le prix d'achat de l'assurance santé n'est plus le même pour tous les consommateurs achetant la même assurance santé et 2) que les cotisations santé auraient été perçues par les services fiscaux. Des voix s'étaient élevées pour observer qu'on occultait alors le principe de concurrence sur le marché des assurances, censé guider le consommateur de soins de santé dans son choix.

aisés des anciens accédants en ressentent pleinement les effets. Le débat se rouvre ensuite peu à peu, à mesure que la crise du secteur du bâtiment et le blocage du marché immobilier se confirment. Dans le secteur locatif, les organismes de logement social sont contraints à augmenter les loyers des locataires dont les revenus se situent au-dessus d'un plafond de l'ordre de 40 000 euros par an. Un prélèvement de 2 milliards d'euros sur les ressources de ces organismes est créé, asséchant leur capacité à investir.

Du côté de l'éducation, le système universel de bourses disparaît. Déjà fortement réduites en 1986 et complétées par un système de prêts étudiants, les bourses à l'enseignement supérieur subsistaient pour des montants modiques, à deux taux différents selon que les étudiants résident chez leurs parents ou qu'ils résident en logement indépendant (respectivement environ 80 et 250 euros par mois). Elles sont remplacées par des prêts étudiants, à faible taux et remboursables par les étudiants une fois insérés en emploi. Là encore, cette réorganisation touche à une mesure symbolique de la démocratisation de l'enseignement supérieur aux Pays-bas, obtenue par le mouvement étudiant des années 1960 et 1970.

Semaine après semaine, la presse met en avant les conséquences concrètes de ces mesures. Une partie des nombreux organismes de logement social est mise en difficulté par les nouvelles règles les concernant. Le plan « logement » conduit entre fin décembre et fin janvier à une crise gouvernementale du fait de l'impossibilité d'assurer au Sénat la majorité nécessaire au

vote de ces mesures. Le gouvernement ne s'en sort fin février qu'au prix de quelques concessions. Ces concessions, sans être majeures, marquent toutefois la faiblesse du gouvernement Rutte II qui a sans doute estimé un peu vite son programme incontournable, au point qu'il pourrait se passer d'une majorité parlementaire claire.

Les projets les plus sensibles pour les organisations syndicales

Les deux projets les plus sensibles pour le mouvement syndical concernent le licenciement et l'indemnisation du chômage, qui font l'objet de réformes de fond dont seulement les grandes lignes sont connues fin 2012.

Pour faire passer de nouveaux prélèvements sur les entreprises (pour un milliard d'euros), le gouvernement entend mener à bien une réforme du licenciement visant à simplifier et rendre moins coûteuse la procédure pour les employeurs. La voie de la résiliation judiciaire du contrat de travail est supprimée (Wierink, 2008, 2009). Tout licenciement devra dorénavant être autorisé par les bureaux de l'emploi (UWV). En matière de licenciement individuel, il s'agira d'un contrôle de forme et non de fond. Le juge ne peut maintenant plus être saisi que pour contrôler la licéité d'un licenciement déjà effectif, soit *a posteriori* et de manière répressive. Pour les licenciements collectifs, les procédures de discussion des plans sociaux avec les conseils d'entreprise et les syndicats paraissent inchangées. Les indemnités de licenciement seront calculées à raison d'un mois de salaire par année d'ancienneté, avec un plafond fixé à 75 000 euros ¹. Un budget dit

1. Le changement est d'importance dans la procédure de licenciement néerlandaise qui connaît jusqu'ici deux voies très différentes. D'une part, en cas de résiliation du contrat par le juge, l'indemnité est calculée sur la base d'un mois de salaire par année d'ancienneté, ou d'un mois et demi ou deux mois selon l'âge des salariés, les indemnités peuvent donc largement dépasser ce montant de 75 000 euros. Mais, d'autre part, il peut avantager les salariés qui sont licenciés par la voie plus longue de l'autorisation administrative qui peuvent l'être sans aucune indemnité.

de transition et destiné à financer formations et aides au reclassement sera mis à la charge de l'employeur, basé sur un quart de mois de salaire par année de service dans la limite de quatre mois maximum. Il bénéficiera aux salariés en CDI mais également à ceux qui sortiront d'un CDD d'au moins un an.

L'indemnisation du chômage est réduite en durée et en niveau. Alors que la durée maximale de l'indemnisation proportionnelle au dernier salaire est aujourd'hui de 38 mois pour les personnes ayant la plus longue ancienneté de carrière, elle sera dorénavant réduite au maximum à deux ans : une première année d'indemnités proportionnelles au salaire et une seconde année d'indemnités au niveau du salaire minimum. Les droits se constitueront à raison d'un mois par année d'ancienneté pendant les dix premières années d'activité puis d'un demi-mois pour les années suivantes. Les droits déjà constitués sont conservés mais plafonnés aux nouvelles durées maximales d'indemnisation. On met ainsi en place un système qui semble très inspiré de la loi allemande Hartz IV sur l'indemnisation du chômage. En contrepartie de ces mesures censées avantager les entreprises, la cotisation chômage, intégralement à la charge des employeurs aux Pays-Bas, sera relevée.

D'autres dossiers sont également des points de discordance particulièrement importants. Sur le dossier des retraites, l'accord de gouvernement entérine le relèvement accéléré de l'âge d'accès à la retraite de base qui fait partie de l'accord de Kunduz. Ainsi, l'accès à l'AOW est retardé d'un mois par an en 2013, 2014 et 2015, soit 65 ans et 1 mois dès le 1^{er} janvier 2013, mettant déjà en difficulté nombre de salariés engagés dans des dispositifs de pré-retraite expirant à leur 65^e anniversaire. Le passage à 66 ans et

67 ans est ainsi avancé de deux ans, soit 2018 et 2023 au lieu de 2020 et 2025. Cette modification des paramètres fait tomber le difficile compromis sur les mesures fiscales compensatoires qui avaient été négociées pour permettre aux salariés les plus modestes et ayant commencé à travailler tôt de continuer de s'arrêter de travailler à 65 ans à partir de 2020 (Wierink, 2012a). Des mesures fiscales plus techniques interviennent par ailleurs dans le domaine des retraites professionnelles. Elles réduisent le montant annuel des cotisations retraites défiscalisées, augmentant le nombre d'années de cotisation pour constituer une retraite professionnelle équivalant à 70 % du salaire moyen, et limitent cet avantage fiscal aux actifs gagnant moins de 100 000 euros annuels.

Les fonctionnaires continuent d'être touchés par des mesures de gel des salaires comme cela a été le cas depuis plusieurs années. S'y ajoute un nouveau projet annoncé en février 2013 de gel des salaires des salariés du secteur de la santé, qui fait partie du programme général de réduction des dépenses de santé. L'insertion professionnelle des personnes handicapées constitue un dernier point de focalisation des oppositions syndicales mais aussi patronales. Bien qu'il ait annulé un projet du précédent gouvernement supprimant les ateliers de travail protégé, le gouvernement Rutte II propose une nouvelle loi dite de la participation qui y ressemble fort. Cette loi instaure un quota de travailleurs handicapés à respecter par les entreprises de plus de 25 salariés et la quasi-disparition des ateliers protégés, où les conditions de travail et de salaire sont régies par une convention collective assez favorable aux travailleurs. Relèveraient de ces quotas aussi bien les personnes au revenu minimum difficiles à insérer que les nouveaux cas de bénéficiaires

de l'allocation de jeunes handicapés (Wajong) et les handicapés salariés des ateliers protégés venant à être supprimés. L'emploi normal serait stimulé par des subventions différentielles permettant aux salariés concernés de toucher le salaire minimum tout en laissant les entreprises les rémunérer en fonction de leur productivité et en-deçà de ce salaire minimum. Organisations patronales et syndicales sont opposées à ce nouveau système, les unes ne voulant pas d'une obligation d'emploi, et les autres se refusant à admettre un tel principe structurel de dérogation au salaire minimum.

Une reprise difficile de la concertation

Face à ce feu d'artifices de réductions de dépenses qui touchent l'ensemble de la protection sociale, les organisations syndicales ciblent prioritairement leurs protestations sur les deux projets de réforme du licenciement et du système d'indemnisation du chômage, tout en critiquant l'orientation générale récessionniste du plan de lutte contre la crise. Mais, tout l'hiver, elles sont à la peine pour peser sur les projets du gouvernement, du fait de l'impossibilité prolongée de la FNV de parler d'une seule voix. La difficulté pour le gouvernement de s'assurer un soutien parlementaire à ses projets empêche pourtant qu'elles restent durablement en dehors du jeu politique.

D'abord, faire acte de présence sans s'engager...

Au-delà de leurs préoccupations communes, chacune des deux principales confédérations syndicales néerlandaises se positionne différemment en matière de stratégie de revendication ou de négociation. Dès l'automne, l'organisation confessionnelle Christelijk Nationaal

Vakverbond (CNV) n'hésite pas à réclamer l'ouverture d'une vraie négociation d'accord social, tandis que la FNV reste plus en retrait quant à la possibilité d'une négociation globale, entravée qu'elle est en tant que fédération par la réorganisation de sa gouvernance et ses dissensions internes (Wierink, 2012b). La transformation de la FNV ne prendra effet qu'après son congrès de mai 2013, et jusque-là, son président, Ton Heerts, n'est pas investi par les syndicats qui la composent du pouvoir d'engager la fédération.

Le recours à la méthode traditionnelle de recherche de compromis est donc bloqué, malgré la volonté de la CNV d'engager les partenaires sociaux dans la recherche d'un grand accord qui aurait comme objectif premier l'emploi. Mais cette organisation ne pèse pas assez lourd pour amorcer de telles négociations. Il faut ajouter que la dispersion des champs – et donc des publics – touchés par les économies budgétaires complique aussi une éventuelle négociation.

Malgré ces difficultés, les partenaires sociaux et le gouvernement ont à cœur de montrer que les contacts ne sont pas rompus. C'est un travailliste, Lodewijk Asscher, qui est ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, et vice-Premier ministre du gouvernement. Fin octobre, juste après la conclusion de l'accord de gouvernement entre les travaillistes et les libéraux, une réunion est organisée entre les syndicats, le gouvernement en formation et le patronat qui se réjouit déjà de la résurrection du modèle polder. Mais Ton Heerts se fait rappeler à l'ordre par les syndicats de la FNV qui ne le mandatent pas pour s'engager dans la négociation d'un accord social. Diplomatiquement, il n'est plus alors question que de définir « un agenda social », qui permet de maintenir ouverte la possibilité de contacts. On va assister dès lors à la poursuite en

sourdine de contacts entre les partenaires sociaux et le gouvernement en novembre et décembre.

Le 20 décembre, après une nouvelle réunion autour de « l'agenda social » avec le ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, Ton Heerts ¹ se félicite sur le site de la FNV du budget de 100 millions d'euros annoncé par le gouvernement pour lutter contre le chômage des plus vieux et des plus jeunes. Mais il rappelle son désaccord de fond sur les réformes du licenciement et de l'assurance chômage, le gel des salaires des fonctionnaires et le démantèlement du dispositif d'emplois protégés pour les handicapés, et continue de réclamer des mesures spéciales pour lutter contre le chômage et pour améliorer la situation des travailleurs flexibles.

On a le sentiment qu'à défaut de pouvoir s'engager dans des négociations bi-ou tripartites, le président de la FNV en est réduit à marteler les points forts de ses désaccords avec les réformes en cours. Cette paralysie des négociations sociales fait alors obstacle à la définition plus précise des réformes sociales annoncées ². En revanche, sur la réforme du logement, l'accélération du relèvement de l'âge de la retraite universelle AOW, le gouvernement avance par la voie parlementaire, sans attendre que la concertation puisse s'engager avec les partenaires sociaux. En conséquence, Ton Heerts peut dénoncer la mauvaise volonté du gouvernement et son double jeu quand il dit souhaiter un accord social ³.

Malgré cette relative paralysie de la concertation, la FNV et la CNV tentent de faire entendre leurs critiques des projets du gouvernement. Elles engagent toutes les deux la bagarre sur le terrain de la réforme de l'indemnisation du chômage.

Dès le début de novembre, la CNV publie sur son site des informations ⁴ sur le projet de réduction de l'indemnisation du chômage, applicable au 1^{er} janvier 2014. Elle démontre que les jeunes et ceux qui débutent sur le marché du travail seront les plus touchés par le nouveau système. Les mesures de transition envisagées permettent de conserver les droits acquis avant le 1^{er} janvier 2014, mais les plafonnent à la nouvelle durée maximale (soit un an d'indemnisation proportionnelle au salaire et un an au niveau de l'allocation d'assistance). Seuls les salariés déjà au chômage continuent de bénéficier des anciennes conditions. Le vice-président de la CNV, Maurice Limmen, démontre ainsi que, dès 12 ans d'ancienneté, les salariés perdant leur emploi sont touchés puisqu'ils basculent au bout d'un an de chômage dans l'assistance. Il donne l'exemple d'un salarié ayant 26 ans d'activité, ayant droit, au titre du système actuel, à 31 mois d'allocations proportionnelles à son salaire et ensuite à une allocation au niveau de l'allocation d'assistance, sans condition de ressource ni de patrimoine. Dans le nouveau système, dès la fin de la première année de chômage, son allocation est réduite au revenu minimum et aux conditions de celui-ci. S'il a du patrimoine, une maison par exemple, il sera conduit à s'en défaire.

1. FNV in Beweging, « Blijven knokken voor banen en WW », 20 december 2012 (Continuer à se bagarrer sur les emplois et les allocations chômage).

2. Ariane Kleijwegt, « Polderpartners willen vertrouwen uitstralen », *NRC*, 20-21 december 2012 (Les partenaires du polder veulent inspirer la confiance).

3. Gijss Herderscheë, Nanda Troost, « FNV Voorzitter : Sociaal overleg heeft zo geen zin », *Volkscrant*, 28 januari 2013 (Le président de la FNV : la concertation sociale n'a aucun sens).

4. « Starters en jongeren na 2014 zwaar getroffen bij werkloosheid » (Les débutants et les jeunes seront lourdement touchés par le chômage après 2014), www.cnv.nl, blog de Maurice Limmen, 10 november 2012.

La FNV, quant à elle, s'engage dans une dénonciation de la précarisation des emplois en lançant une campagne contre les « miettes de contrat ». Malgré leur réputation en matière de flexicurité, les Pays-Bas connaissent un fort degré de précarité, lié à des formes d'emploi inconnues en France. On peut citer les contrats de travail sur appel, les contrats de travail à 0 heure garantie, les faux emplois d'indépendants comme ceux qui sévissent dans le secteur des services postaux ¹ (Wierink, 2011) ou le bâtiment, les emplois détachés, autant d'emplois de quelques heures par semaine n'ouvrant droit ni à l'indemnisation chômage ni à l'indemnisation des périodes d'absence maladie. Ces formes d'emploi, marginales au temps de la négociation de l'accord flexicurité de 1995 qui avait apporté une nouvelle régulation aux CDD et à l'intérim, ont gagné beaucoup de terrain. A l'automne 2012, la FNV a lancé un numéro vert pour recenser les pratiques et les problèmes rencontrés par les travailleurs flexibles et ce numéro a reçu des centaines d'appel. Les syndicats FNV Bondgenoten du secteur privé, Abvakabo du secteur public et parapublic et le syndicat Bouw du bâtiment, critiques de la ligne réformiste de l'ancienne direction de la FNV, sont particulièrement engagés dans cette campagne.

Les suites de la crise de la FNV

La complexité des négociations internes et des rapports de force politique pèse sur ses capacités du président intérimaire de la FNV, Ton Heerts, à faire entendre sa voix sur toute la période pré- et post-électorale.

En effet, sur cette même période de lancement des réformes par le gouvernement, Ton Heerts continue de gérer le dossier délicat de la réorganisation de la FNV suite au Conseil fédéral de juin 2012. La réorganisation vise à rééquilibrer les rapports de pouvoir entre syndicats à l'intérieur de la fédération, en limitant l'influence des deux plus gros syndicats, FNV Bondgenoten, et FNV Abvakabo. Le Conseil fédéral valide la poursuite de la réorganisation, avec comme points principaux la constitution d'un Parlement des membres, l'élection d'un président de l'organisation par tous les adhérents, et une restructuration des syndicats par secteurs selon des profils professionnels plus resserrés, marquant un revirement par rapport à l'option prise dans les années 1990 de construire de très grosses organisations, notamment pour le secteur privé et le secteur public (Wierink, 2012b). Début octobre 2012 est constitué un Parlement provisoire de 100 membres élus sur des listes de militants des différentes organisations et syndicats, et non de simples syndiqués, comme proposé dans le projet discuté en 2011-2012. Le Conseil fédéral de la FNV continue de fonctionner lui aussi jusqu'au printemps 2013. En mai 2013, on devrait connaître le nouveau Parlement des membres et le nouveau président de l'organisation, élu par tous les syndiqués.

Dans les mois qui suivent la validation du processus de refondation en juin 2012, les trois syndicats FNV Bondgenoten, FNV Abvakabo et FNV Bouw ², bien que soutenant officiellement le processus de rénovation, marquent leurs distances avec

1. Que le nouveau gouvernement vient juste d'encadrer en contraignant les donneurs d'ordre à rémunérer les travailleurs, jusque-là payés à la pièce, au niveau du salaire minimum.

2. Ces trois syndicats avaient été le fer de lance de la contestation de l'accord sur la réforme des retraites professionnelles signé par l'ancienne présidente de la FNV, Agnes Jongerius, avec les organisations patronales en juin 2011.

le projet de division en secteurs professionnels et avec son calendrier. Elles obtiennent d'abord un délai supplémentaire pour cette réorganisation. Puis on apprend fin décembre 2012 qu'à titre transitoire et avant une transformation ultérieure, elles glisseront toutes les trois, sans s'être réorganisées encore, à l'intérieur de la FNV pour l'organisation des élections du Parlement de membres de mai 2013, remettant à plus tard (à partir du 1^{er} janvier 2015) leur éclatement en secteurs professionnels. Leurs syndiqués deviennent ainsi membres directs de la FNV. De même, les trois fédérations bénéficient d'un traitement privilégié dans les organes de direction de la nouvelle confédération : deux sièges leur sont réservés dans la direction exécutive et trois dans la direction générale, jusqu'en 2017. En revanche, les adhérents des autres organisations syndicales sont membres de la FNV de manière indirecte, *via* leur adhésion à leur organisation professionnelle (comme par exemple le syndicat KIEM pour les industries graphiques, imprimerie et nouvelles technologies, ou Horeca pour l'hôtellerie restauration). Les observateurs voient dans cette organisation le maintien, au moins provisoire, d'une forte influence des trois grands syndicats puisque FNV Bondgenoten enverra 40 membres au Parlement et Abvakabo 30.

Derrière ces réorganisations se jouent les rapports de force entre les délégations des différents syndicats et les lignes politiques qui les animent. A côté d'une ligne conciliatrice défendue par les plus petites organisations, les plus grosses campent sur des positions hostiles au compromis ou à la négociation de concessions,

ou sont elles-mêmes divisées entre des lignes réformistes et activistes. De ce fait, des organisations plus modérées renâclent à l'organisation transitoire trouvée par Ton Heerts pour poursuivre le processus de refondation, de peur de se voir écrasées au Parlement des membres et dans les structures de direction de la nouvelle FNV par les plus grosses organisations plus radicales. Ainsi, le syndicat des enseignants AOB (85 000 adhérents), craignant de voir son autonomie restreinte, annonce le 7 février qu'il se retire de la nouvelle confédération, tout en continuant de participer aux discussions sur sa forme définitive. On apprend par la presse en mars que Ton Heerts a réussi à faire surseoir à leur décision de quitter la FNV les cinq syndicats ¹ réticents à la réorganisation jusqu'à l'élection du président ².

Retour de la FNV dans les négociations

Mais aux Pays-Bas, il est toujours imprudent de conclure à la disparition des pratiques de concertation, même si les négociations s'accompagnent parfois d'une période de conflit ouvert. Ces dernières semaines, différents signes ont montré que les partenaires sociaux au sommet sont soucieux de ne pas enterrer trop vite le modèle polder. On observe aussi que, malgré les incertitudes sur sa nouvelle gouvernance, la FNV reste au centre du jeu de la concertation, avec l'assentiment des autres confédérations syndicales représentatives ainsi que des organisations patronales. La coprésidence de la Fondation du travail, organe de concertation paritaire au sommet et

1. AOB pour l'enseignement, le syndicat des journalistes, et les trois syndicats de la police, des militaires et de la gendarmerie.

2. Ariane Kleijwegt, Jos van der Laan, « Weg naar een sociaal akkoord vol obstakels », *NRC*, 21-22 maart 2013 (La route vers un accord social pleine d'obstacles).

qui a fréquemment orchestré des négociations interprofessionnelles importantes, est ainsi attribuée en janvier à Ton Heerts aux côtés de Bernard Wientjes, le patron de l'organisation patronale des grandes entreprises VNO-NVW ¹. Au Conseil économique et social, la FNV récupère un siège du fait du départ du syndicat des indépendants sans personnel de sa fédération et se trouve ainsi en position d'occuper huit des 11 sièges attribués à la représentation des travailleurs.

Malgré le durcissement de ses prises de position sur le programme de la coalition et sur les annonces successives d'aggravation de la rigueur, Ton Heerts ne parvient pas à faire approuver par le Parlement des membres, le 1^{er} mars 2013, un plein mandat pour entamer des négociations sur l'ensemble des projets du gouvernement : il peut discuter de tout sauf du licenciement et des allocations chômage ². Il sort de cette journée en déclarant ne pas accepter d'être ainsi bridé dans son mandat, mettant en quelque sorte en demeure les 18 dirigeants des syndicats composant le Conseil fédéral de lui accorder leur soutien. Ceux-ci retournent la situation et acceptent de le mandater sans restriction, à condition que les points relatifs au licenciement et aux allocations chômage ne soient négociés que dans le sens de l'amélioration des dispositifs existants. Ton Heerts annonce aussi chercher d'abord à constituer un front commun avec la CNV et MHP, regroupement de plusieurs syndicats de

l'encadrement, avant de discuter avec les organisations patronales, préalablement à la discussion avec le gouvernement, et ne s'estime lié par aucune date limite ³.

Conclusion

Pour le moment, la FNV reste donc confirmée dans sa place d'interlocutrice clé de la politique socio-économique tant avec le patronat qu'avec le gouvernement. Il est difficile de prévoir, début mars, l'évolution tant de la concertation que de la discussion parlementaire relative au budget. Loin de lui faciliter la tâche, la panne prolongée de la concertation a gêné le gouvernement. Sans accord social, il manquera des voix au Sénat pour soutenir les projets du gouvernement, que ce soit celles des chrétiens-démocrates attachés à l'implication des corps intermédiaires que sont les partenaires sociaux ⁴, ou encore les petits partis D 66 (centre réformateur) et les partis calvinistes CU et SGP, qui avaient repris de l'importance lors des discussions du programme de printemps 2012. Pour les travaillistes qui vont discuter lors de leur congrès en avril prochain d'un retour aux valeurs sociales-démocrates de sécurité d'existence, de qualité du travail, d'éducation et de lien social, la période à venir sera aussi un test politique. A côté des incertitudes de la concertation sociale, les cartes sont donc rebattues entre les acteurs politiques et les alliances traditionnelles mises à l'épreuve. Selon

-
1. Jos Verlaan, « FNV keert terug in de "polder" », *NRC*, 18 januari 2013 (La FNV de retour dans le polder).
 2. Ariane Kleijwegt, Jos Verlaan, « Bezuinigingsnood brengt sociale partners bij elkaar », *NRC*, 2 maart 2013 (La contrainte de faire des économies budgétaires rapproche les partenaires sociaux).
 3. *NRC*, « Eindelijk gaat de FNV aan tafel. Is alles bespreekbaar ? », (Door een van onze redacteurs), 5 maart 2013 (La FNV revient enfin à la table de négociation ? Pourra-t-on parler de tout ?)
 4. Jos Verlaan, « FNV zet hoog in bij sociaal overleg », *NRC*, 21-22 februari 2013, (La FNV met la barre haut dans la négociation sociale).

le journal *NRC* du 6 mars, il semblerait que le gouvernement soit prêt à saisir la perche qui lui est tendue par le retour de la FNV dans la négociation et à reculer sur les questions du licenciement et des allocations chômage, pour éviter d'être mis en minorité sur son programme.

Sources :

CBS (2012), « Werkloosheid en gerelateerde uitkeringen : werkloosheid verder opge-
lopen », 20 september (Chômage et allocations : le chômage continue de croître).

CBS (2013), « Opnieuw forse stijging werkloosheid », 21 maart (A nouveau une forte croissance du chômage).

CPB (2012), « Economie krimpt : begrotingstekort naar 3,3 % », *CPB policybrief*, 2012/07, decemberraming 2012, Economische vooruitzichten 2013 (L'économie se contracte : vers un déficit budgétaire de 3,3 %).

UWV (2012), *UWV Persbericht*, 20 september.

Wierink M. (2008), « Abandon du projet de réforme du licenciement », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 70-72.

Wierink M. (2009), « Réforme du licenciement (suite) : la réduction des indemnités de départ », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 118, mai, p. 16-24.

Wierink M. (2011), « La libéralisation des services postaux : beaucoup de flexibilité, peu de sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 129, mars, p. 12-23.

Wierink M. (2012), « Un compromis fragile sur la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 136, mai, p. 15-33.

Wierink M. (2012), « Réorganisation de la FNV : un chantier technique et politique à l'issue incertaine », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 138, septembre, p. 16-31.

NRC Handelsblad.