

## Pays-Bas

### Une syndicalisation très moyenne, mais une solide capacité de représentation

Marie WIERINK

**S'**interroger sur la représentativité syndicale à propos du pays du « modèle des polders » a quelque chose de paradoxal. Peut-on mettre en question la représentativité des organisations syndicales plurielles qui assument, avec les organisations patronales, la politique de modération salariale et de réduction du temps de travail qui soutient la politique économique des gouvernements successifs depuis bientôt vingt ans, avec un succès évident sur le plan du chômage et de la croissance ? Plus généralement, quelle est la pertinence d'une telle interrogation, lorsqu'elle s'applique à une régulation néo-corporatiste des relations professionnelles, productive de compromis efficaces et, somme toute, peu contestés ? L'interrogation pourrait se déplacer vers la question de savoir pourquoi et comment les partenaires sociaux aux Pays-Bas parviennent à conserver leur influence politique et sociale malgré une représentativité, mesurée à partir du simple indicateur du taux de syndicalisation, très moyenne. A cette question, l'étude du fonctionne-

ment de la concertation entre les partenaires sociaux aux différents niveaux, et de ses règles, formelles et informelles, apporte quelques éclairages. On verra également qu'en dépit d'une centralisation encore très marquée de leur fonctionnement, les organisations syndicales néerlandaises ont un fort souci d'adaptation de leurs structures et de leur action à l'évolution structurelle de la population salariée.

---

#### Une « mesure » moyenne de la représentativité

Malgré l'accent mis ces dernières années sur le recul de la syndicalisation, en nombre absolu, les effectifs syndiqués aux Pays-Bas restent impressionnants. En janvier 1999, on comptait 1 240 000 membres à la FNV <sup>1</sup>, 280 000 membres à la CNV <sup>2</sup>, et 220 000 membres chez MHP <sup>3</sup> (R. van het Kaar, 1999) pour plus de six millions d'emplois.

Sur longue période, depuis l'immédiat après-guerre, on assiste effectivement à un recul de la syndicalisation aux

---

1 FNV : Federatie Nederlandse Vakbeweging, Fédération du mouvement syndical néerlandais, de tendance socialiste.

2 CNV : Christelijk-Nationaal Vakverbond, Ligue des syndicats chrétiens.

3 MHP : Middelbaar en Hoger Personeel, Union du personnel de maîtrise et d'encadrement.

Pays-Bas. Hors syndicalisation des retraités et autres allocataires de la protection sociale, J. Visser fait état d'un recul du taux de syndicalisation de 37,3 % en 1950 à 26,2 % en 1993 (Visser, 1995). En 1998, C. Teulings et J. Hartog indiquent un taux de syndicalisation encore plus bas, qu'ils estiment à 24 %.

Ces taux généraux cachent de grandes différences structurelles qui tiennent soit à la nature des fonctions occupées, soit aux secteurs d'activité. Ainsi, en 1960, 45 % des travailleurs manuels étaient syndiqués, 60 % des salariés du secteur collectif (public et para-public), et 18 % des cols blancs. En 1993, les travailleurs manuels sont toujours davantage syndiqués que les autres (40 %), mais la proportion des syndiqués dans le secteur collectif a reculé (40 %) et celle des cols blancs a quasiment diminué de moitié (10 %). Entre 1960 et 1993, seuls les secteurs du bâtiment et des services financiers ont maintenu leur taux de syndicalisation (plus de 40 % pour le bâtiment, et un peu plus de 10 % pour les services financiers). En 1993, entre les secteurs, l'hétérogénéité est forte :

- presque un salarié sur deux dans le bâtiment
- un sur trois dans les transports et dans les services non marchands
- un sur quatre dans l'industrie
- et un sur dix dans les secteurs des services marchands

Le pluralisme syndical est constant sur la période, mais les acteurs et les rapports de force se sont modifiés dans les trente dernières années. D'une part, une fusion intervient en 1976 entre les deux plus grosses centrales syndicales catholiques (400 000 membres) et socialistes (près de 700 000 membres), pour donner naissance à la puissante FNV. D'autre part, dans le courant des années soixante,

à côté de la centrale protestante CNV qui absorbe quelques syndicats catholiques réfractaires à la fusion avec la FNV, un nouveau regroupement syndical apparaît à recrutement horizontal, par opposition aux structures de la FNV et de la CNV qui intègrent verticalement les syndicats généraux de toutes branches et entreprises. Cette nouvelle centrale rassemble de nombreux syndicats catégoriels de la maîtrise ou de l'encadrement, souvent syndicats d'entreprises, et deviendra la centrale de l'encadrement MHP dans les années soixante-dix. Enfin, il existe encore une nébuleuse de petites organisations indépendantes, qui sont dans les années soixante-dix, d'un poids total supérieur à la CNV (Albeda, 1989). Une partie d'entre elles rallie la centrale MHP qui se renforce et se transforme ainsi peu à peu en une troisième centrale syndicale, générale et non plus limitée aux catégories de la maîtrise et de l'encadrement, se distinguant par un refus des options idéologiques des deux autres et par un soutien pragmatique aux revendications catégorielles de ses différents membres (F. van Schaik, 1997).

L'évolution de la syndicalisation doit être analysée avec prudence. Selon J. Visser (1995), il convient de tenir compte des effets de la désindustrialisation en cours depuis les années soixante-dix, de l'augmentation de la proportion de petites entreprises, et de la modification structurelle de l'emploi au profit du travail à temps partiel, autant de facteurs qui déstabilisent les comportements traditionnels de syndicalisation. Des évolutions sont d'ailleurs décelables. En 1993, 21 % des femmes sont syndiquées contre 35 % des hommes ; mais cette moindre syndicalisation n'empêche pas qu'elles pèsent d'un poids important à l'intérieur des organisations syndicales. Ainsi, en

## PAYS-BAS

1999, les femmes comptent pour 30 % des effectifs de la FNV (NRC, 8.3.99) qui se montre d'ailleurs très attachée à suivre des thèmes revendicatifs proches des préoccupations féminines (travail à temps partiel, structures de garde d'enfants, protection sociale etc.). Du côté des jeunes en emploi, la syndicalisation a tendance à diminuer : en 1973, ils sont 25 % à être syndiqués, en 1993 seulement 14 %.

---

### **Une légitimité peu contestée, un net effet d'audience**

Malgré un taux de syndicalisation relativement modeste, le soutien des Néerlandais au syndicalisme reste solide. Au total, en 1989, une enquête d'opinion internationale établit que 60 % des Néerlandais sont conscients de l'importance du syndicalisme (Visser, 1995).

En outre, aux élections des conseils d'entreprises, qui ne comportent pas de premier tour réservé aux organisations syndicales, celles-ci obtiennent 64 % des sièges, d'après une enquête menée en 1998 (R. van het Kaar, Looise, 1999). Mais il reste quand même un pourcentage important de conseils d'entreprises où aucun membre n'est élu à titre syndical (27 %), surtout dans les plus petites entreprises.

Au total, 40 % des membres de conseils d'entreprises sont élus sur listes FNV, 12 % sur listes CNV, 2 % sur listes MHP et 10 % sur des listes d'autres syndicats <sup>1</sup> (R. van het Kaar, Looise, 1999).

Quand on étudie les majorités qui se dégagent dans les conseils d'entreprise, on remarque que la proportion de conseils d'entreprise où la majorité des membres est non-syndiquée a augmenté de 25 % en 1985 à 31 % en 1998. Les majorités syndicales sont stables avec 32 % de conseils d'entreprise à majorité FNV en 1998, 2 % à majorité CNV, et 5 % à majorité d'autres syndicats. Dans 30 % des cas, aucun syndicat n'a la majorité des sièges. Les conseils d'entreprises sont donc des instances où le pluralisme est dominant.

La présence syndicale dans les conseils d'entreprise témoigne, au delà de la syndicalisation, d'un effet d'audience très net en faveur des organisations syndicales. Visser (1995) remarque que là où un conseil d'entreprise est en place, on a plus de chances de trouver des salariés syndiqués. Et plus l'entreprise est grande, plus on a de chances de trouver un conseil d'entreprise et un groupe de militants syndicaux, et plus fort sera le taux de syndicalisation. Les conseils d'entreprises disposent de compétences renforcées en matière de durée du travail <sup>2</sup>. Ces constats donnent à la question de la présence syndicale dans les conseils d'entreprise une importance cruciale. Le fait que la loi ne reconnaît pas l'existence du syndicat ou d'une section syndicale dans l'entreprise conduit à donner une importance d'autant plus grande aux facilités de fonctionnement accordées au conseil d'entreprise par la loi ou augmentées par les accords collectifs. Celles-ci constituent autant de

---

1 Les pourcentages de membres élus sur listes MHP et autres syndicats sont susceptibles d'imprécisions, certains sièges attribués à « autres syndicats » revenant en fait à des organisations adhérentes à la fédération Unie-MHP.

2 La loi sur la durée du travail (novembre 1995, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1996) rappelle le pouvoir des conseils d'entreprise en matière d'organisation collective des horaires de travail, et prévoit que les organisations syndicales de branche et les conseils d'entreprise peuvent négocier un régime dérogatoire aux normes « standard » de durée du travail et de repos, édictées par la loi.

moyens à la disposition des membres syndiqués de ces conseils permettant l'existence et la manifestation des syndicats dans l'entreprise.

---

**Un patronat organisé et conscient de la nécessité d'un interlocuteur solide**

Il est également intéressant d'étudier les comportements d'organisation des entreprises. Les Pays-Bas se caractérisent sous cet aspect par une associativité patronale forte. Organisés pour 60 à 70 % d'entre eux (Visser et Hemerijck, 1997), ils appartiennent à une galaxie d'organisations qui, jusqu'à il y a peu, se rattachaient à deux grandes confédérations, l'une confessionnelle NCW<sup>1</sup>, l'autre neutre VNO<sup>2</sup>, qui ont fusionné en 1995 sous le nom de VNO-NCW. Du côté des PME, les entreprises sont représentées par un regroupement des multiples organisations professionnelles MKB<sup>3</sup>, et de même dans le monde agricole, par l'organisation parapluie LTO<sup>4</sup>. Les pratiques de concertation, l'existence de regroupements professionnels puis, à un niveau encore supérieur de confédérations, assorties d'associations prestataires de service et d'assistance en matière sociale, préviennent toute cacophonie dans le monde patronal.

Aucun refus de principe de l'interlocuteur syndical n'est avancé. Au contraire, on semble avoir bien compris, du côté patronal, l'intérêt d'avoir des interlocuteurs solides et responsables. Le président de VNO déclarait en 1992 : « Je

regretterais absolument la fin des syndicats. Naturellement, la représentativité syndicale est basse, en moyenne de 25 %, dans certains secteurs encore plus basse. Mais dans nos milieux, personne ne dirait qu'on cherche à se débarrasser des syndicats, ça n'a aucun sens. Les employeurs, la majorité d'entre eux, voient bien les avantages à négocier avec un bon syndicat, responsable. Nous avons tous intérêt à soutenir cela. Sans les syndicats, le travail ne coûterait sûrement pas moins cher. Au contraire, le facteur travail deviendrait plus cher<sup>5</sup> ».

Malgré des divergences qui s'expriment publiquement en début de saison conventionnelle, le dialogue ne paraît jamais rompu, et les partenaires sociaux sont même solidaires face aux initiatives du gouvernement ou à ses fortes incitations, comme on l'a vu lors de la dernière crise de la protection sociale<sup>6</sup>. Sur certaines questions, le patronat accepte de partager les interrogations des syndicats. Ainsi, en 1997, H. Blankert, président de VNO, avait participé à une opération « numéro vert », organisée par la FNV, destinée à recueillir des témoignages sur les difficultés rencontrées par les travailleurs à temps partiel ou par ceux qui désiraient réduire leur temps de travail. Très souvent, des débats sont organisés où participent contradictoirement les plus hautes personnalités du monde patronal et syndical.

Si la gestion paritaire par les partenaires sociaux a été la cible d'une critique gouvernementale et politique ces derniè-

---

1 NCW : Nederlands Christelijke Werkgeversbond.

2 VNO : Vereniging van Nederlandse Ondernemingen.

3 MKB : Midden en Kleine Bedrijven.

4 LTO : Landbouw en Tuinbouw Organisatie Nederland.

5 A. Rinnoy-Kan, président de VNO, dans une interview à *Vrij Nederland*, 8.1.92, cité par C. Teulings et J. Hartog.

6 Cf.M. Wierink, « Réforme de structure de la protection sociale et révision de la place des partenaires sociaux », *Chronique Internationale de l'IRES*, 64, mai 2000, pp.26-38.

## PAYS-BAS

res années aux Pays-Bas, et principalement dans le domaine de la sécurité sociale<sup>1</sup>, le fait syndical lui-même est apparemment peu contesté. La construction institutionnelle du système néo-corporatif néerlandais peut contribuer à expliquer la force de cette légitimité.

---

### Concertation au sommet et représentativité « officielle »

Historiquement, il faut se souvenir que la constitution de syndicats confessionnels catholiques et protestants et de leur centrale, à côté des syndicats socialistes, correspond à la structuration politique particulière dite de la « piliérisation » apparaissant aux Pays-Bas dans les années vingt. Au suffrage universel instauré en 1917 pour les hommes et 1919 pour les femmes, répond une structuration politique très forte des différentes communautés « en piliers » par leurs élites, appelées à composer des gouvernements coalisés seuls capables de rassembler des majorités parlementaires. Dans ces « piliers » qui traversent toutes les couches de la société, soutiens électoraux de chacun des grands partis, des liens très serrés sont créés avec les syndicats apparentés, soutenus chez les confessionnels par une doctrine sociale commune, celle de la « subsidiarité » chez les catholiques, et de la « souveraineté dans leur propre cercle » pour les protestants. Ces doctrines fondent l'établissement précoce de relations professionnelles, des pratiques de négociation collective, et les premières bases de la gestion par les partenaires sociaux de la protection sociale.

Après la Seconde guerre mondiale, la Fondation du travail rassemble les responsables au sommet des organisations syndicales et patronales d'avant-guerre, selon un projet mis au point clandestinement pendant l'occupation. En 1950, des institutions de dialogue et de coopération sont mises en place pour soutenir le gouvernement dans sa tâche de reconstruction, dans le cadre de la « loi sur l'organisation de l'économie » et sur « l'organisation publique de l'économie ». Il s'agit du SER, Conseil économique et social, instance officielle tripartite de concertation et d'avis au gouvernement, à laquelle participent les partenaires sociaux de la Fondation du travail, et des personnalités expertes nommées par la Couronne. Sont également constitués des organismes publics de branches ou de produits, censés constituer des lieux de régulation économique et sociale<sup>2</sup>. Dans chacun de ces organismes, organisations syndicales et patronales ont leur place. Soutenus par l'expertise d'un Bureau central du plan, mis en place en 1945, le Conseil économique et social et la Fondation du travail seront des partenaires solides de la politique rigoureuse de reconstruction mise en œuvre par le gouvernement. Celle-ci suppose notamment une « politique dirigée des salaires », déterminée à l'échelle nationale par le gouvernement de 1946 aux premiers desserements de 1954, base du redressement de la compétitivité internationale des produits néerlandais. Cette politique aurait été impossible à mener sans le soutien des partenaires sociaux qu'elle privait pourtant de toute autonomie en matière de négociation salariale, et sans les solidarités commu-

---

1 Cf. *Chronique Internationale de l'IRES*, 64, *op. cit.*

2 Ces derniers ne joueront guère un rôle important, voire ne seront pas mis en place, à l'exception des métiers artisanaux et du commerce de détail, et des branches d'activité liées à l'agriculture.

## UNE SOLIDE CAPACITE DE REPRESENTATION

nautaires entre les organisations syndicales et les partis politiques au pouvoir. L'appartenance au SER et aux organes publics d'organisation de la vie économique constitue donc un test de représentativité « officielle » des organisations qui en font partie, test qui, comme on va le voir, n'est pas exempt d'éléments de cooptation sur des bases politiques.

A partir des années soixante, cette division communautaire de la société tend à s'estomper, et les légitimations sociales réciproques que s'apportaient les organisations syndicales et les partis politiques s'affaiblissent. La politique économique liée aux Trente glorieuses permet d'autres ajustements salariaux, mais les institutions restent en place et continuent de jouer leur rôle dans le processus décisionnel en matière économique et sociale.

Jusqu'aux années soixante-dix, le Conseil économique et social admet sur des règles formelles édictées en 1954 les organisations syndicales et patronales qui le composent. Il s'agit des organisations en quelque sorte organiquement liées aux partis politiques qui jouent un rôle majeur dans la vie politique néerlandaise, à savoir les deux partis protestants, le parti catholique, le parti socialiste et le parti libéral.

Il n'est ainsi pas question d'admettre au Conseil Economique et social ni à la Fondation du travail la centrale syndicale Unité (Eenheidvakcentrale ou EVC), née juste après la fin de la guerre, en opposition à l'ancienne NVV, à qui elle reproche son attitude conciliante avec l'occupant au début de la guerre. Plus radicaux, présents surtout dans les régions minières et portuaires, les syndicats rattachés à Unité sont animés par des communistes. A titre d'ordre de grandeur, il faut pourtant noter qu'en 1946, EVC regroupe 20 % de syndi-

qués contre 30 % à NVV, 23 % à la centrale catholique KAB et 12 % à la centrale protestante CNV. En 1950, les syndicats traditionnels ont repris l'avantage mais EVC regroupe encore 14 % de syndiqués et fait jeu égal avec la CNV (Windmuller, 1987). En 1948, une organisation de syndicats indépendants (OVB) scissionne de EVC, et n'a pas jusqu'à aujourd'hui obtenu son admission dans ces deux instances.

Les difficultés des organisations catégorielles qui constitueront la centrale MHP de la maîtrise et de l'encadrement sont également symptomatiques du verrouillage de la Fondation du travail et du Conseil économique et social, qui va durer jusqu'aux années soixante-dix. Une première union de ces organisations, le ROMHP, demande à participer aux discussions au sommet de la politique économique et sociale, alors que dès leur apparition, ces organisations ont contesté les politiques salariales restrictives et de nivellement de revenus mises en œuvre par leurs consœurs dans les dites institutions. Leur implication sur le terrain dans de multiples négociations d'entreprise et de branche conduit à l'entrée de l'union ROMHP en 1968 à la Fondation du travail. Fin 1975, ces organisations rassemblent 130 000 membres, et leur union, qui a pris le nom de Vakcentrale MHP, est alors considérée comme représentative au regard des critères formels mis au point au Conseil économique et social. Elle y est enfin admise au détriment de la CNV qui perd un siège.

En 1977 et en 1996, le Conseil économique et social revoit ses règles d'appréciation de la représentativité des organisations<sup>1</sup> appelées à siéger dans des instances chargées de compétences de régulation économique ou sociale. Des cri-

1. SER, *Representativiteit richtlijnen* 1977, 1996.

## PAYS-BAS

tères quantitatifs en termes d'effectifs dans la ou les catégories représentées et qualitatifs en termes d'indépendance et de moyens financiers sont édictés. Un strict tripartisme reste la règle fondamentale, et toute entrée d'un nouveau participant se fait au prix d'un réaménagement des sièges de la partie concernée.

La répartition des sièges au SER est aujourd'hui la suivante, constituant une sorte de reflet des rapports de force des partenaires en présence :

- 11 membres patronaux répartis comme suit : 7 pour VNO NCW, 3 pour MKB et 1 pour LTO,

- 11 membres syndicaux, dont 8 pour la FNV, 2 pour la CNV et 1 pour Unie MHP,

- et 11 membres nommés par la Couronne, dont le président de la Banque centrale néerlandaise et le président du Centraal Plan Bureau.

Dans les faits, l'adhésion à l'une des centrales représentées au SER constitue un gage de représentativité. Bien que tout employeur soit libre de négocier avec les organisations de son choix, il est clair qu'il ne peut s'opposer à la discussion avec un représentant d'une organisation affiliée à une des centrales représentées au SER.

---

### **Liberté contractuelle, représentativité d'emprunt, tendances aux compromis**

Le droit néerlandais de la négociation collective reconnaît à l'employeur le droit de négocier et conclure un accord avec le ou les syndicats de son choix. L'accord signé sera applicable à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Mais cette liberté de négocier et signer avec une organisation privilégiée ou minoritaire n'est pas utilisée comme une stratégie frontale d'évitement des plus grandes organisations, du fait même de l'existence d'une représentativité « d'emprunt » liée à leur parenté avec les organisations représentées au plus haut niveau. Cette liberté peut pourtant servir de porte de sortie à des négociations difficiles ou qui contrecarrent trop directement la ligne politique arrêtée par l'entreprise ou par son organisation d'appartenance. C'est ainsi qu'en 1996, Philips a signé un accord avec les seuls syndicats de l'encadrement, accordant de très fortes augmentations de salaires mais ne cédant pas un pouce sur le terrain de la réduction du temps de travail<sup>1</sup>. Il est facile de voir comment les organisations laissées de côté ont été mises en situation difficile, pouvant difficilement mobiliser les salariés contre un accord très favorable sur le plan des salaires.

A côté de telles situations plutôt exceptionnelles, plusieurs facteurs, règles et pratiques, poussent les différents interlocuteurs patronal et syndicaux à s'entendre et à aboutir dans la plupart des cas à des accords signés par plusieurs organisations. En fait, la solidité et la crédibilité d'un accord dépendent beaucoup du nombre et de l'identité des organisations syndicales signataires, de leur place dans le système de représentation professionnelle, en même temps que d'une double cohérence du contenu avec les grands axes de la politique salariale définis au niveau central et avec les attentes des salariés concernés.

Selon les modalités d'organisation de la négociation collective traditionnelles,

---

1 Cf. M. Wierink, « Philips mène l'offensive contre la réduction de la durée du travail ». *Chronique internationale de l'IRES* 41, juillet 1996.

## UNE SOLIDE CAPACITE DE REPRESENTATION

les pactes sociaux successifs de modération salariale et de réduction du temps de travail, et de décentralisation des adaptations conventionnelles <sup>1</sup>, mais aussi les résultats des rounds annuels de négociations sociales tripartites au sommet sont déclinés dans les accords de branche et d'entreprise, à durée pré-déterminée. Ces pratiques donnent à la négociation collective une crédibilité politico-économique et facilitent grandement les anticipations d'évolution de masse salariale pour les entreprises.

Du côté syndical, le processus de négociation est coordonné et contrôlé. Suite à la discussion interne aux instances exécutives de la centrale de la marge d'évolution des salaires permises par les prévisions macro-économiques pour les négociations à mener dans la saison conventionnelle, des discussions et mises au point sont faites avec les différents permanents chargés de négocier dans les différentes aires de négociation, qui doivent eux-mêmes être à la fois à l'écoute de leur base et contrôler les demandes de celles-ci (Teulings et Hartog, 1998). Du côté patronal, de tels processus sont plus discrets mais tout aussi présents, facilités par le rôle joué par les associations pres-

tataires d'assistance aux négociations apparentées.

Si l'on suit Teulings et Hartog (1998), les organisations syndicales néerlandaises sont prises dans un dilemme entre la recherche d'une plus grande popularité parmi les salariés, et donc une amélioration de leur représentativité sectorielle ou d'entreprise, qui pourrait les pousser à chercher l'avantage maximum pour les salariés, et une responsabilité plus globale qui les poussent à rester solidaires des négociations centrales encadrant relativement strictement les revendications salariales. Le pluralisme syndical et l'intégration institutionnelle pousse à la coopération plutôt qu'à l'adoption d'une ligne dure. Le fait que les coûts de sortie d'un système politico-économique néo-corporatiste soient élevés, en termes d'isolement et de perte d'informations, comme l'ont montré Visser et Hemerijk, jouent également dans le sens d'une modération des revendications et d'une tendance à se faire des concessions réciproques.

Les organisations syndicales restent dépendantes, à l'issue ou pendant les négociations, de l'approbation de leur base dans les entreprises ou les secteurs

**Tableau 1. Nombre de journées de travail perdues pour cause de grève dans quelques pays européens. En milliers, pour 1000 salariés**

	1994	1995	1996
Pays-Bas	8	120	140
France	40	138	59
Allemagne	7	8	3
Royaume-Uni	13	19	58
Espagne	729	163	171

Source : *Statistisch jaarboek*, CBS, 1999

1 Accord central de Wassenaar en 1982, accords centraux « Un nouveau cours » de 1993, et « Agenda 2002 » de 1998.

## PAYS-BAS

concernés. Les comptes-rendus de négociations paraissant dans la presse font état dans la plupart des cas d'étapes intermédiaires de soumission du contenu de l'accord à la base, accompagnées ou non d'un avis positif ou négatif de la part du négociateur.

Les négociations ne se déroulent pas toujours dans un climat serein et le recours au conflit n'est pas exclu, qu'il s'agisse d'une annonce très anticipée et graduelle au fur et à mesure qu'apparaissent des points de blocage, comme dans l'enseignement au début de l'année 2000 où la possibilité d'une grève des examens avait été annoncée dès février-mars, ou de pratiques de grèves-estafettes dans quelques établissements sélectionnés. Des grèves très dures et très longues sont parfois déclenchées, quand les discussions mettent en cause des enjeux importants pour les secteurs concernés. On peut se souvenir à cet égard de deux grèves de cinq semaines en 1995<sup>1</sup>, dans le secteur du bâtiment, et dans les transports routiers réguliers de voyageurs. Dans tous les cas, de nombreuses séances de négociation auront eu lieu, avant que la menace de grève ne soit mise à exécution. Le déclenchement d'un conflit lié à une négociation entraînera la mobilisation des secours des caisses de grève des syndicats, alors que les participants à une grève sauvage, ou non réassumée par le syndicat, ne seront pas indemnisés. Même si le nombre de jours perdus pour conflits collectifs est un des plus bas d'Europe, la grève constitue un outil utilisé

comme menace ou comme moyen effectif d'influer sur le cours des négociations aux Pays-Bas, comme en témoigne le tableau 1 (p. 59).

Dans un tel contexte de coordination des négociations, les entreprises sont dans la plupart des cas enclines à rechercher l'accord avec les organisations syndicales interlocutrices importantes<sup>2</sup>. Si, par stratégie ou par nécessité, elles signaient un accord avec une organisation par trop minoritaire, elles s'exposeraient à des conflits sociaux animés par les organisations laissées de côté. La loi sur les conventions collectives prévoit en effet une obligation d'application de bonne foi, qui équivaut selon Bakels à une obligation limitée de paix sociale ; elle figure en outre explicitement dans le texte de nombreux accords.

Bien qu'exceptionnelles, de telles situations peuvent se produire, comme on l'a montré plus haut avec le cas de Philips. Mais le caractère très ouvert de l'accès à la négociation permet également à des organisations minoritaires de mener des stratégies déstabilisantes pour les organisations syndicales « installées ». Dans des secteurs peu syndicalisés, ou composés majoritairement de petites entreprises, c'est la stratégie qu'adoptent les syndicats indépendants pour prendre pied dans la négociation et s'imposer comme interlocuteurs là où ils ne sont ni bienvenus ni invités. Ils proposent à des organisations patronales minoritaires dans un champ conventionnel de branche, étendu ou non<sup>3</sup>, des propositions alternatives et

1 Cf. M. Wierink, « Négociations 1995 : les difficultés de la sortie de crise », *Chronique internationale de l'IRES*, 34, mai 1995.

2 En 1992, 52 % des accords collectifs étaient signés conjointement par la FNV et la CNV, 29 % par la FNV, la CNV et la MHP, 11 % seulement par la seule FNV, 4 % par des syndicats affiliés à la CNV ou à la FNV ou autres syndicats d'entreprises (Teulings, Hartog, d'après une étude de Voskamp de 1992).

3 Une entreprise soumise à un accord de branche même étendu peut solliciter du secrétariat de la convention collective l'autorisation de s'en retirer si elle signe un accord d'entreprise.

## UNE SOLIDE CAPACITE DE REPRESENTATION

moins coûteuses que celles des grands syndicats. Ces organisations offrent aux entreprises la possibilité de signer des accords d'entreprise prévoyant par exemple de fortes augmentations salariales, évidemment attractives pour les salariés, mais acceptent en échange que les employeurs qui signent avec elles se retirent de dispositifs collectifs de branche (pré-retraites, formation par ex.)<sup>1</sup> qui lui sont très coûteux<sup>2</sup>. C'est une politique qui a été menée par OVB dans le secteur de l'hôtellerie restauration et des stations-services, de même que dans le secteur de l'intérim.

Dans des secteurs où les négociations se déroulent traditionnellement avec les grands syndicats, et où la partie patronale n'a aucun intérêt à déstabiliser les relations professionnelles, un autre mécanisme pousse à la recherche de compromis. Différents auteurs (Teulings et Hartog, 1998, Visser, 1997, Albeda,

1989) font état de dispositions conventionnelles prévoyant une contribution patronale au fonctionnement des organisations syndicales signataires, proportionnelle au nombre de salariés couverts par l'accord (le « *tientje* » syndical<sup>3</sup>). Les employeurs ou les organisations patronales engagées dans ces pratiques cherchent à assurer la paix sociale pendant la durée de l'accord, en tentant d'obtenir un éventail de signatures syndicales le moins fermé possible. Négociée depuis longtemps dans certains secteurs traditionnels ou grandes entreprises, cette contribution a pour objectif de compenser pour les organisations syndicales le préjudice qu'elles subissent du fait que l'accord signé couvre tous les salariés, y compris les non-signataires, constituant en quelque sorte une prime à la non-syndicalisation<sup>4</sup>. Il s'agit là du phénomène bien connu du *free-rider*. Le montant de cette contribution est ensuite

**Tableau 2. Répartition des salariés selon leur mode de couverture ou non par un accord collectif (1996-1997)**

	Nombre de salariés	% des salariés
Salariés couverts par un accord collectif d'entreprise	600,000	10%
Salariés couverts directement par un accord de branche	3 200,000	55%
Salariés couverts par un accord de branche étendu	500,000	9%
Fonctionnaires couverts par un accord fonction publique	700,000	12%
Salariés non couverts par un accord collectif	800,000	14%
Total	5 800,000	100%

Source : J.-P. van den Toren, 1998.

1 Dispositifs que ces organisations minoritaires n'ont pas négocié et ne gèrent pas.

2 NRC 3.3.98

3 Le « *tientje* » syndical correspondait à l'origine à 10 florins par an par salarié couvert par l'accord. Selon un interlocuteur de la FNV, la contribution par salarié peut être aujourd'hui bien supérieure.

4 Même si les organisations syndicales néerlandaises réagissent vigoureusement à ces comportements en se positionnant depuis longtemps comme offreuses de services, dans le domaine du conseil juridique, du conseil fiscal, des assurances, de la gestion d'épargne etc.

## PAYS-BAS

réparti au prorata des adhérents des différents syndicats signataires. Ces clauses auraient tendance à disparaître dans les négociations qui s'ouvrent dans de nouveaux secteurs. Il est intéressant de constater qu'aucune polémique publique n'existe sur ces pratiques, et sur l'incitation à la signature qu'elles pourraient représenter.

L'analyse des modalités d'extension des accords collectifs met à jour une autre spécificité de l'approche néerlandaise de la représentativité des signataires d'accords collectifs : pour le ministère des Affaires sociales, ce n'est pas la représentativité des organisations syndicales signataires qui importe mais bien celle des organisations patronales, qui ont jugé opportun et responsable de signer avec telle ou telle organisation syndicale.

---

### **L'extension des accords soumise à un test de représentativité... patronale**

Comme en droit français, le droit néerlandais de la négociation collective distingue les accords d'entreprise et de branche, et les accords de branche étendus sur décision ministérielle. L'influence de l'intervention ministérielle en matière de couverture conventionnelle est relativement limitée, face au nombre des accords de branche d'application directe, en lien avec le comportement d'organisation des entreprises néerlandaises. A travers sa politique d'extension des accords de branche, le ministre des Affaires sociales intervient sur le champ d'application de l'accord, et 9 % des salariés sont en 1996/1997 couverts par un accord collectif du fait d'un arrêté d'extension (*cf.* tableau 2, p.61).

Tout d'abord, l'arrêté d'extension est de durée limitée, et sa validité ne peut excéder deux ans. On a là un facteur qui

contribue structurellement à la périodisation de la négociation collective aux Pays-Bas. Ensuite, le ministre entend, par sa décision, ne pas porter une atteinte excessive à la liberté des parties non signataires, qui ne se sont pas volontairement engagées dans l'accord collectif dont l'extension lui est demandée.

Pour ce faire, le ministre, conformément à l'article de la loi sur l'extension des conventions collectives, opérera un test de représentativité visant à vérifier si l'accord collectif, tel qu'il lui est présenté, couvre la majorité des travailleurs occupés dans son champ d'application. Il ne s'agit pas tant de savoir si les syndicats signataires représentent un pourcentage important de salariés travaillant dans le secteur concerné, mais si les organisations patronales signataires entraînent directement avec elles un nombre suffisant d'employeurs adhérents pour que l'accord couvre directement la majorité des salariés du secteur concerné. Il faudra donc que les organisations patronales signataires concernées justifient du nombre de salariés occupés chez leurs adhérents, et que cet effectif représente 60 % des salariés du secteur pour que l'extension soit accordée sans examen supplémentaire. Entre 55 et 60 %, le ministre peut demander à ses services de procéder à des investigations complémentaires. Mais en dessous de 55 % des effectifs du secteur couverts par l'accord, il ne sera pas procédé à l'extension de l'accord, sauf circonstances exceptionnelles. Comme l'écrit Bakels (1996), on est bien en présence dans ce cas d'un test de représentativité, mais d'un test de représentativité patronale.

Mais le système est susceptible de connaître des développements imprévus. Ainsi, en matière de régime de retraite professionnelle, obligatoire dans bien des

branches, un projet de loi est actuellement déposé devant la Deuxième Chambre, qui émane du lobbying actif fait par le secteur des assurances. Celui-ci conteste l'obligation d'adhérer aux caisses de retraite professionnelles de branches mises en place par les partenaires sociaux. Une disposition de ce projet de loi permettrait aux employeurs de s'exonérer de leur obligation de participation au régime de branche et d'opter pour un régime d'entreprise, ou une assurance collective pour leur personnel, si 50 % au moins des salariés du secteur ne sont pas occupés par des employeurs adhérents aux organisations patronales gestionnaires. Il ne s'agit plus là d'un test de représentativité actionné par les pouvoirs publics, mais de décisions de gestion de leur masse salariale d'employeurs individuels pouvant y trouver d'ailleurs une forte incitation à ne plus adhérer à l'une ou l'autre des organisations patronales gestionnaires. On voit alors que la politique d'extension telle qu'elle est conçue et appliquée par le ministère des Affaires sociales ne tient qu'aussi longtemps que perdureront les traditions de coopération, et d'organisation professionnelle, de solidarité pourrait-on dire, des entreprises néerlandaises.

---

**Des organisations syndicales attentives à « coller » à la réalité de l'emploi**

La baisse de la syndicalisation et la transformation des conditions d'emploi éloignant les salariés de la démarche d'adhésion syndicale sont des facteurs de préoccupation pour les organisations syndicales. Elles cherchent à réagir en ajustant leurs prises de position et leur politique revendicative au sens large aux

structures nouvelles du salariat, ou plus largement même de l'emploi dépendant.

On peut rattacher à cette préoccupation la politique menée depuis maintenant plusieurs années en direction des travailleurs à temps partiel et des femmes, par la FNV et la CNV, et plus récemment le MHP. Les organisations syndicales se sont mobilisées pour traduire dans les accords collectifs les dispositions de la Fondation du travail visant à promouvoir le droit individuel du salarié à adapter son temps de travail, et « la différenciation des modèles de temps de travail ». A cette politique, s'est ajoutée celle du « nettoyage » des conventions collectives de clauses défavorables aux travailleurs à temps partiel, ou les excluant de certaines dispositions. Les femmes, majoritaires parmi les travailleurs à temps partiel, sont ainsi la cible d'une politique affirmée d'amélioration de leurs conditions de travail. Pour la FNV, elles représentent clairement un potentiel d'adhérents à mobiliser. Cette politique semble payante. D'après Jelle Visser, depuis 1986, la croissance du nombre des syndiqués est à mettre au compte des femmes (Visser, 1999).

Une autre tentative plus originale encore est celle que la FNV déploie en direction des travailleurs indépendants sans personnel<sup>1</sup>. Partant de l'analyse qu'un certain nombre de salariés s'installent, soit par choix, soit par contrainte, comme indépendants et qu'ils n'en restent pas moins dans une position vulnérable et dépendante, notamment par rapport à leurs donneurs d'ordre, plusieurs syndicats ont mis en place des structures pour les organiser et les soutenir. Une association d'indépendants sans personnel dans le

---

1 NRC 20.2.99 et 26.6.99

## PAYS-BAS

bâtiment a ainsi été mise en place par un administrateur du syndicat du bâtiment de la FNV. Le syndicat FNV Bondgenoten qui regroupe les anciens syndicats des services, des transports, de l'industrie et de l'alimentation, les syndicats des coiffeurs et des journalistes FNV, le regroupement des syndicats des industries graphiques et des médias (KIEM) donnent également aux indépendants la possibilité d'adhérer et leur offrent services de gestion, assurances et assistance juridique.

Enfin, les organisations syndicales sont conscientes de la nécessité de développer leur présence sur le terrain. Sans section syndicale d'entreprise à la française, l'objectif n'est pas facile à réaliser, même si, comme on l'a vu, les conseils d'entreprises constituent un support très utile. Le développement du militantisme bénévole sur le terrain des entreprises est d'autant plus nécessaire qu'il répond à deux évolutions. La première est une nécessité économique. Avec des effectifs qui, bien qu'en légère croissance ces deux dernières années, ont accusé un recul certain depuis plusieurs années, les possibilités des organisations syndicales d'entretenir un important effectif de permanents salariés se restreignent. La seconde tient à l'évolution vers une décentralisation de la négociation, surtout en ce qui concerne les conditions et le temps de travail, qui nécessite l'investissement le plus direct possible de salariés à la fois concernés et formés par les syndicats.

En conclusion, le cas néerlandais invite à ne pas arrêter la perception de la représentativité des organisations

syndicales à la seule mesure des taux de syndicalisation. Ce taux ne constitue qu'un élément d'analyse d'un ensemble de pratiques de dialogue, de débats sur la scène économique et sociale, qui fonde une légitimité forte des syndicats. L'influence des syndicats s'ajoute dans le contexte néerlandais à celle d'autres organisations associatives, religieuses ou politiques. Le mélange de la culture de la subsidiarité, de l'associativité et de la croyance en la malléabilité de la société (*maakbaarheid van het maatschappij*) sont autant d'éléments qui contribuent au maintien de l'autorité morale des organisations syndicales, au plan macro-social. Sur le terrain, malgré l'absence légale du syndicat dans l'entreprise<sup>1</sup>, le fait que les conseils d'entreprise disposent de droits d'approbation et de veto, qui vont au-delà du droit à être informés et consultés, contribue à donner aux organisations syndicales une influence palpable et à les faire exister dans la vie quotidienne des salariés.

### Sources :

*NRC Handelsblad.*

Albeda W., Dercksen W., 1989, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Samson.

Asscher-Vonk I.P., 1998, *Arbeidswetgeving*, Kluwer.

Bakels H.L., *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*, Kluwer, 1996.

SER, mars 1997, *SER-besluit, Richtlijnen representatieve organisaties.*

Teulings C., Hartog J., 1998, *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press.

van het Kaar R.H., J.C. Looise J.C., *De volwassen OR, resultaten van het grote OR-onder-*

---

1 Hors les cas où les accords collectifs ont prévu des facilités de fonctionnement explicitement dévolues aux *kaderleden* ou militants.

## UNE SOLIDE CAPACITE DE REPRESENTATION

- zoek, *Groeien en grenzen van de Nederlandse ondernemingsraad*, Samsom, 1999.
- van den Toren J.P., 1998, *De collectieve arbeidsovereenkomst, sleutel tussen belang en beleid*, Welboom.
- van Schaik F., 1996, « Van specifiek tot algemeen », *Zeggenschap*, n° 4.
- Visser J. « Het profiel van de vakbeweging », in Klandermans B. Visser J. (1995) et « Vertegenwoordiging door vakbond en ondernemingsraad » in Klandermans B., Visser J. (red), 1995, *De vakbeweging na de welvaartstaat*, ed. van Gorcum.
- Visser J., Hemerijk A., 1997, *A Dutch miracle, job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- Visser J., 1999, *Sociologie van het halve werk*, Faculteit der maatschappij en gedragswetenschappen, Vossiuspers, AUP.
- Windmuller J.P., de Galan C., van Zweeden A.F., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, 1<sup>ere</sup> édition 1970, dernière édition 1987, ed. Spectrum.