IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 29 - Juillet 1994

Allemagne	Quelle réforme pour le DGB ?	19
	Vote de la loi sur l'assurance de soins pour les personnes dépendantes	17
Autriche	Consensus social pour l'entrée dans l'Union Européenne ?	23
Etats-Unis	Le blocage du salaire minimum	3
Italie	Un accord controversé sur les salaires	7
Pays-Bas	La situation de l'emploi	9
	Paysage politique renouvelé	12

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX

Tél : (1) 48 15 18 90 - Fax : (1) 48 15 19 18

SALAIRES

Etats-Unis. Le blocage du salaire minimum 3

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Italie. Un accord controversé sur les salaires 7

EMPLOI-CHÔMAGE

Pays-Bas. La situation de l'emploi 9

POLITIQUES SOCIALES

Pays-Bas. Paysage politique renouvelé 12

PROTECTION SOCIALE

Allemagne. Vote de la loi sur l'assurance de soins pour les personnes dépendantes 17

VIE SYNDICALE

Allemagne. Quelle réforme pour le DGB ? 19

Autriche. Consensus social pour l'entrée dans l'Union Européenne ? 23

Directeur de la publication Claude ALQUIER – **Directeur de l'IRES** Jacques FREYSSINET – **Responsable de la Chronique Internationale** Adelheid HEGE – **Comité de rédaction** Lucy apROBERTS (Etats-Unis), Maurice BRAUD (Europe sociale), Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), Liêm HOANG-NGOC (Suède), Michel HUSSON (Mexique), Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence LIZÉ (Etats-Unis), Véronique PEYRACHE (Etats-Unis), Udo REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine SAUVIAT (Italie), Catherine VINCENT (Espagne) – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL – **Secrétariat technique** Sylviane LEGRAND

© IRES, Noisy-le-Grand 1994
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : Juillet 1994 – N° ISSN 1145 - 1408 **Prix au numéro : 57 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 1er 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 blocage du salaire minimum

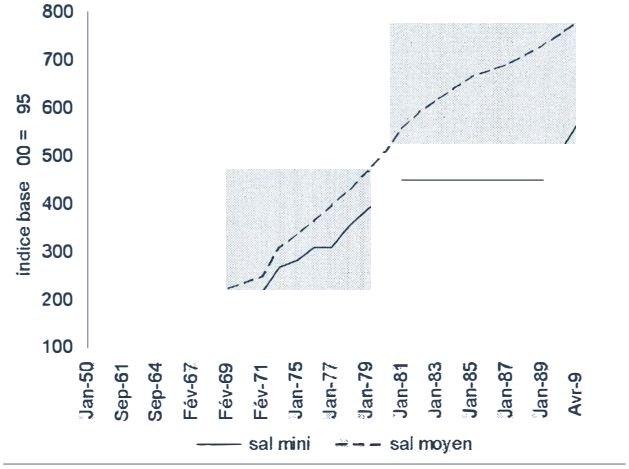
Le salaire minimum fédéral est bloqué depuis avril 1991. Sa revalorisation figurait parmi les mesures préconisées par Bill Clinton lors de sa campagne électorale. Les administrations républicaines l'avaient gelé entre 1981 et 1990 en prétendant que c'était le meilleur moyen d'accroître l'emploi des personnes peu qualifiées et surtout des jeunes. Pendant la première campagne présidentielle de Ronald Reagan, un spot publicitaire diffusé à la télévision montrait de jeunes hommes noirs demandant au candidat de faire baisser le salaire minimum de manière à ce qu'ils trouvent un emploi. Le candidat a tenu sa promesse. Le Congrès a réussi à relever le salaire minimum a deux reprises, en avril 1990 et en avril 1991, malgré l'opposition du président Bush. Or, depuis l'arrivée au pouvoir de Bill Clinton au début 1993, son gouvernement n'a pas agi dans ce sens par crainte de nuire à l'emploi.

L'évolution du salaire minimum

Aux Etats-Unis, le salaire minimum fédéral a été créé en 1938 lors de la grande dépression. Cette innovation législative était un élément du New Deal du président Roosevelt. Jusqu'en 1978, sa progression dépendait de manière discrétionnaire des décisions du gouvernement. Ensuite, il a été indexé sur les prix à la consommation jusqu'en 1981. La suppression du salaire minimum fédéral figurait dans les projets à long terme des libéraux en 1981, lors de l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan, et, si sa suppression n'a pas été formellement réalisée, son importance s'est considérablement réduite. Le salaire minimum horaire est en effet resté bloqué à 3,35 $ entre janvier 1981 et avril 1990. A cette date, son niveau a été relevé à 3,80 $. La dernière augmentation remonte à avril 1991 et l'a porté à 4,25 $. Bill Clinton s'était engagé à relever le salaire minimum et, en 1993, une augmentation de un dollar avait été évoquée. Or la dernière revalorisation a eu lieu sous la présidence de George Bush, et le projet annoncé par Bill Clinton a été suspendu.

Les baisses de salaires ont été encouragées au cours des années 1980, sous les présidences de R. Reagan et de G. Bush. L'évolution en dollars courants du salaire minimum horaire entre 1950 et 1981 montre que celui-ci a connu une progression continue, parallèle et proche de celle du salaire moyen des ouvriers dans l'industrie manufacturière (graphique 1). Au début des années 1980, un net décrochage entre les deux courbes peut être remarqué : le salaire minimum reste bloqué tandis que le salaire nominal moyen des ouvriers augmente régulièrement. Le salaire minimum s'éloigne du salaire moyen des ouvriers et les revalorisations en avril 1990 et 1991 n'ont pas comblé l'écart qui sépare les deux types de salaire. Actuellement, le salaire minimum aux Etats-Unis correspond à environ 24 FF de l'heure (pour un taux de change de 5,65). Ceci est sensiblement inférieur au SMIC horaire français (34,83 FF en mai 1994). Les Américains qui touchent de très bas salaires ont rarement une assurance médicale et beaucoup de services publics font défaut ou coûtent plus cher qu'en France (transports en commun, crèches, enseignement supérieur). A salaire direct équivalent, un Américain vit moins bien qu'un Français.

Graphique 1
Evolution du salaire horaire minimum et du salaire moyen des ouvriers * depuis 1950, en dollars courants



* salaire brut moyen horaire des ouvriers de l'industrie manufacturière.

Source : *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement,* 1992.

En termes réels, ce blocage correspond à une nette diminution du salaire minimum : en dollars constants 1982-1984, le niveau du salaire minimum a fortement reculé entre 1978 et 1990, ce qui a entraîné une baisse sensible du pouvoir d'achat des salariés concernés. L'évolution depuis 1963 montre une dégradation sur longue période du niveau du salaire minimum. En dollars constants (82-84), il a atteint son niveau le plus élevé en 1968 (équivalent à 4,51 $) ; il est passé par un minimum en 1989 et s'est établi à 3,08 $ à la fin de l'année 1991 (tableau 1). Les salaires moyens des salariés du secteur privé (hors encadrement) ont également diminué. En dollars constants, le salaire moyen a reculé au cours des années 1980 puis stagné entre 1990 et 1991. Le point de rupture se situe à la fin des années 1970 (1978) et la baisse des salaires réels moyens s'est poursuivie au début des années 1990. La diminution du salaire minimum est néanmoins beaucoup plus marquée que celle qui affecte l'ensemble des salaires et les écarts se sont globalement creusés (graphique 2). Entre 1980 et 1990, le salaire minimum réel a baissé de 20 %, à comparer à -7 % pour le salaire moyen réel, hors encadrement.

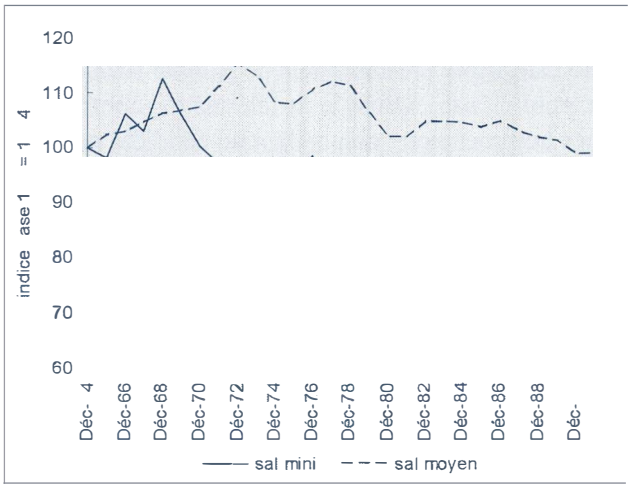
Tableau 1
Evolution comparée du salaire horaire minimum fédéral et du salaire horaire moyen (secteur marchand non agricole, hors encadrement)*

	salaire minimum nominal	salaire minimum $ 82-84	salaire moyen nominal	salaire moyen $ 82-84
1980	3,1	3,59	6,66	8,03
1981	3,35	3,56	7,25	7,72
1985	3,35	3,06	8,57	7,84
1989	3,35	2,66	9,66	7,66
1990	3,8	2,84	10,01	7,48
1991	4,25	3,08	10,32	7,48

* Les dates retenues prioritairement sont celles des revalorisations du salaire minimum.
Sources : *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement,* 1992 et *Employment and Earnings*, séries mensuelles.

Dans les années 1980, le mode de formation et l'impact du salaire minimum sur les autres salaires obéissent à l'évidence, à des logiques très différentes en France et aux Etats-Unis. En France, pays où il existe aussi une législation sur le salaire minimum, le SMIC a progressé en termes réels et par rapport au salaire moyen dans les années 1980. Selon R. Freeman, aux Etats-Unis, l'évolution du salaire minimum a peu d'effet sur les autres salaires. Cette situation s'explique par la déconnexion entre la formation des salaires ouvriers et la fixation du salaire minimum, une hausse du minimum n'entraînant pas automatiquement une remontée des salaires ouvriers et inversement. Les négociations salariales s'effectuent entreprise par entreprise ; de ce fait, le salaire minimum ne constitue pas un enjeu central et mobilisateur pour les syndicats. L'évolution des salaires dépend de la présence des syndicats et plus largement du rapport de force dans l'entreprise. Néanmoins, il n'est pas à exclure que le blocage du salaire minimum ait pesé sur la progression du salaire moyen dans la mesure où ce gel représente une incitation des pouvoirs publics en matière de politique salariale. De plus, la tendance à la désyndicalisation modifie les rapports de force dans les négociations salariales, au profit des employeurs.

Graphique 2
Evolution du salaire minimum et du salaire moyen * en dollars constants de 1964 à 1991



* salaire brut horaire moyen des salariés non-cadres du secteur privé non-agricole.
Sources : *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement*, 1992 : *Employment and Earnings*, janvier 1994.

La baisse du salaire minimum doit être reliée au nombre de personnes concernées par ce niveau de rémunération. Le nombre de salariés touchant un salaire inférieur ou égal au salaire minimum a été plus que divisé par deux entre 1981 et 1989 (tableau 2). Cette réduction peut s'expliquer par le gel du salaire minimum qui a fait chuter le nombre de personnes concernées. En 1989, période où le salaire minimum réel est à son niveau le plus bas et où les écarts avec les autres salaires sont particulièrement forts, le nombre de salariés touchant le minimum tombe à 3,2 millions. Lorsque les écarts se creusent, il est probable que les em-

ployeurs trouvent difficilement des personnes acceptant de travailler pour ce niveau de rémunération. De plus, en 1989, le taux de chômage est passé par son niveau le plus bas des années 1980 (5,2 % de la population active). Inversement, les revalorisations du salaire minimum tendent à élever la proportion de travailleurs rémunérés à ce niveau.

Tableau 2
Evolution du nombre de personnes dont les salaires sont inférieurs ou égaux au salaire minimum fédéral horaire

	Nombre de salariés au salaire minimum ou en dessous *	En pourcentage dans la population active occupée
1981	7,8	7,6
1987	4,7	4,1
1989	3,2	2,7
1992	4,7	3,9

* en millions.
Sources : *Statistical Abstract of The United States*, séries annuelles et *Employment and Earnings*.

A titre de comparaison, en France en 1992, 8,6 % des salariés sont payés au SMIC. Cette proportion a reculé entre 1990-1991, passant de 10,9 % à 8,6 % et elle est restée stable en 1991 et 1992. L'évolution de la proportion de salariés touchant le minimum s'explique par deux actions conjuguées. La renégociation des bas salaires conventionnels a favorisé un recul du nombre de salariés payés au SMIC tandis que les augmentations du SMIC au-delà des obligations légales de progression ont accru le nombre de personnes concernées, en ramenant les bas salaires de certaines branches au seuil du SMIC. Aux Etats-Unis, la stagnation du salaire minimum fédéral a eu pour effet de limiter sensiblement le nombre de personnes concernées et a favorisé l'ouverture de l'éventail des salaires. A cet égard, si la part des salariés payés au niveau du salaire minimum a reculé entre 1987 et 1992, la proportion de ceux touchant une rémunération inférieure au minimum horaire s'est accrue entre ces deux dates (2,4 % des salariés payés sur une base horaire percevaient un salaire inférieur au minimum fédéral en 1987, cette proportion passe à 3 % en 1992).

Les personnes percevant une rémunération inférieure ou égale au salaire minimum sont surtout des jeunes et des femmes (1). En 1992, 7,6 % de l'ensemble des salariés payés sur une base horaire gagnent, au plus, le niveau minimum. Cette proportion passe à 17,5 % pour les jeunes âgés de 16 à 25 ans. Lors de l'augmentation du minimum fédéral de 1990, l'Etat a innové en instaurant un « second » salaire minimum pour les jeunes nouvellement embauchés. Cette décision représentait un compromis politique dans la mesure où G. Bush était convaincu qu'une augmentation du salaire minimum aurait un impact négatif sur l'emploi des jeunes. En 1990, ce sous-minimum était de 3,35 $; il a été augmenté à 3,61 $ en 1991. Ce « salaire de formation » (*training wage*) peut être versé à un salarié âgé de moins de 20 ans pendant une période de 90 jours, à condition que l'employeur le forme. Les jeunes femmes touchent plus fréquemment que les hommes de la même tranche d'âge un salaire horaire égal ou inférieur au minimum. Globalement, les différences hommes/femmes sont observables quelle que soit la tranche d'âge considérée. Les jeunes hommes perçoivent donc davantage des bas salaires au début de leur vie active tandis que, pour les femmes, cette situation est plus durable. La répartition selon le type d'emploi occupé montre aussi de nettes différenciations. Les salariés à temps partiel sont plus souvent payés sur une base inférieure ou égale au minimum horaire (18,8 % d'entre eux contre 3,7 % pour les personnes travaillant à temps complet). Par ailleurs, c'est dans les services que la part des salariés percevant un bas salaire est la plus élevée (10,4 % des salariés de ce secteur sont payés au salaire minimum ou en dessous, contre 3,2 % des travailleurs de l'industrie manufacturière, de la construction et des mines).

Un choix économique contesté

Le projet de l'aile libérale du parti républicain dans les années 1980 était non seulement de baisser le salaire minimum, mais à terme de le faire disparaître. Il aurait été politiquement inacceptable de le supprimer d'un coup ou même de diminuer son niveau nominal. La stratégie était de geler son niveau jusqu'à ce qu'il atteigne un niveau tellement faible par rapport aux salaires réels qu'il n'ait plus aucun impact sur les salaires effectifs. Cette remise en cause du principe même d'un salaire minimum allait dans le sens du libéralisme économique de l'école de Chicago qui prônait des ajustements par le marché et soutenait l'idée qu'un salaire minimum ne peut que peser sur l'emploi et avoir des conséquences défavorables pour les sala-

(1) Source : *Statistical Abstract of the United States*, séries annuelles.

riés. Dans un discours d'opposition au relèvement du salaire minimum devant le Congrès en 1989, George Bush a déclaré : « Absolument tous les économistes sont d'accord pour dire qu'une augmentation du salaire minimum engendrera une réduction de l'emploi. »

En 1989, la Chambre des représentants a tiré la sonnette d'alarme sur l'accroissement de la pauvreté et l'élargissement des inégalités de revenus. Ceux qui plaidaient en faveur d'un relèvement du salaire minimum ont déclaré que son bas niveau favorisait la formation d'une nouvelle catégorie de pauvres : les *working poor* (les travailleurs pauvres). En effet, en 1981, un individu travaillant à plein temps au salaire minimum (40 heures par semaine pendant toute l'année) aurait gagné 6 968 dollars. Ce niveau de revenu représentait 147 % du seuil de pauvreté pour une personne vivant seule et 96 % du seuil de pauvreté pour un ménage de trois personnes. Au début 1989, avant le relèvement du salaire minimum, ce niveau de revenu ne représentait plus que 108 % du seuil de pauvreté pour une personne vivant seule et seulement 70 % du seuil pour un ménage de trois personnes. La baisse du salaire minimum était tenue en partie responsable de l'accroissement des écarts de revenus. Lors des débats de 1989, les partisans d'un relèvement du salaire minimum ont présenté des statistiques du Congressional Budget Office montrant qu'entre 1979 et 1987, 20 % des ménages avec enfants les plus pauvres avaient vu leur revenu moyen baisser de 21 % tandis que, pour 20 % des ménages avec enfants les plus riches, le revenu moyen augmentait de 11 %.

La pression sur les salaires a été l'un des modes d'intervention préconisés par les politiques libérales pour relancer l'emploi et réduire le chômage. Une telle incidence peut-elle être observée ? Depuis 1987, les caractéristiques des personnes et des emplois rémunérés au salaire minimum ont peu évolué (1) et cette stabilité tend à confirmer que le blocage du salaire minimum a surtout concerné les emplois peu qualifiés, à temps partiel et dans les services. Les effets attendus des réductions de salaires concernent principalement ces types d'emplois. Les bas salaires sont en effet censés offrir une possibilité d'emploi aux jeunes ou aux femmes reprenant un travail et, plus globalement, aux personnes sans qualification. L'évolution du chômage depuis les années 1980 montre qu'entre 1989 et 1992, le taux de chômage des jeunes âgés de 16 à 24 ans est resté deux fois supérieur à la moyenne (2). Selon R. Freeman, le taux de chômage pour ces catégories de travailleurs a augmenté de l'ordre de 15 à 20 % dans les années 1980 et, actuellement, le taux de chômage des personnes non qualifiées est le double de la moyenne nationale. Pour cet auteur, le mouvement de diminution des salaires réels n'a pas généré d'emplois et n'a pas permis de réduire le chômage des catégories visées (jeunes, non qualifiés...). Les relations de cause à effet entre les variations de salaires et celles de l'emploi sont complexes, surtout si l'on s'attache aux créations nettes d'emplois. Ce type d'évaluation suppose de faire la part entre l'impact des diminutions de salaires et les autres effets susceptibles de jouer sur le volume de l'emploi, tels que la reprise de la croissance. Globalement, la hausse du salaire minimum en 1991 ne semble pas avoir eu un effet sur le mouvement de création d'emploi. Entre 1991 et 1992, l'emploi total a légèrement progressé (0,2 % en un an) et la reprise a été plus sensible dans les services (1 % de croissance annuelle).

La réduction du coût du travail est surtout susceptible d'agir sur les coûts de production des entreprises qui emploient des personnes peu qualifiées, où les tâches ne font appel à aucune compétence particulière et nécessitent peu de formation de la main-d'œuvre. La pression à la baisse sur les bas salaires, qui conduit à privilégier le développement d'emplois peu qualifiés, peut avoir à long terme un impact négatif sur la croissance et les capacités d'adaptation de l'économie (3). La question des pénuries de création d'emplois bien rémunérés était présent dans la campagne électorale de Bill Clinton. Mais le problème est alors d'inciter les employeurs à mieux former et mieux rémunérer leur main-d'œuvre. Depuis l'arrivée à la présidence de Bill Clinton en janvier 1993, la politique mise en œuvre n'a pas été orientée en ce sens et le salaire minimum n'a pas été relevé.

*
* *

(1) Source : *Statistical Abstract of the United States*, séries annuelles.
(2) Voir « Etats-Unis : l'impact de la récession sur la structure du chômage », L. Lizé, *Chronique Internationale*, n° 20, janvier 1993.
(3) Ces arguments sont développés dans « The job drought », B. O'Reilly, *Fortune*, août 1992 (*Problèmes économiques*, n° 2.309, 20 janvier 1993).

Le recul du salaire minimum réel a contribué à la formation de nouveaux clivages au sein du salariat. Le développement d'une nouvelle catégorie de pauvres, d'un sous-salariat dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, est l'un des problèmes majeurs auquel est confrontée la société américaine. Les conséquences d'une politique préconisant une réduction des bas salaires pour relancer l'emploi ont été récemment soulignées par les membres du Groupe international de politique économique réunis par l'OFCE qui déclarent dans leur rapport qu'aux Etats-Unis, « le plein emploi a été acquis aux dépens de la cohésion sociale, par la marginalisation d'une fraction importante de la population de travailleurs, par un non-emploi croissant, bref par l'exclusion de l'accès au mode de vie normal qui caractérise la société américaine » (1).

Laurence Lizé
Lucy apRoberts

Sources :

– Congressional Hearing, Ways and Means Committee, Testimony of Robert Greenstein, 1989.

– *Employment and Earnings,* séries mensuelles.

– R. Freeman, « Aux Etats-Unis, le blocage du salaire minimum n'a pas généré d'emploi », *Liaisons sociales*, n° 83, novembre 1993.

– B. O'Reilly, « The job drought », *Fortune,* août 1992.

– *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Groupe international de politique économique de l'OFCE, mars 1994, à paraître aux Presses de la FNSP.

– « Les salariés rémunérés au SMIC au 1er juillet 1992 », *Premières informations,* Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, n° 331, 10 mai 1993.

– *Social Security bulletin, Annual Statistical Supplement,* 1992.

– *Statistical Abstract of the United States,* séries annuelles.

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Italie
Un accord controversé sur les salaires

Au moment où le ministre du Travail italien, Clemente Mastella, s'apprête à présenter un projet de loi introduisant un salaire d'embauche pour les jeunes et les chômeurs de longue date (2), un accord dérogatoire d'entreprise divise le mouvement syndical italien. L'accord a été conclu entre les représentants locaux des fédérations du transport des trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL et l'entreprise municipale des transports publics ATM (3) de la ville de Turin. Il prévoit, d'ici 1996, l'embauche de 400 travailleurs jeunes, avec un salaire d'embauche mensuel réduit de 210 000 lires (environ 800 Francs) et une réduction de quatre jours et demi de congés payés par an. De cette manière, ces jeunes toucheront pendant trois ans un salaire diminué de 20 % par rapport au salaire habituel, réduction qui sera ensuite pendant trois autres années, diminuée de moitié.

L'accord a eu l'assentiment des instances régionales des organisations, y compris de la part la Chambre du Travail CGIL de Turin. Rappelons que la municipalité de Turin, issue des récentes élections, est dirigée par une alliance « progressiste », donc de gauche, dans laquelle le PDS, l'ancien parti communiste, est majoritaire. Ces précautions étaient toutefois insuffisantes, car, aussitôt rendu public, l'accord a été

(1) *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Troisième rapport du Groupe international de politique économique de l'OFCE, mars 1994, à paraître aux Presses de la FNSP. A. Atkinson, O. Blanchard, J.-P. Fitoussi, J. Flemming, E. Malinvaud, E. Phelps et R. Solow font partie de ce groupe.

(2) Le projet prévoyait initialement une diminution du salaire d'embauche de 15 % pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée. Lors d'une première rencontre de Mastella avec les organisations syndicales, celles-ci ont exprimé leur hostilité à toute réglementation autoritaire du salaire d'embauche. Silvio Berlusconi a alors décidé de suspendre provisoirement cette partie du projet de loi jusqu'à une nouvelle rencontre « au sommet » avec ces organisations.

(3) Azienda trasporti municipali.

désavoué par le secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin (1). Après une brève dispute publique, dans laquelle les responsables locaux de la CGIL ont essayé de justifier la signature, le passage litigieux de l'accord a fini par être désavoué également par la Chambre du Travail de Turin. En tout état de cause, l'accord devait être soumis à un vote des salariés de l'ATM. Les autres signataires, la CISL et l'UILM, ont maintenu leur signature et ont même reçu le soutien du secrétaire général de la CISL, Sergio d'Antoni, qui a durement critiqué l'attitude de la CGIL et de son secrétaire général.

Quels sont les arguments des défenseurs et des détracteurs de l'accord ? Pour Sergio d'Antoni, « le salaire d'embauche est le principal instrument pour la création de nouveaux postes de travail ». Les représentants locaux de la CISL ajoutent, qu'étant donné le caractère de service public de l'entreprise ATM, l'embauche du même nombre de jeunes au salaire conventionnel aurait provoqué une hausse des tarifs et aurait donc pénalisé les usagers. Or, une hausse récente des tarifs avait entraîné une diminution du nombre des passagers, si bien qu'on pouvait craindre le même enchaînement pour le cas présent, ce qui aurait eu comme conséquence d'augmenter le déficit de l'entreprise. Les signataires insistent sur le fait qu'en échange de la réduction du salaire d'embauche ils ont obtenu des engagements de la direction sur l'amélioration des conditions du travail et de la qualité du service (y compris une augmentation de la vitesse moyenne des autobus). Finalement, l'accord devait être soumis au vote des travailleurs, car c'était à eux de dire si les syndicats avaient agi correctement ou non.

A quoi les détracteurs de l'accord répliquent qu'un tel vote ne pourrait jamais légitimer un « accord corporatiste qui taille des coupes dans les droits des plus faibles » (2), alors que les autres travailleurs de l'ATM ont maintenu intacts leurs acquis. Certes, même diminué, le salaire d'embauche chez ATM reste élevé par rapport aux salaires pratiqués dans le secteur privé. Il n'empêche qu'en signant un tel accord, les représentants syndicaux locaux ont miné un principe de base de l'organisation syndicale, inscrit dans son statut, selon lequel à travail égal doit correspondre un salaire égal. D'ailleurs l'accord ne prévoit même pas une formation professionnelle qui pourrait justifier la diminution du salaire d'embauche pour les jeunes.

Même si, par la signature des deux autres syndicats, l'accord conserve une valeur juridique, surtout s'il devait être confirmé par un référendum des travailleurs de l'ATM, les dirigeants de la CGIL invitent explicitement les nouveaux embauchés à contester sa validité devant les tribunaux, suggérant que ces derniers devraient l'annuler en raison de son contenu discriminatoire à l'égard de l'égalité des droits.

A la veille des préparatifs pour une future unification des trois confédérations, l'épisode de l'accord de Turin montre à quel point les philosophies de la CGIL et de la CISL restent toujours aussi éloignées quant au contenu à donner au concept de solidarité des travailleurs. Même si sur beaucoup de points importants, y compris la concertation macrosociale et la participation au niveau de l'entreprise, les positions de la CGIL se sont rapprochées des positions de la CISL, la première continue à défendre une conception du syndicat qui prend en considération les « intérêts généraux » des travailleurs et qui considère que c'est en maintenant des standards élevés pour tous qu'on défend également les intérêts des plus faibles. L'attitude de la CISL est plus contradictoire. Certes, elle a, elle aussi, une conception très englobante de la solidarité, qui peut même nécessiter des sacrifices de la part de certains travailleurs, mais en même temps, elle se réfère à un concept de « syndicat-association » qui ne doit s'occuper que des intérêts des seuls adhérents. La période actuelle de crise de l'emploi, de montée d'un mouvement néolibéral d'égoïsme économique, de dérégulation et de segmentation sociale risque d'accentuer les dissensions entre syndicats, à un moment où ceux-ci se trouvent déjà déstabilisés par la nouvelle situation politique en Italie.

Udo Rehfeldt

Sources : La Repubblica, Conquiste del Lavoro.

(1) Bruno Trentin ne restera plus que quelques semaines secrétaire général, ayant annoncé sa décision de se retirer définitivement de cette charge. Son successeur sera désigné par le comité directeur de la CGIL à la fin du mois de juin 1993.

(2) L'expression est de Bruno Trentin lors de son « discours d'adieu » du 2 juin 1994, à l'occasion de la conférence de programme de la CGIL

EMPLOI-CHÔMAGE

Pays-Bas
La situation de l'emploi

Après avoir bénéficié jusqu'au début des années 1990 d'une évolution plutôt favorable, la situation de l'emploi se dégrade depuis le deuxième semestre de 1992 aux Pays-Bas. La création d'emplois s'est fortement ralentie et le chômage augmente à nouveau. D'un point de vue comparatif, les indicateurs néerlandais n'apparaissaient pas, du moins jusqu'en 1993, comme particulièrement mauvais, – le taux de chômage atteignait à peine les 7,5 %, mais a dépassé en 1994 les 10 % – mais les chiffres masquent une situation plus délicate. Ils ne mettent notamment pas en évidence la faiblesse du taux d'activité et l'importance des emplois à temps partiel. La récente et cuisante défaite électorale du parti chrétien démocrate et du parti du travail, qui formaient la coalition gouvernementale, n'est pas sans lien avec la croissance du chômage.

Quelques données générales sur l'emploi aux Pays-Bas

Selon le CBS, le Bureau central pour la statistique, les actifs néerlandais représentent près de 70 % de la population en âge de travailler de 15 à 64 ans (1) (voir le tableau 1). Un peu plus de huit personnes sur cent sont considérées comme non occupées (« *niet werkzaam* ») (2). Il faut noter que 909 000 personnes bénéficiant d'une allocation incapacité de travail et 286 000 personnes en congé maladie sont classées parmi les inactifs. L'importance du nombre de ces personnes a déjà été soulignée à plusieurs reprises dans la *Chronique Internationale*. Le gouvernement sortant a pris des mesures plus ou moins énergiques pour endiguer et faire refluer ces catégories d'inactifs qui sont en partie du chômage masqué, mais ce problème n'est toujours pas vraiment maîtrisé au Pays-Bas. La faiblesse du taux d'activité néerlandais est également liée à un pourcentage de femmes actives assez peu élevé.

Tableau 1
Population en âge de travailler, 15-64 ans (1992)

	milliers	%
Population totale (15-64 ans)	10 436	
Population inactive	3 182	30,49
Population active	7 254	69,51
personnes occupées	6 655	91,74
hommes	4 056	60,94
femmes	2 599	39,06
personnes inoccupées	599	8,26
hommes	296	49,42
femmes	303	50,58

Parmi les actifs occupés, près de neuf personnes sur dix sont salariées. Plus de 70 % de la population active travaille dans le tertiaire, un quart est occupé dans l'industrie et moins d'une personne sur vingt est active dans l'agriculture.

Tableau 2
La répartition de l'emploi (1991)

	milliers	%
Salariés	5 694	88,37
Indépendants	749	11,64
Agriculture et pêche	285	4,42
Industrie	1 628	25,27
Services commerciaux	2 413	37,45
Autres services	2 118	33,03

La classification néerlandaise des catégories professionnelles, qui est reproduite dans le tableau 3, se fait d'après le double critère du secteur d'activité et de la fonction occupée. La catégorie des métiers de l'industrie, qui regroupe les artisans et les salariés travaillant dans ce secteur, forme le groupe le plus nombreux juste devant celui des scientifiques et professions libérales. Ces deux catégories représentent chacune un peu moins du quart des actifs. L'ensemble des trois groupes remplissant des fonctions commercia-

(1) Sauf indications contraires, tous les chiffres sont extraits d'une publication du CBS intitulée « Werken en Leren in Nederland, 1993 », (Travailler et étudier aux Pays-Bas), publiée en septembre 1993.

(2) Il s'agit d'une notion différente de celle de chômeur, sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin.

les, administratives et de service – qui correspondrait en France aux groupes des employés et des professions intermédiaires – réunit plus de 40 % des actifs. La fonction d'encadrement, définie de façon plus étroite que dans la classification française, ne réunit que 4,66 % des actifs, un pourcentage très proche de celui des métiers de l'agriculture.

Tableau 3
Répartition par catégories professionnelles (1991)

	milliers	%
Scientifiques et spécialistes professionnels (prof. libérales)	1 483	23,02
Fonctions d'encadrement	300	4,66
Fonctions administratives	1 145	17,77
Fonctions commerciales	723	11,22
Fonctions de service	793	12,31
Métiers de l'agriculture	308	4,78
Artisans et métiers de l'industrie	1 559	24,20
Militaires	102	1,58
Total	6 443	100

Le chômage

Les chômeurs sont comptabilisés de plusieurs façons. Selon une première approche, on mesure le nombre des « chômeurs enregistrés », c'est-à-dire les personnes sans emploi inscrites dans un « bureau du travail », qui peuvent immédiatement commencer un travail pour au moins 20 heures de travail. En 1992, le taux avait encore baissé jusqu'à 4 %, mais en 1993 le taux du nombre des « chômeurs enregistrés » a grimpé de 6,5 % à 7,5 % et il continue à monter très rapidement depuis le début de 1994.

Si l'on comptabilise le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage, on obtient un autre chiffre qui, contrairement à ce qui se passe en France, est plus élevé que celui des chômeurs enregistrés. Il représentait en moyenne en 1992 584 000 personnes et 636 000 personnes à la fin de cette année. Les bénéficiaires de l'allocation chômage dépassent numériquement le nombre des chômeurs enregistrés car ils comprennent les personnes de 57,5 ans et plus qui ne sont en général pas inscrites dans un bureau de travail. Ils comptabilisent également des personnes bénéficiant d'un emploi à temps partiel qui ne sont pas comptées non plus dans le nombre des « chômeurs enregistrés ».

Enfin, pour les comparaisons internationales, on utilise la définition du BIT, c'est-à-dire sont considérés comme chômeurs des personnes sans travail qui cherchent un emploi rémunéré et sont immédiatement disponibles. En 1992, il y avait selon cet indicateur, 478 000 personnes au chômage, soit 6,7 %, y compris celles qui cherchent un emploi de moins de 20 heures. En mars 1994, ce taux s'élevait à 10,7 %.

Comme nous l'avons déjà constaté, comparé aux chiffres des autres pays européens, le chômage a longtemps été relativement faible aux Pays-Bas. C'est du moins ce que met en évidence le tableau 4. Le chômage néerlandais, soit 6,7 % en 1992, était inférieur de 30 % au taux moyen de la Communauté européenne. Seule l'Allemagne de l'Ouest avait un taux de chômage inférieur à celui des Pays-Bas en 1992. Les derniers chiffres publiés par le CBS traduisent cependant une aggravation sensible du phénomène, alors que le taux d'activité reste peu élevé.

Tableau 4
Le chômage (1992)

Chômeurs enregistrés	
Total	303
hommes	187
femmes	115
Total allocations chômage	
Total	636

Taux de chômage selon la définition du BIT

Pays-Bas	6,7
Allemagne de l'Ouest	4,5
Belgique	8,2
France	10,0
Royaume-Uni	10,8
Moyenne CEE	9,5

Les données par catégorie de population active, en nombre de chômeurs enregistrés (tableau 5), montrent qu'il n'y a pas de grandes différences entre le taux moyen et celui des jeunes et des femmes. Le faible chômage des jeunes est en partie le résultat du reflux démographique. Quant au taux de chômage féminin, égal au taux de chômage masculin, il s'explique par le maintien d'un comportement traditionnel. Les femmes continuent à quitter le marché du travail en grand nombre quand elles ont des enfants. Il est frappant de lire dans la publication du CBS que « il est logique que surtout des femmes avec de jeunes enfants n'allant pas encore à l'école restent à la maison ». Seulement deux femmes sur cinq ayant des enfants de moins de 4 ans sont actives.

En revanche, le taux de chômage de la population immigrée apparaît comme très élevé par rapport à la moyenne soit 13 % contre 4 %.

Tableau 5
Emploi par catégories (1992)

Population totale (15-64 ans)	
total	10 436
taux d'emploi (>12 h. par sem.)	57
taux de chômage	4
Jeunes (15-24 ans)	
total	2 230
taux d'emploi (>12 h. par sem.)	42
taux de chômage	5
Femmes	
total	5 132
taux d'emploi (>12 h. par sem.)	41
taux de chômage	4
Immigrés	
total	941
taux d'emploi (>12 h. par sem.)	44
taux de chômage	13

La croissance du temps partiel et des emplois flexibles

Le maintien, jusqu'en 1992 du moins, d'un niveau d'emploi assez élevé s'est accompagné d'une hausse du travail à temps partiel et/ou des emplois flexibles. Un salarié sur dix avait en 1991 un emploi flexible ou/et à temps partiel (tableau 6). Par emploi flexible, les Néerlandais désignent les emplois intérimaires ou les contrats à durée déterminée. Ces salariés n'ont pas seulement des contrats de travail flexibles mais ont aussi des salaires qui correspondent en moyenne à 60 % de ce que reçoivent les salariés sur des emplois traditionnels. Ces salariés sont par ailleurs surtout des femmes, puisqu'une femme sur six a ce type d'emploi contre un homme sur quatorze. Les jeunes sont également exposés à ces emplois puisqu'un quart d'entre eux est embauché dans ces conditions.

Tableau 6
Les temps partiels et les emplois flexibles

Total des emplois	5 929	100,00
à plein temps	3 801	64,11
hommes	3 011	83,11
femmes	790	34,26
à temps partiel	1 562	26,35
hommes	612	16,89
femmes	1 516	65,74
flexible	566	9,55
intérim	140	2,36
autres	426	7,19

note : il n'y a pas de données par sexe pour les emplois flexibles.

Conclusions

La montée du chômage est devenue la préoccupation dominante des partenaires sociaux comme des partis politiques. Les syndicats ont accepté de modérer leurs revendications salariales dans les conventions collectives qui étaient renouvelées cette année, dans l'espoir d'une contrepartie sous forme de mesures en faveur de l'emploi. Les organisations d'employeurs ont reconnu la modération syndicale sur le terrain des salaires, mais n'ont que très timidement concédé des mesures en faveur de l'emploi. Si les négociateurs du FNV, la principale organisation syndicale néerlandaise, affirment que les négociations n'ont pas vraiment été négatives, ils ajoutent que les résultats dans le domaine de l'emploi sont « totalement insuffisants ». Selon les responsables syndicaux, pour combler le manque d'un million d'emplois aux Pays-Bas, il faudra partager le travail, réduire le temps de travail. Le FNV insiste sur la nécessité d'accroître la flexibilité interne des entreprises avant toute mesure de suppression d'emploi, notamment sous forme d'horaires variables. Les employeurs pour leur part mettent l'accent sur la réduction du coût de la main-d'œuvre.

Les principaux partis politiques partagent ce constat, le coût du travail doit baisser, il faut augmenter le taux d'activité et remettre certains bénéficiaires de prestations sociales au travail. Mais ils se divisent sur les remèdes. Pour le parti chrétien démocrate, le CDA, il faut réduire la charge des cotisations sociales et donc baisser certaines allocations. Pour le parti libéral, le VVD, il faut accroître la différence entre les prestations et les salaires pour accentuer l'incitation à travailler. Il faut aussi augmenter les inégalités salariales. Pour le parti du Travail, le PVDA, et Démocratie 66, D 66, il faut créer des emplois, notamment par le biais de la réduction du temps de travail, pour maintenir le niveau des prestations sociales. Mais D 66 veut aussi accentuer la différence entre les salaires et les prestations. On ne voit pas très bien comment le VVD, D 66 et le PVDA qui examinent actuellement la formation d'une nouvelle majorité gouvernementale, vont se mettre d'accord sur une politique de l'emploi.

Antoine Bévort

Source : CBS « Werken en Leren in Nederland », 1993.

Pays-Bas
Paysage politique renouvelé

Les élections municipales du 2 mars et plus encore les élections des 150 représentants à la Deuxième Chambre du 3 mai dernier ont démontré la profondeur des transformations en cours dans le paysage politique néerlandais, et dans le comportement des électeurs. D'un système proportionnel où le camp confessionnel a toujours participé aux alliances gouvernementales, on passe aujourd'hui à une situation où le jeu politique est beaucoup plus ouvert, le leadership beaucoup moins net, et l'influence des chrétiens-démocrates est remise en question.

Pour nouvelle que paraisse la situation après 12 ans de domination continue des chrétiens-démocrates, il n'est pas sûr qu'elle soit si inattendue. Un certain nombre de tendances qui s'épanouissent aujourd'hui travaillent la société néerlandaise depuis 30 ans, et peut-être même depuis la Libération. Le consensus politico-social qui finit toujours par s'établir en matière économique et salariale risque-t-il d'être remis en question ?

L'état des forces en présence

Quatre partis dominent maintenant la situation. A côté des chrétiens-démocrates (CDA), des libéraux (VVD), des socialistes (PVDA), il faut compter aujourd'hui avec D 66, Démocratie 66, petit parti devenu grand. Le tableau suivant retrace les dernières années d'une évolution dont on verra que les prémices sont bien plus anciens.

Quatre éléments s'ajoutent à la dispersion des voix, dorénavant manifeste

– **Le développement surtout au plan local de l'extrême-droite**. Surtout manifeste au plan local, elle passe de 17 sièges dans les conseils municipaux constitués en 1990 à 86 sièges aujourd'hui, mais elle reste cantonnée au plan national à 3 sièges en 1994 (contre 1 siège en 1989), loin des 8 qui avaient été craints selon certaines projections des résultats municipaux).

– **L'émergence réactive de petits partis thématiques**. Ce sont les partis AOV et Unie + 55, rassemblant les retraités sur l'objectif de la préservation de leur retraite, mise en cause au cours de la campagne par le CDA, qui constituent le phénomène nouveau ; au plan municipal, des petits partis locaux, axés sur des questions locales d'environnement ou de qualité de la vie ou du quartier, améliorent leur position par rapport aux partis traditionnels, là où ils sont déjà assurés d'une certaine expérience politique, participant parfois depuis plusieurs années à la vie politique locale.

– **La consolidation des petits partis protestants conservateurs** (RPF, SGP, GPV). Ceux-ci, loin de reculer, gagnent plus de 1 % des voix, malgré la médiatisation de certaines prises de position d'arrière garde, comme le déni du droit des femmes à être membres du SGP, ou à exercer des responsabilités publiques, au nom de principes bibliques.

– **La stagnation de la gauche radicale**. Groen Links, littéralement « Gauche verte », perd un siège mais le Socialistische partij apparaît pour la première fois à la Chambre avec deux sièges.

Si ces phénomènes sont d'une ampleur plus limitée que le remaniement de la répartition des voix entre les grands partis, ils sont pourtant significatifs d'une évolution en profondeur de l'électorat, que marque au premier chef la montée de D 66 aux élections nationales (+ 12 % des voix). Une petite partie de cet électorat résiste à sa discipline traditionnelle, et n'a pas peur d'affirmer surtout au plan local, son approbation de la problématique simpliste de l'extrême-droite, affectant toutes les difficultés de la société à la présence des étrangers. Au plan national, c'est l'indiscipline manifeste des têtes grises qui est remarquable. Les retraités marquent à la fois leur indépendance politique à l'égard des partis traditionnels, dont ils pouvaient être considérés comme le soutien le plus fidèle, et leur adhésion à une expression politique de leurs préoccupations, qu'ils ne considèrent plus comme suffisamment défendues par les courants traditionnels.

Les points de débat

Le printemps 1994 rassemble donc aux Pays-Bas trois rendez-vous électoraux importants, renouvellement des conseils municipaux, renouvellement de la deuxième chambre et donc du gouvernement, et élections européennes le 9 juin.

Après un démarrage marqué par la prédominance des thèmes de l'insécurité, et de l'immigration, sous l'effet d'une certaine panique créée dans les milieux politiques par le discours de l'extrême-droite, l'emploi et le chômage sont passés, dans les dernières semaines de campagne, au premier plan.

Le CDA et le VVD ont été les plus sévères dans l'affichage de leurs intentions de réforme de l'Etat Providence. Le CDA ne craignait pas de choquer en août 1993 en proposant de supprimer le salaire minimum, ou à défaut de l'abaisser de 20 %, quitte à mettre de l'eau dans son vin progressivement ensuite. Il prenait ainsi ses distances plus manifestement encore avec son contrepoids syndical, l'organisation syndicale chrétienne CNV. C'est ainsi que J. Westerlaken, son président, a critiqué très fermement ce virage : « Le bouclier des faibles a disparu. Tout est laissé aux forces du marché. Ces choix, je les trouve trop durs, impitoyables » (1).

Le VVD de son côté affirmait sa préférence pour une remise en cause fondamentale de la protection sociale, au travers de la mise en place d'un « mini-système » de prestations de base de sécurité sociale, complété par des assurances volontaires complémentaires individuelles. En outre, il propose le plan le plus drastique de réduction du train de vie de l'Etat à travers la diminution du nombre de fonctionnaires. Quant aux réductions du volume des allocations, le point d'impact des mesures envisagées par le VVD est l'allocation de revenus pour inaptitude au travail, qu'il entend faire revenir à 60 % du salaire minimum, contre les 70 % du dernier salaire prévalant pour les cas anciens, et un pourcentage du dernier salaire variant selon la durée de vie professionnelle pour les nouveaux cas, depuis la réforme récente. Enfin, sur la question de l'immigration, le VVD a pris une position relativement plus nuancée que beaucoup : s'il estime que les étrangers ont des devoirs à l'égard de la société qui les accueille, notamment en matière de formation et d'apprentissage de la langue, il appelle les employeurs à élargir l'accès à l'emploi des étrangers.

Plus tard dans le déroulement de la campagne, le CDA a affirmé la nécessité d'une maîtrise rigoureuse des dépenses sociales et a préconisé, contre l'avis de beaucoup de ses membres, le gel des allocations de revenu de remplacement pendant quatre ans, contrairement à leur indexation sur tout ou partie de l'évolution des salaires. Or, à côté de l'allocation inaptitude au travail (920 000 bénéficiaires), la seconde masse de ces allocations, plus ou moins chevillées au niveau d'un salaire minimum par ménage, est justement celle de l'allocation vieillesse universelle, versée à tout résident atteignant l'âge de 65 ans. Dans un pays où, notamment, les femmes n'ont fait leur apparition sur le marché du travail qu'à partir des années 1970, et encore majoritairement sous la forme de petits temps partiels, et où en conséquence les femmes âgées sont nombreuses à n'avoir cotisé à aucun régime complémentaire professionnel de retraite, on mesure l'effet émotionnel créé par cette annonce. L'arrivée des deux partis de retraités est une réponse très vive des publics concernés, et à la fois très significative sur le plan politique de l'affaiblissement des affiliations traditionnelles.

Evolution de la répartition des sièges et des voix à la Deuxième Chambre

Partis	1986		1989		1994	
	Sièges	%	Sièges	%	Sièges	%
CDA	54	34,6	54	35,4	34	22,2
PVDA	52	33,3	49	31	37	24
WD	27	17,4	22	14,7	31	19,9
D 66	9	6,1	12	7	24	15,5
Groen Links (Gauche Environ.)	3	2,7	6	4,1	7	4,8
Partis Protestants Conservateurs	5	3,6	6	4,1	7	4,8
CD et CP 86 (Extrême droite)	0	0,5	1	0,9	3	2,9
Partis de retraités					7	4,5
Socialistische partij (Extrême gauche)			0	0,4	2	1,3

Source : *Le Monde*, 9/9/89 et 5/5/94.

(1) *Volkskrant* 23/8/93.

Le CDA semble ne pas avoir mesuré l'impact symbolique de sa prise de position sur le décrochage du pouvoir d'achat des allocataires par rapport aux salariés. Pour sa défense, il a invoqué le fait qu'il a été non pas imprudent ou particulièrement anti-social, mais seulement plus honnête que les autres en affichant une mesure qui s'avérera incontournable. Cette option n'est pas allée sans créer remous et questionnements parmi les militants du CDA. En témoigne cette réaction : « Si nous sommes un parti populaire et que nous arrivons juste avant la campagne avec une telle idée, je me demande en conscience à quoi on nous fait travailler ! » (1). En outre, le CDA a souffert de plusieurs « affaires » où le blason de certains ministres a pu se ternir.

En comparaison de ces difficultés, le PVDA quant à lui, a traversé la campagne relativement indemne. Le choc politique et social né de son concours gouvernemental à la remise en question de la loi de garantie d'un revenu de remplacement pour les inaptes au travail (réforme de la WAO, 1989/1992), est moins vif aujourd'hui et, médiatiquement au moins, relativement amorti. Co-acteur avec le CDA de la politique gouvernementale de rigueur budgétaire, d'incitation à la modération salariale (Wim Kok est vice premier ministre et ministre des Finances du gouvernement sortant), il a pu toutefois se positionner sur le terrain de l'emploi, comme le partisan le plus explicite du soutien à la demande et de la relance, modérant son discours sur l'évolution du taux ou du volume des allocations. Bien que touché par la baisse des suffrages, il ne subit pas un naufrage comparable à celui du CDA. Il met l'accent sur l'augmentation de l'emploi, notamment par le moyen du développement des embauches dans le secteur social et dans celui de la sécurité publique, les finançant par le recul des dépenses de défense et les économies réalisées dans le fonctionnement de la sécurité sociale. Les propositions du PVDA en matière de pouvoir d'achat sont estimées nettement plus égalisatrices que celles des autres partis. Elles séduisent davantage les électeurs choqués par le recul des idées de solidarité. On peut noter que les organisations syndicales FNV et CNV se sont déclarées satisfaites au début de la campagne par ce programme.

Cristallisant une allergie grandissante des électeurs au côté « préfabriqué » des coalitions composées par les partis traditionnels et de leurs solutions économiques et sociales, du fait des alliances ou des compromis propres à chacun des piliers, Démocratie 66 a eu certainement le vent en poupe. Bien qu'on leur ait reproché souvent de n'avoir pas grand chose de constructif à proposer au delà d'un renouveau des institutions, dénués qu'ils sont d'expérience des affaires, Hans van Mierlo et ses co-listiers se sont efforcés au fil des mois de parer à ce grief. Partisans d'une remise en cause du fonctionnement technico-administratif de la sécurité sociale, ils sont restés très prudents à l'égard de la question du dispositif d'allocations de revenu de protection sociale, comptant justement sur leurs propositions de réforme fiscale pour compenser l'éventuel recul de pouvoir d'achat des plus défavorisés, et pour stimuler l'activité en améliorant la situation des ménages à deux revenus.

Quant aux partis d'extrême-droite, la progression dans les sondages d'abord, puis leur score aux municipales, a beaucoup inquiété. Leur programme est essentiellement basé sur la xénophobie, avec le slogan « la Hollande est pleine ». Ils prônent l'arrêt de l'immigration, l'arrêt de l'accueil des réfugiés, la fin des programmes d'aide sociale ou de logement qui leur sont destinés, etc. Il semblerait que l'audience dont ils bénéficient soit surtout de nature protestataire, et très marquée géographiquement dans les grandes villes ou dans leurs quartiers défavorisés. L'existence et la propagande des partis d'extrême-droite ont embarrassé l'ensemble de l'échiquier politique traditionnel. Tout a été essayé, l'ignorance, l'action en justice pour propos racistes ou incitation à la haine raciale, la contradiction publique. On peut trouver un certain réconfort dans le constat que les prévisions les plus fortes des sondages (8 sièges) ont été fortement démenties par le score obtenu par ces partis à la Chambre.

Les Verts et la gauche alternative, représentés par une liste Groen Links, Gauche Verte, se sont voulus à la fois promoteurs d'un système social préservé, mais financé par des charges sur les productions néfastes à l'environnement, et partisans du partage de l'emploi, notamment par stimulation du temps partiel. Résolument défenseur des minorités, Groen Links a mis aux premières places de la liste un Néerlandais d'origine marocaine, et une femme, ancienne membre du Parti Communiste Néerlandais. Greon Links connaît une perte d'audience, qui le fait reculer d'un siège, tandis qu'à l'extrême gauche de l'échiquier politique, apparaît à la Chambre le Socialistische Partij. Ce parti, déjà très enraciné dans la vie politique municipale, a déve-

(1) Représentant au congrès du parti CDA d'Overijssel, *NRC Weekeditie* 1/2/94.

loppé une action militante de terrain dans les quartiers neufs ou à problèmes des villes. Ses propositions très carrées en matière de maintien du pouvoir d'achat, de préservation des systèmes de protection sociale, et de logement social, leur ont attiré la sympathie de suffisamment d'électeurs pour leur donner leur premier siège à la Chambre.

Un retournement de situation qui n'est pas tout à fait une surprise

En effet, les commentateurs dressent aujourd'hui le bilan d'une évolution politique initiée à la fin de la décennie 60, dans une certaine synchronie avec les événements français ou italiens de 1968 et 1969. Aux Pays-Bas, la jeunesse contestataire « provo » mène des actions spectaculaires, dirigées notamment contre la monarchie ; les esprits se libèrent progressivement du carcan de la pilarisation (1), et des rapprochements se mettent en route comme, par exemple, dans le camp syndical entre les syndicats catholiques et socialistes, qui fusionneront en 1976 pour créer la FNV.

L'émergence de D 66 est la manifestation la plus explicite de cette tendance au plan politique. Créé en 1966 par Hans van Mierlo, l'actuel tête de liste du parti, D 66 n'est pas un parti facile à présenter tant il répond en s'y opposant au fonctionnement politique néerlandais traditionnel, très étranger aux conceptions françaises, laïques et majoritaires. Se situant à la gauche d'un courant libéral, qualifié de « technocratique » par opposition à une conception de la politique davantage dominée par les groupes de pression traditionnels, il n'a jamais disparu de la scène politique, stationnaire autour de 6 à 7 % des voix en 1986 et 1989, jusqu'à son doublement d'aujourd'hui. Mais D 66 n'a pas été la seule manifestation du bouillonnement qui commence dans les années 1960.

Un mouvement de radicalisation (2) traverse à l'époque tous les partis, le parti catholique, et l'un des deux grands courants protestants, le ARP, tout comme le PVDA qui se trouve flanqué d'une Nouvelle Gauche. La période 1973/1977 en est directement issue où le PVDA animé par Joop den Uyl mène une coalition progressiste dans laquelle les confessionnels n'ont qu'un strapontin. C'est dans cette période que finira de se mettre en place et s'amplifiera tout le dispositif de revenus de remplacement de l'Etat-providence néerlandais, véritable laboratoire social (3).

A certains égards, le phénomène de l'entrée en politique des retraités est assez ressemblant à celui de l'apparition du parti des Fermiers, ou Boerenpartij, en 1967. Issu au démarrage d'une réaction des milieux agricoles et horticoles, mécontents de la politique agricole menée, ce parti a représenté un exutoire protestataire, certes conjoncturel, pour les insatisfactions ressenties par un certain nombre de gens dans le pays, y compris dans les zones urbaines. Réactions des ruraux et autres mécontents en 1967, des retraités aujourd'hui, on retrouve la même résistance, éphémère ou durable, de classes moyennes au sacrifice de leurs intérêts propres dans l'intérêt collectif.

Mais, quand on procède à ce regard rétrospectif, on remarque aussi la capacité de régénération du camp confessionnel. Les partis confessionnels (deux partis protestants CHU et ARP et un catholique, le KVP) entament un rapprochement qui aboutit en 1977 à la création du CDA. Sous l'animation de Ruud Lubbers, le CDA regagne progressivement tout le terrain perdu, et dominera trois coalitions successives de 1982 à 1989.

Fin d'une époque, fin d'un type de fonctionnement de société, basé sur l'allégeance individuelle, familiale, sociale à tel ou tel courant, aboutissement d'une évolution amorcée il y a trente ans, les élections de 1994 marquent certainement un tournant, un affranchissement plus profond de l'électeur à l'égard des formations et des systèmes de pensée traditionnels.

Quelle coalition et quelles répercussions sur le système de relations professionnelles ?

Au sortir des élections à la plus pure proportionnelle des membres de la Deuxième Chambre, les contours du gouvernement ne sont pas pour autant définis. Si les scores des différents partis donnent une idée de leur audience ou de la popularité de leurs objectifs dans l'électorat, ils ne définissent aucune majorité. Il reste donc à constituer une coalition de gouvernement, et trois « informateurs » sont désignés par la Reine pour explorer les différentes possibilités de

(1) Pilarisation, *verzuiling* : structuration politique et sociale traditionnelle, complètement intégrée, « du berceau au cercueil » de la société néerlandaise selon les affiliations confessionnelles ou idéologiques.
(2) T. J. Meeus, H. Meijer, *NRC Week editie* 17/5/94.
(3) Ch. de Voogd, *Histoire des Pays-Bas*, Hatier, 1992.

construire un programme de gouvernement et d'une coalition, suffisamment soutenus parlementairement.

Cette situation d'incertitude sur la nature du gouvernement au sortir des élections, très traditionnelle aux Pays-Bas, n'est pas sans susciter des critiques « Depuis toujours, le mode de formation des coalitions a été repéré comme la cause du ressentiment de l'électeur. Celui-ci porte sa voix sans savoir quelle combinaison de gouvernement sortira de l'urne. Une fois seulement celle-ci formée, et cela a pu prendre six mois, il arrive à voir ce pour quoi il est allé voter. Et c'est toujours comme ça ! » fait remarquer Bolkenstein, le leader des libéraux du VVD.

Qui fera partie de la coalition, qui la dominera, en tenant notamment le poste de Premier Ministre ? On remarque qu'on a à la fois un premier parti (le PVDA), qui est néanmoins perdant même si son recul est moins marqué que celui du CDA, un grand gagnant D 66, qui a plus que doublé son audience, mais qui n'affiche que 15 % des suffrages, un parti libéral qui s'est bien rétabli et qui talonne maintenant les grands partis traditionnels, et des petits partis protestants traditionnels , ou thématiques (partis de retraités) qui sont à égalité. Tant le CDA que le VVD peuvent avoir intérêt à préférer la cure de jouvence que peut leur procurer une période d'opposition. Mais début juin, c'est bien pourtant une coalition PVDA / D 66 / VVD qui a le plus de chances de voir le jour. Toutefois, la construction d'une plate-forme de gouvernement n'est pas aisée entre le PVDA, plutôt favorable à des mesures coordonnées de modération salariale et politique des revenus, et le VVD très attaché à la réforme des allocations d'inaptitude, d'assistance, de vieillesse à un niveau de 60 % du salaire minimal.

Dans quelle mesure le nouveau paysage politique va-t-il influencer les relations professionnelles ? On remarque déjà depuis quelque temps une perte d'autorité, d'influence des instances de concertation au sommet. Au Conseil Economique et Social, les avis unanimes sur la politique économique et sociale sont de plus en plus rares. La Fondation du travail n'aboutit plus à de vrais accords centraux substantifs, infléchissant les négociations de branche, mais seulement – et rarement – à des accords de principe, s'analysant davantage comme des recommandations .

L'atomisation des intérêts et leur expression politique semble attester d'un désordre croissant de la société néerlandaise, dont les grands courants n'organisent plus le consensus. Si l'on ajoute les voix obtenues par les petits partis, toutes extrêmes confondues, on est frappé de leur poids grandissant : 8,6 % des voix en 1986, 11,9 % en 1989, et 18,4 % en 1994.

Le champ pris par le CDA par rapport à la centrale syndicale chrétienne à travers le virage à droite certain de sa politique sociale, semble aller aussi dans ce sens (1), la défiance manifestée par un grand nombre de personnes âgées à son égard aussi. Quant au PVDA, sa perte de substance atteste également de la diminution du potentiel mobilisateur des idées de justice sociale dont il est plus ardent défenseur. L'étude des préférences politiques des syndiqués témoigne de leur éparpillement manifeste et de la diminution des potentiels mobilisateurs du PVDA pour les membres de la FNV et du CDA pour la CNV (2).

Mais, face à cette polarisation politique grandissante, on observe toujours dans le champ social des réorganisations, des fusions, ou des rapprochements, qui tout en gommant progressivement la tonalité idéologique ou confessionnelle de certains groupements, n'en laissent pas moins transparaître la poursuite de comportements associatifs, ou paritaires. Ainsi, les organisations patronales VNO (association générale) et NCW (confédération des employeurs chrétiens) ont entamé un rapprochement. Sur le terrain politique, les deux nouvelles formations politiques représentant les retraités parlent déjà de fusionner. Dans le terrain social, la forme pratique de Fondation (Stichting) se prête facilement à la mise sur pied d'instruments paritaires de gestion ou de support de n'importe quelle initiative. Il ne serait pas étonnant que les aptitudes sociales à la négociation, au compromis, la pratique généralisée d'un raisonnement jamais éloigné de la gestion, continuent à donner aux compromis économico-sociaux une tonalité originale.

Marie Wierink

Sources : NRC Weekeditie, FNV magazine.

(1) Christelijke vakbeweging en politiek, C. J. Vos, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 1986, nr 2.
(2) *FNV magazine*, nr 8, 1994.

Allemagne

Vote de la loi sur l'assurance de soins pour les personnes dépendantes

L'assurance de soins obligatoire pour les personnes dépendantes, votée par les deux chambres en avril, entrera en vigueur au 1er janvier 1995. Elle est l'aboutissement d'un processus de décision long et conflictuel. Présentée par le ministre du Travail Nobert Blüm en 1988 comme une contrepartie à la réforme de l'assurance-maladie qu'il avait initiée, elle est inscrite en tête de l'agenda politique au début de l'année 1991, après les élections législatives. Il a donc fallu plus de trois ans pour parvenir à l'adoption de ce texte.

Ces difficultés (1) sont avant tout liées à la confrontation de deux conceptions antagonistes de la structure organisationnelle de cette nouvelle forme d'assurance sociale. La première, préconisée par le ministre du Travail, représentant « l'aile salariée » de la CDU (parti démocrate-chrétien du chancelier Kohl), et en grande partie partagée par le SPD (parti social-démocrate, principal parti d'opposition) et le DGB (principal syndicat de salariés), correspond à une logique du système bismarckien. Il s'agit d'un système solidaire, financé par des cotisations sociales partagées par les salariés et les employeurs, et géré par les caisses d'assurance-maladie. L'assurance de soins-dépendance est ici une extension du système existant auquel elle s'intègre.

La seconde est préconisée par le FDP (parti libéral, membre de la coalition gouvernementale) et soutenue par le patronat. Il s'agit au contraire d'un système d'assurances privées financé par capitalisation chaque individu est obligé d'épargner en vue de se garantir contre le risque-dépendance.

En présence de deux conceptions aussi antagonistes un accord politique a été particulièrement difficile à obtenir pour le ministre du Travail. En mai 1992 un compromis avait été trouvé entre les partis de la coalition (CDU, CSU, FDP) sur trois principes : la mise en place d'un système par répartition avec une compensation pour les entreprises (non remboursement d'un jour d'arrêt-maladie, suppression d'un jour férié...) ; mise en place parallèle d'un système par capitalisation pour les personnes disposant des revenus les plus élevés ; enfin la priorité donnée aux soins à domicile pour les prestations prises en charge par cette nouvelle assurance.

Le débat sur la compensation pour les entreprises a été vif. Les syndicats se sont vivement opposés aux réductions du montant des remboursement des arrêts-maladie, tandis que le patronat s'est montré réticent puisque cette question relève des négociations collectives et non pas de la loi. La discussion s'est par conséquent focalisée sur la question de la suppression d'un jour férié. Là c'est au niveau politique que l'accord s'est révélé impossible, aucun parti ne voulant prendre la responsabilité d'une mesure aussi impopulaire.

Un compromis politique

Finalement un compromis a pu être trouvé à la mi-mars 1994 entre la CDU et le SPD. Comme pour la réforme de l'assurance-maladie de 1992 (2) c'est par un accord de type « grande coalition » (écartant le FDP pourtant membre de la coalition gouvernementale) que la situation a été débloquée. Pour faire passer la loi, le gouvernement avait besoin du soutien du SPD, majoritaire à la seconde Chambre : le Bundesrat qui représente les différents Länder est plus proche des positions de Nobert Blüm que le FDP. Les représentants de Länder gouvernés par le SPD étaient très favorable à la mise en place d'une assurance de soins-dépendance puisque le financement des soins pour les

(1) On peut se reporter notamment à nos précédentes chroniques sur le sujet : « Report de l'institution d'une assurance de soins obligatoire », *Chronique Internationale*, n° 9, mars 1991 ; « Difficiles décisions politiques dans la santé », *Chronique Internationale*, n° 17, juillet 1992.

(2) Cf. P. Hassenteufel, « La réforme Seehofer: vers la fin de l'auto-administration en Allemagne ? » dans B. Jobert et M. Steffen (ed), *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Observatoire européen de la Protection sociale, 1994 (à paraître).

personnes dépendantes relevait jusqu'alors d'eux et des communes (à travers l'aide sociale). La mise en place d'un nouveau système signifie donc pour les Länder une réduction de leurs dépenses budgétaires (1). On peut également penser que la très nette amélioration de la situation financière de l'assurance-maladie (2), suite à la réforme de 1992, a facilité l'adoption de la loi, qui à l'origine avait été présentée comme une des conséquences de la réduction des dépenses de santé.

Le contenu du texte voté montre clairement la prédominance du système par répartition sur le système par capitalisation : l'assurance de soins pour les personnes dépendantes est financée conjointement (et à parité) par les salariés et les employeurs (à hauteur de 1 % du salaire brut, puis 1,7 % à partir de mi-1996). Toutefois les personnes dont les revenus dépassent le plafond de l'assurance-maladie obligatoire ont la possibilité d'opter pour un système privé financé par capitalisation.

Le droit aux prestations de l'assurance de soins dépend du service médical des caisses d'assurance-maladie (et non pas du médecin traitant). Ces prestations sont versées soit sous une forme monétaire (jusqu'à hauteur de 1 300 marks), soit directement sous forme d'actes de soins (jusqu'à hauteur de 2 800 marks).

La décision du mode de compensation pour les entreprises a été reportée au niveau des Länder. En effet c'est à chaque Land de décider du jour férié qui sera supprimé (la fixation des jours fériés est de la compétence des Länder à l'exception de la fête nationale et du 1er mai), ou bien de décider d'un versement supplémentaire par les salariés si aucun jour férié n'est supprimé (la Bavière et la Saxe veulent opter pour un système de choix individuel pour les salariés).

Résistances patronales et syndicales

Si cet accord a fait l'objet d'un compromis politique, il suscite l'opposition tant patronale que syndicale. Le patronat y voit d'abord une charge supplémentaire pour les entreprises, accroissant le coût du travail puisqu'elles financent le système à hauteur de 50 %. L'organisation patronale BDA a même parlé, à propos de l'accord CDU/SPD, de « mauvaise décision la plus lourde de conséquences prise depuis des décennies » (3). Selon les représentants patronaux le système va connaître une très forte croissance de ses dépenses à cause de la pyramide des âges (de moins en moins de salariés devront financer de plus en plus de personnes âgées dépendantes) et parce que l'offre accrue de prestations de soins va générer une demande accrue. La conséquence en sera l'augmentation des cotisations. Le patronat conteste enfin les estimations gouvernementales portant sur les effets de la suppression d'un jour férié, loin de compenser selon lui le montant des cotisations versées par les entreprises.

Du côté syndical le DGB reproche à la loi de prévoir une compensation supportée par les salariés.

On notera enfin les réticences exprimées publiquement par le ministre de la Santé Horst Seehofer. Il craint une détérioration de la situation financière de l'assurance maladie puisque le droit aux prestations de l'assurance de soins est liée, dans l'accord CDU-SPD, aux traitements médicaux de réhabilitation, financés eux par l'assurance-maladie. Ce lien a été supprimé dans le texte finalement voté.

Cette loi, tout comme la réforme de l'assurance-maladie en 1992, marque donc une prise en charge plus directe par le politique et l'Etat de la politique sociale en Allemagne.

Patrick Hassenteufel

Sources : AOK Presseschau.

(1) U. Götting et K. Hinrichs « Probleme der politischen Kompromissbildung bei der gesetzlichen Absicherung des Pflegefallrisikos », *Politische Vierteljahresschrift*, n° 1, mars 1993.

(2) « Les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie », *Chronique Internationale*, n° 27, mars 1994.

(3) *Süddeutsche Zeitung*, 11/3/1994.

Allemagne
Quelle réforme pour le DGB ?

La réforme du DGB a été mise à l'ordre du jour en 1992, peu après l'unification allemande. Un nouveau programme doit remplacer en 1996 celui en vigueur depuis 1981. Le 15e congrès du DGB qui s'est tenu du 13 au 17 juin 1994 à Berlin devant 600 délégués des seize syndicats de branche avait pour tâche de statuer sur les principes directeurs d'une réforme des structures de l'organisation. Celle-ci devra être achevée au prochain congrès de 1998.

La nécessité d'une réforme touchant au fond et à la forme est soulignée à l'intérieur des syndicats et dans leur environnement. Les changements technologiques et les évolutions sociologiques, les contraintes économiques et écologiques, les problèmes posés par l'unification allemande ainsi que par le clivage persistant entre les conditions de vie et les systèmes de références dans les deux parties de l'Allemagne, l'accentuation des phénomènes d'exclusion, la difficile intégration des populations étrangères, l'insuffisance des réponses syndicales aux attentes des populations sous-représentées par les organisations : les femmes, les jeunes, les employés très qualifiés... constituent autant de chantiers en évolution où se joue « l'avenir du syndicalisme » (1). Pour réfléchir sur la réponse à ces enjeux, un groupe de travail a été institué auprès du comité directeur du DGB, et un catalogue de questions soumis aux permanents et militants afin de définir, dans un débat large et ouvert, les « interrogations directrices » devant guider la réforme du programme de la confédération. Au sein des organisations, le débat reste néanmoins fortement marqué par les contraintes immédiates lourdes : l'érosion des effectifs syndiqués, et la précarisation de la situation financière des organisations qui y est liée.

Désyndicalisation

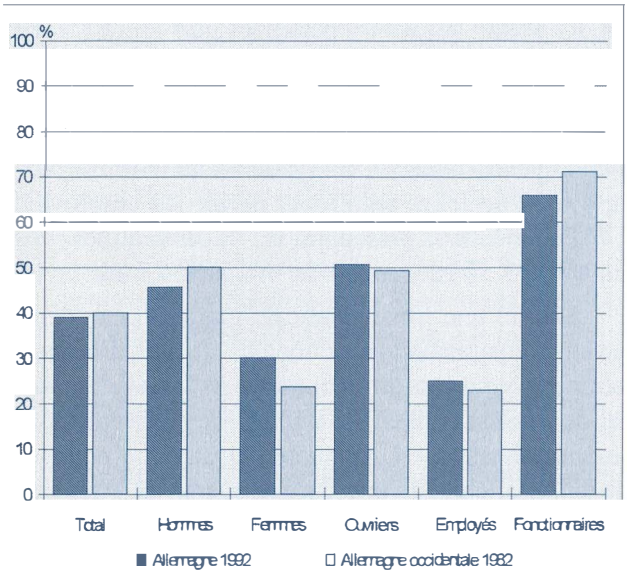
En 1991, grâce à l'afflux massif de salariés est-allemands, les syndicats affichaient des chiffres record d'adhésion. Les syndicats affiliés au DGB accueillaient alors près de 4 millions de nouveaux membres, et comptabilisaient 11,8 millions d'adhérents. Cette croissance spectaculaire nécessitait la mise en place de nouvelles structures syndicales dans l'ex-RDA et l'embauche de nombreux permanents, notamment dans les services de conseil juridique des organisations. Avec l'effondrement des structures industrielles et administratives de l'ancienne RDA, les chiffres devaient rapidement baisser. 750 000 membres ont quitté les organisations du DGB en 1992 (-6,7 %), et 700 000 (-6,4 %) en 1993. En 1992, les départs de salariés ouest-allemands comptaient peu dans ce bilan (les syndicats perdaient dans l'ex-RFA 0,25 % de leurs membres, contre 18,47 % dans l'ex-RDA). Le DGB estime qu'un tiers des pertes de 1993 est imputable à la désyndicalisation ouest-allemande ; le chômage et la mise en préretraite en sont les principaux responsables. En chiffres absolus, IG Metall accuse les pertes les plus lourdes avec près de 500 000 départs en deux ans (ce qui réduit ses effectifs à 3,1 millions d'adhérents fin 1993). On dispose pour l'année 1992 de quelques indications sur la sociologie des départs : les syndicats du DGB ont perdu 4,6 % de leurs adhérents parmi les employés, 5,4 % de membres masculins, 9,1 % des femmes syndiquées, 13,3 % des jeunes de moins de 25 ans.

Malgré une force syndicale toujours considérable en comparaison internationale – le taux d'organisation des syndicats du DGB est de 30 % dans les Länder de l'Ouest et de 50 % à l'Est – le mouvement de désyndicalisation est indéniable et présente pour les syndicats allemands une double source de fragilisation. D'une part, leur représentativité effective parmi les salariés est devenue incertaine : l'augmentation des groupes retirés ou exclus du marché du travail et syndicalement très faiblement représentés, les difficultés persistantes des organisations à représenter les groupes non masculins, non ouvriers et jeunes (voir graphique) rendent moins crédible la prétention de

(1) C'est dans ces termes que sont organisés de grands débats dans certains syndicats de branche et le DGB en 1988 et en 1990, cf. « RFA : débat syndical sur l'avenir du syndicalisme », *Chronique Internationale* n° 8, janvier 1991.

parler et d'agir au nom de tous les salariés. D'autre part, les fluctuations des membres actifs (1) ont des incidences directes sur l'état des finances, le revenu des organisations allemandes provenant pour l'essentiel des cotisations des membres. La confédération à la tête des seize syndicats de branche est la première touchée, qui doit entretenir un appareil fortement alourdi sous l'effet de l'unification. Le DGB emploie 2 600 salariés aujourd'hui contre 2 000 en 1989 ; les coûts salariaux sont passé de 114 à 217 millions de marks et représentent près de 66 % du budget. Les revenus de la confédération par contre sont en baisse ; ils s'élèvent traditionnellement à 12 % des cotisations perçues par les syndicats membres et versés par ces derniers à la confédération. Cette situation a amené le DGB à annoncer un programme d'économies et de réductions des effectifs sévère pour les deux ans à venir et à mettre à l'étude un plan de suppression de postes concernant 13 % des effectifs ou plus dans l'administration centrale, les 13 régions et les 214 départements dans lesquels le DGB dispose de bureaux. Le congrès a entériné la décision de réduire le comité directeur de huit à cinq personnes.

Taux de syndicalisation
Adhérents en % des salariés actifs



Source : Institut der deutschen Wirtschaft selon des données syndicales et de l'Office fédéral des statistiques.

Quelle place pour la confédération ?

Si les contours de la réforme organisationnelle du DGB restent encore relativement flous au lendemain du congrès, celle-ci ne donnera sans doute pas lieu à des modifications substantielles dans la répartition des pouvoirs au sein de la confédération. L'objectif recherché est de rationaliser le fonctionnement de la centrale en allégeant les coûts, mais aussi de donner une nouvelle crédibilité au rôle confédéral – assumé par une structure coiffant des organisations plus puissantes qu'elle.

L'autonomie des syndicats de branche n'est en effet guère en cause. Elle est acquise depuis le congrès des syndicats sociaux-démocrates de 1892 (2) qui maintenait, contre des avis contraires, une structure confédérale autonome dont les compétences étaient limitées à la collecte des statistiques syndicales en général et des conflits en particulier, à quelques tâches éditoriales et à la prise en charge des relations internationales (3). Après la Deuxième Guerre mondiale, les partisans (4) d'une structure centralisée ayant autorité sur les fédérations affiliées devaient battre en retraite devant les protagonistes de l'autonomie des « syndicats d'industrie ». Aujourd'hui, les plus grands syndicats du DGB avec à leur tête l'IG Metall agissent souvent comme les porte-parole de fait du mouvement syndical allemand. Le rôle de premier plan qu'ils jouent dans la négociation de branche et, partant, dans la négociation sociale en Allemagne semble les y autoriser ; le rôle de coordination des politiques contractuelles statutairement attribué au DGB s'est avéré de plus en plus formel au fil des années.

L'autonomie des syndicats de branche ne laisse pas les organisations sans moyens de se coordonner entre elles ; les politiques négociatrices poursuivies pendant la croissance comme en période de récession témoignent au contraire d'un degré élevé de cohérence due à la capacité des organisations sectorielles à se retrouver, non sans difficultés, autour d'objectifs stratégiques communs. L'effacement de la confédération n'est pas cependant sans poser quelques problèmes. Sa légitimité incertaine pèse sur sa capacité à régler les conflits entre les organisations. Le DGB au-

(1) Payant le taux plein de la cotisation syndicale (en moyenne intersyndicale 1 % du salaire mensuel brut).
(2) En se référant bien entendu aux périodes dans lesquelles le fonctionnement démocratique des organisations professionnelles était possible.
(3) Cf. W. Uellenberg-van Dawen, « Programm- und Organisationsreform des DGB », *Gewerkschaftsjahrbuch* 1993, Köln : Bund-Verlag.
(4) Dont le premier président du DGB, Hans Böckler.

rait dû mais n'a pas pu trancher entre les prétentions concurrentes de ses organisations membres à recruter certaines professions et/ou secteurs professionnels au moment de l'unification allemande. Au moment même où les questions « transversales » gagnent en importance qui transcendent le champ du travail salarié (exclusion, racisme, articulation entre travail professionnel et domestique...), l'absence d'un porte-parole légitimé par l'ensemble du mouvement syndical risque de compromettre la crédibilité même de l'idée syndicale, trop marquée par la défense d'intérêts sectoriels.

Renforcer le rôle confédéral sans affaiblir l'autonomie des fédérations (1) : telle est la tâche difficile à laquelle les artisans de la réforme confédérale, les seize syndicats de branche, ont quelques difficultés à répondre. Certains éléments de continuité et de réforme font l'unanimité entre les organisations ; d'autres sont fortement controversés. On peut distinguer trois axes principaux de réflexion.

La représentation externe

Tous les syndicats membres souhaitent renforcer le rôle « politique » du DGB. La confédération a compétence à représenter le mouvement syndical sur le terrain des politiques économiques, sociales (emploi, formation, protection sociale...), de l'environnement, de la culture etc. Elle est dotée de « responsabilités particulières » dans le domaine des politiques syndicales internationales et notamment européennes. Il s'agit là d'une confirmation de compétences plutôt que de l'ouverture d'un champ d'intervention nouveau. Confirmation qui contient un appel implicite à la discipline des (grands) syndicats membres souvent tentés de faire valoir leurs propres analyses et pouvoirs de négociation dans ces domaines. Le renforcement du rôle de porte-parole de la confédération pourrait ainsi permettre aux petits syndicats de mieux faire entendre leur voix à côté de celle des grandes organisations.

Les relations avec les adhérents

Un autre point de consensus intersyndical concerne la non compétence du DGB à représenter directement les adhérents. Le DGB a comme seuls membres les seize syndicats de branche. Ce sont ces derniers qui « suivent » les salariés syndiqués et s'assurent de leur participation aux organes décisionnels à tous les niveaux. Nombre d'instances du DGB doublent les structures parallèles des syndicats membres ; elles doivent donc être supprimées. La question est plus compliquée pour les secteurs professionnels et les zones territoriales insuffisamment représentés par les syndicats professionnels. Le DGB doit-il parler et agir au nom des femmes et des employés ? La question fait l'objet de controverses au sein des organisations, IG Chemie défendant la position la plus radicale de négation de compétences confédérales, alors que les « petits » syndicats souhaitent plutôt pérenniser le mandat représentatif de la centrale. L'avenir des structures interprofessionnelles locales est également incertain. Ce sont là aussi souvent les petites organisations qui militent en faveur du maintien d'un réseau dense d'antennes confédérales locales susceptibles de compléter les structures professionnelles « dans la plaine ». Majoritairement, les organisations de branche font front contre un projet d'IG Chemie de retirer au DGB la fonction de conseil juridique aux membres. Pour les organisations de petite taille, c'est un champ qui dépasse leurs forces (et dont la prise en charge risque de les pousser à des fusions non souhaitées, voir infra). Ils bénéficient de l'appui de la plupart des grandes organisations soucieuses de préserver au DGB un domaine d'intervention nécessaire et autonome, bien qu'elles soient souvent en mesure d'offrir des services juridiques de meilleure qualité que la confédération.

La restructuration des fédérations

Les analyses divergentes s'affirment avec une force particulière sur la question de la réorganisation des syndicats de branche. IG Chemie et HBV, le syndicat des services, des banques et des assurances, ont fait connaître leur préférence pour une réduction et donc concentration des représentations sectorielles. IG Metall, prudente, réserve son avis sur la question, alors que les syndicats des secteurs publics ainsi que plusieurs petits syndicats refusent catégoriquement l'hypothèse de fusions et de remodelage « artificiel » des structures fédérales. Toutefois, quelques mouvements de regroupement et d'alliance sont d'ores et

(1) Cf. Klaus Zwickel (président de l'IG Metall) dans son article « Den Bund emeuem », *Gewerkschaftliche Monatshefte* 12, 1993 : « Les syndicats ont besoin d'une confédération forte. (...) Le renforcement du DGB ne peut être réalisé au détour d'un affaiblissement des syndicats membres ; il n'y aura jamais de DGB fort sans des syndicats membres forts. »

déjà visibles. IG Chemie, troisième syndicat du DGB par sa taille, fusionnera en 1997 avec les syndicats des mines, du cuir et de l'agriculture-horticulture-sylviculture. Quelques jours avant le congrès, IG Metall et le syndicat des postes DPG ont conclu un accord de non concurrence et de coopération en matière de négociation et de conflits dans le secteur des télécommunications en voie de privatisation. ÖTV, syndicat des transports et des services publics du DGB, et DAG, syndicat « autonome » des employés, ont annoncé début juin lors d'une conférence de presse commune qu'ils entendaient coordonner leurs politiques de négociation sans pour autant envisager « pour l'instant » de négociations communes avec l'employeur (1).

Le scénario d'IG Chemie prévoit le redécoupage du paysage syndical en six ou sept grandes organisations « multi-branches ». Si la physionomie d'IG Metall doit rester relativement inchangée, ce projet donnerait naissance à trois nouvelles forteresses syndicales : un syndicat des services publics regroupant pour l'essentiel les cinq organisations actuelles (2) ; un syndicat des services (marchands) autour de l'actuel HBV, mais comprenant en plus le syndicat des employés DAG non affilié actuellement au DGB, ainsi que celui de l'alimentation et de la restauration et une partie de l'ancien syndicat des postiers ; un syndicat « chimie et énergie » que rejoindrait le syndicat du textile en plus des organisations en voie de fusion avec l'IG Chemie.

Qui sont les responsables syndicaux ?

Les comités directeurs du DGB et des seize organisations de branche comptent environ 120 dirigeants permanents. L'institut de l'économie allemande travaillant pour les associations patronales en a établi un sociogramme publié fin 1993.

81,5 % des dirigeants syndicaux sont des hommes. Seul le syndicat HBV a depuis peu un comité directeur paritaire de trois hommes et trois femmes (contre une seule femme en 1991). Les autres syndicats dans lesquels les adhérents femmes sont sinon majoritaires, du moins à égalité avec les hommes ont des directions majoritairement masculines.

L'âge moyen des responsables syndicaux est de 52 ans (56 ans dans le DGB). La moitié se situe dans la tranche d'âge 46-55 ans ; 16 % ont entre 56 et 65 ans. HBV, syndicat des services, a un management plutôt jeune, l'IG Metall et l'IG Chemie sont pourvues de directions plutôt vieillissantes.

Le niveau de formation initiale accuse une tendance à la hausse. Les responsables syndicaux ont pour 38 % d'entre eux un certificat d'enseignement élémentaire, 16 % ont un niveau de fin de collège et 6 % le niveau du baccalauréat ; 25 % ont un diplôme universitaire.

Les dirigeants syndicaux sont plus ouvriers que ne le sont les salariés qu'ils représentent. 47 % ont été ouvriers avant de devenir permanents, 26 % avaient un statut d'employés, 12 % étaient des fonctionnaires et 5 % des indépendants. Parmi les professions ouvrières, celles des mécaniciens et mineurs sont les plus fortement représentées. Les professions commerciales prédominent parmi les employés, alors que les universitaires sont essentiellement des juristes et les fonctionnaires des enseignants.

En moyenne, les dirigeants syndicaux sont syndiqués depuis 32,5 ans. Ils ont attendu en général 10 ans avant de devenir des permanents. Un responsable syndical sur deux, avant d'entrer dans l'appareil, a occupé un mandat de représentant élu dans l'entreprise. Les dirigeants occupent leurs positions depuis plus de 10 ans en moyenne et ont donc dépassé le deuxième mandat quinquennal. L'ancienneté la plus élevée est de 27 ans.

Politiquement, une majorité des dirigeants (64 %) continue de se réclamer de la social-démocratie, mais la tendance est à la baisse. Les adhésions à la CDU accusent cependant un recul plus fort et concernent 9 % des dirigeants. C'est surtout le nombre des « sans réponses » qui augmente : en 1993 un dirigeant sur cinq ne se prononce pas, près du double des non réponses de l'année 1976 quand une enquête comparable a été menée.

(1) Les deux syndicats dont le premier compte 1,9 et le deuxième 0,5 million d'adhérents ont cessé la pratique des négociations communes en 1976.

(2) Dont la plus grande est ÖTV à côté des syndicats des cheminots, des postiers, de la police, des enseignants.

Les syndicats des services publics privilégient une approche de « coopération à la logique abstraite des fusions » qui, selon eux, ne correspond pas vraiment aux besoins des adhérents. Ils veulent donc préserver les délimitations sectorielles « historiques » même si leur rationalité ne s'impose pas toujours avec une très grande évidence. Le renforcement des coopérations doit libérer des effets de synergie. Les syndicats du bois, du textile, de l'alimentation et de la restauration et des médias qui tous comptent entre 200 000 et 350 000 membres s'insurgent contre l'assimilation de la grande taille et de l'efficacité. Dans une déclaration commune ils soulignent leur intention de préserver leur autonomie organisationnelle, estimant que « l'identification des adhérents et militants avec leur organisation est un élément indispensable d'une représentation efficace des intérêts ». Or ce sentiment d'appartenance se perd souvent dans « les grandes organisations anonymes », tout comme les organisations elles-mêmes risquent de perdre contact avec les particularités professionnelles et techniques de secteurs souvent éclatés et difficiles à organiser.

*
* *

Ce sera le rôle du nouveau président du DGB, Dieter Schulte, de mener à bien la réforme de la confédération. Dieter Schulte, auparavant chargé au comité directeur de l'IG Metall des questions concernant la sidérurgie, a été élu par les délégués du congrès avec 75 % des voix. Il succède à Heinz-Werner Meyer, décédé au mois de mai. Le « parlement du travail » devant lequel sont intervenus le chancelier Kohl et le leader de l'opposition social-démocrate, R. Scharping, a revendiqué un « pacte social contre le chômage » pour agir, via une inflexion de la politique économique du gouvernement et le « dialogue constructif sur les perspectives de l'emploi » entre les acteurs professionnels contre l'exclusion de franges de plus en plus importantes de la population salariée.

Adelheid Hege

Sources : Gewerkschaftliche Monatshefte, Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft.

Autriche

Consensus social pour l'entrée dans l'Union Européenne ?

Lors du référendum sur l'entrée de l'Autriche dans l'Union Européenne, le oui l'a largement emporté. Cette adhésion majoritaire de la population à l'intégration européenne s'explique probablement plus par les conditions du débat socio-économique sur cette question que par les conditions du débat politique.

L'identité nationale et l'environnement au cœur du débat politique

En effet c'est surtout à ce dernier niveau que des antagonismes se sont révélés. Deux enjeux sont apparus comme les plus saillants au cours des négociations entre l'Autriche et l'Union Européenne et de la campagne pour le référendum. Le premier est la question de l'identité nationale autrichienne, fortement liée à son statut de pays neutre depuis le traité d'Etat de 1955. Un des principaux arguments des opposants à l'entrée dans l'Union (en particulier les nationaux-populistes du parti de Jörg Haider et la majorité des écologistes) repose sur le lien établi entre l'intégration européenne et l'abandon de la neutralité. Pour les partisans de l'entrée dans l'Union (en particulier les deux partis de la coalition majoritaire : le parti social-démocrate SPÖ et le parti chrétien-démocrate ÖVP) l'Autriche pourra participer à la politique extérieure et de sécurité commune sans pour autant abandonner sa neutralité. Notons toutefois que le traité d'adhésion reste très elliptique sur ce point et que le terme de « neutralité » n'y figure pas. Les négociateurs gouvernementaux ont cependant obtenu de l'Union deux concessions, à forte dimension symbolique, permettant l'affirmation de l'identité nationale autrichienne. La première est l'octroi d'une période de transition pour mettre en place la réglementation de l'achat de résidences secondaires en Autriche par des ressortissants européens (la crainte d'une « dépossession », par les Allemands en particulier, s'est exprimée avec virulence) ; la seconde est la reconnaissance du droit d'utiliser officiellement une série d'expressions spécifiquement « autrichiennes » différant de l'allemand.

C'est cependant sur un autre enjeu que le débat politique est le plus vif : celui de l'environnement, en particulier la question du transit routier à travers les Alpes. Les conflits suscités par la mise en place de normes anti-bruit et anti-pollution très strictes et d'in-

citations au transbordement rail/route en 1989 (1) ont conduit à la signature entre l'Autriche et la CEE d'un traité sur le transit routier prévoyant notamment la limitation du poids des camions à 38 tonnes, la réduction des émissions toxiques, l'extension du transfert par le rail, le contrôle des véhicules, le plafonnement du trafic... C'est la préservation de ce système qui a posé le plus de problèmes dans la négociation du traité d'adhésion (et en a retardé la signature). Finalement le gouvernement autrichien a obtenu dans une large mesure satisfaction puisque le traité est reconduit tel quel jusqu'en 1998. Les écologistes dénoncent cependant le traité comme un « abandon » parce qu'après cette date (le traité initial avait cours jusqu'en 2005) il pourra être remis en cause si les objectifs en termes de lutte anti-pollution (baisse de 60 % des émissions toxiques) sont atteints ; l'Autriche conservant cependant un droit de veto. Les écologistes craignent également la perte du niveau élevé de protection de l'environnement en Autriche (le traité d'adhésion prévoit pourtant que durant les quatre prochaines années l'Union adoptera les normes environnementales autrichiennes) et refusent la participation de l'Autriche à Euratom. Il s'agit là, d'après les enquêtes d'opinion, des motivations les plus importantes des électeurs ayant l'intention de voter « non » au référendum.

Intégration européenne et intérêts économiques

Contrastant avec ce débat, de nature principalement politique, le débat économique et social apparaît nettement moins conflictuel. Pour le comprendre il faut faire un bref rappel des conditions dans lesquelles l'Autriche a déposé sa demande d'adhésion à la CEE en juillet 1989 (2). Elle renvoie à la volonté de rupture de la coalition gouvernementale avec « l'austro-keynésianisme » (3), c'est-à-dire une politique économique orientée vers le plein-emploi, la défense de la monnaie et la lutte contre l'inflation. Elle s'est appuyée sur la politique de modération salariale des syndicats et l'importance du secteur nationalisé et du « secteur protégé » par d'importantes barrières douanières et réglementaires. Le creusement du déficit budgétaire et la montée du chômage après le second choc pétrolier ont conduit au choix d'une réorientation de la politique économique vers la libéralisation et la déréglementation, symbolisées par l'arrivée au pouvoir en 1986 d'un banquier : le chancelier social-démocrate Franz Vraniztky. Le choix de l'intégration européenne peut s'interpréter comme une stratégie permettant de faire accepter plus facilement ce tournant dans la politique économique (et de le renforcer), en mettant en avant la menace d'une exclusion de l'Autriche du grand marché prévu par l'Acte unique européen (4).

Plusieurs éléments ont favorisé cette stratégie de la coalition gouvernementale (5) qui a débouché sur la signature du contrat d'adhésion avec l'Union Européenne début mars 1994.

En premier lieu il faut souligner que l'intégration commerciale et monétaire de l'Autriche est d'ores et déjà très poussée : elle réalise plus des deux tiers de ses échanges commerciaux avec l'Union Européenne et le cours de la monnaie autrichienne, le schilling, est strictement aligné sur celui du mark allemand (la parité mark/schilling ne s'est pas modifiée depuis le milieu des années 1970).

En second lieu il faut noter le soutien (et la pression) massif du patronat en faveur de cette réorientation. Il y voit le meilleur moyen d'accroître la compétitivité de l'économie autrichienne. L'entrée dans l'Union européenne est présentée comme un facteur de croissance et de création d'emplois du fait de l'ouverture de nouveaux débouchés, les produits autrichiens ne subissant plus de surcoûts douaniers dans la zone géographique avec laquelle les échanges extérieurs sont d'ores et déjà les plus importants : « l'appartenance à l'Union Européenne entraîne la suppression des handicaps coûteux que subissent les entreprises autrichiennes du fait des contrôles et des taxes douanières » (6). L'engagement patronal en faveur de l'intégration européenne s'appuie sur les chif-

(1) Cf. « Autriche le gouvernement face au blocus des autoroutes : logique écologique ou européenne ? », *Chronique Internationale,* n° 1, novembre 1989.
(2) Cf. « Autriche : le débat social sur la demande d'adhésion à la CEE », *Chronique Internationale* n° 2, janvier 1990, pp. 15-16.
(3) Pour une présentation de ce mode de régulation socio-économique, cf. P. Hassenteufel « Le partenariat économique et social autrichien », *La revue de l'IRES*, n° 2, hiver 1990.
(4) Cf. H. Schneider « Gerader Weg zum klaren Ziel ? Die Republik Österreich auf dem Weg in die Europäische Union », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n° 1, 1994, pp. 5-20.
(5) Rappelons ici que les deux partis qui la composent représentent environ les trois quarts des électeurs et que leurs divergences sur la question européenne ont été très faibles.
(6) E. Fürst, chef du département de politique industrielle à l'Union des industriels, *Der Standard*, 29/3/1994, pp. 23.

fres rendus publics par différents instituts de recherche économique (1). Pour le centre de recherche WIFO, dans une étude publiée fin mai, l'entrée dans l'Union aura pour effet (d'ici l'an 2000) un gain de croissance du PIB de 2,8 %, un recul de l'inflation de 3,3 %, une hausse du revenu réel de 3,4 % et la création de 43 000 emplois supplémentaires (2).

Consensus social et logique d'échange

Ce discours pro-européen, sur une base économique, est largement partagé par le syndicat de salariés (unique) ÖGB. Fin avril le comité directeur de la confédération s'est prononcé, à une très large majorité (92 voix contre 4), en faveur de l'entrée de l'Autriche dans l'Union et a appelé à voter oui pour le référendum : « l'ÖGB voit dans la participation au référendum et dans le OUI à l'Union européenne un premier pas dans la participation à l'avenir de l'Europe et dans le renforcement et l'extension de la place de l'Autriche comme site de production. Il y voit aussi la chance d'aller vers une Europe pacifique, démocratique et sociale, vers une Europe des salariés qui a pour but le travail et le bien-être pour tous ». Ajoutons que l'ÖGB demande l'institution du conseil d'entreprise européen, une politique de l'emploi commune, l'harmonisation des normes sociales par le haut et qu'il refuse le « dumping social ».

L'importance de l'engagement syndical en faveur de l'intégration peut s'expliquer à la fois par des raisons structurelles et conjoncturelles. Structurellement cette position s'inscrit dans la logique du partenariat économique et social autrichien. Celui-ci repose sur une forte articulation entre syndicat et partis (3), la recherche du consensus entre « partenaires sociaux » et leur rôle central dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales. Plus conjoncturellement le soutien syndical s'intègre dans un échange avec le gouvernement, en particulier la garantie d'une participation à la décision en matière de politique européenne. Début mai un accord a été signé entre les « partenaires sociaux » et les partis gouvernementaux assurant leur représentation dans des instances européennes (12 représentants au Comité économique et social dont six pour l'ÖGB et la Chambre des travailleurs), leur association à la politique européenne du gouvernement et leur octroyant un soutien financier pour assurer leur représentation à Bruxelles. L'ÖGB a aussi obtenu des mesures renforçant la protection de la sécurité des travailleurs dans l'entreprise (extension de la médecine du travail y compris dans les PME et les services publics), mesures auxquelles le patronat s'opposait depuis des années ; des assurances concernant sa place dans l'élaboration de la politique salariale et une aide d'un milliard de schillings (un schilling = 50 centimes environ) pour la formation des salariés dont l'emploi est menacé par l'intégration européenne (dans le secteur des douanes et du textile notamment).

Cette logique d'échange a également été mise en œuvre pour surmonter les réticences des représentants des secteurs les plus menacés par l'entrée dans l'Union européenne. Il s'agit en particulier des agriculteurs (l'entrée dans l'Union va se traduire par d'importantes baisses des prix des produits agricoles, ceux-ci étant en moyenne 17 % plus élevés que les prix européens), des industries agro-alimentaires (là aussi des baisses de prix importantes seront nécessaires pour préserver leur compétitivité) et des PME du secteur « protégé ». D'importantes mesures d'accompagnement financières ont été décidées. Ainsi le total des aides pour les agriculteurs (versées par l'Etat autrichien, les Länder et l'Union européenne) est de 100 milliards de schillings (d'ici 1998). Un tiers de cette somme sera versée dès cette année. Il s'agit en particulier de compensations pour la baisse des prix des produits, d'aides spécifiques à l'agriculture de montagne et des mesures favorisant les productions respectant mieux l'environnement. Seuls les gros producteurs céréaliers devraient ainsi subir des baisses de revenu consécutivement à l'entrée de l'Autriche dans l'Union.

Ces aides ont fait rebondir le débat sur la question fiscale. Le montant de ces différentes aides financières et le fait que l'Autriche sera un contributeur net au budget européen conduira en 1995 à un surcroît de dépenses budgétaires, évalué entre 25 et 30 milliards de schillings. Pour le gouvernement ces dépenses se-

(1) Les chiffres rendus publics ont d'ailleurs déclenché une polémique, certains experts reprochant à ces études de privilégier systématiquement les hypothèses les plus favorables au gouvernement.

(2) On notera d'ailleurs que, d'après les études d'opinion, les aspects économiques sont très nettement les principaux arguments en faveur du oui à l'intégration européenne.

(3) Significativement le chancelier et le ministre des Affaires étrangères sont intervenus devant les délégués de l'ÖGB pour défendre la position pro-européenne.

ront compensées par les excédents de recettes générés par la croissance issue de l'entrée dans l'Union. Dans la dernière phase de la campagne pour le référendum la problématique budgétaire et fiscale a pris le dessus.

L'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne, si elle provoque des reclassements politiques (les écologistes et les nationaux-populistes étant divisés sur cette question à la différence des partis de la coalition gouvernementale), ne semble pas devoir bouleverser le système de relations professionnelles. La place des partenaires sociaux, qui se sont déjà installés à Bruxelles (rappelons aussi que le président de l'ÖGB a récemment été élu président de la Confédération Européenne des Syndicats) restera importante dans les politiques économiques et sociales. Mais le partenariat économique et social pourrait être bouleversé si les prévisions économiques optimistes ne se traduisaient pas dans les faits, après le 1er janvier 1995.

Patrick Hassenteufel

Sources : Der Standard, ÖGB-Nachrichtendienst, Österreich-Bericht.

*
* *