

IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N°44 – Janvier 1997

- 3 **Etats-Unis**
Le renouvellement du contrat collectif dans l'automobile américaine :
un syndicalisme « pragmatique »
Catherine SAUVIAT
- 10 **Belgique**
Pleins pouvoirs au gouvernement et accord social défunt
Christian DUFOUR
- 13 **Espagne**
Réforme des retraites : les premiers pas du pacte de Tolède
Emmanuel REYNAUD, Carole TUCHSZIRER
- 17 **Allemagne**
Indemnité maladie : un compromis allemand
Adelheid HEGE
- 22 **Allemagne**
Le DGB a un nouveau programme
Udo REHFELDT
- 26 **Suède**
Congrès de LO: vers une remise en cause des liens avec le parti social-démocrate
Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL
- 30 **Pays-Bas**
Moderniser le syndicat et le syndicalisme : fusions au sein de la FNV
Marie WIERINK
- 35 **Europe**
Les conséquences sociales du changement structurel en Europe
Jacques FREYSSINET
- 38 **Index Chronique Internationale – année 1996**

Directeur de la publication Jean MAGNIADAS – **Directeur de l’IRES** Jacques FREYSSINET –
Responsable de la Chronique Internationale Adelheid HEGE – **Comité de rédaction** Lucy
apROBERTS (Etats-Unis), Alexandre BILOUS (Italie), Maurice BRAUD (Europe sociale), Pierre
CONCIALDI (Suède), Christine DANIEL (Suède), Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid
HEGE (Allemagne, Italie), Michel HUSSON (Mexique), Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence
LIZÉ (Etats-Unis), Udo REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine
SAUVIAT (Etats-Unis), Carole TUCHSZIRER (Espagne), Catherine VINCENT (Espagne) –
Collaborateurs extérieurs Marie-Agnès CROSNIER (Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie
WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie), – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Renaud DAMESIN,
Luc DEROCHE, Brigitte MAUREL – **Secrétariat technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1996

Maquette IRES – Imprimerie LOUYOT S.A – Paris 75012

Dépot légal : janvier 1997 – N° ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 65 F

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustrations, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

Etats-Unis

Le renouvellement du contrat collectif dans l'automobile américaine : un syndicalisme « pragmatique »

Les négociations pour le renouvellement des accords d'entreprise avec les trois grands constructeurs automobiles américains (General Motors, Ford et Chrysler) concernent directement un peu plus de 400 000 travailleurs affiliés à la fédération syndicale de l'automobile *United Automobile Workers* (UAW). Les précédents accords, datant de 1993, ont expiré tous trois le 14 septembre 1996 à minuit. Selon le rituel contractuel, la première phase des négociations fixant les orientations générales des revendications syndicales a été ouverte la semaine du 10 juin avec chacun des trois grands constructeurs. Après quoi l'UAW devait choisir l'entreprise cible pour donner le ton des négociations avec les autres entreprises de la branche. Chaque direction y est allée de ses actions de *lobbying*, l'avantage pour l'entreprise qui est choisie comme cible étant de pouvoir négocier avantageusement en fonction de sa situation et de ses objectifs propres et ce faisant, de mettre en difficulté ses concurrents qui ne sont pas nécessairement dans la même situation ni ne poursuivent les mêmes objectifs.

Le choix est également stratégique pour le syndicat qui sélectionne en principe la firme où il estime

être le mieux en mesure de préserver les acquis contractuels, voire d'obtenir de nouveaux avantages compte-tenu des performances économiques et financières de cette dernière et de ses relations avec le syndicat. Alors que tous les observateurs s'attendaient à ce que ce choix se porte sur Chrysler¹, c'est finalement Ford qui a été choisi vers la fin du mois d'août par les dirigeants de l'UAW pour démarrer véritablement la négociation d'entreprise, à l'instar de ce qui s'était passé en 1993. Les négociations avec les directions de Chrysler et de General Motors ont suivi dans la foulée.

Tendances et enjeux actuels des négociations dans l'industrie automobile

Le secteur automobile a toujours joué un rôle prédominant dans la négociation collective aux Etats-Unis, en matière d'avancées salariales notamment (contrats avec clauses de protection contre l'inflation², assurance-chômage complémentaire, participation aux bénéfices, etc.). Les plus grandes batailles syndicales ont été menées dans le secteur de l'automobile, où co-

1. Chrysler avait été choisi pour ouvrir les négociations au Canada, où les travailleurs de l'automobile sont syndiqués au *Canadian Auto Workers* (CAW), ancienne branche de l'UAW qui a choisi de devenir autonome en 1985, tout en agissant en étroite coopération avec la fédération américaine.

2. Ces clauses « Cola » (*Cost of Living Adjustment*) introduisent un système partiel d'ajustement automatique des salaires au coût de la vie. Elles ont été mises en place dans les conventions collectives du secteur de l'automobile au sortir de la Seconde Guerre mondiale en 1948, cf. H. Katz, J. P. MacDuffie, « Collective Bargaining in the US Auto Assembly sector » in P. B. Voos, *Contemporary Collective Bargaining in the Private Sector*, Industrial Relations Research Association Series, Madison, University of Wisconsin, 1994.

existent les grands constructeurs et des firmes indépendantes. La récession de l'économie américaine entre 1979 et 1982 et l'intensification de la concurrence japonaise dans les années quatre-vingt (importations et transplants) ont soumis les constructeurs automobiles américains et leurs salariés à rude épreuve, provoquant une restructuration profonde du secteur. La part du marché américain détenue par les entreprises japonaises est passée de 22 à 33 % entre 1979 et 1991 (importations plus production des filiales japonaises aux Etats-Unis) tandis que la part de marché détenue par les trois grands constructeurs n'était plus que de 64 % au début des années 90 ¹. C'est au début de cette récession que furent introduites de nouvelles règles dans la formation des salaires, notamment la prime forfaitaire (*lump-sum payment*) qui s'est substituée aux augmentations annuelles en pourcentage du salaire de base ², et les plans de participation aux bénéfices (*profit sharing*).

Dans ce contexte, l'un des enjeux majeurs de la négociation collective pour les employeurs américains est devenu la recherche d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre en externalisant (*outsourcing*), c'est-à-dire en sous-traitant les tâches d'assemblage des composants et des pièces détachées auprès de fournisseurs extérieurs non syndiqués en vue d'obtenir une réduction de leurs coûts de production ³.

Les salaires de base des travailleurs syndiqués du secteur privé sont dans l'ensemble supérieurs d'environ 20 % à ceux des travailleurs non syndiqués. C'est au niveau des compléments de salaire (congrés, primes, heures supplémentaires et assurances sociales complémentaires) que les différences sont les plus flagrantes : les coûts pour l'employeur sont deux fois supérieurs lorsqu'il s'agit de travailleurs syndiqués. Au total, le coût horaire moyen d'un travailleur syndiqué (y compris les cotisations obligatoires) est de 23,31\$ (120 FF envi-

ron) tandis que celui d'un travailleur non syndiqué n'atteint que 16,6\$ (85,50 FF), soit une différence de 40 %. L'émergence d'un secteur non syndiqué dans l'assemblage de véhicules automobiles constitue donc un enjeu significatif pour les employeurs et une menace croissante pour l'UAW.

Aujourd'hui, les constructeurs automobiles n'assurent plus qu'un quart des opérations d'assemblage, le reste étant réalisé par les sous-traitants. Or les fournisseurs indépendants ne sont syndiqués qu'à 50 % (les transplants japonais pas du tout) alors que les fournisseurs intégrés aux groupes le sont à 100 %.

Face à cette évolution et compte-tenu des importantes restructurations ayant affecté le secteur ⁴, l'objectif principal de l'UAW a été d'assurer la sauvegarde des emplois et le maintien de niveaux de salaire et d'avantages sociaux élevés pour ses adhérents au sein des trois firmes, quitte à accepter des concessions salariales pour les nouveaux entrants. Le syndicat y détient encore de solides positions (*cf.* tableau ci-après) malgré une diminution de la moitié de ses effectifs depuis les années soixante-dix. Au sein de l'ensemble du secteur privé, le taux de syndicalisation est passé de 35 à 10 % entre 1950 et 1995 ⁵.

Une issue contractuelle rapide marquée par l'absence de tensions

Le premier accord avec Ford a été signé et ratifié le 16 septembre (soit deux jours après l'expiration officielle du précédent contrat) par 90 % des travailleurs non qualifiés votants de l'UAW. Les travailleurs qualifiés, qui votent séparément, ont approuvé l'accord à 83 % ⁶. Il n'y a eu aucune menace de grève et pas le moindre signe extérieur de tension. Un article de *Bu-*

1. Cf. M. Freyssenet et Y. Lung, *Entre mondialisation et régionalisation : quelles voies possibles pour l'industrie automobile ?*, Ronéoté Gerpisa, septembre 1996.

2. L'intérêt de cette modification pour les employeurs est que cette prime est exclue de l'application de la clause d'échelle mobile, et est comptabilisée dans les compléments de salaire (*fringe benefits*). Ce qui a abouti de fait à une limitation de la croissance du taux de salaire horaire à partir des années quatre-vingt.

3. Sachant que les pièces détachées représentent environ 60 % du coût d'une automobile aujourd'hui, et que les trois grands constructeurs automobiles paient leurs ouvriers environ 18\$ de l'heure, alors que les salaires versés par les sous-traitants varient entre 8 et 17\$ de l'heure.

4. Chez les salariés payés à l'heure, le nombre des emplois est passé de 740 000 en 1978 à 400 000 environ en 1993.

5. Cf. T. Frank et D. Mulcahey, « Ces dures grèves des ouvriers américains », *Le Monde diplomatique*, octobre 1996. Ce taux est difficilement comparable avec les taux de syndicalisation prévalant en Europe car la maîtrise et la majorité des cadres ne peuvent se syndiquer, *cf.* I. da Costa, « Les relations professionnelles au Canada : une comparaison avec le modèle américain », *Centre d'Etudes de l'Emploi, Dossier de recherche*, 39, novembre 1991.

6. Les *Blue Collars* sont payés sur une base horaire et font l'objet d'un contrat séparé des travailleurs qualifiés.

Business Week a d'ailleurs qualifié de « *sweet deal* » ce premier épisode contractuel ¹.

En signant cet accord, Ford devait gêner considérablement son principal concurrent GM, ce qui était sans doute l'un des buts de la manœuvre, et fait partie des règles du jeu contractuel américain. Ford n'a pas connu de grèves depuis une décennie, et a de bonnes relations avec les syndicats. L'UAW a notamment contribué à l'effort de redressement de l'entreprise en acceptant des concessions salariales et des modifications dans l'organisation du travail en 1982 ².

L'accord avec Chrysler a été obtenu dans la foulée de l'accord Ford. Signé deux semaines après (le 29 septembre) sans problème apparent, il n'a toutefois été ratifié que par 73 % des votants globalement (73 % des travailleurs payés à l'heure, et seulement 65 % des travailleurs qualifiés). Cet accord couvre environ 66 000 ouvriers payés à l'heure et 6 000 travailleurs qualifiés membres de l'UAW. Des trois grands constructeurs automobiles, Chrysler est la firme qui a les profits les plus élevés par véhicule ³.

C'est sans doute aussi la moins vulnérable car elle ne produit que moins d'un tiers de ses composants et pièces détachées.

Le cas de General Motors était potentiellement plus conflictuel que les accords avec les deux autres grands constructeurs. Premier employeur américain avec ses 709 000 salariés, la firme totalise 235 000 travailleurs affiliés à l'UAW, soit près de 50 % des effectifs du syndicat et donc plus du double que Ford ou Chrysler. Elle a engagé il y a dix ans une politique de réduction des effectifs, phase qui n'est pas encore terminée à la différence de ses concurrents qui créent à nouveau des emplois. GM a de surcroît les coûts salariaux les plus élevés des trois grands constructeurs américains car la firme produit plus de composants en interne et a moins recours à la sous-traitance que ses concurrents. Elle a d'ailleurs cherché à délocaliser une partie de ses activités au Mexique, proche géographiquement mais dont le coût de main-d'œuvre est beaucoup plus faible ⁴.

Performances des départements auto des Big 3 au 31/12/1995

FIRMES	GENERAL MOTORS	FORD	CHRYSLER
ventes auto	152,614M\$	110,496M\$	49,601M\$
profit	6,881M\$	4,139M\$	2,025M\$
nbre d'emplois totaux	709 000	347 000	126 000
dont :			
emplois syndiqués	235 000	105 000	72 000
dont :			
aux Etats-Unis		185 960	
payés à l'heure		110 800	
autres salariés		55 800	
masse salariale aux Etats-Unis	ND	10,482M\$	ND
coût horaire du travail	> 43\$	40,45\$	ND
dont :			
salaires		21,79\$	
avantages sociaux		18,66\$	

Source : 1995 Annual Reports of the firms and the Fortune 500

1. Cf. *Business Week*, 30 septembre 1996.

2. Cf. G. Bordenave, « Les voies multiformes du redressement de Ford Motor Company », Gerpisa, 3^e rencontre internationale, 15-17 juin 1995.

3. 1226\$ par véhicule contre 689\$ pour GM et 661\$ pour Ford. Cf. « Can Chrysler Keep it Up ? », *Business Week*, 12, 25 novembre 1996.

4. GM fabrique 70 % de ses composants contre 50 % pour Ford et 30 % pour Chrysler. La firme est devenue le premier employeur privé au Mexique avec 75 000 salariés. Les salaires des ouvriers mexicains de GM (1,65 à 3\$ de l'heure) sont plus de 6 fois inférieurs à ceux des salariés américains couverts par les accords de l'UAW (18\$ de l'heure).

Enfin, la firme entretient des relations conflictuelles avec les syndicats. Elle a mis en place un système de négociations relativement décentralisé, laissant la responsabilité des négociations aux dirigeants locaux qui sont souvent détestés par les syndicats locaux. Elle a essuyé de fait une dizaine de grèves durant les trois dernières années, dont une grève de dix-sept jours en mars 96 dans l'établissement de Dayton à propos du recours à la sous-traitance, qui lui a coûté 900 millions de \$ de profits après impôt et deux grèves plus courtes (quelques jours) et plus récentes (pendant les négociations concernant le renouvellement du contrat) à propos des heures supplémentaires ¹ et de la charge de travail croissante des ouvriers. Au moment des négociations, une grève chez GM Canada rendait le renouvellement des accords particulièrement difficile. En dépit de ce contexte, les deux parties sont finalement parvenues à un accord très rapidement, ratifié le 2 novembre par 85 % des travailleurs globalement (à l'heure et qualifiés).

Concessions salariales contre garantie de l'emploi

Ces accords ont été conclus pour une durée de trois ans et portent sur deux points essentiels, les salaires et la sécurité de l'emploi. Sur ces deux points, l'orientation des trois accords est identique, avec des différences sensibles dans la manière de les appliquer selon la situation de chaque entreprise. En matière de salaires (salaire de base et compléments de salaire), les augmentations concédées sont modestes et ne devraient pas dépasser de beaucoup l'inflation : il est

prévu le versement d'une prime de 2 000\$ la première année (environ 10 300 FF au taux de change courant) puis 3 % d'augmentation annuelle de salaire pour la seconde et la troisième année de l'accord (avec ajustement à la hausse des prix) ². Une prime pour chaque Noël de 600\$ (3 090 FF) a également été négociée ainsi qu'une amélioration des avantages sociaux concernant les régimes de retraite et la couverture pour la santé et, pour la première fois, l'attribution d'une aide financière aux enfants des salariés de l'entreprise en cours d'études universitaires (1 000\$ par an, soit 5 150 FF). Le maintien du système de protection partielle contre l'inflation (pour les salaires et les retraites) ³, par ailleurs en déclin au sein des principales conventions collectives, et des régimes de participation aux bénéfices, font également partie des accords.

L'accord trouvé avec Ford ouvre une brèche importante pour l'industrie automobile en matière de salaire : l'autorisation concédée à la firme d'embaucher de nouveaux salariés à des taux horaires moins élevés que le taux conventionnel de 18\$ de l'heure actuellement en vigueur. Par cette dérogation, les employeurs obtiennent du syndicat de créer un système de salaire à deux niveaux, qui s'applique seulement aux nouveaux embauchés des usines de composants (dont les salaires seront alignés sur les plus hauts salaires des fournisseurs indépendants). Cette pratique connue sous le nom de *two tier wage* avait commencé à se répandre au sein des conventions collectives dans les années quatre-vingt ⁴.

L'autre point novateur concerne la sécurité de l'emploi pour les travailleurs affiliés à l'UAW au sein de chaque firme, ce que d'autres syndicats avaient essayé d'obtenir en vain. Il constitue la contrepartie des concessions salariales. L'accord garantit le maintien d'un nombre minimum d'emplois, correspon-

1. La majoration pour heures supplémentaires (au-delà de 40h) est fixée aux Etats-Unis par la législation ; elle est de 50 %, mais s'élève à 100 % pour les travailleurs de l'automobile en vertu des conventions collectives en vigueur. En période de tension de la production, l'instrument des heures supplémentaires permet d'ajuster le volume d'emplois sans procéder à la création de nouveaux emplois. Dans l'automobile, il n'est par conséquent pas rare de voir des ouvriers faire en moyenne 60h et plus par semaine, cf. *UIMM Social International*, octobre 1996. En outre, les avantages sociaux (*fringe benefits*) encouragent ce phénomène. Les retraites, l'assurance-santé, l'assurance-vie, etc. sont dans la plupart des cas calculés par individu, indépendamment du nombre d'heures effectuées. Aussi est-il plus profitable pour une firme d'accroître les heures supplémentaires des travailleurs en poste que d'embaucher des travailleurs supplémentaires, cf. J.B. Schor, *The Overworked America – The Unexpected Decline of Leisure*, Basic Books from Harper Collins Publishers, 1991. Cet argument prévaut d'autant plus que ces avantages sociaux représentent une part très importante du coût horaire de la main-d'oeuvre dans l'industrie automobile (46 % chez Ford par exemple, comme le montre le tableau ci-dessus).

2. Ce qui aboutit au total avec le système d'échelle mobile à un gain de plus de 13 900 \$ sur la période du contrat pour un ouvrier de l'assemblage à plein temps, soit l'équivalent de 69 500 FF.

3. Calculé sur la base du *consumer price index* du Bureau of Labor Statistics.

4. Cf. « Etats-Unis : Conventions collectives 1993 : de la pratique du *donnant-donnant* à la participation ? » *Chronique Internationale*, 28, mai 1994.

dant à 95 % du nombre actuel des emplois « syndiqués », ainsi que des incitations à l'embauche et des désincitations au recours à la sous-traitance.

Cependant, il convient de souligner que ces garanties d'emplois pourraient ne pas s'appliquer en phase de récession économique ou financière. D'autre part, le champ d'application de ce seuil n'est pas le même pour les trois firmes. Chez Ford, il s'applique aux 105 000 travailleurs affiliés à l'UAW, au niveau de chaque usine ¹. Chez Chrysler, ce seuil concerne les 72 000 travailleurs affiliés à l'UAW au niveau de la firme dans son ensemble. Pour GM, la plus vulnérable des trois constructeurs sur ce point, les dirigeants de l'UAW avait laissé entendre que des ajustements seraient possibles selon les cas. Notamment que GM pourrait ne pas s'en tenir au seuil de 95 %, qui l'obligerait à ne pas dépasser une diminution de 12 000 emplois (alors que les dirigeants de la firme ont prévu une réduction d'effectifs de 70 000).

De fait, la clause de maintien des emplois négociée chez GM diffère sensiblement de celle prévue chez ses deux concurrents. L'obligation de maintenir 95 % de l'effectif en activité s'applique à des regroupements géographiques plus larges que dans le cas de Ford. Ainsi, les 13 usines de Flint dans le Michigan, qui emploient presque 28 000 travailleurs, constituent une seule zone. L'obligation des 95 % s'applique à l'ensemble de cette zone et non à chaque établissement, autorisant GM à se défaire de certains établissements non compétitifs.

GM obtiendrait ainsi de l'UAW de pouvoir se « débarrasser » de 30 000 de ses 220 000 salariés payés à l'heure durant les trois années de validité du contrat. Et de pouvoir ajuster ses effectifs aux gains de productivité en n'ayant plus à remplacer les travailleurs partant à la retraite. En revanche, l'entreprise doit faire face à des restrictions plus fortes que ses deux concurrents concernant les décisions d'externalisation, notamment l'obligation d'avertir très tôt le syndicat, y compris sur le choix du sous-traitant.

Conclusion

En dépit d'une concurrence qui reste vive (pression des transplants japonais), les accords chez les trois grands constructeurs américains n'auront finalement pas présenté de difficultés majeures. L'explication se trouve sans doute dans le redressement spectaculaire de la santé financière des *Big 3*, lesquelles affichent des profits élevés ces dernières années, contrairement à la situation qui prévalait au début des années quatre-vingt (34 milliards de \$ entre 93-95 et 13 milliards de \$ pour les trois ensemble en 1995, cf. tableau ci-dessus). On peut penser aussi que les grèves ont maintenu la pression auprès des employeurs qui auraient pourtant souhaité, selon une enquête du *Bureau of National Affairs*, un ralentissement significatif des augmentations de salaires (via la généralisation des primes et l'élimination des clauses d'échelle mobile), et une réduction des avantages sociaux (notamment en matière d'assurance médicale).

L'UAW a privilégié la défense de l'emploi et des salaires des travailleurs syndiqués en contrepartie de l'acceptation de concessions salariales pour les nouveaux entrants. Le syndicat a su négocier et maintenir des niveaux de salaires et d'avantages sociaux élevés chez ses adhérents et en particulier chez les *Big 3*, qui restent nettement plus élevés que ceux prévalant en moyenne dans les usines de composants automobiles ou même dans des grandes firmes appartenant à d'autres secteurs de l'économie américaine ². Moyennant quoi les employeurs ont obtenu une certaine flexibilité dans la gestion des effectifs et une réduction relative de leurs coûts de production, grâce à l'introduction d'un système de salaire à deux niveaux.

Catherine SAUVIAT

Sources :

New York Times, *Financial Times*, *UAW Solidarity*, *US News & World Report*, *UIMM Social International*, octobre et novembre 1996.

Monthly Labor Review, *Fortune*, *Business Week*.

1. Cette clause indique que pour un « groupe » déterminé d'établissements, le nombre d'emplois syndiqués doit se maintenir entre 95 % et 105 % du niveau actuel. Dans les faits, l'entreprise est autorisée à laisser partir à la retraite deux travailleurs mieux payés, contre l'embauche de trois travailleurs moins bien payés dans les usines d'assemblage, même si cela signifie descendre en-dessous du seuil de 95 % dans les usines existantes. Etant donné que chaque nouvel embauché à un salaire plus faible dans les nouvelles usines d'assemblage ne compte que pour 2/3 dans le calcul du seuil de 95 %, Ford a ainsi avantage à embaucher de nouveaux salariés pour se débarrasser des travailleurs mieux payés en les laissant partir à la retraite. En guise d'incitation, Ford a décidé d'augmenter les pensions de retraite de 11 % durant les 3 années de validité de l'accord.
2. Ces avantages restent deux fois plus élevés que dans une grande firme comme ITT par exemple.

Belgique

Pleins pouvoirs au gouvernement et accord social défunt

Le gouvernement de coalition dirigé par Jean Luc Dehaene a obtenu peu avant l'été 1996 le vote de trois lois sur lesquelles il compte pour assurer la transition vers l'union monétaire européenne. De l'été 1996 jusqu'au 31 août 1997, grâce à trois lois-cadres, il détient pratiquement tout pouvoir pour « assainir » la situation. Plus explicite sur les intentions gouvernementales que sur les moyens concrets qu'il permettra de prendre cet ensemble législatif a été caractérisé de « pleins pouvoirs ». Pendant l'été et l'automne ces lois ont permis au gouvernement de faire passer sans débat au parlement des mesures sévères en matière sociale et en matière d'augmentations de salaires en particulier.

Dans un pays qui se caractérise volontiers par sa capacité à créer un consensus, ce n'est pas la première fois que l'exécutif politique est mis en avant pour prendre des décisions impopulaires. La difficulté des décisions à prendre, la fragilité des partis membres de la coalition devant leurs mandants et leur conviction de devoir prendre des décisions impopulaires conduisaient à cette solution. L'une des questions est alors de savoir comment les forces politiques et sociales alliées du pouvoir s'organisent pour manifester leur assentiment ou leur distance avec la puissance politique, après s'être mises en congé de leurs responsabilités, au profit du seul exécutif. Ce nouvel exercice d'équilibre s'est cependant déroulé dans des conditions spécialement périlleuses. A peu près au moment où ces lois sont prises, éclate une série de scandales qui provoquent une mise en cause des modes de gouvernement des différents pouvoirs de l'Etat belge : le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique sont éclaboussés non seulement parce que les moeurs de personnalités publiques sont mises en question, mais surtout parce que les institutions fonctionnent sans transpa-

rence. La proximité des différents représentants, l'informalité de nombreuses procédures qui aident à produire des consensus facilitent aussi la constitution de zones d'ombre. Des manifestations populaires d'une ampleur inconnue se sont produites, qui ne semblent pourtant pas avoir fragilisé la position gouvernementale pour appliquer des mesures économiques particulièrement sévères, en utilisant des méthodes politiques « autoritaires » mais acceptées par les principales organisations représentatives dans le pays.

L'autogestion du carcan salarial

Le budget de l'Etat, la politique salariale et la sécurité sociale sont les cibles principales de ces lois que les opposants et les moins convaincus des partisans de la coalition au pouvoir qualifient de « pouvoirs spéciaux ».

L'une de ces lois spéciales, la loi sur « la compétitivité et la promotion de l'emploi », prévoit que l'Etat doit émettre des normes salariales pour la négociation des salaires sur la période 1997-98. Les négociateurs ont à se maintenir dans ces contraintes, en tenant en particulier compte des effets de leurs décisions sur l'emploi. L'objectif gouvernemental, inavoué mais explicite dans le débat public, est de ne laisser que de maigres marges d'améliorations salariales dans les prochaines années, après avoir imposé deux années de blocage salarial¹.

Pourtant la nouvelle loi ne dessaisit pas les acteurs sociaux. Pour élaborer les normes que le gouvernement doit émettre, elle prévoit, que, conformément à la tradition, les interlocuteurs sociaux établissent d'abord un diagnostic sur les conditions générales, diagnostic qui sert de préambule et de base à la négociation à venir. Les employeurs et les syndicats se sont

1. Rappelons qu'en Belgique de telles mesures s'entendent après application de « l'index », c'est-à-dire après alignement automatique des salaires sur la dérive des prix.

donc retrouvés au milieu de l'été pour élaborer au sein du Conseil central de l'économie (CCE) une comparaison entre les coûts salariaux belges et ceux des trois principaux partenaires (Allemagne, France, Pays-Bas). Mais cette année cette comparaison devait servir de base au gouvernement pour fixer les normes encadrant les négociations salariales. Dans le même temps, le CCE établissait un bilan de l'aide à l'emploi et des allègements fiscaux en sa faveur, et évaluait un projet (« subvention à l'emploi supplémentaire », SES) destiné à réduire le coût du travail en cas d'embauche.

Ce système de discussion technique préalable, qui peut avoir pour vertu d'offrir une phase d'observation entre les négociateurs, n'avait guère de chance d'aboutir à des résultats positifs, puisque les marges de négociations étaient de toute façon nulles et qu'un acteur extérieur était prêt à endosser la responsabilité de mesures très restrictives.

La contrainte principale pour les négociateurs tenait moins à l'état de l'économie qu'à la difficulté pour le pays d'entrer dans les critères de Maastricht. L'état de la dette (163 % du PIB) et le niveau du déficit justifiaient (ou non) aux yeux des négociateurs qu'ils aident (ou non) le gouvernement dans sa difficile entreprise.

Inconfort syndical, aisance patronale

A la mi-septembre, lors du premier round de négociation – informelle – entre employeurs et syndicalistes, il est apparu assez improbable que l'établissement des constats permette de dépasser les divergences d'intérêts. Le rapport du Conseil central de l'économie donnait une marge de 0,5 % à 1,5 % de négociation sur les salaires après prise en compte de l'index. Cette marge, discutée, repose sur des appréciations d'augmentations vraisemblables de salaires dans les pays étrangers. Ces appréciations se sont élaborées au moment où des conflits en Allemagne surgissaient sur la prise en charge par les employeurs du maintien des salaires en cas de maladie. Or l'un des sujets débattus en Belgique consistait à savoir si les charges liées à la formation des salariés, les coûts des prépensions, l'ensemble des nouvelles contributions sociales et les aides à l'emploi par abaissement des charges devaient entrer en ligne de compte dans l'évaluation des évolutions des coûts salariaux. L'objectivation des contraintes de la concurrence internationale ne pouvait masquer que finalement la décision

d'inclure tel ou tel élément dans le calcul des coûts salariaux relevait d'une stratégie d'intérêts particuliers.

Les employeurs n'étaient pas incités à accorder des augmentations de salaires que les gouvernants, chrétiens-sociaux ou socialistes, étaient prêts à interdire pour des raisons de politique européenne. Ils n'avaient pas non plus de raison de se distancier de ces mêmes gouvernants, prêts à peser sur les coûts salariaux, en donnant un espace de négociation aux organisations syndicales. Ils se sont contentés de manifester les difficultés de la négociation dans le contexte de la mondialisation en raison du contexte économique, opposant un refus de négociation absolue à tout ce qui pouvait ressembler à des réductions du temps de travail.

Les syndicats ont eu du mal à se positionner, et ont eu besoin momentanément d'afficher leurs spécificités pour pouvoir se retrouver finalement.

Une question de principe les a d'abord divisés. La CSC était d'accord pour accepter l'idée de la norme salariale fixée par le gouvernement. Elle souhaitait simplement que celle-ci ne soit pas trop étroite. Au contraire la FGTB refusait par principe la détermination d'une norme en dehors des négociations. Mais sa position sur ce sujet n'était pas très affirmée. Elle a souffert de dissensions internes (spécialement entre l'aile flamande et l'aile wallonne, plus « rouge »). En septembre une interview de sa secrétaire générale – Mia de Vits – affirmait « qu'arrêter la construction européenne dans son stade libéral, avant d'accéder à l'union monétaire, serait la pire chose qui puisse arriver au syndicalisme ». Autrement dit, il fallait accepter les difficultés de cette période pour accéder à une phase politique et économique plus propice aux revendications salariales dans une Europe unifiée. En octobre le président de la FGTB, Michel Nollet, proposait de « cesser de rembourser les intérêts de la dette, de manière à pouvoir injecter de nouvelles ressources dans le social qui en a dramatiquement besoin ». Cette déclaration, atténuée par la suite, a suscité des réactions particulièrement violentes parce qu'elle émanait d'un syndicaliste qui, au titre de sa responsabilité syndicale, est régent de la Banque nationale de Belgique.

En outre la FGTB a eu du mal à se guider dans ses choix à l'endroit du parti socialiste. Le débat sur les salaires se déroule dans une Belgique secouée depuis l'été par le scandale pédophile qui implique le gouvernement et les autorités étatiques. Dans son développement ce scandale atteint directement Elio di Rupo, vice-premier ministre, socialiste, qui fait figure de

leader de son parti. Au sein du gouvernement Elio di Rupo, ministre de l'Economie, joue le rôle de négociateur principal des intérêts socialistes face aux démocrates-chrétiens. Inversement il est le défenseur de la politique gouvernementale dans le camp socialiste, dont fait partie la FGTB. La position de la FGTB à son égard a donc des implications directes sur sa capacité d'action au sein de la coalition gouvernementale. La base socialiste est très mécontente des contorsions de son parti au sein du gouvernement en matière salariale ¹.

Pour la CSC la question de la réduction du déficit ne fait pas problème. La centrale s'accorde avec le gouvernement sur le fait qu'il doit être réduit à 3 % du budget, voire même à 2,8 %. Dans un premier temps sa demande consiste à ne pas dissocier les mesures prises en matière de réduction du déficit de l'Etat, de résorption des pertes de la sécurité sociale, et de politique salariale et d'emploi solidairement. « Il faut coupler les discussions budgétaires et la modernisation de la sécurité sociale avec une opération pour l'emploi » déclare son président Willy Peirens en septembre 1996. La centrale chrétienne n'a pas les mêmes problèmes que son homologue socialiste avec le gouvernement qu'elle appuie sans états d'âme trop ouvertement affichés. Elle effectue cependant un changement de position remarqué lorsqu'en octobre 1996 elle décide que la priorité doit être accordée aux augmentations de salaires par rapport à ses positions précédentes de « tout à l'emploi ». Elle revendique « un grand accord interprofessionnel, sur la norme salariale et sur l'emploi. Nous ne voulons pas nous contenter d'attendre ce que le gouvernement décidera seul, si nous ne réussissons pas un compromis. »

Faible mobilisation de la base

Au fil des semaines, lorsqu'il apparaît clairement que les négociations salariales avec les employeurs ne donneront rien, les organisations syndicales doivent justifier leur attitude devant leurs bases. Celles-ci sont diversement mobilisées.

C'est surtout du côté de la FGTB wallonne que des problèmes se posent ; plusieurs tentatives de débordement internes se manifestent, mais elles sont vite maîtrisées. Cependant, sous la poussée des mé-

contentements, la FGTB lance un appel à la grève générale fin octobre. Pour ne pas paraître saboter la politique gouvernementale, sa secrétaire générale insiste sur le fait qu'il faut « ne pas se mettre en dehors de la loi. Nous acceptons la modération salariale à condition qu'elle autorise la création d'emplois. La norme qui nous sera imposée pour deux ans ne peut pas ne pas inclure la réduction de la durée du travail qui créera des embauches par la redistribution du travail » (Le Soir, 23 octobre 1996). La grève échoue. Et ce cavalier seul de la FGTB provoque une division du camp syndical. La CSC est mécontente de s'être retrouvée mise devant le fait accompli d'une décision de ce type. Elle reproche à la FGTB ses incohérences internes, et ses attermolements dans la négociation. Elle sait au demeurant que la FGTB, très mal implantée en Flandre, ne peut s'offrir un véritable cavalier seul.

Le risque existe alors que la CSC, profitant de l'affaiblissement de son concurrent/partenaire, au prétexte de défendre son rôle de négociateur social privilégié, tente une négociation seule avec les employeurs.

Quelques conflits éclatent, pour des raisons locales, que certains « dissidents » de la FGTB soutiennent en insistant sur des solutions en matière de réduction du temps de travail. La confrontation passe d'un niveau général à des escarmouches de terrain. Le patronat y résiste fermement.

C'est donc dans un climat morose que les syndicats prennent connaissance des calculs effectués par le CCE.

Les hypothèses d'augmentation

La loi-cadre du 26 octobre sur la compétitivité et les salaires prend en compte les résultats des travaux du CCE. Les principes sont que la compétitivité ne doit pas être assurée par une augmentation de la productivité au détriment de l'emploi. D'où la nécessité de ne pas outrepasser les tendances en matière de salaires et de temps de travail prévisibles chez les trois voisins, en tenant compte des éléments spécifiques à la Belgique entraînant une dérive automatique des coûts salariaux : index, et évolutions barémiques (« conventionnelles » ou « statutaires », selon la terminologie hexagonale). Le CCE a produit trois chiffres, ce qui

1. Les réseaux et moyens syndicaux ont assez souvent été utilisés pour organiser (et contrôler ?) la mobilisation populaire contre l'incurie officielle dans le scandale moral qui secoue le pays. Les manifestations contre les scandales ont eu un immense succès populaire, à la différence de celles que les syndicats ont organisées dans la même période sur les négociations salariales.

est déjà un résultat de négociation entre organisations professionnelles, qui indiquent les marges que la négociation ne doit pas dépasser pour respecter la compétitivité belge.

Le CCE estime que l'évolution nominale des salaires peut être, sur 1997-98, de 5,4 % par salarié, de 6 % par équivalent temps plein, et de 6,5 % par heure prestée effectivement. Il y aurait sur cette période 3,6 % d'inflation. La marge d'augmentation potentielle des salaires varie donc suivant l'indicateur retenu. Les employeurs retiennent évidemment 5,4 % et les syndicalistes 6,5 %. En fait la discussion entre les négociateurs tient beaucoup à l'estimation qui est faite de l'évolution de la durée du travail en Allemagne, parce que cet élément peut contribuer à modifier dans un sens ou dans l'autre l'appréciation de la compétitivité de ce pays. Les employeurs soulignent l'augmentation de cette durée depuis 1990 ; les syndicalistes répondent que cela provient de l'intégration des horaires conventionnels de l'ex-RDA.

Des esprits malins font remarquer que ces trois chiffres sont justement trois, et que celui du milieu est justement au milieu. La suite de l'histoire leur donnera raison.

La question pendante est donc de savoir quelle marge est laissée à la négociation, et quelle part de cette marge doit aller à des aides à l'emploi et quelle autre part doit aller à des augmentations de salaire. Par ailleurs il s'agit de savoir, dans les entreprises ce qui entre dans les coûts salariaux.

Une réunion tripartite entre employeurs, syndicalistes et gouvernement éclaire certains points de la question début novembre.

Le Premier ministre suggère que les augmentations pratiquées en 1997 puissent être à valoir sur 1998 si elles se révèlent surestimées par rapport aux évolutions réelles des salaires chez les concurrents. Il fait entériner aussi que certaines charges soient considérées comme salariales si elles sont nouvelles et n'étaient pas jusqu'alors intégrées dans d'autres chapitres comptables. Le premier ministre exclut que le coût salarial puisse être retenu autrement que par heure ou par équivalent temps plein. Le gouvernement s'engage ensuite à effectuer des aides à la création d'emplois, pourvu que ce soit dans

le cadre d'accords sectoriels interdisant les effets d'aubaine ¹.

Echec de la négociation, décision gouvernementale

Comme on pouvait s'y attendre, la négociation entre les représentants du monde professionnel échoue. La FGTB semble accepter d'en porter la responsabilité, parce qu'elle publie avant d'entrer en négociation les termes de son mandat. Elle veut que les éléments d'augmentations de coût salarial liés à la diminution du temps de travail n'entrent pas dans le calcul d'une norme qu'elle souhaite négociée et non contrainte par la loi. C'est s'opposer frontalement au gouvernement, au patronat et à la CSC.

Deux semaines plus tard, le 20 novembre, le gouvernement fait état de sa proposition de conciliation, avant de la confirmer mi-décembre après constat de l'impossibilité où se sont trouvées les organisations professionnelles de signer un accord entre elles. Il impose une norme d'évolution salariale de 6,1 %, acceptant ainsi de récompenser la CSC qui retenait la norme de 6,5 %, sans mécontenter le patronat. La FGTB elle-même peut arguer que cette proposition tient compte de sa remarque que l'on ne peut prendre comme norme maximale ce qui représente une moyenne chez les voisins. Cette proposition laisse des marges de négociation d'au moins 0,75 % d'augmentation par an après index et évolutions barémiques, et peut flotter plus ou moins suivant les éléments intégrés dans les coûts salariaux. Ainsi le gouvernement suggère de ne pas intégrer les participations aux bénéfices octroyées aux salariés dans les augmentations de salaires, tout en les taxant comme telles.

Le gouvernement complète sa proposition d'une série de mesures visant à faciliter les mises en pré-pension (58 ans pour tous, 55 ans en cas de convention), avec des possibilités de pré-pension à mi-temps et l'introduction de droits limités (1 % de l'effectif d'une entreprise) à l'interruption de carrière. Des aides à l'emploi par suppressions de charges sont cependant menacées en raison des discriminations à la concurrence soulevées par Bruxelles (Union Européenne). Il se réserve en outre de compléter ses propositions.

1. On apprend dans cette période que le chômage effectue un recul assez significatif. Il s'établit à 13,8 % – se situant à son plus bas niveau depuis trois ans, avec des mesures administratives de radiation, il est vrai.

Un modèle en crise ou en modèle réduit ?

Avant les fêtes de Noël, toutes les positions syndicales ne s'étaient pas exprimées clairement sur ces propositions que le Premier ministre a présentées aux media dûment entouré des ministres socialistes. La FGTB a fait valoir ses positions quant à la norme et quant aux éléments décomptés dans les charges salariales. Mais elle semble être la principale perdante. Elle ne retire pas le bénéfice de la rupture des négociations, qu'elle aurait pu capitaliser si elle avait pu l'attribuer à des écarts envers ses propres positions. Surtout, au long de ces derniers mois elle a montré trop ouvertement ses dissensions internes, ce qui a pu nuire à la perception de ses propositions. La CSC n'a pas perdu l'occasion de manifester son caractère « responsable », tout en amorçant une relance de la revendication salariale, comme pour prendre date. Elle bénéficie d'une implantation plus forte que la FGTB en Flandre et dans les secteurs économiques moins touchés par la récession, et peut espérer de ce fait compenser au niveau des branches ou des entreprises, par une négociation fine des augmentations, ce qu'elle n'a pu obtenir au niveau central. Le fait qu'elle n'ait pas signé d'accord avec les employeurs sans la FGTB lui laisse le bénéfice de la fidélité au front commun, puisqu'elle n'a pas profité de la situation pour isoler la FGTB sur des positions fragiles.

Les employeurs font valoir que tout cela aurait pu mieux se passer, si le gouvernement s'en était tenu

à la définition OCDE des éléments entrant dans les coûts salariaux, comme il s'y était engagé. Le patronat s'attend à ce que les augmentations constatées chez les voisins sont beaucoup plus faibles qu'estimées ils prévoit une augmentation de 2 % aux Pays-Bas pour 1997, et de 2,9 % en Allemagne.

La capacité des acteurs à trouver des compromis est un signe de la santé du système social belge. Cette année l'échec est particulièrement douloureux. Les syndicats se sont divisés, le patronat est resté inflexible. Le gouvernement mène le jeu. Mais une fois encore cette « crise » du système social manifeste la force du contrôle social que la « piliarisation » est susceptible d'assurer. L'intervention de l'exécutif arrange tout le monde, puisque les organisations représentatives professionnelles ne sont pas susceptibles de s'entendre entre elles ou au sein d'elles-mêmes. La défaillance de l'un des maillons de la chaîne des pouvoirs n'est pas grave tant qu'elle survient après l'intervention d'un autre. Le gouvernement de J.L. Dehaene exerce en même temps les pleins pouvoirs politiques et les pleins pouvoirs sociaux, dans une concertation qui a discrètement mis en sommeil ses lieux les plus institutionnels pour mieux se survivre en temps de vaches très maigres.

Christian DUFOUR

Sources :

Le Soir, La Libre Belgique, documents syndicaux.

Espagne

Réforme des retraites : les premiers pas du pacte de Tolède

Dans un climat social plutôt morose, l'accord conclu le 9 octobre dernier entre le premier ministre, José Maria Aznar et les deux centrales syndicales – les Commissions ouvrières (CCOO) et l'Union générale des travailleurs (UGT) – sur la réforme du système de retraite tombe à point nommé pour le gouvernement conservateur qui voyait, au fil des grèves, sa popularité s'effriter. Par cet accord qui se situe dans le prolongement direct d'un accord politique conclu en février 1995, dit « pacte de Tolède », le gouvernement s'engage à renforcer le système de retraite public fondé sur le principe de la répartition et de la solidarité entre les générations. Qualifié d'historique par la presse, cet accord est le résultat d'une longue procédure de consultation et de négociation qui a associé en 1995 l'ensemble des partis politiques, puis aujourd'hui les partenaires sociaux. Ce consensus politique et social est toutefois à nuancer puisque le patronat espagnol s'est tenu à l'écart des négociations et a refusé de signer l'accord intervenu en octobre dernier.

Soucieux de ne pas trop se couper d'un patronat qui l'avait largement soutenu pendant sa campagne électorale, le gouvernement devrait chercher, dans les prochains mois, à le reconforter en cédant du terrain sur d'autres dossiers. La préparation d'un projet de loi sur les fonds de pension semble en tout cas confirmer la volonté gouvernementale de ne pas heurter davantage le patronat.

Architecture et situation du système de retraite

A la différence de la France, la protection sociale en Espagne fait l'objet d'une gestion étatique et non paritaire. Ce mode de fonctionnement explique ainsi la faible implication des partenaires sociaux dans le processus politique qui a conduit à la signature du pacte de Tolède.

La branche retraite de la sécurité sociale est organisée autour de trois types de prestations

- la retraite contributive financée par les cotisations des actifs ;
- la retraite non contributive destinée aux personnes sans ressources ;
- la retraite complémentaire. Ce système est peu développé en Espagne et a été introduit en 1987 par la voie législative. Il est fondé sur le principe de la capitalisation à travers l'ouverture de plans de retraites.

Le débat sur le financement des retraites et plus largement sur l'avenir de l'Etat-providence, *El Estado de bienestar*, se pose en des termes identiques à ceux rencontrés dans les autres pays européens. L'Espagne compte aujourd'hui sept millions de retraités pour douze millions d'actifs occupés et le nombre de cotisants par retraité diminue régulièrement. L'accroissement de l'espérance de vie de la population et la baisse du taux de fécondité sont autant d'arguments invoqués pour justifier des positions visant à réclamer des modifications dans les règles de financement de la sécurité sociale. Toutefois, les difficultés à maintenir l'équilibre financier des régimes de retraite ne sont pas tant liées aux évolutions démographiques qu'à la situation actuelle du marché du travail. Avec un taux de chômage de 22,7 %, conjugué à une baisse constante du taux d'activité – 49 %, un des plus faibles des pays de l'Union européenne – la question du financement de la protection sociale prend ici un relief particulier. L'importance de l'économie souterraine et le développement de plus en plus massif d'emplois instables et précaires contribuent également à tarir les sources de financement d'un régime fondé sur la solidarité intergénérationnelle.

Le financement de la sécurité sociale en Espagne provient essentiellement de cotisations prélevées sur les salaires. Leur taux actuel est de 28,3 %, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'Union européenne. Ce qui en revanche distingue l'Espagne de ses homologues européens est la part

importante des cotisations sociales patronales qui représentent 83 % de l'ensemble des cotisations, d'où la revendication permanente du patronat d'obtenir un allègement des cotisations à la charge des employeurs.

Les retraites constituent le premier poste de dépenses de la sécurité sociale. Elles absorbent près de 60% de son budget et représentent environ 11 % du PIB, taux là encore inférieur à la moyenne européenne. Ces quelques données de cadrage semblent attester, malgré les difficultés évoquées, d'un développement relativement bien maîtrisé des dépenses de sécurité sociale. A ce titre, l'OCDE a d'ailleurs récemment souligné que « l'Espagne ne figure pas au rang des pays où l'avenir du financement de la sécurité sociale se présente sous le jour le plus sombre » (*Etudes économiques de l'OCDE 1995-1996, Espagne*, p. 104).

La genèse du pacte de Tolède

Comme dans beaucoup d'autres pays, les premières tentatives de réforme du système de retraite ont provoqué en Espagne, dès 1984, un vaste mécontentement social suivi d'une grève générale déclenchée par les CCOO. Ces événements ont par la suite conduit les gouvernements successifs à mettre en sommeil le dossier des retraites.

A ces difficultés sont venus s'ajouter d'autres facteurs plus idéologiques liés aux recommandations de la Banque mondiale et du FMI. Sur la base d'un scénario apocalyptique et d'un diagnostic pour le moins alarmiste quant à la situation présumée des finances publiques espagnoles, la Banque mondiale et le FMI ont mené dans ce pays, dès le début des années 90, un véritable combat idéologique pour inciter à substituer à l'actuel système de retraite par répartition un modèle fondé sur la capitalisation. L'objectif visé par ces deux organismes internationaux était de faire de l'Espagne un laboratoire vivant où serait expérimentée en Europe le modèle de la capitalisation. La plupart des dirigeants syndicaux ont très vite réagi à cette offensive visant peu ou prou à privatiser la sécurité sociale en dénonçant « la contrebande idéologique » à laquelle se livrait la Banque mondiale.

C'est dans ce contexte particulièrement délicat qu'a été conclu en février 1995 le pacte de Tolède, marquant ainsi la volonté de tous les partis politiques d'obtenir sur la question de l'avenir de la sécurité sociale un large consensus. Un an avant la signature du

pacte, le Parlement avait en effet décidé de mettre sur pied un groupe d'études afin, d'une part, d'analyser les problèmes structurels auxquels était confronté le système par répartition et, d'autre part, de proposer des recommandations pour en améliorer le fonctionnement. Le rapport remis par le groupe d'études a été accepté par l'ensemble des partis politiques représentés à Tolède¹ – du parti populaire (PP) au parti communiste (IU) en passant par le parti catalan CiU et le parti socialiste PSOE – avant d'être approuvé par le Parlement au printemps 1995.

Une volonté commune de renforcer le régime en répartition

Dans ses grandes lignes, le pacte de Tolède s'attache à maintenir le système actuel et à garantir le pouvoir d'achat des retraités. Ce rapport a reposé sur la formulation d'une quinzaine de préconisations devant servir de fil conducteur aux réformes à venir. Il s'articule autour de quelques grands principes largement repris dans l'accord intervenu à l'automne dernier :

- Opérer une séparation des sources de financement en fonction de la nature de la prestation. Ce premier principe renvoie à la volonté de distinguer dans les mécanismes de protection sociale l'assurance de la solidarité.
- Tendre vers une plus forte proportionnalité entre le montant de la pension versée et l'effort contributif déployé tout au long de la vie professionnelle.
- Revaloriser automatiquement les pensions et maintenir le pouvoir d'achat des retraités.
- Créer un fonds de réserve constitué des recettes obtenues en période de haute conjoncture de façon à ne pas augmenter les cotisations en cas de retournement conjoncturel.
- Mettre en place un système d'exonération de charges, notamment pour les entreprises de main-d'œuvre, de façon à favoriser l'emploi des personnes faiblement qualifiées.

Bien que le pacte de Tolède rejette radicalement le passage à un système de sécurité sociale fondé sur le principe de la capitalisation il est mentionné, dans un des derniers articles, la nécessité d'encourager le

1. Lieu où siégeait la commission.

recours aux fonds de pension jugés trop faiblement développés.

Le pacte de Tolède, auquel a souscrit l'ensemble de la classe politique espagnole, a reposé sur un double compromis, à la fois social et politique. En se démarquant des positions radicales défendues par la Banque mondiale, il est avant tout un compromis social qui réaffirme l'attachement des signataires aux principes qui soutiennent le système actuel. Signé un an avant les élections législatives de 1996, il marque également la volonté commune des partis d'éviter que le débat sur la réforme du système des retraites ne puisse constituer une arme électorale. Les multiples prises de position qui ont suivi la signature du pacte ont toutefois témoigné de la difficulté à respecter ce deuxième engagement en période électorale.

Du pacte de Tolède à l'accord de l'automne : la montée des tensions

Les milieux bancaires et financiers ont été les premiers à vivement critiquer les dispositions contenues dans le pacte. Plaidant pour le passage à un régime fondé exclusivement sur la capitalisation, il était logique que, pour faire entendre leur cause, ils soulignent les limites d'une réforme qui maintient le principe de la répartition. Le patronat (CEOE) a très vite pris le relais en exigeant du parti populaire (PP) qu'il s'engage à faire de la baisse des charges sociales l'un des axes de son programme économique. Le parti populaire a fini par céder aux pressions du patronat en promettant en cas de victoire une diminution importante des charges sociales. A son tour le PSOE, appuyé par les deux syndicats, a violemment réagi en dénonçant la volte face d'un parti populaire soupçonné de vouloir démanteler l'Etat-providence. Le débat sur l'avenir de la sécurité sociale, que la plupart des observateurs croyaient clos, a donc constitué un des thèmes centraux de la campagne électorale au point de remettre partiellement en cause le consensus politique auquel était parvenu le pacte de Tolède.

L'accession au pouvoir du parti conservateur en mars dernier a néanmoins permis de remettre en selle le pacte de Tolède en lui faisant franchir une étape supplémentaire. Largement aidé par l'accueil favorable que l'UGT et les CCOO avaient réservé au pacte de Tolède, le parti populaire s'est très vite engagé dans un processus de négociation afin de parvenir à un accord avec les partenaires sociaux. Après de nombreuses tractations et l'organisation d'une sorte de sommet social auquel a refusé de se joindre le patronat, l'ac-

cord conclu à l'automne dernier entre le gouvernement et les deux syndicats devrait permettre de traduire en acte législatif les principaux éléments de la réforme tracée par le pacte de Tolède.

Les principales dispositions de l'accord

L'accord vise dans l'ensemble à pérenniser le système en limitant l'évolution de ses dépenses. Il comprend toute une série de mesures. L'une des principales concerne les retraités actuels, elle consiste à garantir pour une période de cinq ans, de 1997 à 2001, le maintien du pouvoir d'achat des prestations. Celles-ci seront automatiquement revalorisées tous les ans en fonction de l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation. Cette disposition correspond en fait à un engagement pris par la majorité actuelle lors de la campagne électorale de mars 1996.

Par ailleurs, plusieurs paramètres utilisés dans le calcul de la pension sont modifiés. Dans l'ensemble, il s'agit d'établir un lien plus étroit entre le niveau des pensions versées et l'effort contributif ; autrement dit, l'objectif consiste à accroître le caractère contributif du système. La période de référence prise en compte pour déterminer le montant de la pension va ainsi être progressivement étendue des huit aux quinze dernières années de cotisation. Le taux de la pension correspondant à des carrières courtes est également réduit : avec 15 ans de cotisation (la durée minimale pour l'ouverture des droits), la pension ne sera plus que de 50 % alors qu'elle était de 60 % précédemment. En revanche, 25 ans de cotisation donneront toujours droit à une pension de 80 % et le taux plein de 100 % restera acquis avec 35 années de cotisation. Ces mesures ont été vivement critiquées par une fraction de l'Izquierda Unida, qui les juge « intolérables ».

Une autre disposition importante consiste en l'adoption d'un plafond unique de cotisation. Il s'agit d'une des principales mesures contestées par le patronat, la CEOE. Le système espagnol fonctionne avec des plafonds différenciés selon les groupes professionnels. L'accord syndicats-gouvernement prévoit de porter progressivement tous les plafonds au niveau du maximum actuel. Pour de nombreux salariés, cela revient de fait à un déplafonnement : les cotisations, qui n'étaient perçues que sur une fraction du salaire, le seront sur la totalité de celui-ci. Il s'ensuivra une augmentation correspondante des cotisations qui relèvent en Espagne, on l'a vu, très largement de l'employeur. L'organisation patronale met en avant les conséquences sur le renchérissement du coût de la

main-d'œuvre et cherche à obtenir une introduction très progressive de cette mesure. La formulation de l'accord étant assez vague en matière de délai, il s'agira probablement d'un point très discuté dans les mois à venir.

L'accord introduit également une nouveauté majeure en matière de financement en opérant une distinction entre les sources de financement en fonction du type de prestations. Les cotisations ne financeront plus que les seules prestations contributives et l'Etat prendra en charge à travers l'impôt les prestations non contributives et les dépenses de santé. Cette disposition devra être effective avant l'an 2000. Elle entraînera des économies substantielles pour le système de sécurité sociale lui-même ; économies dont l'utilisation constituent un autre point de contestation de la part du patronat. La création d'un fonds de réserve est en effet prévu afin de lisser dans le temps les dépenses : la constitution de réserves pendant la période où le régime est capable de dégager un excédent permettra par la suite de limiter l'augmentation des cotisations. Le patronat, qui réclamait depuis longtemps la séparation des sources de financement, aurait souhaité ardemment que les économies réalisées par ce biais se traduisent par une baisse correspondante des cotisations sociales plutôt que par une mise en réserves. Il n'a pas eu gain de cause.

Sur une autre question controversée, celle de l'âge de la retraite, les syndicats ont, eux, obtenu satisfaction. Le gouvernement tenait à pénaliser les retraites anticipées et à introduire des incitations au maintien en activité au-delà de l'âge normal de la retraite, c'est-à-dire 65 ans. Le pacte de Tolède prévoyait d'ailleurs de telles mesures. Les syndicats ont fait valoir que le marché du travail ne se prêtait actuellement pas à une telle démarche et que cela aurait accru le chômage. Les dispositions actuelles ont finale-

ment été maintenues en l'état, c'est-à-dire qu'une diminution de 8 % de la pension est appliquée par année d'anticipation. Des conditions plus favorables ont même été introduites pour les salariés totalisant 40 ans de cotisations (la diminution est ramenée à 7 % par année d'anticipation).

Cet accord sur les retraites conclu en Espagne entre le gouvernement et les deux grandes confédérations syndicales évoque l'exemple italien ¹. Dans les deux cas, les syndicats ont joué un rôle majeur dans la réforme du système en négociant directement avec les pouvoirs publics et cela indépendamment d'un patronat qui n'a pas tenu à participer aux négociations. La réforme espagnole est de bien moins grande ampleur que la réforme italienne, mais la similitude de la démarche n'en mérite pas moins d'être notée. Sur un autre aspect, la situation espagnole offre des points de comparaison avec le cas italien : la décision de séparer, dans le système de sécurité sociale, les prestations contributives, financées par des cotisations, et les prestations non contributives, financées par l'impôt. On est là face à une tendance générale qui, à des degrés divers, s'exprime dans la plupart des pays industrialisés : la volonté d'établir un lien plus étroit entre l'effort contributif et le niveau des pensions et de distinguer, parmi les prestations, celles qui sont la contrepartie de cotisations versées et celles qui renvoient à la solidarité. Derrière cette distinction technique se pose en fait toute la question politique du champ et de l'étendue de la solidarité à pratiquer à travers la mise en œuvre des systèmes de retraite nationaux.

Emmanuel REYNAUD, Carole TUCHSZIRER

Sources :

El Pais, rapports du Conseil économique et social espagnol (1994 et 1995).

¹ Cf. A. Hege et E. Reynaud, « Italie, réforme des retraites : des mouvements de grève au projet de loi négocié », *Chronique Internationale*, 35, juillet 1995, pp. 8-14.

Allemagne

Indemnité maladie : un compromis allemand

Au début de l'année 1997, le calme semble de retour sur le front de l'indemnité maladie. Les signatures d'accords collectifs se multiplient, qui imposent aux employeurs le maintien intégral du salaire de leurs salariés malades pendant une durée de six semaines. Ces conventions de branche ne tiennent donc pas compte d'une récente modification législative qui, depuis le 1^{er} octobre 1996, réduit les indemnités maladie de 100 % à 80 % du salaire. Or, l'alignement rapide des pratiques des entreprises sur le texte de la loi avait été un vœu explicite des associations patronales, celle de la métallurgie en tête. Certains employeurs avaient même procédé à la réduction immédiate des versements. Mais, face à une riposte salariale et syndicale de grande envergure, le retour à l'ancienne situation s'était progressivement opéré¹. Il s'était en effet avéré que les employeurs, en la matière, ne pouvaient faire l'économie de la négociation avec les syndicats. Et que ces derniers, s'ils défendaient dans l'indemnité maladie un acquis à la fois historique² et symbolique pour le statut même du travail salarié, étaient prêts à des concessions sur d'autres composantes du salaire. Le conflit sur l'indemnité maladie qui a fortement marqué le débat social de l'automne/hiver 1996 s'est ainsi conclu par un compromis très allemand.

Mise en scène d'un conflit

Le conflit qui devait opposer les employeurs d'un côté et les salariés et leurs syndicats de l'autre est né de la rencontre d'un projet gouvernemental controversé, d'une situation juridique confuse et d'une entrée en guerre précipitée de l'association patronale de la métallurgie.

La réduction des indemnités maladie avait été préconisée par le gouvernement Kohl dès le printemps 1996, parmi d'autres mesures destinées à allé-

ger les budgets sociaux et à réduire les déficits publics. L'alliance entre le gouvernement et les employeurs avait alors provoqué le retrait sans appel des syndicats des rencontres tripartites consacrées à l'élaboration d'un « pacte pour l'emploi »³. Le projet a finalement été entériné sous la forme d'une loi adoptée par le Bundestag le 13 septembre 1996. La réduction des indemnités maladie à 80 % du salaire net visait à réduire les charges sociales des entreprises, puisque c'est aux employeurs qu'incombe le maintien du salaire des salariés malades pendant une durée de six semaines. Mais, de la réduction des indemnités maladie étaient attendus des effets non seulement économiques mais aussi psychologiques : pour défendre la compétitivité allemande, pour contribuer à « plus de croissance et plus d'emploi » (intitulé du plan d'austérité) il fallait apprendre à vivre, tel était le message, sans les acquis sociaux des années grasses.

La nouvelle loi ne devait pas, en principe, affecter les conventions collectives. Mais la situation juridique était confuse pour les accords dont le texte se réfère, sans autre précision, à la « loi en vigueur ». La loi était-elle dans ces cas immédiatement applicable ? Ou fallait-il renégocier d'abord les passages concernés des conventions cadre encore en vigueur ? Alors que les syndicats défendaient fermement cette dernière position, les employeurs privilégiaient la lecture opposée. La plupart des conventions de branche ne pouvaient, en effet, être rangées parmi les deux cas de figure extrêmes et univoques d'un point de vue juridique : l'un où la convention collective reste muette sur la question de l'indemnité maladie et où la loi s'impose par conséquent ; l'autre qui dissocie explicitement situations légale et contractuelle et dans lequel la réduction des indemnités maladie doit emprunter la voie de la renégociation des accords collectifs.

1. Cf. « Allemagne : réduction des indemnités maladies – de la loi à la négociation », *Chronique Internationale*, 43, novembre 1996.

2. Une grève de seize semaines en automne/hiver 1956/57 avait permis aux ouvriers de la métallurgie d'obtenir les mêmes indemnités maladie que les employés. Progressivement, l'indemnité avait été portée à 100 % du salaire, sans jours de carence (loi de 1969).

3. Cf. « Allemagne : la fin du pacte pour l'emploi ? », *Chronique Internationale*, 40, mai 1996.

Dans une situation juridique incertaine pour la plupart des conventions collectives dont elle est la signataire, l'association patronale de la métallurgie a voulu donner un signe fort. Anticipant sur la jurisprudence, Gesamtmetall a recommandé aux entreprises membres la réduction immédiate des versements. L'appel a été inégalement suivi. Certaines grandes entreprises, dont de façon particulièrement démonstrative Daimler-Benz, ont appliqué la consigne, d'autres hésitaient, d'autres encore se refusaient à la démarche.

L'offensive patronale a déclenché la riposte immédiate des salariés qui, à l'appel des syndicats (et parfois sans l'attendre), participaient par centaines de milliers à des actions de contestation et autres manifestations, débrayages, assemblées de personnel et grèves d'avertissement. Les collectifs de travail dans les établissements ne se révoltaient pas seulement contre l'idée d'une contribution supplémentaire au bien-être économique du pays réunifié ; ils s'insurgeaient contre la pénalisation de la maladie et, à travers elle, contre l'atteinte à leur dignité professionnelle. L'ampleur du mouvement était telle qu'elle dictait aux syndicats eux-mêmes la ligne de conduite. Les directions des entreprises ne voyaient guère de moyens de résister aux mouvements de mobilisation de leurs salariés. D'une part, la détérioration du climat social dans les établissements leur semblait un prix lourd à payer pour des économies après tout modestes. D'autre part, les mouvements grévistes risquaient de fragiliser la situation économique d'entreprises produisant de plus en plus « en flux tendus » ; et ceci d'autant plus que les employeurs devaient s'attendre à ce que les représentants élus mettent en pratique leur menace de refuser les demandes d'heures supplémentaires¹.

Les employeurs étaient donc nombreux à ignorer la loi et à vouloir s'en remettre à l'arbitrage négocié des acteurs de branche. Une enquête de l'association des employeurs de la construction de machines, réalisée à la mi-novembre, montrait que 88,5 % des employeurs interrogés dans le Bade-Wurtemberg² entendaient aligner leurs pratiques sur les conventions collectives ; il est intéressant de noter que cette opi-

nion était exprimée aussi par une majorité d'employeurs non affiliés à une association patronale et qui de ce fait ne subissent aucune contrainte légale pour appliquer les normes collectives.

La négociation sur fond de mobilisation et la recherche du compromis

Face à la mobilisation massive des salariés et à l'attentisme obstiné d'employeurs sceptiques, sourds aux appels à la solidarité patronale, les employeurs les plus offensifs battaient en retraite. Ils réinstauraient – provisoirement ? – le principe de la compensation intégrale du salaire, et s'en remettaient de leur côté au verdict des conventions collectives. Mercedes est devenu l'entreprise symbole dans le conflit. C'est la « capitulation » de Daimler-Benz surpris par la capacité de riposte de ses propres salariés qui a fait comprendre aux associations patronales – comme devait le noter l'éditorialiste de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (du 21.12.1996) – « qu'elles devaient inscrire les 100 % dans la convention collective si elles voulaient échapper au risque d'une grève dure et longue ». Après avoir choisi de se jeter la première dans la bataille, Daimler-Benz a dû subir ensuite des dommages économiques et moraux particulièrement lourds³. Au plus grand employeur dans le giron de Gesamtmetall était incombée la tâche de faire valoir, à grand renfort de publicité, la suprématie de la loi sur la convention collective ; il devait ensuite inaugurer le mouvement de retrait permettant à la convention collective de branche de retrouver toute sa force normative.

Si la réduction intempestive des indemnités maladie par les employeurs de la métallurgie devait ainsi se révéler une erreur stratégique majeure, elle ne conduisait pas pour autant à un blocage durable du dialogue social. La voie de la réduction unilatérale ayant échoué, celle de la négociation collective restait ouverte. Gesamtmetall et IG Metall se sont mis d'accord pour avancer de quelques semaines l'ouverture des négociations de branche programmées pour le printemps 1997. Celles-ci devaient porter à la fois sur les augmentations des salaires, la protection de l'emploi

1. Rappelons que les représentants élus, les *Betriebsräte*, ont un droit de codétermination qui rend nécessaire leur consentement à l'octroi d'heures supplémentaires dans les établissements.

2. L'enquête portait sur un échantillon de 305 entreprises.

3. Les pertes de Daimler-Benz dues à des manifestations et grèves d'avertissement sont chiffrées à 200 millions de marks (*Handelsblatt*, 2.1.1997).

dans les établissements, l'évolution des primes de congé et de Noël. La question des indemnités maladie était rajoutée à l'agenda ; préservant toute sa charge symbolique, elle s'entourait maintenant d'autres enjeux pouvant donner matière à échange.

Les négociations menées parallèlement dans les autres branches étaient marquées par des approches et styles de confrontation contrastés ; mais elles ne pouvaient se soustraire à l'influence déterminante du secteur phare de la métallurgie. Moins confrontés au problème de la cohésion interne du camp patronal, les acteurs des autres branches ne devaient pas moins rester tributaires de la capacité de compromis de leur puissant homologue. L'accord de la métallurgie, trouvé après de laborieuses tractations, a fini par imposer sa logique à l'ensemble des branches économiques.

La neutralité de l'Etat-patron

On aurait pu penser que le gouvernement chrétien-démocrate et libéral, instigateur de la loi, militait activement pour son application pratique. Or, dans le conflit entre association patronale et syndicat de la métallurgie éclaté au grand jour à la veille de la signature de la nouvelle loi, les représentants du gouvernement non seulement adoptaient une attitude de neutralité appuyée, mais ils semblaient aussi pencher en faveur des positions défendues par ailleurs par les syndicats. Ainsi le chancelier Kohl devait implicitement critiquer la démarche de l'association patronale Gesamtmetall (visant à aligner à marche forcée les pratiques des entreprises sur la loi), en déclarant dès fin septembre que « les conventions collectives en vigueur doivent être respectées » et que « tout escalade du conflit ne peut que nuire à la situation économique ». Le chancelier Kohl devait récidiver plus tard dans l'année, en critiquant l'intransigeance dont faisait preuve Gesamtmetall pour de simples raisons de « prestige », et en désavouant l'appel du président de cette organisation, Werner Stumpfe, à une restriction du droit de grève.

En tant qu'employeur, l'Etat est resté essentiellement passif. La fonction publique est l'un des rares secteurs dont la convention collective (s'appliquant aux seuls salariés non fonctionnaires) règle la question de l'indemnité maladie de manière autonome par rapport à la loi. La réduction des indemnités maladie nécessite donc la dénonciation préalable de la convention cadre en vigueur, puis sa renégociation avec les organisations syndicales. Au moment même où les salariés du secteur public se mobilisaient à côté de leurs collègues du secteur privé, les représentants du land

de Bavière réclamaient une telle résiliation de la convention. Leur appel devait cependant rester isolé et ne semble pas avoir été réitéré.

Les fonctionnaires, de leur côté, échappent à la réduction des indemnités maladie. Leur situation, contrairement à celle des non fonctionnaires, est réglée par la loi. Or, la deuxième chambre du Parlement, le Bundesrat (à majorité social-démocrate) a définitivement refusé son approbation à une loi du Bundestag prévoyant la réduction des indemnités maladie pour cette catégorie de salariés. Là aussi, la question ne semble pas avoir donné lieu à un débat particulièrement animé entre les acteurs publics. Tout s'est passé comme si l'Etat en tant qu'employeur attendait, pour s'y conformer, le résultat des négociations de la métallurgie, se résignant assez vite à l'issue – prévisible – de la bataille.

Le compromis de la métallurgie : logique d'appareil et préoccupations de terrain

Face à la mobilisation salariale inattendue, Gesamtmetall cherchait à faire preuve de fermeté. L'association patronale suivait de près les tractations régionales qu'elle entendait contrôler. Les négociations « pilote » dans le Bade Wurtemberg échouaient à la mi-novembre. Les tentatives semi-officielles visant à inciter IG Metall au recul même symbolique dans la question de l'indemnité maladie n'étaient couronnées d'aucun succès. Gesamtmetall opposait son veto à un compromis négocié en Rhénanie du Nord-Westphalie à la fin du mois de novembre. Ce n'est qu'en passant outre les directives de l'association patronale que sa branche régionale en Basse-Saxe parvenait à signer début décembre 1996 l'accord « pilote » tant attendu. Les signatures se succédaient ensuite rapidement : après le Wurtemberg et la Bade du Sud, c'était au tour de la Rhénanie du Nord-Westphalie, de la Bavière, du Wurtemberg du Nord, de la Hesse, de la Rhénanie-Palatinat, de la Sarre de signer des conventions très similaires à l'accord pilote de la Basse Saxe. Fin décembre, près de 3 millions des quelque 3,5 millions de métallos ouest-allemands se voyaient garantir le maintien intégral du salaire en cas de maladie jusqu'à l'an 2001, les conventions prenant soin de préciser que la garantie s'appliquait « indépendamment des dispositions légales en vigueur ». La base de calcul du salaire de référence avait cependant été révisée à la baisse, les heures supplémentaires n'étant plus prises en compte. En échange, les commissions tarifaires régionales d'IG Metall acceptaient des augmentations salariales très modestes et une réduction des

LES ACCORDS DANS LA MÉTALLURGIE

Les conventions collectives régionales de la métallurgie signées fin 1996 fixent l'évolution des salaires pour deux ans et les indemnités maladie pour cinq ans. Elles réduisent le montant des primes de Noël, établissant un lien plus ou moins explicite selon les régions avec les absences pour maladie.

Indemnités maladie. Indépendamment des dispositions légales en vigueur, les employeurs devront verser à leurs salariés malades 100 % du salaire pendant les six premières semaines de la maladie. Le calcul du salaire de référence ne tiendra plus compte désormais des heures supplémentaires effectuées. Cette disposition reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001.

Primes de Noël et primes de congés payés. Les conventions de 1994 avaient « gelé » jusqu'à fin 1996 les primes de Noël à 54 % du salaire de 1993 ; les primes de congés payés avaient subi le même sort. Ces primes sont « dégelées » (et donc alignées sur le niveau de salaire actuel). Les primes de congés payés retrouveront leur niveau antérieur de 50 % du salaire. Les primes de Noël par contre se trouveront réduites, selon des arbitrages variant d'une région à l'autre. Les primes de Noël correspondaient dans le passé à 60 % du salaire ; l'accord de la Basse-Saxe les réduit à 55 %. Les 5 points amputés sont destinés à une hausse des indemnités pour les malades de longue durée. En Rhénanie du Nord-Westphalie, la prime de Noël est également réduite à 55 %, mais peut, sur la base d'accords d'établissement, varier en fonction de l'absentéisme du personnel. D'autres variantes régionales maintiennent la prime de Noël ancienne formule et prévoient en compensation le « rattrapage » par les salariés des demi-journées non travaillées des 24 et 31 décembre ...

Salaires. Les métallurgistes se voient accorder un versement unique de 200 marks (700 francs) au début de l'année, qui sera suivi d'une première augmentation des salaires de 1,5 % au 1^{er} avril 1997 et d'une deuxième de 2,5 % au 1^{er} avril 1998. Ces augmentations exceptionnellement modérées représentent pour les entreprises un coût supplémentaire inférieur à 1 % en 1997, évalué à 1,8 % pour 1998 ; la durée de la convention a l'avantage pour les employeurs d'offrir une base de planification fiable pour une durée de 27 mois.

Protection de l'emploi. Les mécanismes de protection de l'emploi dans les établissements, inscrits dans la convention collective de 1994, sont prolongés sous une forme légèrement modifiée. L'ancienne convention rendait possible la réduction des horaires à 30 heures par semaine dans des situations précaires de l'emploi ; si les réductions ne concernaient qu'une partie des personnels elles faisaient l'objet d'une compensation salariale partielle que suppriment les accords de 1996. En échange, les établissements voient se renforcer la contrainte d'appliquer systématiquement des réductions d'horaires avant toute réduction des effectifs. Les représentants élus (le *Betriebsrat*) obtiennent un droit de négociation contraignante en la matière ; en cas de refus par l'employeur, une commission d'arbitrage peut imposer la réduction des horaires pour une durée de six mois. Les établissements doivent offrir un emploi de six mois au minimum à leurs apprentis en fin de formation.

primes de Noël. Un accord sur la prolongation des mesures de protection de l'emploi dans les établissements avait été trouvé dès l'ouverture ou presque des négociations (voir encadré).

Chimie : la presque complicité

La confrontation dans le secteur de la chimie était placée sous un signe radicalement différent de celle de la métallurgie. Dès le départ, les acteurs cherchaient à ne pas compromettre un dialogue très consensuel. Il ne pouvait y avoir divergence sur l'appréciation de la situation juridique : la convention cadre se référant explicitement à la loi, le syndicat IG Chemie ne pouvait et ne voulait contester le droit des employeurs à procéder à des réductions immédiates des indemnités maladie. Mais l'association patronale de son côté s'est volontairement abstenue de recommander aux entreprises affiliées l'application de la loi. Elle a au contraire répondu favorablement à la demande syndicale d'avancer les négociations salariales et d'y inclure le dossier des indemnités maladie.

Les négociations, entamées fin novembre, se sont conclues le 19 décembre – à un moment où l'issue du conflit de la métallurgie était déjà certaine. La convention impose le maintien des indemnités maladie à 100 %, mais exclut, ici aussi, du salaire de référence les heures supplémentaires. Les salaires sont revalorisés de 1,5 % en 1997. L'indemnité des malades de longue durée est portée à 100 % (au lieu de 90 %) du salaire à partir de la septième semaine de maladie ; en compensation le 13^e mois des quelque 600 000 salariés de la chimie est réduit à 95 % d'un salaire mensuel.

La grève des confiseurs

Le secteur de la confiserie a vu se déclencher la seule « vraie » grève sectorielle pour le maintien du salaire en cas de maladie. Le syndicat NGG (Nahrung-Genuss-Gaststätten) affirmait que la grève était légale puisque la convention de branche, tout en se référant à la loi sur l'indemnité maladie, déclare caduc ce lien dès l'entrée en vigueur d'une modification législative¹. A la mi-novembre, NGG appelait ses adhérents à se prononcer par référendum pour la grève. 97,1 %

des adhérents répondaient favorablement à l'appel, et le syndicat sélectionnait dès lors les entreprises touchées par une grève illimitée. A l'approche de Noël, la grève gênait fortement les chocolateries et autres entreprises du secteur, dont un nombre grandissant signait avec le syndicat des conventions d'entreprises garantissant à leurs salariés malades le maintien intégral du salaire. L'association patronale elle-même se déclarait alors prête au compromis ; elle reprochait au syndicat de prolonger artificiellement une grève qui lui faisait gagner des adhérents.

Banques : de l'application de la loi au compromis négocié

Les employeurs du secteur bancaire partageaient avec leurs homologues de la chimie la stratégie unifiée – mais pour avancer dans un sens opposé. Ils appliquaient la loi dès son entrée en vigueur, réduisant les indemnités maladie à 80 % du salaire. Les syndicats ne contestaient pas la légalité de la démarche, mais dénonçaient son caractère hostile voire provocateur. Le secteur bancaire connaît avec 3,9 % en moyenne des effectifs le taux d'absentéisme pour cause de maladie le plus faible en comparaison nationale ; les salariés en colère reprochaient à leurs employeurs de rechercher « non pas des économies, mais une autre République ». Les syndicats HBV (au sein du DGB) et DAG organisaient des grèves d'avertissement massivement suivies dont la légalité fut mise en cause par les employeurs. L'association patronale adressait un avertissement à ses adhérents qui omettaient d'utiliser les possibilités offertes par la loi. Elle ne refusait pas cependant la négociation – tout en annonçant son intransigeance. Les syndicats ripostaient en demandant aux représentants élus dans les instituts bancaires de refuser les heures supplémentaires, et aux salariés de solder rapidement, sous forme de congés, les heures accumulées au titre des horaires variables. Les employeurs ont fini par reculer – quelques jours après la signature de l'accord pilote de la métallurgie. Ils se sont déclarés prêts à maintenir provisoirement le salaire des malades en attendant la conclusion des négociations collectives.

1. Les mouvements grévistes de l'automne 1996 ont donné lieu à un débat sur leur caractère éventuellement illégal, débat qui toutefois devait rester largement académique du fait de la « légitimité » du mouvement aux yeux de l'opinion publique. On peut penser que nombre d'arrêts de travail ne correspondaient pas au critère de la légalité ; ils s'apparentaient à ces mouvements « spontanés » que l'édifice légal allemand prend soin de récuser. Les grèves syndicales ne sont licites en Allemagne qu'après l'échec déclaré de négociations concernant le renouvellement d'une convention collective de branche et doivent donc se soumettre à un calendrier compliqué et contraignant. Le respect de la légalité aurait voulu que les salariés s'adressent individuellement aux tribunaux pour se faire confirmer leurs droits contractuels au maintien du salaire durant un arrêt maladie.

Une loi non applicable, t d s ve tions salariales « raisonnables »

La loi avait voulu créer une nouvelle donne dans le domaine de l'indemnité maladie. Curieusement, elle a contribué à unifier l'écriture contractuelle, les protections acquises par les grèves ouvrières de la fin des années 50 étant, en grande partie, sauvegardées¹. Dans ce contexte il n'est guère surprenant que l'opposition social-démocrate et verte réclame le retrait pur et simple de la loi. Il peut paraître plus paradoxal que la bataille de l'indemnité maladie donne lieu à une lecture plutôt sereine en ce début d'année 1997. Le conflit provoqué « inutilement » par le patronat de la métallurgie n'a fait perdre la face aux employeurs que pour peu de temps. La négociation (qu'ils cherchaient

à contourner) leur a ouvert une porte de sortie honorable : les conventions salariales de 1997 sont généralement considérées comme très modestes, susceptibles de contribuer à la baisse des coûts salariaux. Déjà des voix se font entendre dans les camps gouvernemental et patronal, qui préconisent la reprise des rencontres tripartites sous le signe du « pacte pour l'emploi ». Les syndicats, eux, ont fait des adhérents, pour la première fois depuis longtemps. IG Metall, la combative, déclare 28 000 nouveaux membres pour la période allant de début octobre à la mi-décembre.

Adelheid HEGE

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Allemagne

Le DGB a un nouveau programme

A l'issue d'un congrès extraordinaire (13 au 16 novembre 1996), les délégués de la Confédération syndicale allemande DGB ont adopté un nouveau programme fondamental qui oriente l'action syndicale vers la défense d'une « économie socialement régulée » et de l'Etat-providence. Il s'agit du quatrième programme fondamental du DGB depuis la Deuxième Guerre mondiale, les précédents datant respectivement de 1949, 1963 et 1981.

Le projet initial : un aggiornamento

L'objectif implicite de la direction du DGB était de marquer un tournant programmatique équivalent à celui du SPD de 1963 (congrès de Bad Godesberg). Le parti avait alors gommé de son discours la référence centrale au marxisme. En effet, après la chute du mur de Berlin en 1989 et l'écroulement des régimes com-

munistes, la direction du DGB tenait à éliminer de son programme la rhétorique traditionnelle d'une nécessaire transformation socialiste de l'économie capitaliste et à affirmer un point de vue strictement « réformiste » qui se contente d'améliorer « l'économie sociale de marché ».

Selon le président du DGB, Dieter Schulte, l'ébauche de programme présentée en mars 1996 devait réaffirmer l'offre de coopération avec d'autres groupes de la société, y compris le patronat, telle qu'elle avait été auparavant formulée par le président de l'IG Metall, Klaus Zwickel, dans sa proposition d'un « pacte pour l'emploi » qui s'était concrétisée par un accord tripartite en janvier 1996².

Il serait toutefois erroné d'interpréter cet aggiornamento uniquement comme un ajustement tactique. Car la décision d'élaborer un nouveau programme avait été prise lors du congrès du DGB de

-
1. L'accord du textile, signé fin janvier 1997, laisse au salarié le « choix » entre la réduction de la prime de Noël et la réduction du salaire en cas de maladie (déduction de 1,5 heures par jour pendant les 4 premiers jours de la maladie).
 2. Cf. « Allemagne : premiers pas vers un pacte pour l'emploi », *Chronique Internationale*, 38, janvier 1996, et « Vers un pacte pour l'emploi (suite) », *ibid.*, 39, mars 1996.

Hambourg en mai 1990. L'élaboration du projet par la direction a été précédée d'un processus de discussion assez long. Un groupe de travail a été mis en place en 1991 pour définir les enjeux fondamentaux (« Leitfragen ») et élaborer des orientations (« Leitbilder ») pour le futur programme. Parallèlement, une autre commission devait élaborer des orientations pour des changements organisationnels, mais le DGB a finalement reporté la réforme de l'organisation.

La commission de programme était composée de quatre membres de la direction du DGB, dont le président et la vice-présidente, d'un représentant pour chacune des 16 fédérations de branche et de cinq professeurs d'université (trois sociologues, un économiste, un politologue). Entre 1992 et 1995, le DGB a organisé dix journées d'étude et a accompagné le débat par la publication de cinq volumes de « contributions à la discussion sur la réforme »¹ et de nombreux articles dans la revue théorique du DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte*. Cette phase de débat a été suivie par l'élaboration de l'ébauche de programme entre l'automne 1995 et mars 1996.

Cette ébauche peut être interprétée comme le résultat d'une alliance entre l'aile « réformiste » du DGB et une partie de la « nouvelle gauche » intellectuelle, notamment celle qui s'est constituée autour du « cercle de Hattingen » (désigné en référence à un grand centre de formation syndicale). Les premiers signes de cette alliance remontent à 1990, lorsque Heinz-Werner Meyer, nouvellement élu président du DGB², a donné publiquement son appui à une étude de ce cercle pour la fondation syndicale Hans-Böckler, intitulée « Au-delà des décisions des congrès »³. Cette étude avait comme objectif de faire l'inventaire des principaux nouveaux enjeux auxquels seront confrontés les syndicats, sans qu'ils aient encore développé des orientations adéquates. On trouve une grande parenté avec l'inventaire fait par la commission de programme qui insiste sur les enjeux tels que la globalisation, la crise du modèle fordiste, la tertiarisation, l'exclusion sociale, l'individualisation, l'érosion de la relation de travail traditionnelle, l'environnement, l'immigration et la question de l'égalité entre les fem-

mes et les hommes. Les suggestions pour l'avenir sont également très proches, notamment le souci d'établir une « culture de débat syndical » plutôt que de formuler un programme détaillé et définitif.

Les critiques de la gauche

C'est précisément cette absence de vision, voire de modèle alternatif qui a immédiatement suscité les critiques de la gauche syndicale « traditionnelle » et de ses alliés intellectuels. Cette gauche redoute la portée symbolique de l'ébauche d'un programme qui consiste à signer non pas un armistice mais un traité de paix avec un capitalisme considéré comme définitivement « civilisé ». Le passage le plus controversé du texte consistait effectivement non seulement en un rejet du modèle socialiste, mais aussi en un véritable hommage au modèle capitaliste rhénan : « L'économie sociale de marché est mieux appropriée que tout autre ordre économique pour permettre la réalisation des objectifs des syndicats. » Jamais encore, un programme du DGB n'avait fait aussi explicitement l'éloge du système économique mis en place après la guerre par des gouvernements chrétiens-démocrates. Pour confirmer cette révision de l'histoire, le programme parle également d'un « consensus fondamental » au sein de la société allemande symbolisé par l'Etat-providence, même si c'est pour mettre en garde patronat et gouvernement contre la tentation de remettre en cause ce consensus. Aucun programme précédent n'avait osé parler d'un consensus social. Au contraire, tous avaient insisté sur le conflit entre capital et travail comme une contradiction insurmontable dans le cadre d'une économie capitaliste.

Aux yeux de la direction du DGB, ces formulations devaient marquer symboliquement un *aggiornamento* idéologique par la ratification d'un pragmatisme quotidien du syndicalisme allemand en décalage constant avec les affirmations théoriques du programme. Certaines formulations voulaient aussi donner un gage de sincérité au patronat pour appuyer les négociations alors en cours pour un « pacte social pour l'emploi ». La publication de l'ébauche du pro-

1. Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, Cologne (Bund-Verlag) 1994-96, 5 vol., les deux premiers sous la direction de H.W. Meyer, les derniers sous la direction de D. Schulte.
2. Meyer était auparavant le président du syndicat des mines, très représentatif de la droite réformiste du syndicalisme allemand. Après sa mort en 1994, il a été remplacé par le président actuel, Dieter Schulte, qui est issu de l'IG Metall.
3. J. Hoffmann, R. Hoffmann, U. Mückenberger, D. Lange (dir.), *Jenseits de Beschlusslage. Gewerkschaften als Zukunftswerkstatt*, Cologne (Bund-Verlag/ HBS Forschung) 1990. Cf. « Allemagne : débat syndical sur l'avenir du syndicalisme », *Chronique Internationale*, 32, janvier 1991.

gramme, en mars 1996, arrivait toutefois au mauvais moment car le climat social était en train de se dégrader. En effet, un mois après, les syndicats ont rompu la concertation tripartite pour ensuite mobiliser les salariés contre la politique d'austérité du gouvernement fédéral¹. La politique de coopération prônée par le président du DGB se trouvait du coup en contradiction avec la nouvelle orientation combative prônée par l'IG Metall.

Pour sortir de cet embarras, les syndicats des médias, de l'éducation, du bois et des postes, quatre « petites » fédérations de branche marquées à gauche, ont alors demandé de reporter le congrès pour permettre une meilleure discussion du programme à la base. Le syndicat des services publics (ÖTV), le second syndicat du DGB, a majoritairement appuyé cette demande, malgré l'avis contraire de son président.

La direction du DGB s'est opposée à cette demande en faisant valoir qu'un large débat avait eu lieu pendant cinq ans. Il devait cependant admettre que les délais pour apporter des amendements au texte étaient effectivement très courts. Ces amendements devaient arriver à la confédération avant fin juillet 1996. Avaient droit à présenter des amendements uniquement les fédérations nationales (syndicats de branche) et les unions régionales du DGB.

Finalement, 570 amendements ou demandes d'annulations ont été reçus. Une grande partie émanait de l'IG Metall qui souhaitait rééquilibrer le programme dans une direction plus combative et plus favorable à la gauche traditionnelle qu'elle incarne en partie. En revanche, l'IG Metall était totalement opposée à un report de l'adoption du programme, menaçant même de quitter le congrès si une majorité devait voter un tel report. Cette menace exaspérait les petits syndicats du DGB qui se sentaient écrasés par l'IG Metall : à elle seule la fédération de la métallurgie réunit un tiers des délégués et dispose avec son allié traditionnel ÖTV de la majorité des mandats. Finalement l'ÖTV a laissé la liberté de vote sur cette question à ses représentants, et le congrès a rejeté à une grande majorité la demande de report. L'argument l'avait emporté selon lequel un syndicat hésitant sur l'adoption de son programme perdrait sa crédibilité pour résoudre des problèmes beaucoup plus importants, notamment dans sa confrontation actuelle avec le patronat et le gouvernement.

Le compromis final

En ce qui concerne le problème de fond, une solution fut trouvée pour « gauchir » le projet proposé par la direction sans lui faire perdre la face. La commission des résolutions, qui devait faire l'inventaire des amendements, est allée jusqu'à proposer elle-même une rédaction alternative sur la base des amendements reçus. Présidée par le président adjoint de l'IG Metall, Walter Riester, elle s'est ainsi transformée en véritable rédacteur du programme ; celui-ci a été adopté par le congrès avec quelques modifications mineures.

Walter Riester s'est personnellement engagé pour faire adopter un passage qui permet une meilleure « transposition » locale des conventions de branche. La notion de « clause d'ouverture » est soigneusement évitée, mais la formule adoptée consiste bien à laisser le choix aux conseils d'entreprise de négocier certains aspects pour lesquels la convention collective n'indiquerait que les lignes générales. Cette concession tient compte de la demande patronale d'une plus grande décentralisation et « flexibilité » de la négociation collective. Selon Riester, ce n'est que par cette concession pragmatique que le syndicat sera, dans l'avenir, capable de sauvegarder le principe et la priorité de la convention de branche. La modification a été adoptée contre l'avis des syndicats des médias (IG Medien), du commerce et des banques (HBV) et celle du bois (GHK).

Les autres modifications, en revanche, ont eu comme effet de « gauchir » le projet initial de la direction du DGB. Le résultat est un texte parfois peu cohérent qui permet des interprétations multiples. Ainsi des passages qui exaltent le rôle du syndicat comme « organisation de lutte » de « résistance » et de « contre-pouvoir » coexistent avec des passages qui prônent une insertion dans la compétition économique internationale guidée par une politique d'innovation, plutôt que par une concurrence des coûts salariaux. La phrase-clé sur les mérites de l'économie sociale de marché est reformulée : « L'économie de marché socialement régulée constitue un progrès historique important par rapport à un capitalisme débridé. » Le programme reconnaît un rôle positif à ce système économique pour la réalisation d'un bien-être matériel, mais constate qu'il n'a pas été en mesure d'em-

¹. Cf. « Allemagne : la fin du pacte pour l'emploi ? », *Chronique Internationale*, 40, mai 1996.

pêcher l'apparition d'un chômage massif et d'inégalités sociales.

Le programme adopté insiste sur la nécessité d'établir un rapport de forces capable de repousser les attaques patronales contre l'Etat-providence. Il s'agit là d'un glissement de discours plus conforme à la tradition de la gauche syndicale. Le programme ne contient pas pour autant la vision alternative de l'avenir que la gauche avait réclamée. Paradoxalement, l'injection de doses de discours de gauche donne une tonalité plus défensive au texte qui acquiert ainsi un statut plus « réaliste » que celui des formulations incantatoires, prétendument pragmatiques, du projet initial de l'aile réformiste.

Finalement, le président du DGB est resté seul à défendre son projet, soutenu uniquement par la fédération de la chimie. Cet isolement a été analysé comme précurseur d'une perte supplémentaire de pouvoir de la confédération par rapport au poids déjà énorme des fédérations. Symboliquement, cette évolution a été anticipée par l'annonce, en marge du congrès, d'une fusion entre l'IG Metall et la fédération du bois et des matières plastiques (GHK).

Le carrousel des fusions

La question des fusions a constitué le thème caché du congrès et a fait l'objet de commentaires beaucoup plus nourris que la querelle du programme. Tout le monde a pu observer que le DGB a été obligé de reporter la réforme de l'organisation, qui a d'ailleurs été réduite à deux aspects : la prise en charge de la protection juridique des membres et l'arbitrage obligatoire des conflits de frontières entre organisations.

Une des questions sous-jacentes au débat sur l'organisation est de savoir qui organisera les salariés du secteur tertiaire avancé, notamment celui des nouvelles technologies de communication, où les syndicats ont du mal à occuper le terrain. Lors du congrès de l'IG Metall de 1995, son président Klaus Zwickel a clairement formulé sa vision selon laquelle, à terme, il n'y aura plus que deux syndicats du tertiaire, l'un des services publics et l'autre des services privés. De même, ne subsisteront, après un processus de fusion, que trois ou quatre fédérations industrielles.

Cinq petites fédérations avaient réagi en commun à cette menace pour leur autonomie : les syndicats des médias (IG Medien), du commerce et des banques (HBV), de la gastronomie (NGG), du bois et des matières plastiques (GHK) et celle du textile-habille-

ment (GTB). Sous le nom de « cinq petits tigres », elles ont, en octobre 1995, présenté un projet visant à renforcer le pouvoir de la confédération, notamment pour les services aux adhérents. Les grandes fédérations ont rejeté ce projet des « petits » dans lequel elles voyaient une tentative de résoudre leurs problèmes financiers aux dépens des autres fédérations. En revanche, elles ont profité de ces difficultés pour augmenter leur propre poids à l'intérieur de la confédération par des absorptions successives.

La vision de Klaus Zwickel semble se réaliser beaucoup plus rapidement qu'il ne l'avait lui-même pensé. Le carrousel des fusions est en train de s'accélérer, et l'union des « cinq petits tigres » a éclaté. Le leader des cinq, la fédération HBV poursuit maintenant un projet alternatif qui consiste à constituer un grand « syndicat des services ». Comme premier pas, HBV vient de signer un accord de coopération avec les syndicats de la poste (DPG) et des médias (IG Medien). Des contrats de coopération ont également été conclus avec la DAG, la confédération autonome des employés, dont l'intégration dans le DGB est envisagée.

Du côté des fédérations industrielles, l'émergence de trois pôles se précise. L'IG Chemie a conclu avec la fédération des mines (IGBE) et du cuir (GL) un accord de fusion qui donnera naissance à un nouveau syndicat, appelé IG Bergbau Chemie und Energie. La fédération du bâtiment a déjà terminé sa fusion avec celle de l'agriculture pour former l'IG BAU (bâtiment-agriculture-environnement). L'IG Metall, avant l'annonce de la fusion avec la fédération du bois (GHK), a déjà programmé l'absorption de la fédération textile-habillage (GTB). Contrairement aux deux précédentes fédérations fusionnées, l'IG Metall n'envisage pas de changement de nom. Seules deux fédérations de syndicats de métiers (enseignants et policiers) se tiennent actuellement à l'écart du carrousel des fusions.

Une plaisanterie a fait le tour des couloirs du congrès : « et si on fusionnait tous avec l'IG Metall et appellait ce nouveau syndicat DGB ? »

Udo REHFELDT

Sources :

Frankfurter Allgemeine, Handelsblatt, Gewerkschaftliche Monatshefte, Sozialismus, Gewerkschaftsreport (IW).

Die Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Congrès du DGB, Dresde 13-16 novembre 1996.

Stark durch Wandel, Diskussionsmaterialien zum Entwurf des DGB-Grundsatzprogramms, DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf, septembre 1996.

Programmdebatte im DGB. Ein Reader, DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf s.d. (1995).

Suède

Congrès de LO : vers une remise en cause des liens avec le parti social-démocrate

Comme tous les cinq ans, la confédération syndicale LO, qui syndique la quasi-totalité des cols bleus en Suède, a tenu du 4 au 7 septembre 1996 son congrès. Celui-ci n'a pas donné lieu à des changements de personnes à la tête du syndicat, puisque les principaux dirigeants de la confédération – notamment son président, Bertil Jonsson et sa vice-présidente, Wanja Lundby Wedin – ont été reconduits dans leurs fonctions. En revanche, le contexte actuel de remise en cause de certains acquis sociaux a fortement marqué cette réunion. En effet, l'annonce par le gouvernement de mesures d'assouplissement du marché du travail trois jours avant le démarrage du congrès a fait l'effet d'une petite bombe, même si ce débat sur la flexibilité est engagé en Suède depuis 1995. Signe des divergences qui peuvent aujourd'hui exister entre le gouvernement social-démocrate au pouvoir et le mouvement ouvrier, cette annonce a entretenu une certaine grogne chez les militants de LO.

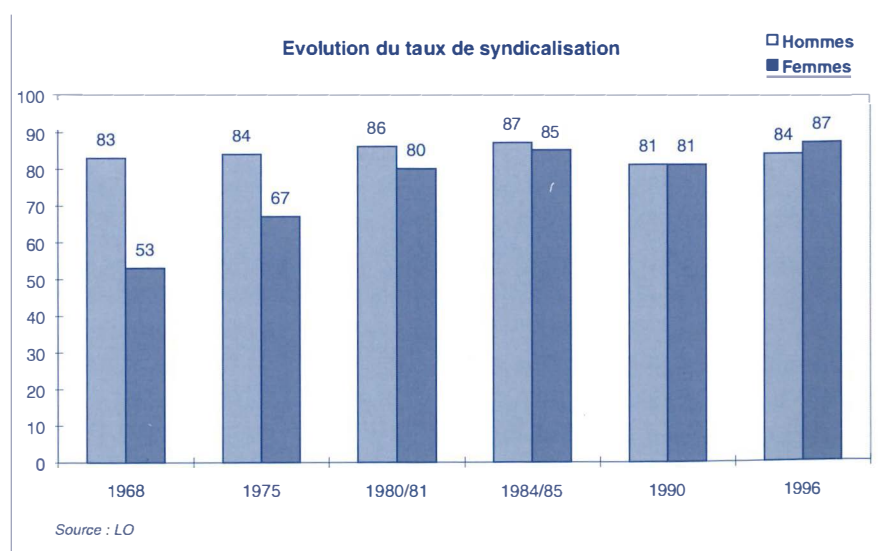
Au-delà de ces débats, le congrès de 1996 a aussi été l'occasion d'afficher un certain optimisme quant à l'évolution du syndicalisme lui-même, de réaffirmer les principes idéologiques fondateurs de l'action de LO, et d'examiner les axes stratégiques permettant de concrétiser la mise en œuvre de ces principes dans un environnement profondément bouleversé par rapport

à la période qui a vu naître et se consolider le « modèle » suédois.

Un syndicalisme qui demeure très puissant

LO demeure de loin la première confédération syndicale suédoise avec 2,2 millions de membres, répartis entre le secteur privé (1,3 millions d'adhérents), et le secteur public (900 000 adhérents). Ainsi, la Suède, malgré les ébranlements très forts qu'ont connus son économie et son système social depuis le début des années 1990, reste l'un des pays au monde où le taux de syndicalisation est le plus élevé : si l'on inclut les autres centrales syndicales suédoises, à savoir TCO, qui syndique les cols blancs (1,3 million d'adhérents) et la confédération SACO, qui syndique les cadres et les professions supérieures (400 000 adhérents), les taux de syndicalisation ont atteint en 1996 : 86 % pour les femmes et 81 % pour les hommes. Ce qui signifie que 60 % de la population suédoise âgée de plus de 20 ans appartient à un syndicat.

Au-delà de ce constat global sur la situation actuelle, le fait qui peut le plus surprendre est peut-être la progression de ces taux de syndicalisation depuis le début des années 1990 (cf. graphique).



Il y a là un réel changement par rapport à la situation qui prévalait lors du précédent congrès de 1991. En effet, était à l'époque évoqué l'effritement des positions syndicales, visible notamment chez les salariés les plus jeunes ¹. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce regain d'intérêt – à relativiser au regard des taux toujours très élevés de syndicalisation. Tout d'abord rappelons que les fédérations syndicales gèrent au niveau local les fonds d'indemnisation du chômage : dans le contexte actuel d'apparition puis de développement d'un chômage durable, il peut y avoir là pour les salariés un intérêt réel à s'affilier au syndicat. De façon plus générale, les syndicats ont su montrer leur force et leur utilité en négociant des contreparties fortes lors des programmes de réduction des effectifs ². Enfin, on ne peut exclure le fait que, face aux réductions effectives et annoncées des droits acquis, notamment dans le domaine de la protection sociale, certains salariés suédois aient retrouvé le chemin du syndicalisme.

Cette situation favorable en termes d'évolution des adhérents explique que les discussions lors du congrès de 1996 aient moins porté sur le rôle du syndicalisme et les adaptations à apporter au mouvement syndical que lors du précédent congrès. En 1991 en effet, cette question était beaucoup plus présente et deux des rapports soumis à cette époque au congrès traitaient de ces thèmes, autour de l'idée d'une meilleure adaptation des stratégies syndicales à la différenciation des aspirations individuelles des salariés ³.

La flexibilité au cœur des débats entre LO et les sociaux-démocrates

En revanche, les annonces gouvernementales qui ont précédé l'ouverture du congrès ont nourri une partie importante des débats – notamment dans les couloirs et dans la presse. Le Premier ministre Göran Persson a même été accusé de « trahison » ⁴ par les syndicalistes à l'occasion de la présentation de ces mesures.

Il est vrai que le sujet est loin d'être consensuel, comme le montrent les récentes péripéties de ce débat. La demande d'une plus grande flexibilité dans le fonctionnement du marché du travail par les employeurs a ainsi nourri une grande partie des discussions avec les syndicats dans le courant de l'année 1995 ⁵. Pour tenter de calmer le jeu, le gouvernement a nommé cette même année une commission nationale à laquelle participaient toutes les parties. La divergence des positions était telle que celle-ci a échoué dans son mandat d'avancer des propositions.

D'où les propositions de septembre 1996, préparées conjointement par le parti social-démocrate (SAP) et le petit parti du centre. Plusieurs assouplissements sont prévus, parmi lesquels

- un élargissement du recours aux contrats à durée déterminée (la durée maximale serait portée de 6 à 12 mois) ;
- une remise en cause du principe « *last in, first out* » défini par la loi sur la protection de l'emploi de 1974, avec l'introduction d'une possibilité de choix des licenciés par l'employeur en cas de licenciement pour motif économique ;
- une réduction de 12 à 9 mois de la période de priorité à l'embauche pour les licenciés économiques.

Ces propositions, jugées comme très insuffisantes mais comme « un petit pas dans la bonne direction » par les organisations patronales, ont soulevé de vives protestations dans les rangs de LO, notamment sur la procédure proposée. En effet, les réformes prévoient que sur ces questions, les syndicats puissent localement conclure des accords de « flexibilité » (dans les limites rappelées ci-dessus) sans en référer au niveau national. Des dispositifs en rupture avec la tradition centralisatrice du syndicalisme suédois, et avec l'idée que le niveau local ne peut qu'améliorer les dispositions d'ordre national, et non remettre en cause des droits conférés aux salariés.

Ces propositions gouvernementales ont donc suscité des réactions d'opposition fortes, certains al-

1. Sven Nelander, *The Trade Union as a Popular Movement*, LO, 1996.

2. Cf. par exemple le rôle de la fédération SEKO dans le secteur des télécommunications : « Suède : une déréglementation très avancée, gérée «en douceur» », *Chronique Internationale*, 42, septembre 1996.

3. « Suède : le congrès de LO », *Chronique Internationale*, 12, septembre 1991.

4. « Swedish PM Faces up to Union Charges of Betrayal », *Financial Times*, 11 septembre 1996.

5. Anders Hähnel, TCO, Ingemar Göransson, LO, *Collective Bargaining in Sweden*, in *Collective bargaining in Western Europe*, Institut syndical européen, Bruxelles, 1996.

lant jusqu'à proposer des mesures de rétorsion à l'encontre du parti social-démocrate (SAP) ¹ : suppression de la subvention de 20 millions de couronnes ² versée par le syndicat à la SAP, ou encore retrait du président de LO du comité exécutif du parti, dont il est membre de droit. Aucune de ces propositions n'a toutefois abouti, mais elles expliquent que la traditionnelle adresse du Premier ministre devant le Congrès ait été accueillie avec une certaine froideur.

Un programme ambitieux : la justice pour tous

Ces débats sur la flexibilité, s'ils ont occupé le devant de la scène du fait de leur actualité brûlante, n'ont pas été les seules préoccupations de ce congrès de 1996. En effet, depuis le début des années 1990, la confédération LO et ses 20 fédérations ont entamé un vaste programme de réflexion sur la justice. Ces travaux, qui ont impliqué près de 30 000 adhérents du syndicat à travers des cercles d'étude internes organisés dans tout le pays, ont donné lieu à la publication d'un rapport à la base de l'ensemble des discussions du congrès.

Outre les dimensions traditionnelles de la justice (absence de privilèges, juste répartition des revenus), ce rapport a mis particulièrement l'accent sur une troisième dimension de la justice, entendue comme répartition équitable (ou équilibrée) des pouvoirs, au sein de l'entreprise comme dans la société toute entière. Dans cet esprit, la confédération entend engager une « seconde bataille pour la démocratie ³ » afin de renforcer le pouvoir des citoyens, notamment contre la « tyrannie du marché ». L'accent mis sur le déficit démocratique croissant traduit, à l'évidence, la détérioration des rapports entre le parti social-démocrate actuellement au pouvoir et le syndicat. Selon ce dernier en effet, les évaluations des politiques gouvernementales ne sont pas effectuées dans des formes démocratiques. Il s'agit donc de reconquérir une influence sur les décisions politiques.

Ce rapport a été l'occasion de rappeler encore une fois l'attachement fondamental du syndicat à *la politique de solidarité salariale* : à travail égal, salaire égal, quel que soit le secteur de l'économie. Malgré ces rappels de principe, les dirigeants de LO ne ca-

chent pas leur déception devant le très faible intérêt suscité par ce thème lors du dernier congrès. Les délégués nationaux semblent avoir désormais pris acte de la disparition de fait des négociations centralisées et de la nécessité de développer un nouveau modèle articulant de façon plus claire les différents niveaux de négociation. Devant le refus persistant de la confédération patronale SAF de négocier, il appartiendra donc à chaque fédération de branche de mener les négociations salariales qui s'ouvrent en 1997 et devraient s'achever le 31 mars 1998. Celles-ci seront un test important à l'issue duquel il sera possible d'apprécier la façon dont les différentes fédérations nationales auront suivi, ou non, les consignes de la confédération sur la politique de solidarité salariale.

Par ailleurs, s'il condamne fermement l'individualisation des salaires, LO est prêt à envisager – comme il l'avait déjà affirmé lors de son précédent congrès – que des marges de négociation puissent être laissées à l'échelon local. Ceci suppose néanmoins, selon le syndicat, que certaines conditions soient respectées : règles claires et peu nombreuses d'évaluation liées au seul contenu des emplois, information des syndicats sur les critères et les méthodes d'évaluation, transparence, impact limité sur les écarts de salaires (moins de 10 %). Ainsi encadrée, la négociation locale devrait permettre de contenir l'offensive du patronat vers l'individualisation des salaires.

Un autre domaine a fait l'objet de discussions relativement nouvelles : *la lutte contre le chômage*. En effet, en 1991, le chômage était encore en Suède à un niveau relativement faible et c'est donc le premier congrès – depuis les années 1930 – où LO est confronté à l'existence d'un chômage de masse dans le pays. Les pistes préconisées se fondent sur le diagnostic général d'un chômage lié à la faiblesse de la demande et articulent différentes propositions dont l'ordre de priorité traduit leur impact potentiel sur l'emploi et le chômage.

La coordination des politiques monétaires et financières à l'échelon international figure au premier rang de ces priorités. LO critique les critères de convergence actuels et leurs effets restrictifs sur la croissance des pays de l'Union européenne ; il préconise aussi une meilleure coordination des politiques fiscales (à travers notamment des variations concertées des

1. « Government and Unions on Collision Course Over Labour Market Reforms », *Faxed from Sweden*, 13, 13 septembre 1996.

2. 1 couronne = 0,75 franc.

3. La première bataille pour la démocratie était celle du suffrage universel et égalitaire.

taux de TVA) et l'instauration d'une taxe sur les mouvements de capitaux. Au plan national, l'accroissement de la demande doit être recherché à travers une progression des salaires réels compatible avec un taux d'inflation comparable à celui des pays voisins ; par ailleurs, l'effort d'investissement devrait porter en priorité sur les secteurs exportateurs, afin d'accélérer l'introduction des nouvelles technologies, et s'accompagner de changements dans l'organisation du travail favorisant le développement de la formation.

Autre sujet sensible, *le maintien d'un haut niveau de protection sociale* a également été présenté comme l'un des objectifs continus et prioritaires du syndicat. Ainsi, LO s'oppose vivement aux baisses des prestations maladie et chômage engagées par le gouvernement. Non sans succès, d'ailleurs, puisque la confédération a obtenu la promesse du Premier ministre que les indemnités chômage seraient ramenées à 80 % du salaire, alors qu'elles ont baissé au taux de 75 % depuis le 1^{er} janvier 1996. De façon générale, l'idée de réduire la protection sociale à un filet de sécurité pour tous, les salariés pouvant éventuellement souscrire des assurances complémentaires, est vivement dénoncée, comme risquant de miner le soutien de la classe moyenne à l'Etat-providence, dès lors qu'elle n'en bénéficierait plus.

L'idée *d'une plus grande égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail* faisait aussi partie des thèmes abordés dans le rapport présenté au congrès. En effet, si les écarts de salaires entre hommes et femmes sont parmi les plus faibles d'Europe, le marché du travail reste très fortement segmenté entre des emplois masculins et des emplois féminins (par exemple dans les secteurs sanitaires et sociaux très largement féminisés). Trois revendications centrales ont été formulées sur ce thème : des salaires égaux pour les mêmes emplois, le renforcement des structures de gardes d'enfants et le droit d'occuper un emploi à temps plein pour tout salarié déjà employé à temps partiel.

Sur un plan plus général, il faut noter un changement idéologique important. Le rapport présenté au Congrès indiquait en effet que la lutte pour l'égalité des sexes ne devrait plus rester subordonnée à la résolution des conflits entre classes sociales, mais constituait désormais un objectif aussi prioritaire que ce dernier pour avancer sur la voie d'une société plus libre et plus juste. Ceci suppose cependant des changements importants, y compris au sein même du syndicat. Dans ce but, l'objectif est de parvenir au plus tard pour 1998 à accroître la représentation des femmes

dans les groupes de négociation, de façon à atteindre un ratio hommes/femmes comparable à celui qui prévaut parmi les adhérents.

En conclusion, le thème général du congrès « Justice pour tous » a été l'occasion de décliner sur différents registres l'objectif général de justice sociale, et de réaffirmer les positions idéologiques de LO sur ces sujets : du travail pour tous ; des salaires équitables et une protection sociale universelle de haut niveau ; le respect des droits des salariés sur le marché du travail et la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Ainsi pourraient être résumées les principales orientations définies par le Congrès.

Vers un divorce entre les syndicats et le parti social-démocrate ?

Cette énumération renvoie ainsi à une grande permanence des positions de LO. Les circonstances actuelles expliquent probablement le souci qu'ont pu avoir les dirigeants de la confédération de rappeler ces principes. La reprise économique, réelle, n'est pas aussi forte que prévu et la conjoncture limite donc les marges de manœuvre. Face à la persistance du chômage, les pressions du patronat pour une plus grande flexibilité, tant des salaires que des règles applicables sur le marché du travail, sont de plus en plus fortes. Mais surtout, fortement préoccupé par les objectifs de réduction des dépenses publiques – rappelons que Göran Persson, Premier ministre depuis le mois de mars 1996, était ministre des Finances dans le précédent gouvernement –, le parti social-démocrate ne constitue plus un soutien aussi sûr et inconditionnel que par le passé des positions de LO.

La coopération étroite entre les syndicats suédois et le parti social-démocrate, sur la base de laquelle s'est construit le modèle suédois, semble désormais fortement remise en question. L'alliance conclue entre le parti social-démocrate et les centristes, si elle a permis d'éviter la formation d'un gouvernement de droite, a engagé l'actuel gouvernement sur la voie de compromis inacceptables pour LO. Outre le débat sur la flexibilité, d'autres enjeux majeurs constituent des points de désaccord importants entre le syndicat et le parti social-démocrate. Pour lutter contre le chômage, ce dernier préconise ainsi une réduction de la durée du travail. Dans un pays où le travail à temps partiel est déjà fortement développé, cette idée est fermement rejetée par LO qui préférerait que le gouvernement s'oriente vers une limitation des heures supplémentaires. Par ailleurs, la dernière convention du parti so-

cial-démocrate a retenu comme priorité de développer, dès que la situation budgétaire le permettra, les services collectifs (santé, éducation, garde des enfants), laissant planer pour le moins un doute sur le maintien du niveau des prestations monétaires, auquel le syndicat reste très fortement attaché. Enfin la réforme du système de retraite constitue un autre sujet brûlant. Le parti centriste allié aux sociaux-démocrates souhaiterait une forte réduction de la pension de base (50 % du salaire contre 75 % actuellement) avec des compléments négociés au niveau des branches voire des entreprises, idée qui est bien évidemment rejetée par LO. Les solutions qui seront apportées à ces différentes questions conditionneront probablement pour une large part l'avenir des relations entre le syndicat et le parti social-démocrate.

Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL

Sources :

The Swedish Trade Union Confederation LO : Now and the Future, LO, 1996.

« Congrès quinquennal de la confédération syndicale LO », *UIMM Social International*, novembre 1996.

« Suède : le modèle social en question », *Syndicalisme hebdo*, 26, septembre 1996.

Justice : Summary of the Report of the Committee of Inquiry on Justice to the 23rd Statutory Congress of the Swedish Trade Union Confederation, 7-12 septembre LO, 1996.

Birger Viklund, *Swedish Unions Lose Political Partner : Social Democrats Prefer Center Alliance*, *Arbetslivsinstitutet* (Swedish National Institute for Working Life), Stockholm, aut. 1996.

Pays-Bas

Moderniser le syndicat et le syndicalisme : fusions au sein de la FNV

La FNV, première fédération syndicale néerlandaise réunissant 18 syndicats, vit une profonde réorganisation interne. Quatre syndicats du secteur privé fusionnent, à savoir ceux de l'industrie, des services, des transports et du secteur alimentaire. Après l'approbation par les différents congrès de cette fusion et l'autodissolution de chacun de ces syndicats, une nouvelle organisation forte de plus de 400 000 membres devrait voir le jour au 1^{er} janvier 1998. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'équilibre des forces au sein de la FNV, et plus largement, au sein de l'ensemble du mouvement syndical. Cette fusion illustre les efforts faits par la FNV pour adapter ses moyens et ses structures à la décentralisation croissante des relations professionnelles et des négociations.

Le tableau des forces syndicales existantes avant la fusion

On sait qu'aux Pays-Bas, trois centrales syndicales sont en présence, la FNV (qui réunit 60 % de l'ensemble des syndiqués néerlandais), la CNV (18 % de tous les syndiqués) et MHP (7 à 8 % de tous les syndiqués). S'y ajoutent encore quelques organisations plus minoritaires comme AVC, centrée sur certains secteurs et sans appartenance idéologique (7 à 8 % des syndiqués) qui est en cours de fusion avec la FNV.

La FNV est issue d'une fusion intervenue en 1976 entre les deux grandes centrales socialiste NVV et catholique KNV, marquant dans le camp syndical la re-composition profonde des forces sociales et politiques

à l'œuvre dans toute la société néerlandaise au cours des années 70. Cette fusion s'est faite par voie de recollement des syndicats de chacune des deux centrales, industrie par industrie, sans qu'aient été repensées les frontières professionnelles entre les différents secteurs.

La CNV qui regroupait les syndicats protestants a intégré à l'époque quelques syndicats catholiques, réfractaires à cette fusion, relevant principalement du secteur public. Mais outre cette biconfessionnalisation, elle a aussi procédé à une réorganisation interne, en fusionnant ses syndicats de l'industrie et de l'alimentaire, créant un seul syndicat regroupant plusieurs « *business-units* », ou groupes professionnels en son sein.

MHP est une centrale qui regroupe plusieurs syndicats de branche ou d'entreprise représentant les personnels de maîtrise et d'encadrement.

Corrélativement à un tel modèle, le syndicalisme n'a quasiment pas droit de cité dans l'entreprise, où le conseil d'entreprise est l'interlocuteur de la direction, et jouit de prérogatives de co-décision dans les domaines des conditions de travail et d'horaires. Dans le cadre de la flexibilisation de la politique sociale et salariale, les conseils d'entreprise se trouvent de plus en plus investis de responsabilités nouvelles de quasi-négociation avec la direction, en application de dispositions cadres négociées au niveau de la branche.

Le lien entre conseils d'entreprise et syndicats ne va pas de soi, quand on se trouve hors de la configuration de grandes entreprises où les syndicats présentent des listes et font élire leurs membres au conseil d'entreprise. Cette transformation progressive des relations professionnelles, sans vider complètement de sens ni de contenu les pourparlers au sommet ou au niveau des branches, met cependant à l'épreuve le

– Effectifs syndicaux (1992) –

	NOMBRE DE MEMBRES	%
FNV 18 syndicats	1 069 000	100
<i>Les 5 plus grands syndicats</i>		
– Abva-Kabo (secteur public)	291 000	27,2
– Industriebond (industrie)	230 000	21,5
– Bouw Houtbond (bâtiment bois)	161 000	15,0
– Dienstenbond (services)	84 000	7,8
– Vervoersbond (transports)	68 000	6,4
CNV 17 syndicats	320 000	100
<i>Les 5 plus grands syndicats :</i>		
– CNV-CFO (secteur public)	85 000	26,5
– Industrie Voedingsbond (ind. alimentaire)	56 000	17,5
– Hout - en Bouwbond (bois, construction)	43 000	13,4
– Katholieke Onderwijs Vakorg. (enseignant)	35 000	10,9
– Algemene Christelijke Politiebond (police)	20 000	6,2

Source : Joris van Ruysseveld et Jelle Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe, Traditions and Transitions*, Sage, 1996

Le syndicalisme aux Pays-Bas est très professionnalisé. Il emploie de nombreux permanents salariés qui jouent un rôle essentiel dans la négociation des différentes conventions collectives de branche ainsi que dans l'animation des nombreuses structures paritaires existant dans le champ de la protection sociale et de la formation. A titre d'exemple, le syndicat de l'industrie » emploie 400 salariés en 1996 et celui des transports 150.

modèle de syndicalisme néerlandais, fort peu armé et structuré pour la négociation au niveau de l'entreprise.

La fusion, une idée déjà ancienne

La FNV mène de longue date des réflexions sur la nécessité d'adapter ses structures. Déjà, en 1968, le président de l'ancienne NVV, André Kloos, avait tenté

de convaincre les différents syndicats de constituer une centrale unifiée, pressentant que la mobilité des salariés entre les secteurs allait croître. Sa tentative avait échoué, devant la résistance de Abva-Kabo, qui risquait d'y perdre sa position dominante.

On peut penser que le processus d'aujourd'hui, s'il est devenu plus impératif au regard de la transformation du système productif comme des relations professionnelles, a aussi plus de chances de réussite dans la mesure où il naît d'un mouvement volontaire des syndicats concernés. Pour Johan Stekelenburg, qui préside aujourd'hui la centrale, il s'agit de s'adapter tant au déplacement de niveau des négociations qu'au changement de contenu de ces négociations (axées sur la flexibilité et le « sur mesure »). Il faut aussi coller au changement de profil du syndiqué. Le modèle du travailleur de l'industrie en contrat à durée indéterminée cède la place à celui du travailleur ou de la travailleuse du tertiaire, pas forcément en emploi stable ni à temps complet. L'organisation traditionnelle reposant sur une structure de branche, avec son découpage géographique en districts animés par des permanents salariés, vieillit. Une main-d'œuvre plus mobile, mieux formée, travaille dans des entreprises plus occupées à flexibiliser leur gestion qu'à perpétuer l'ancienne régulation centralisée de leurs conditions de travail et des relations sociales.

Ce n'est pas un hasard si le syndicat des services est au cœur des réflexions sur la restructuration du mouvement syndical. Il est certainement placé au cœur des contradictions entre développement économique et développement syndical, et c'est la raison pour laquelle son président a eu un rôle moteur dans le processus actuel. Après l'échec de pourparlers de fusion avec les syndicats de la construction (pour des questions de structures) et des industries graphiques (pour des raisons financières), Martin Spanjers, président du syndicat des services a fait une offre de fusion à ses trois homologues de l'industrie, des transports et de l'alimentaire sur un cahier des charges précis : un syndicat unifié, édifié sur la dissolution des organisations préexistantes, un renforcement de la position des militants, une structuration pratique par des secteurs ou par métiers bien identifiés.

L'argumentaire de la création d'un syndicat unifié industrie et services

La premier motif qui pousse à la fusion tient à l'évolution du système productif. La part de l'indus-

trie diminue inexorablement tant dans le PIB que dans la main-d'œuvre, tandis que les activités répertoriées dans les services poursuivent une croissance continue. Les frontières entre secteurs professionnels tendent à devenir mouvantes, en lien avec les réorganisations recentrant les entreprises industrielles sur le « cœur » de leur métier, et externalisant vers les entreprises de services des fonctions plus périphériques, qu'on songe à la croissance des SSII, de l'entreposage et des transports, du nettoyage industriel, etc.

En outre, cette restructuration et ces transferts de main-d'œuvre entre secteurs secondaire et tertiaire posent un défi aux syndicats en termes mêmes d'organisation. En effet, les secteurs professionnels du tertiaire sont ceux où la FNV fait face à son plus grand potentiel de développement syndical, du fait de la croissance de la tertiarisation de l'économie, mais aussi de la croissance soutenue des emplois, liée à l'importance du temps partiel dans ces secteurs, et à l'arrivée sur le marché du travail de nouveaux salariés et surtout salariées, jusque là soit inactifs, soit traditionnellement moins syndiqués.

Du côté de l'industrie, le phénomène est inverse. La main-d'œuvre est traditionnellement mieux syndiquée, les secteurs sont anciens et les syndicats puissants. De ce fait, le syndicat de l'industrie, mais aussi celui du secteur alimentaire (lié à la puissance de l'industrie agro-alimentaire néerlandaise) sont des syndicats riches, mais qui font face à des secteurs en recul.

D'où l'idée de rechercher les complémentarités : moyens matériels et humains abondants des syndicats du secteur industriel, terrains professionnels en pleine croissance, et déserts syndicaux à investir dans les services.

Enfin, à travers cette idée de fusion, les syndicats volontaires poursuivent aussi un objectif de rationalisation de leurs organisations, et de mise en synergie de leurs moyens, devant déboucher sur des économies d'échelle, et sur un meilleur service aux adhérents. De ce point de vue, la fusion des quatre syndicats leur permettra de fondre leurs services d'assistance aux salariés et de renforcer la gamme de leurs compétences, par la diversification des origines professionnelles. Des premières expériences ont déjà été menées avec succès, qui montrent la marche à suivre. Différents syndicats dans certaines régions, ont mis en commun leurs moyens pour assurer la fourniture de services administratifs ou d'assistance aux salariés.

L'analyse dominante faite à la FNV est que les salariés doivent voir dans leur adhésion des retombées concrètes, des services qui les soutiennent ou les avantagent individuellement. Selon cette analyse, on passerait aux Pays-Bas d'une attitude d'adhésion idéologique à une attitude plus consumériste. Le fait que les conventions collectives profitent à l'ensemble des salariés par le mécanisme de l'extension contribue également à l'affaiblissement des motifs traditionnels de syndicalisation.

Mais cette attitude utilitariste des salariés néerlandais peut aussi s'expliquer par l'inexistence d'un dispositif juridique comparable au code du travail aux Pays-Bas, qui confère à la médiation syndicale et aux contentieux civils une importance primordiale dans le règlement des conflits individuels de travail. Cette particularité institutionnelle éclaire aussi le caractère crucial pour les syndicats néerlandais du maintien d'une organisation de services la plus efficace possible.

Pour faire face à la démultiplication des négociations, les syndicats ressentent aussi la nécessité d'élargir les modalités de participation des membres à l'organisation. Il faut, de plus en plus, mettre les militants en mesure de participer aux négociations dans les entreprises, via les conseils d'entreprise. Et ceci implique de développer et de renouveler la formation syndicale, tant sur les contenus (techniques de négociation, connaissance des dossiers) qu'au plan quantitatif (augmentation de l'offre de formation). Là aussi, l'union de plusieurs syndicats peut renforcer les moyens.

Enfin, les rapprochements qui se produisent entre les organisations patronales constituent aussi un facteur qui pousse à la fusion dans le camp syndical. Grandes entreprises et PME renoncent progressivement à leur structuration traditionnelle double, professionnelle et confessionnelle¹. Ainsi, récemment, les deux grandes organisations interprofessionnelles patronales VNO et NCW, ont fusionné leurs deux appareils en une seule organisation VNO-NCW. Du côté des petites et moyennes entreprises, KNOV et NCOV ont créé ensemble MKB. Face à la constitution d'organes de représentation patronaux moins divisés, il est de l'intérêt du mouvement syndical de constituer des entités plus largement dimensionnées.

L'influence d'une telle fusion sur la centrale et l'équilibre au sein de la FNV

Le mouvement de fusion actuel fait naître chez beaucoup d'observateurs des questions sur le rôle futur, et même sur la survie de la centrale. Ces questions sont très vives car le pôle que vont constituer les quatre syndicats du secteur privé en cours de fusion va faire pendant au pôle public que constitue déjà le syndicat des fonctionnaires et du personnel du secteur semi-public (secteurs sanitaires, social, culturel).

Ce pôle public est lui-même aussi en mutation. Abva-Kabo, premier syndicat de la FNV en nombre d'adhérents avec 500 000 membres, qui pèse déjà très lourd face aux 17 autres syndicats, mène actuellement des discussions de rapprochement avec des organisations non membres de la FNV, dans le secteur de l'enseignement. On sent donc aussi dans le secteur public la volonté de remédier au fractionnement subsistant encore dans certains secteurs.

Johan Stekelenburg, président de la FNV, a appuyé de toute son influence la réorganisation en cours, et ne semble pas en craindre les conséquences sur le système de concertation à la néerlandaise. Pourtant bien des questions de fonctionnement et de structures sont encore aujourd'hui sans réponse. Comment la centrale pourra-t-elle faire entendre sa voix et comment pèseront les petites organisations sur les décisions et sur les orientations de la centrale ? Au plan plus pratique, les services offerts en soutien par la centrale aux différentes organisations (assistance juridique) ne se réduiront-ils pas devant la réorganisation de services d'assistance aux adhérents offerts par le nouveau syndicat, avec les craintes qu'un tel transfert peut faire naître sur les emplois de permanents de la centrale FNV ? Le rôle de coordination interprofessionnelle joué par la centrale en matière de définition de la politique conventionnelle sera-t-il préservé face à l'autorité des plus grandes des organisations membres de la FNV ?

Un impact qui va plus loin que la FNV

La seconde organisation syndicale, la CNV, est également touchée par l'impact du mouvement de fusion en cours. En effet, les syndicats de branche des deux centrales participent aux mêmes négociations,

1. Les organisations patronales confessionnelles sont elles-mêmes le fruit de fusions intervenues dans les années 80 entre organisations catholiques et protestantes.

aux mêmes discussions avec le gouvernement. La modification de profil qui touche les quatre syndicats du secteur privé de la FNV introduit un déséquilibre certain parmi les interlocuteurs aux négociations des secteurs concernés.

Cependant, ce projet de fusion est bien compris à la CNV, qui a elle-même fusionné ses syndicats de l'industrie et de l'alimentaire depuis plusieurs années. La nouvelle organisation née de cette fusion, forte de 160 000 membres, s'est aussi penchée sur le problème de la difficulté à allier la force d'une organisation fusionnée avec la nécessité de garder une identité professionnelle des structures de représentation des salariés. Le syndicat de l'industrie et de l'alimentaire s'est ainsi structuré en interne en 14 secteurs professionnels, qu'il nomme ses « *business units* ». Ce n'est donc pas sur le terrain du bien-fondé de la fusion, mais sur celui des rapports de force intersyndicaux que la CNV se sent interpellée.

Des positions contrastées s'expriment. Pour le président du syndicat de l'industrie et de l'alimentaire, il ne fait aucun doute qu'il faut poursuivre l'évolution vers une centrale syndicale unifiée, avec seulement deux blocs des secteurs privé et public, ne connaissant plus de division syndicale par secteur, quitte à affiner la structuration interne entre groupes professionnels. En revanche, les autres syndicats CNV des services, des transports, et du bâtiment tiennent davantage à leur identité, même au prix d'un faible poids en adhérents.

Il est en tout cas clair pour la plupart des commentateurs qu'avec une FNV déjà très majoritaire, comportant bientôt deux poids lourds dans le public et dans le privé, la CNV court le risque de se trouver mar-

ginalisée. Une telle marginalisation, si elle se produisait, pourrait avoir un retentissement plus large encore que sur le seul terrain des relations professionnelles. Elle renforcerait au plan politique le désengagement des confessionnels sur le terrain social, que les divergences croissantes entre la CNV et le parti politique du CDA avaient fait apparaître sur le devenir du système de protection sociale.

En conclusion, cette fusion à la fois provoque et accompagne une mise en mouvement profonde de la FNV. A travers la constitution d'un grand syndicat pour le secteur privé, on voit se dessiner une structure à trois étages pour la FNV, avec à chaque niveau, des règles nouvelles de fonctionnement à mettre en place. Au niveau de la centrale, le conseil syndical va voir coexister deux organisations très fortes et une dizaine d'autres allant du poids moyen (200 000 membres) à un recrutement beaucoup plus limité (coiffeurs, journalistes etc.). A l'intérieur du nouveau syndicat, l'enjeu sera de concilier la force d'une grosse organisation avec la représentation des adhérents au plus près d'eux, dans des structures suffisamment bien identifiées pour que le réflexe d'appartenance puisse jouer. Enfin, et ceci vaut pour l'ensemble du mouvement syndical néerlandais, permanents salariés et militants bénévoles doivent apprendre à travailler davantage ensemble pour répondre dans les entreprises à la transformation des niveaux et des enjeux de négociation.

Marie WIERINK

Sources :

NRC Handelsblad, Volkskrant, FNV Magazine, HP de Tijd.

Europe

Les conséquences sociales du changement structurel en Europe

Sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, s'est tenu les 28 et 29 novembre 1996 à Paris un séminaire international sur « la gestion des conséquences sociales du changement structurel »¹. L'originalité de la démarche tenait à la volonté de confronter les analyses des transformations observées parallèlement en Europe occidentale et en Europe centrale et orientale, même si l'accent était mis prioritairement sur le second groupe de pays (PECO ou pays d'Europe centrale et orientale y compris les pays européens de l'ancienne URSS).

A première vue, l'exercice paraissait artificiel tant sont profondes les différences entre les héritages historiques et les situations actuelles des deux parties de l'Europe. Cependant les deux journées de discussion, appuyées sur de nombreuses contributions des experts des différents pays et des organisations internationales², ont mis en évidence autant le parallélisme des tendances lourdes que les diversités des réponses nationales.

Un rapide inventaire des principaux constats fournira la base d'une réflexion sur les scénarios d'évolutions possibles.

La confrontation des diagnostics

Les changements structurels : des tendances analogues

A l'Ouest comme à l'Est de l'Europe, dans des conditions différentes, deux modèles de régulation économique sont entrés en crise. A l'Ouest, dès la fin

des années 1970, on observe l'épuisement du modèle de croissance dit « keynésien » ou « fordiste », qui depuis un quart de siècle assurait les conditions d'une croissance forte au voisinage du plein emploi. A l'Est, le modèle de planification centralisée, qui avait perdu progressivement son efficacité, s'écroule à la fin des années 1980 ; jusqu'alors il offrait à l'ensemble de la population des garanties, médiocres mais certaines, d'emploi et de consommation.

Le ralentissement tendanciel de la croissance et la brutalité des phases de récession ont engendré, à partir de niveaux absolus et avec des taux de variation très inégaux³ des phénomènes de nature analogue.

En premier lieu, est enregistrée l'apparition d'un **chômage de masse**, suivie du développement du chômage de longue durée, même si certains pays sont moins durement touchés⁴.

En second lieu, les **inégalités** s'aggravent sous de multiples formes. Dans les PECO, c'est l'apparition d'une classe de nouveaux riches dans le secteur privé et les activités illégales, le creusement des inégalités des salaires selon la position hiérarchique, selon l'appartenance au secteur marchand ou non-marchand, selon la position des branches dans le mouvement de restructuration industrielle⁵.

En troisième lieu, à l'Ouest comme à l'Est, les systèmes de **protection sociale** sont mis en cause, qu'il s'agisse de la santé, des retraites, de l'in-

1. Le séminaire était coorganisé par diverses institutions publiques françaises : ministères du Travail et de l'Economie, Commissariat général du plan, INSEE.

2. Nations Unies, BIT, Commission Européenne.

3. Dans les PECO, la chute du PIB entre 1990 et 1994 est de l'ordre de 20 à 25 % en moyenne.

4. La mesure du taux de chômage dans les PECO est incertaine. On peut considérer, qu'à l'exception de la République tchèque, il a partout dépassé 10 %.

5. Voir « Europe centrale et orientale : les salaires après cinq ans de thérapie de choc », *Chronique Internationale*, 38, janvier 1996.

demnisation du chômage¹ ou des garanties de revenu minimum. Ces systèmes sont pris dans un cercle vicieux où la réduction de l'assiette des prélèvements obligatoires (souvent inefficaces à l'Est) se conjugue à l'accroissement des besoins des chômeurs et des titulaires de bas salaires.

La conséquence conjointe de ces évolutions est l'élargissement de la pauvreté, géographiquement concentrée dans les zones les plus touchées par la récession économique.

La gestion sociale du changement structurel : des différences profondes

Les chocs engendrés par la mondialisation et la libéralisation des régulations économiques ont touché l'ensemble de l'Europe avec, **en tendance**, le même type d'impact sur les mécanismes qui assuraient la cohésion sociale. Le mode de gestion de ces chocs est très différencié pour des raisons qui ne tiennent pas seulement aux niveaux antérieurement atteints ou à la brutalité des reculs, mais aussi à la dynamique historique propre à chaque zone.

A l'Ouest, le modèle de croissance forte est certes perdu mais il est regretté par la majorité de la population, même si sa transformation rétrospective en âge d'or a des aspects mythiques. Ce modèle a laissé en héritage des institutions et des acteurs sociaux qui sont certes affaiblis mais encore efficaces. Leur action a limité le coût social du changement structurel.

La montée non seulement du marché comme mode de régulation hégémonique mais aussi du libéralisme économique comme idéologie dominante est certaine. Cependant des forces sociales (politiques, syndicales, associatives), aujourd'hui minoritaires mais non discréditées ni marginalisées, combattent cette évolution avec des succès limités mais réels.

A l'Est, le discrédit du modèle antérieur a laissé la voie libre au transfert des formes les plus radicales du libéralisme occidental et de ses experts. Ces derniers ont trouvé un terrain d'expérience privilégié, espérant pouvoir du passé faire table rase. Très vite, le coût social a engendré des résistances. Elles peuvent susciter une nostalgie du passé que reflètent certains résultats électoraux mais personne n'imagine un retour en arrière. Elles peuvent aussi susciter des expériences originales, même si leurs premiers résultats sont décevants.

L'exemple le plus intéressant discuté lors du séminaire a été celui du **tripartisme institutionnalisé** dans la plupart des pays d'Europe centrale. Des instances nationales réunissent des membres du gouvernement, les syndicats et les organisations d'employeurs pour chercher des compromis autour des principaux dossiers économiques et sociaux de la transition. Certes, on peut n'y voir qu'une reprise formelle des institutions « néo-corporatistes » qu'ont connues certains pays d'Europe occidentale, mais leur signification est différente. La difficulté est que, pour l'instant, il n'existe pas d'acteurs sociaux assez forts et légitimes pour donner un contenu équilibré et une force exécutoire à ces compromis difficiles. Le tripartisme risque alors d'apparaître comme une procédure visant à faire accepter l'austérité aux salariés qui sont les principales victimes de la première phase de transition.

Cet exemple, comme d'autres présentés au cours du séminaire, illustrent les capacités d'initiative et de coopération au niveau local et montrent que le schéma d'évolution n'est pas prédéterminé. L'émergence d'acteurs sociaux représentatifs et structurés est la condition d'un débat social sur les avenir possibles.

Les enseignements de la comparaison européenne

Un monde en voie d'homogénéisation ?

Un discours tend à s'imposer : l'effondrement des économies à planification centralisée serait l'achèvement du triomphe du mode de régulation qui s'est révélé le plus efficace. Ce que certains appellent « la fin de l'histoire ». Ainsi, lorsque pour les PECO est utilisé le terme de « transition », il implique que l'objectif final est fixé et que seule se pose la question de la trajectoire et du « comment faire ? ».

Ce que montre bien la brève expérience post-communiste de ces pays c'est que le marché ne constitue qu'un mode de régulation de l'activité économique, ou plus exactement de la sphère marchande de l'activité économique. La réalisation d'un marché de concurrence pure et parfaite n'a jamais constitué un objectif capable de mobiliser les sociétés humaines et de donner un sens à leurs projets. Or l'absence du sens et du projet signifie la destruction ou la fragmentation

1. A l'Est, l'indemnisation du chômage, absente dans le système antérieur, a été créée pour gérer la phase de reconversion industrielle. Très vite, la dégradation de la situation a entraîné celle des prestations.

du lien social qui est aujourd'hui à l'œuvre à l'Est comme à l'Ouest, à des degrés inégaux.

L'homogénéisation constatée des modes de régulation économique n'implique pas l'arrêt de l'histoire ; elle se traduit par l'accélération des transformations structurelles. Elle n'engendre pas l'homogénéisation des systèmes sociaux mais met en évidence la spécificité des réponses qu'ils apportent face à des contraintes qui leur sont communes.

Persistence et renouvellement des spécificités nationales

L'ensemble des contributions présentées par les experts mettent en évidence la différence des évolutions nationales, à l'Est comme à l'Ouest.

Elle est évidente d'abord dans le domaine des **performances économiques** : taux de croissance du PIB, de la productivité, de l'emploi, taux d'inflation et de chômage. La mondialisation n'engendre pas l'homogénéité ; elle creuse plutôt les différences.

Le même constat s'impose si l'on étudie les systèmes de **relations professionnelles**. Il a été proposé de distinguer un modèle américain, un modèle asiatique et un modèle européen (occidental) entre lesquels auraient à choisir les PECO. Mais aussitôt, l'existence d'un modèle européen a été mise en cause tant l'hétérogénéité est profonde au sein des pays de l'Union Européenne. Si des experts des deux autres régions avaient été présents, ils auraient probablement eu la même réaction.

A l'Est comme à l'Ouest, on voit s'affronter différentes logiques de réforme des systèmes de **protection sociale** : création de droits universels pour tout citoyen, droits associés à l'appartenance, présente ou passée, au salariat, garanties minimales (ou filets de sécurité) pour les plus pauvres complétées par des assurances volontaires à gestion privée. Ces logiques sont partout simultanément présentes mais avec des poids inégaux dans les réformes en cours.

L'examen des disparités et des spécificités est un exercice salutaire pour détruire le mythe d'un modèle universel en voie de généralisation. Mais il crée un risque symétrique : celui d'interdire toute capacité d'analyse comparative au-delà d'un inépuisable inventaire des hétérogénéités.

Peut-on esquisser des scénarios ?

Est-il possible, face à une réalité polymorphe et changeante de repérer des trajectoires-types ? Elles permettraient non pas de décrire des situations concrètes mais d'identifier des dynamiques alternatives et, ainsi, de définir les termes des choix que les sociétés européennes sont en train d'opérer, explicitement ou implicitement.

De manière simplifiée, il est possible, au terme de deux journées de débats, d'esquisser trois scénarios de référence, pour l'Est comme pour l'Ouest de l'Europe :

- une société réduite à des échanges marchands entre des individus cherchant à maximiser leurs intérêts privés ; des mécanismes d'assistance rendent socialement tolérables les inégalités et les exclusions qui en résultent ;
- une société qui aménage une coexistence plus ou moins pacifique entre des communautés organisées autour de systèmes de valeurs hétérogènes ; en leur sein la solidarité est forte, entre elles des règles du jeu minimales limitent les risques de conflits ;
- une société capable de dégager des compromis mobilisateurs entre classes ou groupes sociaux qui sont porteurs d'intérêts différents mais non irréductiblement antagonistes ; le mode d'organisation des rapports (rapports de force et rapports de coopération) entre acteurs représentatifs y constitue l'enjeu décisif.

Si l'on accepte cette démarche, le problème n'est pas de se rapprocher au plus vite d'un idéal prédéterminé mais de créer les bases d'un débat sur les objectifs. C'est la condition pour que soit donné un sens aux changements structurels permanents que les sociétés européennes doivent apprendre à maîtriser.

Jacques FREYSSINET

Sources :

Participation au séminaire et ensemble des contributions présentées.