IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 30 - septembre 1994

LES PACTES SOCIAUX

3 Logique de pacte et crise de représentation
5 Les Pactes sociaux : histoire et enjeux actuels
11 Le contexte économique : reprise annoncée, contraintes maintenues
16 Pays-Bas. L'économie "de concertation" à l'épreuve de la crise
20 Belgique. Un an après l'échec du pacte social
25 Autriche. Le pacte de stabilité, renouveau du partenariat économique et social ?
28 Allemagne. Le pacte social « autonome »
34 Italie. Le pacte social toujours recommencé
40 Espagne. Pacte échoué, concertation sociale en panne ?
44 Portugal. A la recherche du dialogue social
48 Hongrie. Chronique de la préparation d'un pacte social
52 Brésil. Les chambres de négociations tripartites de branche

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND Cedex
Tél : (1) 48 15 18 90 - Fax : (1) 48 15 19 18

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), 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) – **Collaborateurs extérieurs** Antoine BEVORT (Pays-Bas), Marie-Agnès CROSNIER (Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie) – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL – **Secrétariat technique** Sylviane LEGRAND

© IRES, Noisy-le-Grand 1994
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : septembre 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.

Logique de pacte et crise de représentation

Ce numéro spécial de la Chronique Internationale présente une série d'articles consacrés aux expériences – en cours, achevées et quelquefois abandonnées – de pactes sociaux dans la dernière période. Des négociations sont menées en même temps ou presque entre gouvernements et partenaires sociaux de plusieurs pays dans le but de parvenir à un accord tripartite plus ou moins formalisé liant les parties contractantes ainsi que les groupes qu'ils représentent.

Un accord de modération salariale est adopté aux **Pays-Bas** assorti d'éléments de flexibilisation des salaires dont on attend des retombées positives sur l'emploi ; c'est un épisode plus qu'un événement dans une société construite sur l'idée de la concertation sociale permanente. Sur fond d'endettement de l'Etat et de conflit social récurrent sur les modes de gestion de la sécurité sociale, le gouvernement de la **Belgique** invite à la négociation d'un nouveau pacte social des acteurs sociaux tout aussi présents sur la scène sociale que le sont chez eux leurs homologues néerlandais ; mais une fois le constat des divergences entre les acteurs dûment et publiquement établi, un plan gouvernemental unilatéral de mesures sociales restrictives va se substituer à l'idée de pacte. Après une période d'incertitudes en **Autriche** sur le devenir du partenariat économique et social, celui-ci semble reconfirmer sa vitalité à travers l'adoption d'un pacte de stabilité visant le maintien de la stabilité des salaires et des prix ; les acteurs se rallient à l'idée de la défense de la compétitivité de l'économie autrichienne, la perspective de l'intégration européenne agissant comme un facteur de cohésion plus que de distinction. En **Allemagne**, confronté aux problèmes de la réunification, le gouvernement Kohl lance l'idée d'un pacte de solidarité. Les acteurs professionnels se retirent rapidement des négociations ; mais des compromis élaborés sur leur propre terrain, celui de la négociation collective de branche, font figure de réel pacte social qui porte sur l'échange entre réduction du temps de travail et du salaire et sauvegarde de l'emploi. Dans l'**Italie** d'avant Berlusconi, les acteurs retrouvent le chemin de la concertation sociale au sommet jugée inéluctable sinon souhaitable par les syndicats. Un « maxi-accord » enregistre l'acceptation par les syndicats de l'abolition des mécanismes d'indexation des salaires en échange de quelques mesures de stimulation de l'emploi et de nouvelles prérogatives dans les domaines de la négociation et de la représentation des salariés. La négociation d'un accord tripartite portant sur la politique des revenus et la flexibilisation du marché du travail échoue en **Espagne** où les syndicats finissent par rejeter l'idée d'un pacte social sans contreparties. La mobilisation sociale ne parvient pas à peser sur la teneur des mesures restrictives adoptées, en substitution, par le gouvernement. Au **Portugal**, les structures de concertation tripartite mises en place dans la période récente sont peut-être encore trop formelles pour encadrer la concertation sociale dans laquelle la place prépondérante semble toutefois réservée à l'Etat. Les pays non communautaires dont nous traitons ici, la **Hongrie** et le **Brésil**, sont, dans des contextes évidemment fort différents, engagés dans des processus d'implication active des acteurs sociaux et professionnels dans la mise en œuvre de programmes de modernisation et de restructuration d'économies ayant à affronter de graves difficultés.

Les modes de négociation et les enjeux des pactes sociaux nationaux, leurs antécédents historiques enracinés dans les pratiques nationales du dialogue social, font l'objet de ce numéro. Nous avons aussi voulu nous interroger sur la conjoncture économique particulière dans laquelle s'inscrivent les tentatives actuelles de pacte social, ainsi que sur la ou les significations que l'on peut tenter d'attribuer à cette recherche, incertaine, d'un – nouveau ? – compromis social. Les articles comparatifs introduisant ce numéro sont consacrés à ces questions.

La confrontation des expériences nationales amène en effet à s'interroger sur quelques parallélismes apparents des dynamiques sociales qui sous-tendent la recherche de « pactes sociaux ». Nous les soumettons ici à la discussion sous forme d'hypothèses introductives.

1. Les enjeux

Les études nationales font état d'une adhésion de principe des principaux acteurs, y compris syndicaux, à l'hypothèse de la concertation macro-sociale. Il semble relativement évident que la conjoncture économique défavorable leur force en quelque sorte la main. Le nouveau (ou moins nouveau) « réalisme syndical » qui tend à prendre acte des contraintes éco-

nomiques et s'apprête à revoir, à la lumière de la crise de l'emploi, les arbitrages antérieurs axés sur la défense des acquis notamment salariaux, renvoie plus ou moins directement à l'assombrissement des perspectives économiques. Les enjeux sociaux derrière les stratégies de « pactes » ne sont cependant pas entièrement réductibles aux enjeux économiques. Les articles nationaux situent les recherches de pactes sociaux dans des contextes de déstabilisation des forces sociales et représentatives, peu rassurées de l'évolution de leur propre prégnance sociale. Si les difficultés économiques représentent un risque pour la cohésion sociale, l'évanescence des alliances et liens sociaux antérieurs constitue un autre élément de déstabilisation. La négociation macro-sociale touchant à des enjeux sociaux majeurs est alors aussi un instrument à travers lequel les acteurs cherchent à s'attester mutuellement leur capacité d'agir sur les groupes et les rapports sociaux, capacité qu'ils savent fragilisée. Le fait même de la négociation, reconnaissance implicite de la pertinence (durable ou éphémère ?) des zones d'influence respectives, représente alors un enjeu éventuellement plus important que la perspective d'aboutissement de la négociation.

2. La coopération

Du point de vue plus proprement syndical, la participation à la négociation macro-sociale impliquant l'Etat ne signifie pas dans la conjoncture actuelle la mise en veilleuse d'un rôle représentatif spécifique. La référence explicite au mandat qu'ils tiennent de la base salariée représentée caractérise les syndicalismes rompus aux pratiques de concertation et les autres. Dans les pays « néo-corporatistes » et chez leur voisins aux traditions plus « antagonistes », les relations avec la base, le mandat à remplir à son égard, sont invoqués pour justifier la rupture des négociations. C'est que l'institutionnalisation du dialogue social, le statut quasi-public attribué dans certains cas, et pas dans d'autres, aux organisations représentatives des travailleurs s'avèrent des atouts quelque peu insuffisants dès lors qu'il ne s'agit plus de répartir plus ou moins équitablement les fruits de la croissance parmi les différentes franges du salariat. Les exemples belge et néerlandais, mais aussi allemand, semblent montrer que la concertation sociale puise sa relative réussite (antérieure) peut-être moins dans « l'incorporation » dans un système de relations au sommet que dans l'affirmation crédible d'un rôle spécifique tenu dans le champ social. Cette spécificité socialement reconnue (et à laquelle chaque système social donne des contours particuliers) agit alors comme garant d'autonomie permettant des stratégies d'échange et de dialogue permanent.

La spécificité du rôle syndical que ne démentent pas les pactes sociaux réussis et échoués fait aussi que la question du « pacte » (et de la trêve sociale qui y est liée) se pose dans des termes quasiment identiques aux acteurs syndicaux « coopératifs » et aux autres. Il s'agit de composer avec une situation dans laquelle la logique de pacte tend a priori à affaiblir la logique de négociation professionnelle collective, et à faire subir au salariat des contraintes alors que ses moyens de contrôle des contreparties sont faibles. La concertation sociale ne met pas fin aux inégalités structurelles entre les acteurs ; une fois la modération salariale acceptée, l'action patronale sur l'emploi reste incertaine.

3. La légitimité

Les conditions particulières dans lesquelles se mène dans les différents pays étudiés la recherche d'un pacte social pose aussi, et plus fondamentalement, la question de la légitimité des institutions et acteurs de la représentation – politique, sociale, salariale. La question est peut-être moins de savoir si les pratiques de concertation survivent dans tel ou tel pays, que de s'interroger sur la capacité très concrète des acteurs à engager les groupes sociaux dans les compromis qu'ils s'apprêtent à élaborer. Si les acteurs et les institutions se perpétuent, les bases sociologiques sur lesquelles se sont fondés les compromis sociaux antérieurs ont été ébranlées : les représentés continueront-ils de suivre les représentants ? C'est face à ce risque de fracture sociale apparaissant en filigrane dans les études nationales, qu'est posée la question de la participation des organisations syndicales au pacte social. Leur capacité d'intégration de nouvelles identités collectives (ou d'identités collectives recomposées) ne peut laisser indifférents les autres acteurs, tant est numériquement importante la population concernée par les arbitrages salariaux (que l'accès aux marchés du travail lui soit acquis ou refusé). Le risque de fracture sociale ne peut laisser indifférentes les organisations syndicales qui révèlent ainsi qu'elles sont solidaires de la construction sociale globale. Les devoirs de représentation d'intérêts sociaux particuliers et les devoirs de solidarité envers le tout social entrent alors dans une difficile et conflictuelle cohabitation.

Adelheid Hege

Les Pactes sociaux : histoire et enjeux actuels

Dans les premières années de la décennie 1990, on observe dans de nombreux pays occidentaux, mais pas dans tous, des mouvements significatifs visant à négocier des « pactes sociaux », que ces processus aboutissent ou non à des accords formels. Dans certains pays d'Europe centrale ou encore dans des pays en voie de développement, des tendances analogues se manifestent. Il paraissait utile de faire le point sur ces expériences même s'il est encore trop tôt pour évaluer leurs résultats.

L'idée de pacte social, si vague et ambiguë soit-elle, peut reposer sur deux diagnostics distincts. Le premier repose sur l'hypothèse que les conditions de la croissance économique créent un intérêt commun pour toutes les forces économiques et sociales à passer un accord visant à maximiser la performance globale tout en définissant les modes de partage des résultats. Dans une seconde perspective, la contradiction des intérêts et des objectifs en présence est reconnue, mais l'on considère que l'état des rapports de force et le poids des contraintes économiques conduisent les acteurs sociaux à souhaiter ou à accepter des compromis durables reposant sur des « échanges politiques » ou des « contreparties », avec des concessions réciproques jugées préférables à un conflit ouvert.

Cette problématique n'est pas nouvelle ; elle a reçu sa formulation la plus élaborée dans les théories du « néo-corporatisme », selon un vocabulaire anglo-saxon qui est souvent source de contre-sens, voire de rejet, pour le lecteur français. Il est donc nécessaire, dans un premier temps, de rappeler cette base doctrinale dont la remise en question, au cours des années 1980, permet d'éclairer le débat actuel.

Mais les conditions ont changé. Le ralentissement et l'instabilité de la croissance, l'accélération de l'internationalisation, le triomphe des politiques économiques libérales ont créé un contexte radicalement nouveau pour l'élaboration de pactes sociaux. Ce n'est pas un hasard qu'ils aient resurgi à l'occasion de la brutale récession que nous venons de traverser. Nous préciserons, dans un deuxième temps, la signification et le contenu transformés des pactes sociaux dans ce moment historique (1).

Enfin, l'existence de tendances communes ne doit pas faire oublier la profonde disparité des expériences nationales en ce domaine. Nous esquisserons, en dernier lieu, un inventaire des analogies et des spécificités que seule la lecture des textes consacrés aux différents pays permettra d'enrichir et de nuancer.

Un débat théorique qui a une histoire

Le premier résultat d'un bilan des tentatives récentes de mise en place de « pactes sociaux » en Europe est le constat qu'il n'y a pas de déclin général de formes concertées de politiques de revenus et d'emploi. Ce constat contredit les thèses qui annonçaient la fin des compromis « néo-corporatistes », voire la « fin du siècle social-démocrate » (2). Mais le retour des pactes sociaux dans quelques pays n'implique pas pour autant une tendance nette et irréversible vers le néo-corporatiste. La situation reste diversifiée.

D'un côté, il y a des pays, comme la Grande-Bretagne, dont les gouvernements misent exclusivement sur les forces du marché et combattent toute velléité

(1) On trouvera, sur un thème proche, un panorama très complet de ces évolutions dans l'ouvrage collectif à paraître sous la direction de Robert Boyer et Ronald Dore, *Le retour des politiques des revenus ?*, Editions La Découverte, Paris.

(2) Sans que cela soit toujours rendu explicite, le « néo-corporatisme » et le « compromis social-démocrate » ont souvent été considérés comme des synonymes. Cette identification se justifie, si l'on conçoit le phénomène social-démocrate de façon très large, comme le fait par exemple Ralf Dahrendorf qui y inclut également les branches chrétienne-démocrate et communiste-réformiste du mouvement ouvrier. Il est cependant évident qu'un compromis qui implique un gouvernement et un syndicat qui sont tous les deux sociaux-démocrates n'ont pas tout a fait la même signification que celui qui rapproche, disons, un gouvernement chrétien-démocrate et un mouvement syndical sous hégémonie communiste. On verra que l'avènement de mouvements politiques néolibéraux complique encore davantage les éventuels arrangements néo-corporatistes.

de compromis avec les syndicats. De l'autre côté, quelques pays, à longue tradition social-démocrate, poursuivent leurs pratiques de concertation. Entre ces deux pôles, il y a divers cas intermédiaires, soit des pays sans véritable tradition de compromis social-démocrate, mais qui tentent, avec difficulté, d'établir des structures et des pratiques de concertation, soit des pays qui connaissent une tradition de concertation, mais où celle-ci commence à se fissurer. Le mouvement n'est donc pas univoque. Au risque de se répéter, cela veut dire aussi : il n'y a pas de déclin général des politiques de concertation.

Le concept du néo-corporatisme a depuis sa création donné lieu a des controverses. Dans son acception la plus générale, il est synonyme d'une forme stable de concertation sociale destinée a assurer la régulation économique et sociale. Pour prévenir la confusion, retenons la définition de Schmitter, qui fait référence dans les pays anglo-saxons et germaniques. Pour lui, le néo-corporatiste est une forme de médiation des intérêts qui accorde aux groupes d'intérêt un statut quasi-public. Ainsi « in-corporés » dans l'Etat, ces groupes concourent, de façon institutionnalisée, à la formulation des politiques publiques. A la différence du corporatisme d'avant-guerre (1), l'adhésion aux « arrangements néo-corporatistes » est volontaire. Ceci constitue, selon ses critiques, une vulnérabilité et une source d'instabilité de ces arrangements. Soit, ils sont défavorables aux salariés et la base des syndicats se manifeste par la contestation (voice) ou la défection (exit), soit – cas de figure considéré comme peu fréquent – ils sont défavorables au capital et il faut s'attendre au même processus du côté patronal.

Pour comprendre la portée de ces analyses critiques, il faut rappeler que les théories du néo-corporatisme ont été développées au début de la crise économique des années 1970. La concertation néo-corporatiste a alors surtout été vue comme un moyen de sauvegarder – ou de rétablir – la stabilité économique ainsi que l'efficacité et la stabilité politiques (la « gouvernabilité », mise à mal par les déséquilibres économiques et la montée des revendications). Il faut également rappeler que la théorie du néo-corporatisme s'est constituée en opposition à deux courants de pensée dans les sciences sociales : le courant pluraliste et le courant marxiste. Au premier, elle opposait que la compétition (le marché) ne constitue pas un mode de régulation suffisant pour garantir la cohésion et la stabilité d'une société. Aux deuxième, elle opposait que les contradictions du capitalisme pouvaient être maintenues à l'intérieur de certaines limites et ne conduisaient donc pas automatiquement à l'éclatement du système (2).

Le néo-corporatisme dans une perspective comparative

Un grand nombre d'études comparatives ont essayé de tester l'hypothèse d'une corrélation entre des arrangements néo-corporatistes et la stabilité économique et sociale d'un pays. Pour ce faire, ces études ont hiérarchisé différents pays selon leur « degré » de néo-corporatisme dans le passé, en utilisant comme indicateurs des combinaisons de différentes variables, parmi lesquelles figurent le plus souvent :

– le taux de syndicalisation,

– le degré de centralisation organisationnelle (y compris de l'unité syndicale),

– la participation institutionnelle des syndicats dans l'Etat (ou, du moins, des pratiques de concertation tripartite).

Cela a permis de dresser des listes des pays industriels « les plus néo-corporatistes », qui se trouvent presqu'exclusivement concentrés en Europe : les pays scandinaves, l'Autriche, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. En revanche, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne sont considérés, de façon unanime, comme n'étant pas néo-corporatistes (3).

Cette typologie a ensuite été confrontée avec les « performances » économiques et sociales de ces pays, notamment en termes d'inflation, de chômage et de conflictualité sociale, L'un des résultats de ces corrélations est que les performances sont meilleures dans les pays où il y a, pendant longtemps, une parti-

(1) Le corporatisme des années 1920-40, avec des variantes catholiques, néo-socialistes ou fascistes, a été conceptualisé ou mis en place surtout dans les pays latins (Italie, Portugal, Espagne, Roumanie, Belgique, France, Amérique latine), mais également en Autriche et en Allemagne.

(2) De ce point de vue, il y a une certaine proximité avec l'école française de la régulation, dont la théorie du néo-corporatisme peut constituer le versant politique qui lui fait défaut. Pour clarifier les liens entre ces deux théories, il faudrait cependant analyser de plus près les contenus des « arrangements néo-corporatistes ». Il est clair que ce ne sont pas les formes institutionnelles seules de ces arrangements qui peuvent assurer la stabilité à la fois économique et sociale.

(3) Hors-Europe, tous les auteurs s'accordent pour considérer les Etats-Unis et le Canada comme non-néo-corporatistes. D'autre pays, par contre, comme le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont classés de façon plus contradictoire.

cipation dominante d'un parti ouvrier (ou du moins d'un parti « pro-labour ») au gouvernement, autrement dit dans les pays sociaux-démocrates de l'Europe du Nord et du Centre. Ce sont en même temps les pays qui connaissent les taux les plus bas de conflits du travail. Il n'est pas surprenant de retrouver aujourd'hui des exemples de négociation de pactes sociaux dans ces pays, puisque la concertation « au sommet » entre « partenaires sociaux » et gouvernement y est habituelle. La bonne coordination entre syndicats et partis appartenant à la même famille politique rend généralement le recours à la grève non nécessaire pour la défense des intérêts des salariés.

Trois pays s'opposent à un classement facile parmi les pays néo-corporatistes sociaux-démocrates : l'Allemagne fédérale, la Suisse et les Pays-Bas. L'inflation, le chômage et la conflictualité y sont très bas, sans que l'on puisse pour autant parler d'hégémonie social-démocrate dans ces pays. Des explications supplémentaires doivent être apportées pour les rapprocher des cas néo-corporatistes classiques. Pour les Pays-Bas, il s'agit de la théorie de la « piliérisation » et de la « démocratie consociative » (1). Il s'agit d'une segmentation de la société en familles culturelles (catholiques, protestants, socialistes) dont les élites (politiques, syndicales, patronales) négocient des compromis au sommet. Du fait qu'aucune famille ne soit assurée d'obtenir la majorité à elle seule, la constitution de gouvernements de coalition et une concertation permanente avec les acteurs sociaux sont nécessaires, parfois même institutionnalisées.

L'Allemagne fédérale constitue un cas à part. La participation des sociaux-démocrates au gouvernement y a été de trop courte durée pour expliquer la remarquable stabilité économique et sociale. Est-ce qu'il y a des formes consociatives cachées ? On peut penser que la structure fédérale et l'autonomie municipale relativisent la moindre participation des sociaux-démocrates au pouvoir fédéral et obligent fréquemment les gouvernement chrétiens-démocrates à se concerter avec le parti social-démocrate. Même s'ils n'ont pu être élargis à l'ensemble de l'économie, les droits de « co-détermination » dans les entreprises incitent également à la recherche de compromis en matière économique et sociale.

Aux Pays Bas et en Belgique, des institutions de concertation bi- ou tripartite peuvent à la fois être considérées comme une survivance des concertations corporatistes « ancienne manière » et comme le résultat d'un « pacte social » conclu lors de la lutte commune contre l'occupant allemand. Le ciment idéologique de la Résistance a cependant perdu de son efficacité. A l'intérieur de chaque pilier, la cohésion idéologique (qu'elle soit catholique ou socialiste) commence également à s'effriter, comme l'indiquent les mauvais résultats à la fois des socialistes et des chrétiens-démocrates en Belgique et aux Pays-Bas. De même en Italie, où les « piliers » catholiques et (ex-)communistes avaient commencé à se rapprocher à travers des formes consociatives de gouvernement et de concertation sociale, ces partis subissent la même érosion avec la progression fulgurante d'une droite « laïque » et néolibérale.

Quel avenir pour le néo-corporatisme ?

Est-ce le « changement des valeurs » (la montée de l'individualisme) qui va être fatal au néo-corporatisme et à la concertation sociale au sommet ? Il s'agirait là d'une nouvelle variante de la réfutation des théories néo-corporatistes, alors que ni la révolte de la base ni les réorientations néo-libérales des organisations patronales n'ont pu faire disparaître les pratiques de concertation.

Le néo-corporatisme est un mode de régulation difficile, toujours menacé de l'intérieur comme de l'extérieur, ce qui lui confère souvent une dynamique cyclique. Sa survivance, même à localisation réduite et variable, indique cependant qu'une alternative globale de régulation n'a pas encore vu le jour. Certes le marché exerce une force qui réduit considérablement les marges de manœuvre des acteurs sociaux impliqués dans des processus de concertation. Mais il n'est pas exclu que les compromis à venir puissent se construire avec un contenu et autour de thèmes nouveaux. Si, dans la plupart des pays, la concertation des politiques des revenus a abandonné la vulgate keynésienne et s'est insérée dans des logiques de compétitivité, rien n'indique que les nouveaux compromis soient condamnés à se réduire à des concessions unilatérales de la part des syndicats. La partie suivante examine quelles sont les combinaisons de concessions économiques et de contreparties nouvelles qui émergent dans les pactes sociaux actuellement négociés.

(1) La Suisse, mais aussi la Belgique peuvent être rapprochées du cas hollandais.

Un nouveau contexte économique

Les conditions dans lesquelles se sont établis, dans certains pays, des compromis macro-sociaux stables, au cours des décennies 1950 et 1960, étaient étroitement liées aux caractéristiques de la dynamique économique de cette période. La croissance rapide de la production, de la productivité, des niveaux de vie et de protection sociale, dans un contexte de quasi-plein emploi, fournissait les moyens de distribuer des avantages aux différents intérêts concernés et, en même temps, dépendait, pour sa stabilité, de l'existence d'accords perçus comme durables.

La rupture du modèle de croissance fait disparaître les bases économiques de ces compromis sociaux nationaux, qui n'étaient d'ailleurs ni généralisés, ni homogènes. Après une période d'instabilité, d'incertitudes, de tâtonnements, fortement marquée par l'inertie des tendances acquises, on voit se dessiner au début de la décennie 1980 un nouveau panorama : le diagnostic de crise structurelle débouche sur l'esquisse de nouvelles stratégies dans le champ des rapports sociaux.

Un premier schéma, qui devient progressivement hégémonique, analyse la crise comme le produit d'un ensemble de rigidités, accumulées au cours de la période antérieure, qui entravent l'efficacité et la capacité d'adaptation des économies de marché. Ce diagnostic entraîne la mise en cause radicale de tout compromis macro-social institutionnalisé, sauf à obtenir des organisations syndicales qu'elles approuvent, au nom du primat de la compétitivité internationale, les politiques dites de « réforme structurelle » c'est-à-dire de libéralisation et de flexibilisation de l'activité économique.

Un second courant d'analyse fait de la crise le produit de l'épuisement d'un modèle productif (le modèle tayloriste-fordiste) et cherche une issue dans l'émergence d'une autre logique productive (nouvelles technologies, nouvelles formes d'organisation du travail, nouveaux critères de gestion) qui implique une autre organisation des rapports sociaux. En effet, l'efficacité du nouveau modèle productif repose sur des capacités d'initiative, de responsabilité, de coopérations au sein des collectifs de travailleurs, sur des mises en cohérence au sein du système productif et des modes de diffusion de l'innovation qui impliquent une intervention active de l'ensemble des acteurs sur la base d'un nouveau compromis social. Celui-ci ne serait plus centré sur les modes de partage des fruits de la croissance mais sur les conditions d'intervention des différents acteurs à tous les niveaux de la gestion d'un système productif et d'un système social transformés.

Ces schémas abstraits n'ont pas vocation à décrire les évolutions observées dans les différents pays mais à indiquer les deux logiques qui ont, avec un poids inégal, infléchi les stratégies et les évolutions, dans les limites imposées par la capacité de résistance ou d'inertie des institutions héritées de la période antérieure.

D'une certaine manière les tentatives nationales de « pactes sociaux », quel que soit le vocabulaire employé, les modes de formalisation et le résultat final, sont des recherches de compromis entre, d'une part, une logique de soumission aux exigences de la compétitivité et de l'internationalisation, d'autre part, la recherche de nouveaux droits ou de nouvelles garanties pour les travailleurs, face à l'effritement de ceux obtenus dans la phase antérieure.

Mais, si l'on veut analyser la période récente, il faut ajouter à cette dimension de mutation structurelle une composante conjoncturelle dont le poids est décisif pour comprendre la nature des enjeux (1). Les expériences de négociation de pactes sociaux que nous étudions se situent en Europe occidentale au cœur de la plus sévère récession économique qu'elle ait connue depuis la crise des années 1930 (2). La stagnation ou même le recul du PIB, plus encore la chute de l'emploi et la montée du chômage, le gonflement des déficits publics encadrent les termes du débat, quelle que soit par ailleurs la spécificité des contextes nationaux.

Un élément aggravant est constitué par la médiocrité des perspectives à moyen-long terme. Lors de la première récession au sein de la crise (1974-1975), l'interprétation dominante était qu'il s'agissait d'un accident cyclique, rendu exceptionnel par un facteur exogène (le prix du pétrole), mais qu'une vigoureuse politique de relance permettrait de retrouver le « sentier de croissance rapide au voisinage du plein emploi ». La seconde récession (1980-1982) entraîne des

(1) D'où la nécessité de l'analyse de la situation économique présentée ci-après en préalable à l'examen des expériences nationales.

(2) Les cas du Brésil et de la Hongrie se placent dans un contexte différent mais, là aussi, c'est la gravité de la situation économique qui constitue le fait générateur immédiat.

révisions plus profondes de la politique économique mais le discours officiel était que, moyennant de douloureux sacrifices transitoires, les conditions d'une « croissance saine et durable » seraient rétablies grâce au jeu du célèbre théorème selon lequel « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les investissements de demain sont les emplois d'après-demain ». Or la récession actuelle, non seulement illustre les limites du prétendu rétablissement des conditions d'une croissance saine et durable, mais laisse les économies occidentales privées de tout scénario positif à moyen-long terme. Personne n'ose se prononcer sur la durée et la vigueur de la reprise ; les perspectives de croissance à l'horizon 2000 font apparaître pour l'Europe des taux de chômage à deux chiffres ; l'ampleur des déficits publics et l'internationalisation des marchés monétaires et financiers semblent priver de toute marge d'autonomie les politiques économiques nationales. Les débats autour de pactes sociaux se situent dans ce contexte : **peut-on, et sous quelles conditions, définir un mode de légitimation sociale de disciplines et de sacrifices économiques dont on ne peut plus promettre qu'ils seront transitoires ?**

Analogies et spécificités des expériences nationales

Il serait artificiel sur un nombre de pays limité et une durée aussi brève de chercher à étayer des conclusions sur la nature et l'impact des expériences récentes de pactes sociaux. Cependant quelques hypothèses peuvent être esquissées pour préparer une analyse plus systématique ; elles correspondent à des tendances qui semblent dominantes mais pour lesquelles des exceptions sont dès maintenant observées.

. Du point de vue des acteurs, l'initiative revient à l'Etat, probablement parce qu'il est directement chargé de gérer la montée des déséquilibres, économiques, financiers et sociaux. Les gouvernements amorcent des processus auxquels ils demandent au patronat et aux syndicats de s'associer. Il n'est pas évident que l'objectif réel soit la signature d'un accord tripartite et donc que le non-aboutissement doive être considéré comme un échec. Il est possible que les gouvernements entendent seulement démontrer leur volonté de concertation et l'impossibilité d'obtenir un accord pour légitimer ainsi leur nécessaire prise de décision. Symétriquement un processus tripartite, formel ou informel, peut trouver son débouché dans une négociation collective classique, sans accord tripartite officiel.

Le patronat apparaît faiblement moteur dans la recherche d'un « pacte » ; il se borne alors à surenchérir sur des propositions gouvernementales qui, globalement, lui conviennent. Mais sa stratégie se traduit plus par des pressions directes sur l'Etat ou sur les travailleurs.

Les organisations syndicales ont à réaliser un arbitrage difficile :

– d'une part, leur participation à ce processus est une condition d'affirmation de leur « légitimité politique », de leur volonté et de leur capacité d'intervenir dans la gestion globale du système économique et social ; c'est aussi le niveau où peuvent directement s'exprimer des exigences de réformes et de solidarité ;

– mais, d'autre part, la nature des compromis requis dans le contexte présent risque de remettre en cause leur « légitimité professionnelle », leur capacité de mobiliser les salariés sur les objectifs revendicatifs portés par la négociation collective.

Ici encore, la signature d'un accord national bi ou trilatéral n'est pas un indicateur clair du succès ou de l'échec. Un désaccord peut être masqué par un accord vide de contenu ; un compromis global implicite peut ne se manifester qu'au niveau d'accords sectoriels.

. Du point de vue des contenus, la question du coût salarial est centrale : il s'agit tout à la fois de la « modération » des taux d'augmentation, de la flexibilisation et de la différenciation des salaires directs et de mesures visant à freiner la croissance du coût de la protection sociale. La flexibilisation de l'emploi ne semble pas un enjeu décisif (1), peut-être parce que cette question relève désormais d'une gestion décentralisée et que les transformations recherchées sont, dans une large mesure, acquises.

La contrepartie « affichée » aux sacrifices salariaux est la défense de l'emploi mais il faut souligner qu'à l'échelle macro-économique il s'agit d'une contrepartie **potentielle** : ni le patronat, ni le gouvernement ne prennent d'engagements de résultats (2). L'hypothèse est que la modération et la flexibilité du coût salarial global, condition de la compétitivité in-

(1) Sauf dans les pays latins.

(2) Des engagements sur l'emploi peuvent apparaître dans la négociation décentralisée ; cf. Volkswagen en Allemagne.

ternationale, constituent un instrument décisif pour la défense de l'emploi (1). Tout au plus les gouvernements s'engagent-ils sur le financement de mesures de politique active de l'emploi.

La question est donc posée : les pactes sociaux relèvent-ils de la négociation de contreparties ou de la négociation de concessions ? Parfois les contreparties semblent se réduire à l'atténuation par le gouvernement du contenu de mesures restrictives dont il brandissait la menace.

. Du point de vue des processus, l'hétérogénéité l'emporte largement. Ce n'est qu'avec une extrême prudence que l'on peut distinguer trois logiques :

– dans les pays germaniques (Allemagne, Autriche) l'équilibre des rapports de force entre acteurs soucieux de la stabilité des règles du jeu fait que le compromis macro-social l'a emporté qu'il ait été ou non codifié institutionnellement ; les impératifs politiques du moment (réunification d'un côté, intégration européenne de l'autre) ont fortement contribué à ce résultat ;

– dans les pays où la tradition du compromis macro-social est articulée à une logique de « piliers », d'expression idéologique ou religieuse (Belgique, Pays-Bas), les débats sur un pacte social ont illustré l'ébranlement de ces cohérences fondatrices, à la fois dans les rapports entre individus et organisations et dans les relations entre organisations (principalement, partis et syndicats) ; ici encore, avec ou sans accord explicite, un certain degré de compromis a été sauvé mais ses fondements sociaux semblent menacés ;

– dans les pays latins (Espagne, Italie, Portugal), ce sont les règles de fonctionnement des marchés du travail et le rôle des différents acteurs sociaux qui sont transformés ; en Espagne et au Portugal, il a fallu gérer simultanément le retour à la démocratie, l'intégration européenne et la crise économique ; en Italie, c'est le maintien d'une cohérence nationale qui est en question face à l'ébranlement du système politique ; dans les trois pays, on voit les syndicats déchirés entre la conscience de leurs responsabilités socio-politiques globales et la lourdeur des sacrifices qu'ils sont mis en demeure d'accepter.

Il faudrait naturellement ajouter à la typologie le cas des pays où la question de l'élaboration d'un pacte social n'a pas été posée (France et Royaume-Uni, en particulier) parce que l'état des rapports sociaux et des stratégies la privait de toute pertinence.

Il aurait été intéressant d'introduire les cas des pays scandinaves que nous espérons traiter ultérieurement (2).

Enfin, il nous a paru significatif d'élargir l'analyse grâce à deux contributions qui sortent du cadre des économies de l'OCDE. Il s'agit de deux pays (Brésil, Hongrie) où la question d'un pacte social est posée non seulement en référence à une conjoncture économique mais aussi dans le cadre de restructurations du système productif et de changements politiques majeurs. Par là est réintroduite une problématique, repoussée à l'arrière-plan en Europe occidentale par la récession des années 1992-1993 : celle de la possibilité et du contenu d'un nouveau compromis social cohérent avec les caractéristiques d'un nouveau modèle productif.

Jacques Freyssinet
Udo Rehfeldt

(1) On ne reviendra pas ici sur la discussion de la pertinence de ce raisonnement lorsqu'il est tenu simultanément par un ensemble d'économies nationales étroitement intégrées par leurs échanges commerciaux.

(2) Pour la Suède, cf. Rudolf Meidner, « Succès, faiblesses et perspectives d'avenir du syndicalisme suédois », *La Revue de l'IRES*, n° 14, hiver 1994.

Le contexte économique
Reprise annoncée, contraintes maintenues

Cette chronique, centrée sur les pays européens, cherche à dresser un tableau synthétique de l'évolution récente du chômage et de l'emploi, puis à fournir quelques éléments d'appréciation sur les effets prévisibles de la reprise annoncée. Son propos est donc également de décrire à grands traits le cadre macro-économique dans lequel évoluent les acteurs sociaux.

1993, année noire pour l'emploi

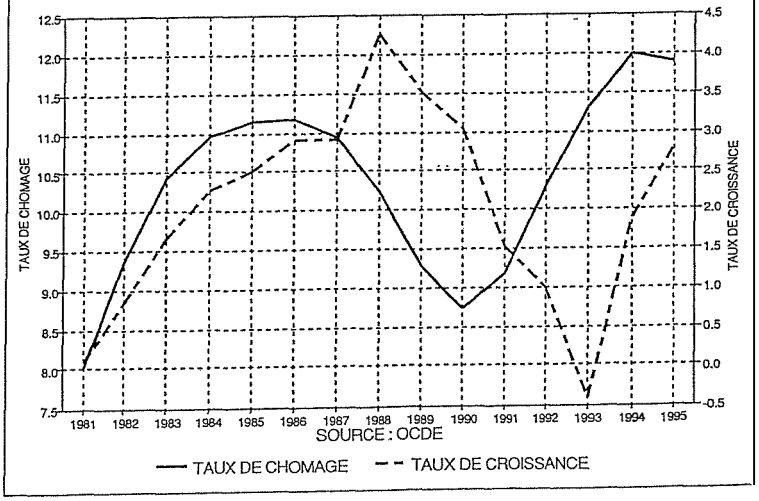
Ce devait être l'année inaugurale du Grand Marché. Pour des raisons diverses où le hasard n'explique pas forcément tout, cette année aura été pour de nombreux pays européens un très mauvais cru. Le nombre d'emplois a ainsi reculé de 2,1 % pour l'ensemble de l'Union européenne. Sur les deux années 1992 et 1993, ce sont près de cinq millions d'emplois sur 140 qui ont été supprimés. Le chômage représente 11,3 % de la population active et touche 17,4 millions de personnes.

Les données provisoires de l'OCDE pour 1994 montrent un ralentissement dans le processus de destructions d'emplois lié à la récession ; le taux de chômage devrait augmenter encore, pour atteindre 12 % de la population active, et frapper ainsi 18,6 millions de personnes.

L'observation du graphique 1 qui rapporte le taux de chômage et le taux de croissance calculés au niveau de l'Union européenne apporte de ce point de vue un certain nombre d'enseignements. La croissance fait tout d'abord apparaître une évolution cyclique fortement marquée : après la récession du début des années quatre-vingt, le taux de croissance s'élève régulièrement, pour dépasser les 4 % après le coup de fouet paradoxal du krach boursier d'octobre 1987. Mais la décrue s'amorce rapidement et la croissance se ralentit très régulièrement pour devenir négative en 1993. L'OCDE prévoit une forte reprise de l'activité, puisque, à en croire cet organisme, la croissance du PIB européen atteindrait 1,9 % en 1994, puis 2,8 % en 1995. Cet optimisme fait question et on y reviendra plus bas.

Pour l'instant, il convient d'observer les fluctuations du taux de chômage en Europe. On devrait s'attendre à un profil inverse de celui de la croissance. En fait, les relations entre les deux courbes sont plus complexes, et l'on voit apparaître deux phénomènes nettement marqués. Le premier est la très forte résistance du chômage dans la première moitié des années quatre-vingt, puisque le taux de chômage augmente en même temps que le taux de croissance. C'est une période de restructurations et de rationalisation de la production qui se traduit par d'importants ajustements de l'emploi. Il faut attendre le milieu des années quatre-vingt pour voir le taux de chômage redescendre. Sa décrue est d'ailleurs rapide, puisqu'il recule de deux points en trois ans. On pense alors avoir retrouvé le secret de la croissance perdue. Cette période de la fin des années quatre-vingt est tout à fait cruciale du point de vue de l'analyse économique parce qu'elle a représenté un test pratique entre deux pronostics : retour à une croissance durable, ou simple rebond conjoncturel. Les faits ont clairement tranché en faveur de la seconde option mais le verdict, du point de vue de l'emploi, n'a pas été d'emblée évident.

GRAPHIQUE 1
CHOMAGE ET PIB DANS L'UNION EUROPEENNE



La seconde caractéristique que l'on voit apparaître sur le graphique 1 est en effet le décalage qui existe entre l'évolution du taux de chômage et celle du taux de croissance, qui a troublé la lecture du début des années quatre-vingt-dix. Le repli de la croissance ne s'est pas tout de suite traduit par une montée du taux de chômage. Mais celle-ci a été fulgurante, puisqu'il aura augmenté de trois points en quatre ans. Et c'est là qu'un tel constat permet de souligner l'une des grandes incertitudes de la période actuelle : malgré l'optimisme de l'OCDE, la reprise assez nette prévue pour 1994 n'empêcherait pas le taux de chômage de progresser encore, et de franchir la barre des 12 % dont l'Union européenne était restée éloignée lors de la dernière récession. Même la croissance de 2,8 % prévue pour 1995 ne permettrait au mieux que de stabiliser le taux de chômage aux alentours de 12 %.

Désynchronisation des conjonctures

L'une des raisons des liens distendus entre croissance et chômage est sans doute à trouver du côté d'un phénomène relativement nouveau, par rapport aux précédentes récessions, qui se traduit par des décalages conjoncturels (voir tableau 1). C'est très net si l'on considère les trois grandes zones de l'économie mondiale : les Etats-Unis se trouvent dans une phase de reprise alors que l'Europe, mais aussi le Japon, ont connu un ralentissement sévère de leur économie. Ce constat vaut également à l'intérieur des pays européens : le cycle n'a pas obéi au même profil temporel. Le Royaume-Uni, en particulier, a repris plus tôt que ses voisins.

La récession n'a pas frappé également tous les pays, et son impact sur l'emploi a été lui aussi diversifié (voir tableau 2). Les pays du Sud de l'Europe ont été particulièrement touchés. Ainsi l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont perdu entre 5 à 8 % de leur emploi total sur les deux années 1992 et 1993 ! Les spécificités du marché du travail font que l'on ne retrouve pas la contrepartie attendue du côté du chômage, qui augmente dans des proportions bien moindres. Ces mêmes pays enregistrent en effet des évolutions extrêmement brutales de la population active.

La montée du sous-emploi n'est d'ailleurs pas forcément appréhendée par les indicateurs classiques de taux de chômage dans toute son ampleur. Dans sa dernière livraison des *Perspectives de l'emploi*, l'OCDE montre qu'en élargissant la définition du chômage aux travailleurs découragés ou employés à temps partiel de manière involontaire, le taux de chômage ainsi ajusté augmente de deux à cinq points selon les pays. On passe de 8,2 à 10,3 % en Suède, de 10,3 à 12,3 % au Royaume-Uni, de 2,5 à 5,4 % et de 6,7 à 9,4 % aux Etats-Unis. Les mesures conventionnelles du chômage tendraient donc à accentuer les différences qui peuvent exister entre l'Europe, les Etats-Unis et le Japon.

Tableau 1 - Taux de croissance du PIB et de l'emploi

	PIB				Emploi			
	Moy*	1992	1993	1994	Moy*	1992	1993	1994
Allemagne**	3,3	2,1	-1,3	1,8	1,4	-1,7	-1,9	-1,8
Autriche	2,7	1,6	-0,3	1,8	0,9	2,1	-0,7	0,1
Belgique	2,5	1,4	-1,3	1,5	0,8	-0,4	-1,3	-0,7
Espagne	3,6	0,8	-1,0	1,2	1,5	-1,9	-4,3	-1,1
France	2,5	1,2	-0,9	1,8	0,5	-0,8	-1,2	-0,4
Italie	2,7	0,7	-0,7	1,5	0,6	-0,6	-4,8	-1,6
Pays-Bas	2,9	1,4	0,2	1,4	2,1	2,0	0,8	-0,5
Portugal	3,2	1,1	-0,5	1,2	1,5	-6,4	-2,0	-0,7
Royaume-Uni	2,5	-0,6	1,9	2,8	1,1	-2,7	-1,3	1,2
Union Europ.	2,9	1,0	-0,4	1,9	1,7	-1,4	-2,1	-0,7
Etats-Unis	2,8	2,6	3,0	4,0	1,9	0,6	1,5	3,2
Japon	4,5	1,1	0,1	0,8	1,3	1,1	0,2	0,3

* Moyenne 1983-91
** Données RFA avant 1991
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1994.

Tableau 2 - Chômage

	Taux de chômage				Millions			
	Moy*	1992	1993	1994	Moy*	1992	1993	1994
Allemagne**	7,3	7,7	8,9	10,0	2,1	3,0	3,4	3,8
Autriche	3,5	3,6	4,2	4,5	0,1	0,1	0,2	0,2
Belgique	11,0	10,3	11,9	12,8	0,5	0,4	0,5	0,5
Espagne	19,0	18,4	22,7	24,5	2,7	2,8	3,5	3,8
France	9,7	10,4	11,7	12,3	2,4	2,6	2,9	3,1
Italie	11,2	11,6	10,4	11,7	2,6	2,8	2,4	2,6
Pays-Bas	9,5	6,7	8,1	9,8	0,6	0,5	0,6	0,7
Portugal	6,7	4,2	5,5	6,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Royaume-Uni	9,4	10,0	10,3	9,6	2,6	2,8	2,9	2,7
Union Europ.	10,2	10,3	11,3	12,0	14,7	16,0	17,4	18,6
Etats-Unis	6,7	7,4	6,8	6,3	8,0	9,4	8,7	8,3
Japon	2,5	2,2	2,5	2,9	1,5	1,4	1,7	1,9

* Moyenne 1983-91
** Données RFA avant 1991
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1994.

Doutes sur la reprise

L'une des interrogations majeures quant à l'évolution de l'emploi dans les prochains mois porte sur le profil de la reprise. Celle-ci semble caractérisée, par rapport aux périodes comparables démarrant en 1977, 1983 ou 1986, par une reprise du PIB moins vigoureuse et en tout cas considérablement étalée dans le temps. Cela vaut pour les pays qui sont suffisamment engagés sur la partie ascendante du cycle, comme le Canada, les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, où la croissance de la production a été plus faible au cours de la période de reprise actuelle que lors des trois précédentes. On peut alors craindre une « reprise sans emploi », pour reprendre l'expression de l'OCDE. De plus, sauf aux Etats-Unis, « le redressement de l'emploi qui s'est opéré jusqu'ici a essentiellement concerné le travail à temps partiel ».

D'autres sources d'inquiétude découlent d'observations fines portant sur l'évolution sectorielle de l'emploi. L'OCDE souligne ainsi qu'une caractéristique importante de la récession actuelle est « le ralentissement de la croissance de l'emploi dans les services dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne, alors que durant les récessions précédentes, l'emploi dans le secteur des services marquait une progression qui compensait la diminution dans les autres secteurs. ». Les services financiers et le commerce seraient particulièrement touchés par ce mouvement.

Poids des contraintes financières et coordination difficile

La désynchronisation des économies européennes s'accompagne d'une divergence accrue des politiques de change, à la suite de l'éclatement du Système monétaire européen, en septembre 1992. On peut ainsi distinguer deux groupes de pays, selon que leur monnaie s'est appréciée ou dépréciée. Les données de l'OCDE permettent alors de constater que les performances de ces deux groupes de pays sont très contrastées, du point de vue du commerce extérieur (voir tableau 3).

Cet élément donne une indication fondamentale sur les difficultés de l'intégration européenne : de tels écarts, rapportés à la tendance à la désynchronisation des conjonctures, constituent des tendances centrifuges fortes, qui éloignent d'autant d'une coordination des politiques économiques et d'une relance simultanée, comme celle que propose le Livre blanc de la Commission européenne.

Tableau 3 - Le commerce européen en 1993

Taux de croissance en 1993	UE	Pays-	Pays+
Importations en volume	-4,3	-2,1	-5,9
Exportations en volume	0,7	7,2	-4,3
Demande intérieure	-1,7	-2,3	-1,4

UE : Union européenne
Pays- (dont la monnaie s'est dépréciée) : Royaume-Uni, Italie, Espagne, Suède, Finlande
Pays+ (dont la monnaie s'est appréciée) : Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suisse
Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1994.

L'un des éléments perturbateurs les plus sensibles dans les mois à venir portera sans doute sur l'évolution des taux d'intérêt. Ceux-ci s'inscrivaient, depuis le milieu de l'année 1992, dans une tendance salutaire à la baisse. Mais le début de 1994 aura connu une sensible inflexion à la hausse des taux à long terme qui jusque là avaient suivi à la baisse les taux courts. Ce retournement est un facteur important de déséquilibre au niveau mondial, que l'on peut rapprocher de la baisse du dollar et du creusement du déficit commercial des Etats-Unis, qui a représenté 109 milliards de dollars en 1993 et devrait aller en augmentant.

La désynchronisation a eu l'avantage de lisser la dernière récession ; en revanche – et cela en constitue la contrepartie – ces divergences marquées d'évolution sont des facteurs de déséquilibre dans le bouclage de l'économie mondiale. Cette tendance à l'autonomisation des politiques économiques, et donc à un accroissement de l'incertitude, est ensuite renforcée par les difficultés spécifiques que rencontrent deux des économies les plus puissantes, à savoir le Japon et l'Allemagne. Les effets de l'unification sur les finances publiques de ce dernier pays sont source d'oscillations possibles de la politique monétaire et traduisent un auto-centrage encore accru quant aux critères d'orientation de cette politique. En d'autres termes, les effets négatifs d'une remontée des taux sur le système monétaire européen auront peu de poids par rapport à des considérations internes.

C'est un constat similaire que l'on peut avancer à propos du Japon qui a enregistré un freinage brutal et sans précédent de son économie : la demande totale progressait à un rythme voisin de 6 % au début de 1990, elle est tombée à zéro et dépasse à peine 1 % à la fin de 1993. La reprise devrait intervenir dans les prochains mois, mais il aura fallu inscrire au budget de 1994 des dépenses exceptionnelles de stimulation de la demande équivalant à 2 % du PIB. Même si le Japon continue à accumuler de considérables excédents commerciaux

(130 milliards de dollars pour 1993), il semble bien que les ressorts profonds de la croissance y soient durablement atteints.

Maintien de l'austérité budgétaire

La récession n'a pas seulement laissé des traces dans les statistiques du chômage : elle a également creusé de manière considérable les déficits publics (voir tableau 4). La moyenne des pays européens s'est nettement écartée de la norme de 3 % fixée par le traité de Maastricht, mais les relances budgétaires ont également éloigné le Japon de l'équilibre qui le caractérisait jusqu'alors. Les causes d'un tel mouvement ne renvoient pas seulement aux effets mécaniques de la récession : en Europe, ce sont plutôt les dépenses qui ont augmenté, passant de 47,8 à 52,1 % du PIB entre 1990 et 1993 alors que les recettes passaient dans le même temps de 44,2 à 45,8 % du PIB. Cela signifie que parmi les dépenses publiques (y compris protection sociale), il existe de fortes inerties sociétales qui s'opposent dans la pratique à l'application de politiques néo-libérales visant au « retrait » de l'Etat : les ressources courantes des administrations publiques représentent un pourcentage du PIB supérieur de six points à ce qu'il était en 1978, et cette tendance à la hausse ne devrait pas s'inverser en 1995.

Tableau 4 - Le creusement des déficits publics

	1990	1993	1994
Allemagne	-2,1	-3,3	-2,9
Autriche	-2,1	-2,8	-4,0
Belgique	-5,9	-7,2	-5,8
Espagne	-3,9	-7,2	-7,1
France	-1,6	-5,8	-5,9
Italie	-10,9	-9,5	-9,7
Pays-Bas	-5,0	-2,9	-3,9
Portugal	-5,3	-7,8	-7,5
Royaume-Uni	-1,2	-7,7	-6,4
Europe	-3,7	-6,3	-6,1
Etats-Unis	-3,5	-4,3	-3,5
Japon	-0,6	-3,5	-5,7

En % du PIB
Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1994.

A moyen terme, et conformément aux critères de Maastricht, la réduction du déficit va prendre un poids croissant dans les décisions de politique économique. Et cela devrait venir peser sur le profil de la reprise et sur la croissance et l'emploi d'ici à l'an 2000. L'OCDE avance la notion de « situations budgétaires soutenables » et dresse un inventaire éloquent des objectifs budgétaires des différents pays dont on trouvera ci-dessous un résumé (tableau 5).

Tableau 5 - Les objectifs budgétaires en Europe

Pays	Objectif % du PIB	Horizon	Situation en 1993
Allemagne	46*	1997	67*
Autriche	2,5	1994	2,8
Belgique	3,0	1996	7,2
Espagne	3,0	1996	7,2
France	2,5	1997	5,8
Italie	5,8	1996	9,5
Pays-Bas	3,8	1995	2,9
Portugal	3,3	1997	7,8
Royaume-Uni	0	2000	7,7

* en milliards de marks
Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1994.

La mise en œuvre de tels objectifs ne peut que peser sur la vivacité de la reprise. L'OCDE présente un scénario de référence où le déficit budgétaire moyen passe en Europe de 6,3 % en 1993 à 2 % en l'an 2000, grâce à une croissance qui retrouve un rythme moyen de 3 % l'an. Si les finances publiques s'assainissent, le taux de chômage ne recule que faiblement, passant de 10,7 % en 1993 à 10,4 % en 2000. Mais surtout, il continue à augmenter dans les années à venir, et cela malgré la reprise : le taux de chômage passerait à 11,7 % en 1994, 11,8 % en 1995, 11,6 % en 1996 et ne repasserait en-dessous de la barre des 11 % qu'en 1999. Ce « maintien de l'austérité budgétaire » auquel s'attend l'OCDE fait donc peser des incertitudes supplémentaires sur l'ampleur de la reprise, et plus important sans doute, sur la cohérence socio-économique même d'un tel scénario.

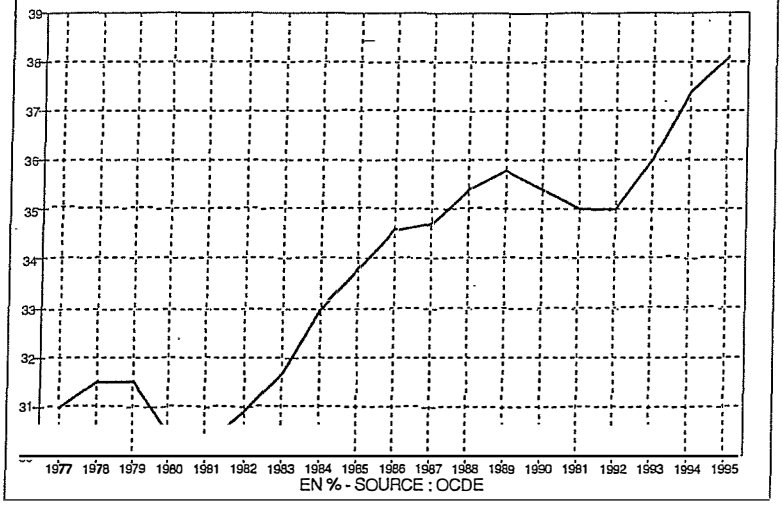
La demande salariale

Le maintien de taux de chômage élevés a au moins un mérite, comme l'explique l'OCDE : « les hausses salariales sont restées modérées dans la zone de l'OCDE, reflétant dans une certaine mesure la persistance de taux élevés de chômage ». Comme, par ailleurs, la productivité a continué à progresser de manière relativement soutenue, l'augmentation des coûts unitaires de production a été modérée. Le résultat d'une telle configuration est alors une modification de la répartition des revenus, au détriment des salariés. Cette récession a, comme la précédente, fait reculer le taux de marge des entreprises, mais celui-ci a rapidement repris son évolution à la hausse qui devrait, selon l'OCDE continuer en 1994 et 1995. En une dizaine d'années, le partage du revenu se serait ainsi modifié d'environ sept points en faveur du revenu du capital (voir graphique 2).

Une étude publiée dans Economie européenne n° 54 semble prendre cette tendance pour acquis : « l'amélioration de la rentabilité est donc essentiellement à attendre de la poursuite d'une progression modérée des rémunérations réelles par rapport à la productivité du travail » et la période 1982-1989 où la productivité du travail avait augmenté plus vite que le salaire réel, d'environ 1 % par an, est donnée en référence. Cette même norme est citée par le Livre blanc de la Commission qui déclare qu'une progression du salaire réel inférieure d'un point à celle de la productivité « pourrait constituer une règle empirique acceptable ».

L'argument est que le rétablissement de la rentabilité va permettre d'augmenter le taux d'investissement, et d'obtenir ainsi un potentiel de croissance plus élevé. Mais les données d'Eurostat citées par la même étude ne permettent pas d'identifier une telle liaison : entre 1981 et 1992, l'indice de rentabilité est passé de 66 à 88 – le niveau 100 correspondant à la moyenne des années de forte croissance 1961-1973 – mais le ratio investissement/PIB n'a pas suivi : il fluctue avec le cycle un peu au-dessus de 20 %, sans montrer aucune tendance de moyen terme à la hausse.

GRAPHIQUE 2
TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES EN EUROPE



EN % - SOURCE : OCDE

Si l'on table ainsi sur une austérité budgétaire affirmée et sur une modération salariale persistante, on peut en fin de compte se demander d'où viendra la demande : l'Europe peut-elle compter sur la demande extérieure comme moteur principal de la reprise ? Ou ne faut-il pas se poser la question d'un autre partage des gains de productivité plus favorable à l'emploi, ou plutôt d'un retour à la norme d'une part salariale constante ? Sinon, comme l'indique l'OFCE, dans sa Lettre n° 129 du 7 juillet dernier, « Le risque est ici que la reprise, soutenue initialement par les remises à niveau nécessaires de l'appareil productif, ne débouche pas sur une croissance durable faute d'une expansion continue de la consommation. La croissance des années 1994 et 1995 pourrait alors épouser uniquement le mouvement du cycle de l'investissement et retomber rapidement ». Et, compte tenu des données que l'on vient d'évoquer rapidement, il est possible d'étendre au niveau européen ce que l'OFCE avance pour la France : « La question du partage entre salaires et profits devrait toutefois venir rapidement sur le devant de la scène. Les mécanismes de marché peuvent en effet s'avérer insuffisants pour rapprocher les évolutions des rémunérations réelles de celles de la productivité du travail, ce qui serait certainement souhaitable à moyen terme. La nécessité d'une politique active des revenus pourrait alors apparaître. Elle s'opposerait évidemment au principe établi dans les années quatre-vingt, de la primauté des échelons décentralisés de négociation salariale ». Tel semble bien être le cadre macro-économique au sein duquel se développent les stratégies des acteurs sociaux en Europe.

Michel Husson

Pays-Bas

L'économie « de concertation » à l'épreuve de la crise

Selon Lénine, les communistes néerlandais auraient acheté leurs billets de train avant de prendre d'assaut une gare. Cette remarque résume bien la nature des relations professionnelles néerlandaises. La contestation de l'ordre social est admise mais elle doit se faire dans les règles. Pour de nombreux auteurs, les pratiques sociales néerlandaises s'expliquent en grande partie par la « piliérisation » (le *verzuiling*) de leur vie politique et sociale. Cette notion renvoie à l'existence dans la société néerlandaise de plusieurs « piliers » (*zuilen)* désignant les communautés protestantes, catholiques et socialistes qui structurent une grande partie de la vie sociale néerlandaise. Chaque communauté a son parti, son syndicat, ses écoles, ses journaux, ses clubs sportifs, etc. Les « piliers » ont profondément modelé les opinions et comportements sociaux de leurs membres. Ils n'ont pas eu seulement un effet de segmentation mais ont aussi favorisé la coopération entre les acteurs. D'une part, parce que chaque pilier regroupe toutes les classes sociales – les clivages idéologiques et religieux dans la société néerlandaise sont au moins aussi importants pour l'explication des sentiments de loyauté et l'attitude des ouvriers que leur appartenance de classe –, d'autre part, parce qu'aucun pilier ne dispose à lui seul de la majorité dans le pays. Les élites de chacune de ces communautés ont institutionnalisé des pratiques de négociation faisant de la concertation quasi permanente une des caractéristiques sociétales néerlandaises.

Même si l'on ne cesse depuis les années 1960 de noter un processus de « dépiliérisation » (*ontzuiling*), la société néerlandaise reste marquée par l'influence des piliers confessionnels et socialiste. Leurs héritiers ont notamment gardé le contrôle du jeu politique et social. Indépendamment de leur appartenance ou non à l'un des piliers, la très grande majorité des acteurs socio-politiques conserve des comportements très coopératifs. La crise représente cependant une mise à l'épreuve de l'équilibre socio-politique néerlandais. D'une certaine façon, elle sape les fondements économiques et les valeurs qui sont à la base de l'Etat-providence mis en place par les partenaires sociaux avec le soutien de l'Etat pendant les années de croissance de l'après-guerre. La récession déséquilibre les finances publiques et sociales, perturbe le jeu politique et favorise l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles pratiques sociales.

Pour faire face à ces difficultés, il n'y a as eu, à proprement parler, de pacte social dans les années récentes. On peut en revanche discerner, depuis les années 1980, un processus de redéfinition des institutions et pratiques qui caractérisent ce que l'on pourrait appeler le pacte sociétal néerlandais, c'est-à-dire la recherche permanente du compromis social entre le pouvoir politique, le patronat et les organisations syndicales. La nouvelle orientation de la négociation collective et la recomposition du paysage politique sont les éléments les plus récents dans ce processus.

Les fondements du système de relations professionnelles

L'influence des piliers politico-religieux reste particulièrement nette dans l'organisation du système de relations professionnelles, que ce soit par le pluralisme des organisations syndicales et patronales ou par l'importance de la négociation dans tout ce qui concerne la sphère économique et sociale aux Pays-Bas.

Malgré certains regroupements, le paysage syndical et patronal est encore marqué par les clivages historiques de piliers. Aussi bien du côté syndical que patronal, des organisations protestantes survivent à côté d'organisations ayant fusionné les forces catholiques et laïques. Le syndicat protestant (le CNV) a refusé la fusion que lui proposaient dans les années 1970 les syndicats catholique et socialiste. Ceux-ci ont donc formé en 1981 le FNV qui représente, avec plus de 1,1 million de membres plus des deux tiers des syndiqués néerlandais. Il faut cependant noter l'émergence d'un syndicalisme autonome de cadres (le MHP). Malgré ces changements, le nombre total des syndiqués a baissé significativement dans les années 1970 et 1980. Même si la tendance à la baisse a été inversée depuis

plusieurs années, le taux de syndicalisation qui frôlait les 40 % dans les années 1960 a reculé aux environs de 25 %. Nombre d'observateurs imputent cette perte de conscience collective à la « dépiliérisation » et à la montée de l'individualisme.

Du côté patronal, on rencontre également le maintien d'une organisation patronale d'inspiration protestante (le NCW) à côté de l'organisation patronale dominante (le VNO). Les deux organisations envisagent cependant de fusionner.

Les « partenaires sociaux » (ce n'est pas un vain mot dans le contexte néerlandais) se retrouvent régulièrement dans plusieurs institutions de concertation. Ils se rencontrent dans l'Institut du Travail, (le *Stichting van de Arbeid*), créé en 1945, où syndicats et organisations patronales se concertent sur toutes les questions relatives au travail. Ils délibèrent également dans le Conseil économique et social (le SER, crée en 1950) où les représentants des partenaires sociaux débattent avec un troisième collège d'experts afin de formuler des avis pour le gouvernement. La recherche de l'unanimité constitue un principe de fonctionnement important qui rend les avis formulés par le SER souvent très contraignants pour le pouvoir politique mais cette pratique complique aussi toute réforme de fond.

Syndicats et patronat jouent également un rôle clef dans la négociation des conventions collectives de branche ou d'entreprise (les « CAO ») qui représentent un important outil du pilotage corporatiste de l'économie néerlandaise. Les « CAO » concernent une majorité des salariés mais ont aussi des conséquences importantes en dehors de leur champ d'application dans la mesure où la hausse moyenne des salaires négociée dans les conventions collectives se répercute, au moins en théorie, sur de nombreuses allocations, prestations et salaires de la fonction publique, ainsi que sur le salaire minimum. C'est le principe de l'indexation (*koppeling*), dont l'application est au cœur des discussions budgétaires depuis le début des années 80.

Les avis des partenaires sociaux et leurs accords collectifs influencent fortement le processus de décision politique. Depuis la guerre, ils ont contribué à construire un système d'Etat-providence assez développé. Il se caractérise dans quelques domaines par des prestations assez avantageuses, comme l'assurance incapacité du travail, l'aide au logement, les prestations d'assistance, même si dans d'autres domaines, comme l'assurance maladie et les pensions de retraite, les avantages sont moins nets. L'importance des partenaires sociaux dans la gestion d'une grande partie des multiples organismes qui composent un système très complexe est une autre caractéristique importante du cas néerlandais. Des prélèvements fiscaux et sociaux assez élevés, tous deux prélevés à la source, constituent la contre partie de ces avantages sociaux.

Enfin, il ne faut pas oublier le mode de scrutin à la proportionnelle quasi intégrale qui fait entrer au Parlement des groupes politiques ne représentant que 1 ou 2 % des suffrages. L'idée que la démocratie n'est pas la tyrannie de la majorité est très ancrée dans la société néerlandaise ; elle explique que toute prise de décision, de l'entreprise au sommet de l'Etat, s'accompagne toujours de longues et fastidieuses phases de concertation, préalables indispensables à tout passage à l'acte.

L'impossible réforme du système de sécurité sociale

Les années 1980 ont représenté des années difficiles pour un Etat-providence généreux mais coûteux. Le ralentissement économique a mis en évidence le poids élevé des prélèvements obligatoires qui n'a pas empêché un déficit public important. En même temps, le taux d'activité a baissé et le rapport entre les actifs occupés d'une part, et les inactifs et les chômeurs d'autre part, est devenu de moins en moins favorable. La faible participation de la population au travail est apparue comme un des problèmes structurels de base aux Pays-Bas (1).

Les difficultés économiques se sont traduites par la remise en cause de plusieurs acquis. Au début des années 1980, le gouvernement a imposé malgré un important mouvement social – phénomène assez rare aux Pays-Bas –, une réduction importante des traitements des fonctionnaires. Le gouvernement a également remis en cause à plusieurs reprises le principe de l'indexation de nombreuses prestations et du salaire minimum sur les hausses de salaires négociées dans les conventions collectives. Ainsi le AOW, la pension d'Etat, base de la retraite de quasiment tous les néer-

(1) Plusieurs articles ont été consacrés à ces questions dans des numéros précédents de la *Chronique Internationale*. Cf. notamment « Assurance-incapacité de travail : la Hollande est-elle malade ? », n° 9, mars 1991 ; « L'Etat-Providence fait ses comptes », n° 10, mai 1991 ; « L'absentéisme à l'origine d'une crise politique et sociale majeure », n° 12, septembre 1991.

landais, a baissé en florins constants de 14 % depuis 1980. La montée du nombre de personnes en incapacité de travail, dont le nombre approche le million – soit environ 15 % de la population active – a représenté un autre indicateur d'une certaine dérive de l'Etat-providence.

Les efforts des années 1980 n'ont que très partiellement réussi à remédier aux problèmes qui menacent les équilibres économiques et sociaux néerlandais. Cet échec traduit à la fois la capacité de résistance des forces corporatistes dans la société néerlandaise et leur incapacité à négocier de nouveaux compromis. Que ce soit au sujet des difficultés de la sécurité sociale ou de celles de la négociation collective, le gouvernement et les partenaires sociaux ont du mal à conclure des accords qui soient acceptés par leurs électeurs et leurs adhérents. Une majorité d'entre eux sont bien conscients de la nécessité de réduire les dépenses budgétaires et sociales, mais peu sont prêts à accepter une réduction de leurs acquis sociaux.

Les exemples de l'assurance incapacité du travail et des pensions de retraites illustrent bien la paralysie du système. Les décisions concernant l'assurance incapacité de travail, prises comme d'habitude à l'issue de longues négociations et d'un débat public fleuve, n'ont pas réussi à faire baisser significativement le nombre des personnes déclarées « invalides ». Dans nombre de conventions collectives, les partenaires sociaux ont négocié des compensations aux mesures décidées par le gouvernement qui annulent l'effet dissuasif de la nouvelle législation. La proposition du CDA, le parti chrétien démocrate, de geler les pensions publiques (le AOW) pour faire face au vieillissement rapide de la population fut directement à l'origine de sa défaite lors des élections législatives du printemps 1994. Elle a accessoirement donné naissance à des « partis » se présentant devant les électeurs sous l'étiquette de « retraités » et obtenant 7 sièges de députés.

Le développement de la fraude dans de nombreuses prestations représente un autre signe d'une profonde évolution de la société néerlandaise. Aucune catégorie de la population ne semble échapper à la tentation de profiter des mailles d'un système complexe et souvent généreux qui repose sur une confiance a priori. Ni les étudiants, ni les faux accidentés du travail, ni les personnes âgées n'hésitent plus à profiter de l'opacité d'une système pour toucher de façon indue des prestations diverses. La presse se fait régulièrement l'écho de ces pratiques mais la rubrique des fraudes a plus tendance à se développer qu'à disparaître.

Au printemps 1993, une commission Parlementaire d'enquête sur la sécurité sociale a auditionné des dizaines de responsables politiques, syndicaux, patronaux et administratifs pour examiner la situation de trois branches de la sécurité sociale. Cette commission, dont les travaux furent suivis en détail par tous les médias, a fait un tour complet d'un système dont personne ne nie plus les insuffisances et les incohérences. Le diagnostic est sans équivoque pour tous les acteurs. Mais les partenaires sociaux comme les grands partis politiques sont en profond désaccord sur les mesures à prendre.

La gauche, emmenée par le PVDA, le parti du travail, soutenue, voire pressée par les syndicats, refuse toute baisse du niveau des prestations que la droite surtout le VVD, le parti libéral, soutenu par le patronat préconise. Périodiquement des réformes plus ou moins profondes du système de sécurité sociale sont mises à l'étude, mais l'échec récent d'une réforme assez profonde de l'assurance maladie hypothèque toute décision un tant soit peu radicale. Les trois collèges du SER n'arrivent pas à élaborer des avis consensuels sur ces questions. Experts et représentants patronaux s'opposent de plus en plus aux syndicats, surtout le FNV. Plus ou moins contraints, les syndicats ont en revanche accepté une inflexion réelle de leur stratégie dans les négociations collectives.

Le nouveau cours des négociations collectives

Le 4 novembre 1993, les trois principales organisations syndicales néerlandaises, le FNV, le CNV et le MHP, ont signé au sein de l'Institut du Travail un « accord central » avec les organisations patronales intitulé « Un cours nouveau : agenda pour les négociations collectives 1994 dans une perspective à moyen terme ». Sous la menace d'une mesure gouvernementale de gel des salaires, les partenaires sociaux ont surmonté leurs désaccords et leurs réticences pour définir ensemble le cadre des négociations collectives pour l'année 1994. L'engagement de modération salariale constituait la mesure la plus marquante de cet accord, signé par les syndicats en contrepartie de la promesse de mesures en faveur de l'emploi dont la négociation était décentralisée au niveau des branches et des entreprises.

Pour l'année 1994, les hausses de salaires décidées dans les conventions collectives arrivant à échéance ont effectivement été très limitées voir nulles. Après une hausse des salaires négociée de 4,5 %

en 1992, puis de 2 % en 1993, il faut s'attendre à une stabilité des salaires en 1994. La récession dans l'industrie et la forte hausse du chômage depuis 1993 ont pesé sur la compréhension syndicale en matière salariale dans l'attente de concessions dans le domaine de l'emploi devenu la nouvelle priorité. Les syndicats ont dû admettre la possibilité d'embaucher des personnes à des salaires compris entre le minimum légal et le minimum conventionnel (en moyenne supérieur de 10 % au « smic » néerlandais) comme la révision de certaines conventions déjà signées prévoyant des hausses des salaires « excessives » par rapport au principe de modération salariale inscrite dans le rapport. La nécessité d'une plus grande flexibilité est clairement affirmée dans le texte signé par les partenaires sociaux. On réitère également, mais c'est désormais un rite dans toute négociation hollandaise, la volonté de limiter l'absentéisme au travail pour maladie. L'accord laisse à des niveaux plus décentralisés la négociation des mesures pour promouvoir la création d'emplois ainsi que les formes précises de la flexibilité. Patronat et syndicats prennent en compte la nécessité de mieux équilibrer les exigences nouvelles qu'affrontent les entreprises et la défense des intérêts des salariés. Cela signifie notamment que les rémunérations des salariés seront plus dépendantes de la situation de l'entreprise.

Il faut bien reconnaître à l'issue de la négociation des conventions collectives que les syndicats ont très peu obtenu en échange de leur réalisme dans le domaine salarial. Ainsi la proposition du FNV, la principale organisation syndicale néerlandaise, d'accepter des réductions de salaires en contrepartie d'une réduction du temps de travail, n'a pas été prise en compte par les employeurs pour lesquels cette orientation n'est pas à l'ordre du jour. En revanche l'austérité salariale est un fait établi.

Conclusion

Au printemps 1994, la coalition gouvernementale réunissant le CDA et le PVDA a payé la paralysie du jeu politique et social néerlandais par une sévère défaite électorale. Ces élections ont été analysées comme une nouvelle étape dans le processus de « dépiliérisation » (*ontzuiling*) de la société néerlandaise. Après cent jours de recherche d'une nouvelle coalition gouvernementale et de négociations difficiles entre les principales formations politiques, une coalition dite « violette » s'est formée à la fin du mois d'août. L'accord final entre le PVDA, le parti socialiste (un des grands perdants aux dernières élections, mais devenu la première force politique au Parlement), le VVD, le parti libéral de droite, et D66, une formation libérale de gauche (les deux principaux vainqueurs du printemps dernier) illustre à la fois le renouvellement du jeu politique et la poursuite d'accords politiques conformes à la tradition néerlandaise. En effet, cette coalition réunit les forces opposées de l'échiquier politique néerlandais qui ont conclu un compromis difficile pour mettre en œuvre un programme d'économies budgétaires et sociales avoisinant les 55 milliards de francs. Le PVDA a admis le principe de la désindexation des prestations, le VVD accepte de ne pas toucher au niveau et à la durée de ces prestations.

Le VNO, la principale organisation patronale, d'une part, et la FNV, premier syndicat, d'autre part, ont tous deux adopté une attitude de prudente expectative. Le patronat apparaît cependant juger l'accord gouvernemental plus positivement que le mouvement syndical. Le FNV a exprimé une réelle inquiétude mais s'est refusé à lancer sans attendre des actions contre les projets gouvernementaux dont il attend d'abord la concrétisation. Il demande cependant une politique plus active en faveur de l'emploi.

Cet accord confirme l'esprit de compromis des forces politiques et sociales néerlandaises qui, comme Lénine l'avait bien compris, ne sont guère tentées par des aventures révolutionnaires. Mais la « dépiliérisation » et le développement des comportements de *free riding* (1) traduisent une profonde évolution de la société qui semble perdre ses repères. La fraude généralisée semble entrée dans les mœurs avec la même évidence que la loyauté autrefois. Elle témoigne de l'érosion profonde des valeurs forgées par une longue période de consensus social. Elle correspond selon de nombreux sociologues néerlandais à la montée de l'individualisme, auquel l'effacement des piliers traditionnels laisserait libre cours.

Antoine Bevort

(1) On entend par *free riding* (l'attitude du passager clandestin) un comportement qui vise à bénéficier de biens collectifs sans avoir à en payer le prix.

Belgique

Un an après l'échec du pacte social

A la fin de 1993 une tentative de négociation d'un pacte social a échoué en Belgique, après plusieurs mois de débats publics (1). Il s'agissait de renouer avec des accords passés – souvent de façon implicite – après la Deuxième Guerre mondiale. Mais les mesures demandées par les forces gouvernementales, tant démocrate-chrétiennes que socialistes, n'ont pu convaincre les syndicats pourtant de mêmes tendances. Le gouvernement s'est donc « substitué » à des acteurs sociaux rétifs pour imposer une série de mesures sociales restrictives, connues sous le terme de plan global (2).

Neuf mois après cette décision, et alors que le Premier ministre Jean Luc Dehaene vient d'échouer dans sa tentative de remplacer Jacques Delors à la tête de l'Union européenne, la Belgique semble se remettre lentement des tensions qu'elle a subies. Cet événement, qui s'inscrit dans un processus de long terme, n'a cependant pas fini de faire sentir son onde de choc.

On rappellera les circonstances économiques entourant le plan global et les principales mesures qu'il contient avant de s'intéresser aux enseignements qu'il permet de tirer sur les relations professionnelles belges.

Le contexte économique

L'économie de la Belgique souffre d'un endettement considérable de l'Etat, estimé à 10 000 milliards de francs belges (1 600 milliards de francs français). Au fil des années il est devenu cumulatif (effet « boule de neige ») et il grève toute possibilité d'intervention positive de l'Etat dans la marche de l'économie. En 1994 l'endettement était estimé à 137 % du PIB. Cette contrainte économique et politique intérieure se double d'une contrainte politique externe, due aux objectifs économiques du traité de Maastricht. La Belgique se pose comme une championne de l'intégration européenne. Son Premier ministre exerçait à l'été 1993 une fonction de président de la Communauté en même temps qu'il ambitionnait de remplacer à terme Jacques Delors. Il fallait assumer les conséquences des objectifs européens. Il fallait aussi redonner au politique une place qu'il avait perdu du fait de l'indécision des gouvernements précédents.

La Belgique est dotée d'une loi dite de compétitivité qui autorise l'Etat à intervenir dans la négociation professionnelle si des indicateurs définis a priori manifestent des risques pour le commerce extérieur du pays en raison de la croissance des salaires. Elle reste l'un des rares pays à « indexer » les salaires, c'est à dire à disposer d'une échelle mobile. Les négociations salariales inter-professionnelles qui encadrent les négociations professionnelles se comprennent toujours après exercice automatique de l'indexation salariale. L'existence de cet index, sa composition, sont des sujets de discorde permanents. Dans l'équilibre politique gouvernemental les socialistes sont les gardiens sourcilleux de l'indexation, sous la surveillance étroite des syndicats, et particulièrement de la FGTB.

En juillet 1993 le nombre de chômeurs complets indemnisés dépasse les 490 000, soit une progression de près de 10 % depuis le début de 1993. Il avoisine les 13 % de la population active (à peine 10 % pour les hommes, plus de 17 % pour les femmes). Si l'on tient compte des divers modes « d'atténuation » du chômage, et que l'on intègre les chômeurs de plus de cinquante ans, les temps partiels involontaires, les jeunes en stages d'attente, les dispenses de recherche pour raison familiale, les salariés en « interruption de carrière », les chômeurs temporaires et les pré-retraités, on totalise un effectif de près d'un million d'allocataires. Le financement de l'assurance chômage s'avère difficile, malgré des mesures de rétorsion de plus en plus nombreuses, provoquant une exclusion très importante de certains bénéficiaires. Une enquête

(1) Cf. « Belgique : pacte social avorté ? », *Chronique Internationale*, n° 25, novembre 1993.

(2) Pour une présentation détaillée de l'historique et des résultats de cette période de négociation qui va de juillet à novembre 1993, on se reportera aussi à Etienne Arcq « Du pacte social au plan global » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1993 n° 1420-1421.

du service d'étude de la FGTB flamande fait état d'un niveau de ressources légèrement inférieur à ceux fournis par les systèmes d'indemnisation étrangers, la contrepartie étant une non-limitation des prestations dans le temps (théoriquement). La question du chômage et de la politique à l'égard de l'emploi fait depuis longtemps l'objet de tractations entre acteurs professionnels et Etat. Les expériences menées ont le plus souvent abouti à des déceptions dans le camp syndical, qui se voit reprocher fréquemment son manque de sensibilité à cette question.

Le système belge de protection sociale, largement « cogéré » par les organisations professionnelles, manifeste des troubles graves de financement. Le vieillissement de la population, le chômage, l'augmentation des coûts des soins de santé en font une préoccupation centrale de la gestion économique. La question se complique singulièrement du fait des modes de gestion. Les syndicats interviennent directement dans la distribution des allocations chômage et les mutuelles jouent un rôle décisif dans les soins de santé (cf. infra). La question de la protection sociale confine plus à des questions d'équilibre politico-social qu'à des questions strictement financières. Le pacte social aurait dû prendre en charge cet aspect des choses. Son échec laissait le gouvernement immédiatement face à la question du financement, et plus indirectement face à celui de ses modes de gestion.

Les principales mesures retenues

– L'indexation des salaires et des allocations sociales est maintenue, mais sur la base d'un « index-santé », dont sont retirés le tabac, l'alcool, et les carburants, produits qui subissent une hausse de leur taxation. Cela produit un recul d'indexation de sept à huit mois pour tous les salaires, et est estimé à un recul de pouvoir d'achat d'environ 1,5 %. Les augmentations salariales négociées pour 1994 sont maintenues, mais le gouvernement incite à les reconvertir en mesures en faveur de l'emploi. Pour 1995 et 1996 les salaires sont gelés, sur la base de l'indexation-santé, au niveau atteint le 15 novembre 1993. Les honoraires des professions libérales subissent le même sort. les indépendants devront consacrer d'éventuels gains supérieurs à ceux de 1993 à des investissements ou à des embauches.

– Les jeunes n'ayant pas encore travaillé peuvent être embauchés à 90 % du salaire de référence pendant un an, avec un CDI. Des dégrèvements de charges sont prévus en cas d'embauches de jeunes chômeurs de moins de 26 ans. Un indépendant embauchant son premier employé est dispensé de charges patronales pendant trois ans. Des mesures de contrainte au travail sont mises en place pour les chômeurs de plus de trois ans. Les entreprises d'insertion professionnelle sont encouragées. Des emplois communaux de sécurité sont créés. Le plan global vise à créer 40 000 emplois par an lorsqu'il fonctionnera à plein, à compter de 1995

– Les cotisations patronales sur les revenus les plus bas sont révisées à la baisse. Le gouvernement consent une réduction de charges sociales à toutes les entreprises « exposées à la concurrence internationale », soit environ une réduction de 4 milliards, complétant une précédente réduction de 8 milliards. En outre les charges salariales patronales sont réduites de 10 % pour les salaires inférieurs à 42 000 Francs belges (7 000 FF), et de façon dégressive au-delà, pour tenter de créer des emplois. Ces mesures concernent aussi les jeunes embauchés. Le coût global est estimé à 30 milliards de FB (5 milliards de FF)

– Réduction des déséquilibres sociaux : 75 milliards d'économie sont imposés aux régimes sociaux, en même temps que 60 milliards nouveaux leur sont attribués par des taxes à la consommation et des impôts sur le patrimoine. La TVA passe de 19,5 à 20,5 %, des taxes nouvelles sont prises sur l'essence, l'énergie, la circulation, l'alcool et le tabac. De nouveaux impôts immobiliers, qui devaient rapporter environ 11 milliards de Francs belges (1,8 milliard de FF) sont aussi décidés, ainsi qu'une contribution de solidarité sur les pensionnés dont les revenus sont supérieurs à 40 000 francs belges (6 700 francs français). Des mesures sont prises qui limitent la croissance des coûts des soins de santé à 1,5 % hors inflation. Les allocations familiales sont réduites pour 40 % des familles disposant de revenus supérieurs à 750 000 FB (125 000 FF), réductions allant de 4 200 à 24 000 FB suivant les revenus (700 à 4 000 FF). Des restrictions sont aussi apportées aux conditions d'accès aux indemnités chômage pour les jeunes primo-demandeurs et pour les « cohabitants ». Le gouvernement impose dans le secteur privé la création d'une cotisation unique de sécurité sociale couvrant la santé, les accidents et la vieillesse. Une instance de répartition est créée.

– Les PME ne sont pas atteintes par l'obligation d'une délégation syndicale, ce que les syndicats réclament comme un droit depuis longtemps, et escomptaient obtenir à titre de compensation du plan.

Les piliers à l'épreuve

En Belgique ce qu'il est convenu de considérer comme la « faiblesse de l'Etat » laisse aux acteurs sociaux une place considérable. Il leur est demandé d'exercer, dans les faits, des fonctions qui dans d'autres pays relèvent de responsabilités directement étatiques. Ces demandes ne sont pas nécessairement explicites ou formelles. Leurs destinataires sont à la fois des organisations précises (partis, syndicats...) mais aussi les **piliers** sur lesquels repose le système politique dans son ensemble. Dans ce cas-là ce sont des blocs socio-institutionnels qui sont sollicités. Les difficultés d'élaboration du pacte, l'issue par le plan gouvernemental, montrent quelles sont les faiblesses ou les lignes d'évolution de ces piliers.

Les principaux piliers de la vie politique sont au nombre de trois : un chrétien, un socialiste et un libéral, plus faible. Ils consistent en regroupements plus ou moins et diversement formalisés de partis, syndicats, mutuelles, associations etc.. Ces organisations sont les vecteurs spécialisés d'intervention pour des groupes sociaux assez nettement identifiés, manifestant une pluri-appartenance. On est syndiqué, membre d'une mutuelle et d'un parti, adhérent à des associations relevant de la même tendance (1). Le taux de syndicalisation en Belgique dépasse les 75 %. Les piliers sont des réalités sociologiques profondes et non des constructions formelles. Leur solidité tient à la fois à la solidarité que les institutions qui les composent exercent entre elles mais aussi à l'indépendance dont elles savent faire preuve pour manifester la spécificité de leur rôle représentatif.

Depuis soixante-quinze ans la Belgique est gouvernée par des coalitions. La tradition de compromis est particulièrement forte, et le souci de préserver les instruments autorisant l'obtention et l'évolution de ces compromis aussi. Dans ce domaine le jeu entre les différentes institutions constituant les piliers exerce un rôle décisif. Or la situation de 1993 justifiait aux yeux du parti dominant de la coalition gouvernementale, le parti démocrate-chrétien, que toutes les composantes des piliers soient appelées à débattre des issues possibles. Cela ne signifiait pas qu'il fallait que chacune assume la responsabilité de mesures difficiles à prendre mais cela signifiait qu'aucune n'était en état d'imposer sa logique propre sans consultation des autres. Il fallait qu'un constat de carence soit dûment établi pour que le gouvernement puisse exercer son rôle. Il s'agissait aussi de mesurer les forces disponibles au sein de chaque structure pour assumer la direction d'une Belgique qui hésite sur son devenir.

C'était une affaire à risque après que les dernières élections législatives eurent montré une érosion certaine des partis politiques de la coalition gouvernementale socialiste/démocrate-chrétienne. Les dispositifs de régionalisation de l'Etat, le renforcement des revendications linguistiques rendaient au surplus très incertaine la capacité du gouvernement à justifier une politique qui ne devait pas manquer d'être impopulaire.

Ceci peut expliquer la procédure très inhabituelle que constitue la commission d'experts mise en place au début des discussions. Elle devait servir à focaliser le débat public, pendant que se menaient entre les leaders des institutions constitutives des piliers des tractations informelles plus décisives quant au contenu et aux formes des mesures à prendre.

Le pilier chrétien secoué en profondeur

Dans un premier temps c'est le pilier chrétien qui a le moins souffert de l'épreuve qu'imposait le gouvernement. La centrale syndicale chrétienne, la CSC, mieux installée en Flandre et dans les branches professionnelles porteuses d'avenir que sa concurrente socialiste, la FGTB, a tenté avec un succès relatif de faire valoir ses revendications concernant la priorité à l'emploi. Sa base a accepté, au moins dans un premier temps, la rudesse des mesures proposées par Dehaene et la centrale a protégé le gouvernement des risques d'un débordement social. La CSC a maintenu le front commun avec la FGTB pendant toute la durée des négociations. Mais à la différence de cette dernière, elle ne s'est pas engagée dans un processus de mobilisation de sa base contre le principe même du plan global.

Pour les syndicalistes chrétiens la déception a été doublement rude. D'une part ils ont dû faire preuve de

(1) « Il n'y a pas si longtemps en Flandre, les gens faisaient un choix pour la vie. S'ils adhéraient au mouvement social chrétien, ils s'affiliaient au syndicat, à la mutuelle, lisaient "Het Volk", partaient en vacances avec Ultra Montes, et votaient CVP... » Interview de Luc Cortebeeck dans *Le Soir*, 24 mai 1994. L. Cortebeeck est un leader syndical chrétien de Flandre, secrétaire national de la CSC-ACV, et vice président de l'ACW (Mouvement ouvrier chrétien flamand) Dans la même interview il dit « Nous avions placé de grands espoirs dans un véritable "pacte social". Nous en avions débattu au comité politique de l'ACW, où syndicalistes et politiques coopèrent dans le respect de leurs responsabilités différentes... Une majorité de permanents et de militants CSC étaient prêts à faire des concessions en échange d'une opération très ambitieuse pour l'emploi. »

suivisme à l'égard de leur base et de la FGTB lorsque les manifestations lancées par cette dernière se sont révélées puissantes, d'autre part ils ont compris que les intérêts politiques du parti démocrate-chrétien ne permettaient pas d'alliances aussi systématiques qu'ils le pensaient. C'est surtout en Flandre que les relations entre parti et syndicat se sont détériorées. A la fin du mois de mai 1994, l'anniversaire de l'encyclique Rerum Novarum (« qui est au syndicat chrétien ce que le 1er mai est aux socialistes », B. Vaes) a été l'occasion de sévères mises au point. Le parti social-chrétien flamand (le CVP) a été accusé par ses partenaires de rechercher des alliances en dehors du pilier chrétien et de vouloir se transformer en un parti classique plus tourné vers des objectifs électoraux que vers des buts de long terme d'inspiration chrétienne. Le syndicat chrétien flamand a donc officiellement annoncé à ce moment qu'il rompait ses liens avec le CVP. Il est vrai que le CVP, dont J. L. Dehaene est originaire, se sent fortement remis en cause par les tentations régionalistes avancées par un parti séparatiste flamand, le VLD. Au sein de l'ACW, le Mouvement ouvrier chrétien flamand, qui réunit les syndicats et les mutuelles chrétiennes, des tendances se manifestent qui souhaitent que les liens soient rompus avec le CVP et que des discussions soient ouvertes avec tous les partis sensibles au thème de ce mouvement. L'ACW semble reprocher au CVP de vouloir privilégier ses relations avec les « citoyens » au détriment de ses liens avec les institutions représentatives intermédiaires, qui apparaissent parfois trop comme des groupes de pression limitant l'autonomie des partis politiques. Ces dissensions marquent une évolution sensible du paysage politique belge. Mais elles ne représentent pas une nouveauté fondamentale. En Wallonie l'équivalent de l'ACW, le Mouvement ouvrier chrétien (MOC), pratique depuis 1972 cette stratégie de l'alliance politique à la carte. Ses liens avec les écologistes sont connus.

Le pilier socialiste plus malmené mais plus conforté ?

La FGTB n'a pas accepté les mesures proposées par J. L. Dehaene avec la même sérénité que la CSC. Les difficultés propres au parti socialiste à accepter des mesures allant contre son programme s'ajoutant aux réticences de la base syndicale (largement commune au sein de ce pilier) ont conduit le syndicat socialiste à mobiliser ses troupes et à organiser des manifestations qui ont été de véritables succès numériques, même si elles n'ont pas abouti à des modifications substantielles des projets gouvernementaux. L'honneur syndical était sauf, le pilier socialiste avait manifesté son originalité et le débat avec le parti socialiste était ouvertement sur la place publique. Certes, pour Mia de Vits, l'une des leaders de la FGTB, les partis socialistes restent les relais politiques de la FGTB et il est vrai que les liens organisationnels entre partis et syndicats du pilier socialiste sont nombreux et formalisés : le président de la FGTB, François Janssens, siège avec voix consultative au bureau du PS (wallon) et Mia de Vits, secrétaire générale de la FGTB, siège au bureau du SP (flamand), avec d'autres syndicalistes et des mutualistes. Mais de nombreuses dissensions sont apparues, qui ont conduit symboliquement la FGTB bruxelloise ainsi que de nombreuses autres structures de la FGTB à fêter le 1er mai sans le Parti socialiste, ce qui ne s'était jamais fait. Mais on se retrouve là aussi dans un cas de figure connu : depuis l'instauration de relations formelles entre les structures socialistes, en 1944, les deux tendances ont toujours existé et se sont toujours combattu qui prônaient soit l'action commune soit l'autonomie d'action des structures, comme André Renard.

Les difficultés s'expriment aujourd'hui sur l'orientation des partis socialistes vers une conception plus gestionnaire et plus libérale de leur rôle qui se heurte aux exigences syndicales. La discussion sur le pacte social a permis de mesurer le rôle négociateur du parti au gouvernement en faveur des thèses syndicales mais a surtout fait ressortir les contraintes que lui impose la solidarité gouvernementale. Les déceptions sont donc lourdes du côté syndical alors que du côté partisan les sentiments sont plus partagés. Deux pierres de touche sont maintenant désignées qui décideront de relations entre les instances : les privatisations et la sécurité sociale. Mais d'ores et déjà de nombreux militants syndicalistes souhaitent que les liens entre parti et syndicat soient distendus et qu'une plus grande pluralité soit accordée à l'ensemble des forces politiques de gauche.

Conclusion

Les employeurs sont les grands bénéficiaires des mesures gouvernementales. Ils s'en félicitent avec une discrétion retenue. Tout au long des négociations et des conflits ils ont su à la fois faire preuve d'une grande solidarité entre eux, et rester dans une expectative qui leur évitait d'apparaître dans les débats trop risqués. Ils se trouvent aujourd'hui plus directement

confrontés avec la question de la création d'emplois. Le gouvernement a pu s'appuyer sur ce thème pour mettre à mal la défense syndicale, et les employeurs ont trouvé pain bénit à appuyer cette idée. Mais ils devront maintenant faire preuve d'une plus grande capacité d'initiative sur ce terrain s'ils veulent éviter de fragiliser le gouvernement qui leur a octroyé de nombreux avantages et qui a su limiter les prétentions d'intervention syndicale.

La question se pose de savoir si l'échec de cette phase de négociation se termine par la disparition du pacte social belge fondamental. On peut répondre franchement non.

Tout le monde semblait savoir dès le départ que la probabilité d'un accord était extrêmement faible. Mais en engageant un débat public le Premier ministre permettait aux composantes syndicales des piliers de prendre leurs distances, chacune à leur manière ; avec une certaine souplesse elles se sont finalement ralliées...à leur base, lorsque celle-ci a manifesté, sous l'instigation première de la FGTB, son désaccord avec la politique gouvernementale. Le syndicat avait ainsi joué son rôle.

Mais en même temps le débat public obligeait les partenaires de la coalition à jouer le jeu de la solidarité gouvernementale. Les socialistes au gouvernement ont dû modérer les ardeurs de leurs camarades syndicalistes, tout en jouant un rôle d'intermédiaire entre ces dernières et le gouvernement une fois que les négociations tripartites étaient rompues. Du côté social chrétien la CSC, plus sensible aux arguments gouvernementaux, a su prendre ses distances lorsqu'il est apparu que la base ne la suivait pas facilement. Mais le gouvernement dans tous les cas a fait figure de gouvernant et l'instance politique est apparue comme l'instance idoine pour résoudre des conflits d'intérêts qui ne trouvaient pas de solution par le jeu habituel des négociations professionnelles.

La difficulté vient essentiellement de ce que les institutions concernées recouvrent des groupes sociaux identiques, qui manifestent des positions relativement divergentes suivant l'institution à travers laquelle ils agissent. La base de la CSC qui ne suit pas ses leaders syndicaux reste celle qui va voter pour le parti démocrate chrétien (1). La question se pose cependant de savoir si les bases sociologiques sur lesquelles les piliers sont fondés sont ébranlées en profondeur. L'épisode du pacte social ne peut en être la raison principale, mais il est vrai que les conditions d'insertion des groupes dans la vie sociale se sont modifiées, et que les structures intermédiaires qui composent les piliers ne disposent plus de la même capacité d'intégration sociale. Les syndicalistes belges se plaignent déjà depuis plusieurs années que le maintien du taux d'adhésion syndical masque un affaiblissement de la capacité de mobilisation.

En tant que tel l'échec du pacte social n'est donc pas un événement décisif. Il ne le deviendra que s'il s'avère qu'il a été le révélateur du moment historique où les agencements entre institutions de représentation de la société belge se sont trouvés durablement atteints, sollicitant une redéfinition des responsabilités et des liens des unes et des autres.

Christian Dufour

(1) Une enquête réalisée en Flandre sur les élections législatives de 1991 indiquait que 34,7 % des adhérents CSC votaient CVP, et 50 % des adhérents FGTB votaient SP. L'âge joue un rôle direct dans la fidélité d'appartenance. 11 % des adhérents CSC votaient Agalev (Ecologistes), 10,5 % pour le SP, 10 % pour le Vlaams Blok (Indépendantistes), 9,2 % pour le PVV (droite), 8,5 % pour la VU (extrême droite). Les adhérents FGTB votaient à 14,5 % pour le Vlams Blok.

Autriche

Le pacte de stabilité, renouveau du partenariat économique et social ?

Comme les autres pays de l'OCDE l'Autriche a connu la récession économique en 1993 avec un recul du PIB de 0,7 %. Ces difficultés économiques ont porté le taux de chômage à un niveau record pour ce pays, même si en comparaison il apparaît relativement modéré : 6,8 % à la fin de l'année 1993 (1). Ce chiffre correspond à une hausse de 15 % du nombre des chômeurs en un an. Ajoutons que l'Autriche n'avait pas connu un tel taux de chômage depuis le début des années 1950. C'est dans le contexte de cette conjoncture économique déprimée qu'il faut analyser la signature d'un « pacte de stabilité » en octobre 1993.

Le pacte de stabilité d'octobre 1993

Cet accord correspond bien à la caractérisation que l'on peut faire des pactes sociaux. La première raison est qu'il implique l'ensemble des acteurs sociaux : les représentants des salariés (en l'occurrence le syndicat unique ÖGB et la Chambre des travailleurs), le patronat (en l'occurrence la Chambre du commerce et de l'industrie et l'Association des industriels autrichiens), l'Etat fédéral, les Länder, les communes et la Banque nationale autrichienne. La seconde raison est qu'il s'agit d'un compromis macro-économique reposant sur une logique d'échange entre la modération salariale du côté syndical et la stabilité des prix du côté patronal, de l'Etat et des différentes collectivités territoriales (pour ces derniers sous la forme de la stabilisation de la fiscalité indirecte).

Cet accord porte le nom de pacte de stabilité parce que dans son contenu (2) il a pour objectif prioritaire la « garantie de la compétitivité internationale de l'économie autrichienne ». Pour cela les principaux instruments mobilisés sont la stabilité des prix et des revenus, le soutien conjoncturel à l'activité, la limitation du déficit budgétaire et le maintien de la politique de monnaie forte.

La stabilisation des prix et des salaires est au cœur du pacte. L'accent est mis tout particulièrement sur le fait que les augmentations salariales dans le cadre des négociations collectives (qui ont lieu branche par branche chaque automne) ne devront pas dépasser le taux d'inflation ; autrement dit seule la stabilité du salaire réel est garantie. En contrepartie les entreprises devront faire un effort de modération sur les prix. Du côté des pouvoirs publics (Etat fédéral, Länder et communes) plusieurs types d'engagements sont pris :

– pour toutes les nouvelles réglementations environnementales il devra être tenu compte de leur effet sur les prix ;

– la stabilité de la tarification de l'électricité ;

– la limitation de la hausse de la taxe sur l'essence ;

– l'absence de création de nouvelles taxes et d'augmentations de la fiscalité indirecte en 1994, exceptées les mesures prévues dans la réforme fiscale de 1993.

Le pacte prévoit également que l'Etat fédéral accroîtra les ressources budgétaires des Länder et des communes afin qu'ils puissent prendre des mesures de soutien à l'activité économique et augmenter leurs dépenses d'investissement.

Le pacte de stabilité d'octobre 1993 est à mettre en relation avec deux autres accords intervenus peu de temps auparavant. Le premier se situe dans le champ de la négociation collective. Il s'agit de l'accord salarial signé dans la métallurgie qui prévoit pour 1994 des hausses de salaires égales au taux d'inflation anticipé : 2,8 % (excepté pour les salaires les plus bas

(1) Pour les pays de l'OCDE (Europe) ce taux est de 10,7 % en 1993.

(2) Il est reproduit dans *ÖGB Nachrichtendienst;* n° 2716, 28/10/1993, pp. 1-3.

qui eux augmenteront de 3,8 %). C'est par cet accord, dans une des principales branches économiques, que l'ÖGB a voulu faire la preuve de son souci de contribuer à la stabilisation économique et à la préservation de la compétitivité des entreprises autrichiennes. Ajoutons que de la même façon les négociations collectives dans la fonction publique, menées peu après la signature du pacte ont abouti à des hausses de salaires de 2,55 %, inférieures au taux d'inflation.

Le deuxième accord est politique : il s'agit de l'adoption du budget 1994 qui, malgré le souci de limitation du déficit, prévoit le financement de nouvelles prestations sociales, en particulier de la seconde année de congé parental. De la même façon la mise en œuvre de l'assurance dépendance pour les soins des personnes âgées s'intègre dans l'échange : l'effort sur les salaires a pour contrepartie la garantie des prestations sociales, voire dans certains cas leur extension.

Un pacte de compétitivité tourné vers l'intégration à l'Union Européenne

En apparence ce pacte de stabilité s'inscrit pleinement dans la logique de l'échange sous-tendant le fonctionnement du « partenariat économique et social » autrichien depuis les années 1950 (1). Le syndicalisme autrichien s'est engagé dès cette période dans une stratégie de modération salariale et de préservation de la paix sociale, afin de permettre la stabilité des prix en échange de la garantie du plein-emploi. La stabilité des prix et des salaires était négociée au sein de l'institution nodale du système néo-corporatiste autrichien : la Commission paritaire pour les prix et les salaires.

Si l'on retrouve au cœur du pacte d'octobre 1993 le double souci de stabilité des prix et des salaires, il y manque toutefois de façon nette le volet emploi. Même si le souci de lutter contre le chômage y est mentionné, les mesures de soutien à l'activité par les dépenses des Länder et des communes ne sont pas détaillées. Il s'agit là d'une différence majeure avec l'échange politique fondant les rapports tripartites entre syndicalisme, patronat et Etat jusqu'au milieu des années 1980. Le soutien à l'emploi était notamment assuré par l'importance du secteur industriel nationalisé. Or ce secteur a connu d'importantes restructurations (et un début de privatisation) (2) du fait de la dégradation de la situation financière de nombreuses entreprises. Elles se sont traduites notamment par des pertes d'emploi. Ainsi à la suite du second choc pétrolier les difficultés budgétaires ont réduit le soutien public à l'emploi, ce qui a conduit à une augmentation significative d'un taux de chômage resté très bas jusqu'alors.

De même la question de la flexibilisation et de la réduction du temps de travail n'est pas abordée dans le texte alors qu'elle fait à la même période l'objet d'un vaste débat entre partenaires sociaux. Ils sont notamment d'accord sur le principe de l'annualisation du temps de travail permettant d'accroître l'utilisation des équipements et de diminuer le nombre d'heures payées comme heures supplémentaires. Par contre la question de la réduction du temps de travail fait l'objet d'importantes dissensions : l'ÖGB demande le passage aux 35 heures hebdomadaires sans diminution de salaire, ce qui est clairement refusé par la Chambre du Commerce (3).

Dans le pacte la question de l'emploi est surtout abordée par le biais de la compétitivité. Le discours qui sous-tend le texte est que seule la préservation de la compétitivité internationale des entreprises autrichiennes permettra de réduire le chômage. La stabilisation garantie par les partenaires sociaux doit donner à l'Autriche des avantages comparatifs en termes de compétitivité.

Cette argumentation économique, différant de la logique keynésienne de l'austro-corporatisme, fonde l'accord entre partenaires sociaux. Elle s'inscrit pleinement dans la politique d'intégration européenne. Cette perspective est clairement mentionnée dans le pacte. Par là, l'accord entre partenaires sociaux sur la politique européenne (4) peut s'interpréter comme une extension du pacte de stabilité. En particulier du côté syndical, le soutien aux objectifs de l'intégration économique et monétaire est lié à des contreparties en termes de prestations sociales et de préservation de positions institutionnelles. Dans les deux cas, l'accord implique tous les acteurs sociaux ; il a une dimension macro-économique et sociale ; enfin il repose explicitement sur un échange entre les différents partenai-

(1) Cf. P. Hassenteufel « Le partenariat économique et social autrichien », *La revue de l'IRES*, n° 2, hiver 1990.
(2) Cf. « Autriche : l'évolution du secteur nationalisé », *Chronique internationale*, n° 2, janvier 1990.
(3) Sur ce débat on peut se reporter à « Autriche : négociations sur le temps de travail : divergences entre partenaires sociaux », *Chronique internationale*, n° 12, sept. 1991.
(4) Cf. « Autriche : consensus social sur l'intégration à l'Union Européenne », *Chronique internationale*, n° 29, juin 1994.

res (1). Et les objectifs affirmés dans le pacte – modération salariale, inflation faible, réduction du déficit budgétaire, monnaie forte – sont à relier au traité de Maastricht. Le gouvernement autrichien entrant à cette période dans la phase décisive de la négociation de son intégration européenne voulait faire la preuve de la conformité de sa situation économique avec les objectifs de l'Union économique et monétaire.

D'un corporatisme de la demande à un corporatisme de l'offre ?

Le pacte de stabilité, tout comme le soutien sans faille des partenaires sociaux à la politique d'intégration européenne du gouvernement, amènent à s'interroger sur la vitalité du partenariat économique et social. A la fin des années 1980 le système néo-corporatiste autrichien était confronté à une « crise » comprenant quatre dimensions. En premier lieu la libéralisation de l'économie autrichienne remettait en cause le contrôle des prix, au centre du système. En second lieu la crise du secteur nationalisé conduisait à l'abandon du plein emploi, autre terme central de l'échange au cœur du compromis social autrichien. De plus cette crise affaiblissait le principal pilier du système, le syndicat de salariés ÖGB pour qui les industries nationalisées représentait le principal bastion. En troisième lieu le partenariat économique et social connaissait une remise en cause publique du fait de son déficit de légitimité démocratique. En particulier étaient dénoncés le manque de transparence du système (les négociations entre partenaires sociaux se déroulant le plus souvent sur le mode informel, sans débat public élargi) et l'existence d'institutions à adhésion obligatoire : les Chambres des travailleurs du côté des salariés et les Chambres du commerce et de l'industrie du côté patronal. Enfin mentionnons la dimension politique de la crise. Le partenariat économique et social reposait aussi sur le système de la double parité : entre représentants des salariés et du patronat et entre les deux partis dominants : le parti social-démocrate SPÖ et le parti démocrate-chrétien ÖVP. Or, aux élections législatives de 1990 notamment, la domination des deux grands partis est de façon croissante contestée par la montée en puissance des écologistes et du parti libéral-populiste FPÖ, tous deux critiquant de façon virulente le fonctionnement de l'austro-corporatisme (2).

Aujourd'hui cette « crise » du partenariat économique et social paraît moins aiguë. Notons tout d'abord que sur le plan politique, la grande coalition entre le SPÖ et l'ÖVP apparaît consolidée et sera, selon toute vraisemblance, reconduite après les élections législatives de l'automne 1994. Le principal élément de consensus entre les deux partis est la politique européenne largement approuvée par les électeurs comme l'a montré la nette victoire du « oui » au référendum en juin 1994 sur l'entrée dans l'Union Européenne. De plus le FPÖ de Jörg Haider apparaît en perte de vitesse.

On peut également souligner que l'adoption de la loi sur la Chambre des travailleurs de 1992 visait à donner une plus grande légitimité démocratique à ces institutions en simplifiant le système électoral et en accroissant la transparence de leur fonctionnement. A cet égard le taux de participation (en baisse constante) aux élections pour ces chambres en octobre 1994 sera un indicateur intéressant de la perception de cette réforme.

Sur le plan économique, le partenariat économique et social s'est progressivement transformé pour s'adapter aux nouvelles données, en particulier la perte du contrôle sur les prix et l'abandon du plein emploi. Ainsi le pacte de stabilité vise plus à jouer un rôle d'affichage qu'à peser directement sur le taux d'inflation. On est en quelque sorte passé d'un « corporatisme de la demande », dans une logique keynésienne, à un « corporatisme de l'offre » orienté vers la compétitivité des entreprises autrichiennes (3). Comme le montrent le pacte de stabilité et le débat sur l'intégration européenne, les discussions entre partenaires sociaux visent avant tout cet objectif. On peut en donner d'autres signes : ainsi l'accord entre partenaires sociaux de 1992 (4) et la transformation de la sous-commission des prix au sein de la Commission paritaire. Celle-ci est devenue un lieu de discussion sur la conjoncture économique et d'observation des différentes branches d'activité afin de repérer les distorsions de concurrence. Le thème de l'adaptation par la flexibilité est au centre du texte de novembre 1992 redéfinissant les fonctions du partenariat économique et social. Si les buts traditionnels sont réaffirmés (augmentation du revenu national, plein emploi, sta-

(1) Un dernier exemple en est l'accord intervenu en juillet 1994 sur le financement des chambres du commerce et de l'industrie, afin de compenser les pertes de recettes liées à l'entrée dans l'Union Européenne. En effet les taxes à l'exportation que percevaient les chambres ne pouvaient plus être maintenues du fait du traité d'adhésion.

(2) Cf. P. Hassenteufel « Critique de la représentation et appel au peuple : le populisme en Autriche », *Politix*, n° 10, 1er trimestre 1991.

(3) Cf. E. Talos (ed) « Sozialpartnerschaft-Kontinuität und Wandel eines Modells », Vienne : Verlag für Gesellschaftskritik, 1993.

(4) Il est reproduit dans *Wirtschaft und Gesellschaft*, n° 3/1993.

bilité des prix) l'accent est mis sur l'insertion de l'économie autrichienne dans la division internationale du travail et l'accroissement de la compétitivité par l'investissement, la recherche et l'amélioration de la qualité de la production.

Les partenaires sociaux se sont donc progressivement adaptés à l'ouverture croissante de l'économie autrichienne. Cette stratégie est pour l'instant payante comme en témoigne la reprise de la croissance actuelle (pour 1994 elle est estimée à 2,5 %), surtout fondée sur la hausse des exportations, et la baisse du chômage (6,4 % en juin 1994). Mais à moyen terme la pérennité de la régulation néo-corporatiste repose sur la réussite de l'intégration européenne de l'Autriche. C'est le pari central fait par les représentants des salariés et du patronat.

Patrick Hassenteufel

Sources : *Arbeit und Wirtschaft, Der Österreich Bericht, Der Standard, ÖGB-Nachrichtendienst, Wirtschaft und Gesellschaft.*

Allemagne

Le pacte social « autonome »

La chute du mur de Berlin et l'unification des deux Etats allemands ont profondément changé le cadre d'action des acteurs politiques et sociaux allemands. La difficile intégration et restructuration de l'économie est-allemande, les incertitudes qui pèsent sur la cohésion sociale placent les acteurs collectifs devant des difficultés lourdes et « partagées ». La dynamique de destruction de l'emploi industriel ouest-allemand dans la récession du début des années 90 constitue un enjeu supplémentaire. Terrain propice pour la conclusion d'un « pacte social » ?

La dichotomie persistante des deux réalités sociales coexistant à l'intérieur de l'Allemagne unifiée engendre des phénomènes de crise et un agenda de résolution des problèmes distincts. Si les mêmes acteurs doivent ainsi intervenir simultanément sur deux fronts, le rapprochement des deux parties éclatées censées faire unité en constitue un troisième.

Les contraintes économiques

L'intégration ultra-rapide de l'économie est-allemande dans les circuits économiques et monétaires occidentaux réalisée à marche forcée par le chancelier Kohl en 1990 (contre l'avis des syndicats, mais aussi des économistes de la Bundesbank) laisse un héritage lourd. L'ouverture sans transition sur les marchés mondiaux d'une économie peu compétitive, aux structures vétustes, s'inscrivant dans un environnement excessivement pollué, s'est traduite par une chute brutale de la productivité, du capital investi, de l'emploi. Le tissu industriel s'est rapidement désagrégé ; la désertification de régions entières en a été la conséquence. Les 9,9 millions de salariés de l'année 1989 ont vu disparaître 3,7 millions d'emplois à la fin 1993. La liste des problèmes à résoudre est donc nécessairement longue : elle inclut l'assainissement de l'appareil productif, la promotion de l'investissement, la création des infrastructures, la préservation d'une capacité de formation professionnelle, le soutien à l'emploi, l'augmentation progressive du niveau de vie de la population, la couverture sociale, la représentation des salariés, ...

Le financement de la reconstruction économique de l'ex-RDA n'est pas le moindre des problèmes auxquels se trouve confrontée aujourd'hui la société ouest-allemande. Le budget consacré à l'unification est à l'origine d'un endettement important de l'Etat. Les sommes « transférées » dans les régions de l'Allemagne de l'Est atteignent 130 milliards de marks (400 milliards de francs) en 1993 et probablement autant en 1994. La question des contributions de « solidarité » de la population ouest-allemande est dès lors posée ; au centre des solutions préconisées et/ou d'ores et déjà adoptées se trouvent l'augmentation des impôts et la modération salariale. Mais des problèmes endogènes viennent s'ajouter dans l'ex-RFA aux difficultés « importées ». Sous l'effet de la récession la plus sévère depuis la dernière guerre, la production industrielle a baissé, les marges bénéficiaires se sont réduites, des centaines de milliers d'emplois ont été détruits, le chômage des salariés qualifiés plus que celui des non qualifiés a rapidement et considérable-

ment augmenté. De la reprise qui s'annonce ne sont guère attendues des solutions structurelles pour l'emploi : les gains de productivité induits par des progrès technologiques et de nouveaux modes d'organisation du travail et de la production annoncent une croissance sans emplois. Aussi le taux de chômage pourrait-il se maintenir selon l'avis des experts autour de 10 % dans les dix à quinze ans à venir.

Pactes sociaux et concertation tripartite en Allemagne

Cette situation riche en symptômes de crise et en incertitudes ouvre-t-elle un terrain de « coopération » entre les acteurs ? Une longue pratique du dialogue social pourrait les y prédestiner ; mais celle-ci se fonde moins que l'on a coutume de le penser sur des expériences significatives de concertation macro-économique/sociale.

Certes, le syndicalisme allemand a pour ambition historique de peser sur l'organisation de la vie économique. Il a toujours entendu veiller à ce que la propriété privée des moyens de production n'exclue pas les salariés du partage des richesses et ne fasse pas obstacle à un développement vertueux des forces et technologies productives, garantissant l'emploi et le bien-être de tous. Le concept de la cogestion économique revendiqué par le syndicalisme allemand d'avant et d'après-guerre incarne le plus directement cette ambition : le représentant collectif des salariés devait être présent à tous les niveaux de la vie économique, des plus décentralisées aux plus agrégés, pour agir sur les choix économiques et leur articulation. L'intervention aux niveaux macro-économique et macro-sectoriels constituait de ce point de vue un enjeu particulièrement important puisqu'elle était censée orienter dans un sens globalement favorable aux salariés les politiques d'investissement, d'innovation technologique, de restructuration sectorielle, d'emploi etc.

Il est bien connu que cette ambition n'a jamais été satisfaite et que les possibilités d'intervention économique des salariés sont restées limitées, par la volonté des employeurs et des gouvernements chrétiens et sociaux-démocrates, aux niveaux micro-économiques : l'établissement et l'entreprise. Les propensions « coopératives » souvent attribuées à tort ou à raison au syndicalisme allemand se trouvent donc quelque peu relativisées par l'absence, sur longue période, de structures de concertation et d'échange dans lesquelles aurait pu se couler cette coopération (1).

L'expérience de l'Action concertée

La forme de concertation tripartite la plus explicite et la plus médiatisée a été « l'Action concertée » (*Konzertierte Aktion*) instituée en 1967, aux temps de la Grande coalition CDU-SPD par le ministre social-démocrate de l'Economie, Karl Schiller. Elle devait réunir un cercle restreint (mais de fait rapidement élargi) de responsables politiques, syndicaux et patronaux pour débattre des moyens de sortie de la récession via la mise en œuvre d'une politique économique d'inspiration keynésienne. Dans un échange informel mais contraignant devaient être fixés les lignes directrices pour les augmentations salariales (modérées), le cadre général des politiques économiques et sociales privées et publiques. Si la participation même du DGB à « l'Action concertée » a été discutée de façon controversée, les observateurs sont unanimes quant à l'évaluation des résultats. La recherche s'accorde pour constater l'essoufflement rapide sinon quasi-immédiat de la structure (2) ; les réunions poursuivies jusqu'en 1977 (3) ont vite cessé de produire des engagements contraignants. L'effet sur les négociations salariales placées sous l'autorité des syndicats de branche semble également avoir été très modeste.

L'Action concertée a donné lieu à un débat sur « l'incorporation » des syndicats dans l'Etat par des formes d'échange (néo)corporatiste (4). Leur demande de formes de cogestion macro-économique et leur participation à des commissions de réflexion plus ou moins structurées sur la modernisation/restructuration sectorielles et régionales ont été interprétées dans

(1) Fritz W. Scharpf, co-auteur du programme de long terme du SPD (1975-1985), insiste sur la différence fondamentale qui sépare de ce point de vue l'expérience allemande de l'expérience autrichienne. « En RFA, 'l'Action concertée' n'a jamais eu la moindre chance d'évoluer vers un équivalent fonctionnel de la 'Commission paritaire' ; la revendication syndicale d'institution de Conseils économiques et sociaux n'a même pas été soutenue sérieusement par les sociaux-démocrates. La cogestion est restée confinée au niveau de l'établissement et, au mieux, de l'entreprise et n'est donc pas en mesure de remplir la fonction d'un partenariat social macro-économique à l'autrichienne. » Scharpf 1987, p. 228.

(2) Armingeon 1988, Schönhoven 1987, Markovits 1986, Scharpf 1987.

(3) Le DGB s'est retiré de l'Action concertée en 1977 en réponse à une plainte patronale devant la Cour constitutionnelle contestant la loi sur la codétermination de 1976.

(4) Esser/Fach 1981, Rehfeldt 1984, Kastendiek et al. 1986.

le même sens. La faible conflictualité, l'acceptation fondamentale par les syndicats du DGB des contraintes de compétitivité économique et d'innovation technologique permanente ont servi d'appui à une théorie mettant en exergue la stratégie « institutionnaliste » du syndicalisme allemand. Celui-ci, selon cette analyse, ne répond pas seulement à des offres de coopération qui lui sont faites ; « les syndicats eux-mêmes demandent, ou investissent sciemment, des structures de coopération parce qu'ils les perçoivent comme des moyens de promouvoir leurs objectifs politiques » (1). Dans cette approche, la mobilisation sociale a peu de place et les syndicats semblent avoir plus à perdre qu'à gagner d'une stratégie de confrontation.

Retour du conflit salarial ?

Cette analyse a été quelque peu mise à mal par les évolutions ultérieures. Les politiques plus éloignées des desiderata syndicaux (fin de la coalition social-démocrate-libérale) ou cherchant délibérément à restreindre l'influence syndicale (le premier gouvernement Kohl) et plus fondamentalement l'expérience de la crise structurelle de l'emploi sous le signe de la récession et de l'innovation technologique ont amené les organisations syndicales à adopter une attitude plus distanciée à l'égard de la sphère politique. Il ne s'agissait pas uniquement d'une adaptation (défensive) à un contexte changé. Contre les attentes, le syndicalisme allemand s'est montré plutôt bien en mesure de redéfinir ses objectifs stratégiques en comptant « sur ses propres forces », c'est-à-dire pour une partie essentielle sur la mobilisation et le soutien des salariés représentés. La bataille d'IG Metall sur l'introduction de la semaine de 35 heures servait en même temps à souligner l'autonomie de l'acteur syndical à l'égard de ses interlocuteurs politiques et patronaux. Il s'est avéré que les syndicats avaient plus à gagner qu'à perdre de la « non incorporation ». Le rôle du conflit dans la confrontation sociale allemande n'a pas été démenti depuis : maniée avec prudence et circonspection dans le cadre des négociations de branche, se réduisant généralement à la menace de grève (organisation de votes parmi les syndiqués en faveur d'un conflit du travail ; grèves d'avertissement largement suivies ...), l'annonce du conflit salarial sert à mettre en exergue-la cohésion du camp salarial ... et, partant, le rôle incontournable de l'acteur syndical dans la préservation de la cohésion sociale.

La redéfinition des objectifs stratégiques au détriment en quelque sorte des aspirations cogestionnaires traduit cependant aussi une inflexion progressive de la lecture du progrès technologique : les crises de l'emploi et écologique en ont profondément déstabilisé les analyses optimistes antérieures. Celles-ci portaient un jugement globalement positif sur le principe même de la modernisation permanente des forces productives, estimées socialement maîtrisables sous le regard vigilant des organisations représentatives des salariés.

Le projet de pacte de solidarité

Ce n'est que dans les turbulences de l'unification allemande que renaît l'idée d'un pacte social. En automne 1992, le chancelier Kohl invite les acteurs publics (partis politiques, régions, communes ...), le patronat et les syndicats à l'élaboration d'un « pacte de solidarité » pour mener à bien la réunification. Les syndicats répondent favorablement à l'appel, parfois contre l'avis des militants. Un débat parfois houleux est mené au congrès d'IG Metall en octobre 1992 durant lequel le président du syndicat, F. Steinkühler, met dans la balance tout le poids de sa personne et de sa fonction : « Qui a besoin du pacte de solidarité ? A l'Est, les entreprises s'effondrent sous nos yeux, le chômage règne, personne ne pense à investir, l'extrémisme de droite se répand et avec lui la résignation née de l'absence de perspectives. Les employeurs, ont-ils besoin d'un pacte de solidarité ? Ils peuvent très bien s'accommoder des conditions actuelles. (...) C'est nous qui avons besoin d'un pacte de solidarité, qui devons le réclamer au gouvernement ». Pour Steinkühler, la référence abstraite à l'antagonisme des classes est insuffisante pour justifier le retrait syndical de ce débat. Ses compétences dans la négociation collective et la gestion du conflit salarial ne confèrent pas au syndicat le poids nécessaire pour imposer ses propositions sur la reconstruction économique de l'ex-RDA (2). Les syndicats ont donc besoin d'entretenir un échange avec les représentants du pouvoir politique sur la stimulation de la productivité, des investis-

(1) Kastendiek et al. 1986, p. 262.

(2) A plusieurs reprises, IG Metall a rendu publiques ses propositions concernant entre autres l'institution de sociétés d'emploi et de qualification, la reconversion des entreprises en voie de privatisation, la restructuration économique régionale et sectorielle.

sements, de l'emploi ... Succomber à la tentation d'y renoncer équivaudrait à « surestimer notre propre rôle dans la société ».

Mais ce pacte de solidarité ne va pas se réaliser sous la forme initialement envisagée. Les syndicats finissent par adopter une position d'observation critique et essentiellement négative. Les attaques menées au même moment par les employeurs et des membres du gouvernement contre les politiques syndicales salariales, la demande d'assouplissement des conventions collectives (1) sont autant d'obstacles à la concertation. Entre la concertation macro-économique et la préservation de leur capacité normative dans le champ professionnel, les syndicats ont vite fait leur choix. Le pacte de solidarité finalement adopté en mars 1993 se réduit à un compromis entre le gouvernement, les Länder et les partis politiques. Il prévoit essentiellement des augmentations d'impôts et des économies budgétaires. Le SPD obtient que le gouvernement renonce à certaines réductions des dépenses sociales ; il abandonne à son tour l'idée d'une « contribution pour l'emploi » imposée aux fonctionnaires, indépendants et professions libérales non soumis aux cotisations sociales.

Les syndicats continuent de faire entendre leurs propositions dans des commissions ad hoc et des structures « de dialogue » avec des acteurs divers qui ne visent pas des compromis formalisés. Une récente déclaration d'IG Metall et de son homologue patronal Gesamtmetall constitue elle aussi une contribution davantage démonstrative qu'opérationnelle (et encore moins contraignante) au débat. IG Metall et Gesamtmetall présentent en avril 1994 un texte commun intitulé « Pour la compétitivité économique et l'emploi ». Ils y préconisent l'institution d'une prime à l'investissement (à laquelle le gouvernement reste fermement opposé), le renforcement de la politique active de l'emploi accompagné de certaines modifications des modes de financement diminuant les charges imposées aux entreprises et aux salariés, ainsi que la mise en place d'une commission appelée « dialogue sur l'avenir » dans laquelle l'Etat, les entreprises, les syndicats et la société civile débattraient des perspectives d'évolution technologique et industrielle.

Echange politique et autonomie contractuelle

On peut s'interroger sur l'absence d'arrangement tripartite dans le cas allemand, arrangement pour lequel deux conditions importantes semblent a priori réunies. On est, d'une part, en présence d'un acteur syndical puissant et structuré ayant autorité sur ses membres et qui est donc théoriquement en mesure de s'engager dans une stratégie d'échange politique visant à obtenir des concessions du gouvernement « en échange du maintien de la cohésion sociale » (2). D'autre part, les enjeux justifiant un pacte social sont analysés dans des termes relativement convergents par les acteurs professionnels et politiques en présence, comme le montre l'intervention citée de l'ancien président d'IG Metall, F. Steinkühler.

La théorie de l'échange politique développée par A. Pizzorno décrit ce dernier comme un troisième niveau d'échange après l'échange individuel travail-salaire et la négociation collective. Il est important de voir que, dans l'analyse même de Pizzorno, la stratégie d'échange politique qui généralement implique l'Etat comme interlocuteur n'est pas conçue comme une stratégie alternative aux (ou exclusive des) stratégies contractuelles dans le domaine de l'organisation des marchés du travail : les deux démarches cohabitent et s'articulent. Mais cette articulation même n'est pas sans poser problème voire sans introduire des éléments de dysfonctionnement et de déstabilisation dans les systèmes de relations professionnelles. Car les modes de formation de la légitimité syndicale à intervenir sur ces deux terrains (le socio-professionnel, le politique) ne sont pas du tout les mêmes. Si la légitimité d'engager des négociations dans le champ professionnel doit toujours être confirmée à l'acteur syndical par les groupes adhérents – sous peine de voir déstabilisée sa position par une « crise de représentation » – la légitimité sur le terrain politique est d'emblée plus incertaine et l'autonomie plus faible. Le syndicat y est en concurrence avec d'autres acteurs (partis politiques, etc.) et peut facilement se voir contesté par des groupes identitaires dont le contrôle lui échappe davantage sur ce terrain que sur celui de la représentation professionnelle.

Le décalage entre légitimité professionnelle et légitimité d'intervention politique est bien visible dans le cas allemand. Historiquement, la légitimité d'action politique est faible ; elle a été réclamée (sous la forme

(1) Cf. « Les augmentations salariales et l'économie allemande », *Chronique Internationale*, 15, mars 1992.

(2) Pizzorno 1978, p. 279.

de la cogestion macro-économique) et refusée. La dimension professionnelle par contre structure profondément la société allemande ; le syndicalisme en est devenu un élément porteur. Dans cette constellation le risque de l'échange politique consiste à avoir plus à « payer » en termes de capacité d'intervention dans le champ professionnel qu'il n'est possible d'obtenir en termes de « gains de pouvoir » sur le plan politique (1).

Aussi les syndicats, face à l'offre de « pacte de solidarité » qui leur a été adressée, ont-ils retenu avant tout les pressions qui l'accompagnaient et qui visaient des concessions salariales, l'ouverture de l'éventail des salaires, la dépossession des fédérations professionnelles de pouvoirs contractuels en faveur des acteurs d'entreprise, l'introduction de clauses d'ouverture dans les conventions de branche ... Sans être en désaccord fondamental sur l'analyse globale de la situation économique et sociale, ils ont mis dans la balance leur capacité conflictuelle, faisant un usage relativement intense de la grève, pratiquée ou annoncée. L'enjeu en était moins les revendications immédiates que la sauvegarde des compétences normatives syndicales via la préservation du caractère contraignant de la convention collective de branche.

Des grèves ont été préparées (sidérurgie, début 1992) ou menées (fonction publique, mai 1992) pour des écarts entre les propositions et les revendications d'augmentations salariales inférieurs à 1 point. L'enjeu était symbolique, ou politique : il s'agissait pour les syndicats de prévenir le « tournant de la politique contractuelle » qu'appelaient de leur vœux les employeurs et le gouvernement. Au printemps 1993 a eu lieu une grève importante dans la métallurgie et la sidérurgie est-allemandes pour obtenir la réinstitution d'une convention collective portant sur la réalisation de la parité salariale dans les deux parties de l'Allemagne. Le compromis final a montré que les syndicats ne s'opposaient pas vraiment à une révision du calendrier d'alignement salarial mais étaient fermement décidés à combattre toute velléité de mise en cause unilatérale des normes négociées par eux.(2).

Relativement victorieux sur le plan de la défense de l'autonomie contractuelle, les syndicats n'avaient pas pour autant résolu la question du « pacte de solidarité ». On a vu que fondamentalement ils le jugeaient nécessaire. Face à l'effondrement de l'emploi, à la prolifération des phénomènes d'exclusion et à l'émergence d'un risque de rupture sociale, les critiques formulées à l'égard des politiques économiques, fiscales et d'emploi de l'Etat et des stratégies productives des entreprises constituaient une réponse trop partielle pour être convaincante. Les syndicats, IG Metall en tête, cherchaient donc à être les artisans d'un pacte sur leur propre terrain. D'une certaine manière il s'agissait de renouveler le pacte avec la base, rapprochant la frange la plus protégée de l'idée du « partage », instituant des mécanismes de protection pour la partie fragilisée. S'il impliquait des sacrifices, ce pacte devait aussi peser suffisamment lourd pour influer sur les termes de la négociation sociale et relégitimer de la sorte le représentant collectif des salariés. Expérimenté avec l'accord Volkswagen de novembre 1993 (3), élargi par la convention collective de la métallurgie de mars 1994 (4) le pacte implicite syndicats-patronat comportait pour les syndicats une concession majeure – des baisses de salaires, et donc l'abandon temporaire de l'objectif sacro-saint du maintien du pouvoir d'achat – en échange d'un droit de regard réel (mais à l'impact global incertain) sur l'évolution de l'emploi dans les entreprises.

L'échange emplois-salaires : pacte social et pacte avec les adhérents

Le caractère original du pacte réside dans l'échange emploi-salaire via la réduction du temps de travail. Le principe même en avait catégoriquement été rejeté auparavant tant par les syndicats que par les associations d'employeurs. Les syndicats y étaient hostiles parce qu'ils défendent traditionnellement une politique des salaires élevés (« les travailleurs qualifiés doivent être payés en conséquence », selon la formule de l'actuel président d'IG Metall, K. Zwickel) et le

(1) Offe (1981) souligne que les arrangements corporatistes exercent des contraintes plus fortes sur l'acteur syndical que sur son homologue patronal. La solution (toute théorique) pourrait consister à renforcer le rôle syndical dans les structures de décision économiques afin « d'égaliser » les contraintes (ce qui priverait par exemple les entrepreneurs de leur droit de ne pas investir).

(2) Cf. « Allemagne : négociations '92, sous le signe de la grève », *Chronique Internationale*, 16, mai 1992 ; « Le vrai-faux enjeu de la progression salariale des métallos est-allemands », *Chronique Internationale*, 22, mai 1993 ; « Le modèle allemand et la grève », *Chronique Internationale*, 23, juillet 1993.

(3) « L'emploi d'abord : la semaine de 4 jours chez Volkswagen », *Chronique Internationale*, 26, janvier 1994.

(4) « Sacrifices salariaux : les syndicats à l'épreuve du sous-emploi », *Chronique Internationale*, 27, mars 1994.

principe de la participation des salariés aux gains de productivité ; les employeurs de leur côté avaient toujours nié que la réduction du temps de travail agisse positivement sur l'emploi (1).

Ce sont donc les enjeux sociaux et représentatifs d'abord, et l'assurance d'engagements contraignants de part et d'autre ensuite, qui ont amené les acteurs professionnels à inscrire un nouvel arrangement dans les conventions collectives (2). Dans le cas de Volkswagen, la direction s'est engagée à préserver 30 000 emplois en échange d'une réduction des coûts salariaux de 20 %, réalisée à travers l'introduction de la semaine de 4 jours (réduction de la semaine de travail de 36 à 28,8 heures). La convention lui interdit de recourir aux licenciements économiques pendant deux ans. L'ensemble des salariés (y compris le management) est concerné par les réductions de salaire et d'horaires. Par un jeu compliqué de déplacements d'avantages acquis (primes) et d'anticipation d'augmentations salariales futures, IG Metall a pu obtenir que le salaire mensuel brut garde la même valeur nominale, les sacrifices concernant essentiellement les primes et les treizième/quatorzième mensualités du salaire. Les pertes de salaires s'élèvent dans le cas de Volkswagen à 12 % environ du salaire annuel.

A l'évidence, l'exemple de l'accord Volkswagen ne pouvait être étendu mécaniquement au secteur de la métallurgie, la convention de branche couvrant des entreprises aux situations salariales et économiques contrastées. Les salaires versés par Volkswagen sont significativement supérieurs à la moyenne de ceux de la branche. La solution consistait d'une part à freiner la progression des salaires dans l'immédiat (par un gel des salaires de quelques mois suivi d'augmentations fort contenues), et d'ouvrir, d'autre part et pour la première fois, la convention de branche à des accords volontaires au niveau des établissements. La convention de la métallurgie donne la possibilité aux acteurs à ce niveau de réduire la durée du travail de 36 heures actuellement jusqu'à 30 heures par semaine (mais non pas de la prolonger de façon symétrique à 40 heures comme l'avaient souhaité les employeurs). Deux cas de figure sont envisagés : quand la réduction du temps de travail s'applique à tous les salariés de l'établissement, ceux-ci ne bénéficieront d'aucune compensation salariale, mais seront à l'abri des licenciements économiques. Si une partie des salariés seulement est concernée par les réductions des horaires, une compensation salariale partielle sera versée et il n'y aura pas d'interdiction de licenciement. Investis de compétences négociatrices nouvelles, les acteurs au niveau de l'établissement restent « encadrés » par la convention de branche. Il n'y a pas de possibilité de contrainte d'une partie sur l'autre – aucun système d'arbitrage n'est institué comme il en existe par ailleurs pour la négociation des accords d'établissement – de sorte qu'il n'y aura pas de réduction de la durée du travail en cas de désaccord entre les acteurs.

Adelheid Hege

Références bibliographiques

Klaus Armingeon (1988) *Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950-1985*, Frankfurt/New York : Campus.

Josef Esser, Wolfgang Fach (1981), « Korporatistische Krisenregulierung im Modell Deutschland » in U. von Alemamnn, *Neokorporatismus*, Frankfurt/New York : Campus.

Hans Kastendiek, Hella Kastendiek, Hugo Reister (1986), « Institutional Strategies for Trade Union Participation : an Assessment of the Incorporation Thesis », in Otto Jacobi et al (ed), *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, London : Croom Helm.

Andrei S. Markovits (1986) *The politics of the West German trade unions : strategies of class and interest representation in growth and crisis*, Cambridge University Press.

Claus Offe (1981), « The attribution of public status to interest groups : observations on the West German case », in Berger (ed), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.

Alessandro Pizzorno (1978), « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », in C. Crouch, A. Pizzorno (ed), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, London : MacMillan.

Udo Rehfeldt (1984), « Pratiques néo-corporatistes en Europe », *Cahiers du CRMSI*, n° 6.

Fritz W. Scharpf (1987), *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/New York : Campus.

Klaus Schönhoven (1987) *Die deutschen Gewerkschaften*, Frankfurt : Suhrkamp.

(1) L'introduction progressive de la semaine de 35 heures dans la métallurgie à partir de 1985 a donné lieu à des évaluations très contrastées du côté patronal et syndical. En été 1994, l'association patronale Gesamtmetall estime que la nouvelle convention collective de la branche pourrait sauvegarder 50 000 emplois.

(2) Dans le cas de Volkswagen, il s'agit d'une convention collective d'entreprise signée par le syndicat régional d'IG Metall et la direction de l'entreprise (qui n'adhère pas à l'association patronale Gesamtmetall). Des mécanismes d'échange emploi-salaire ont été introduits dans plusieurs conventions collectives de branche en 1994 : chimie, métallurgie, sidérurgie, fonction publique. Les secteurs (banques, bâtiment, Livre etc.) se sont alignés sur le compromis de la métallurgie en acceptant des concessions salariales : les augmentations salariales de moins de 2 % en général sont inférieures au taux d'inflation prévisible de 3 ou 3,5 %.

Italie

Le pacte social toujours recommencé

L'histoire des pactes sociaux en Italie se résume facilement par l'histoire des deux tendances principales, les « deux âmes », à l'intérieur du plus grand syndicat italien, la CGIL. En effet, pendant longtemps, la CGIL pouvait être considérée en même temps comme le principal protagoniste et comme le principal obstacle à la concertation sociale. Cette ambiguïté tenait d'abord au caractère composite de ce syndicat. Il était officiellement traversé par trois « composantes », la composante communiste majoritaire, la composante socialiste et la « troisième composante » qui a regroupé un moment les « gauchistes » de l'organisation, mais qui finissait par devenir une composante résiduelle de tous ceux qui ne souhaitaient pas s'identifier ni avec le parti communiste, ni avec le parti socialiste. Très vite cependant, cette division officielle s'est doublée d'une division qui traversait la composante majoritaire et qui opposait les communistes réformistes aux communistes « maximalistes », les premiers trouvant souvent des alliés dans la composante socialiste et les seconds dans la troisième composante. Les conflits à l'intérieur du syndicat étaient souvent étroitement liés à des rivalités entre les partis politiques de gauche ainsi qu'à l'intérieur de ces partis, ce qui amenuisait considérablement la prétention syndicale à l'autonomie, voire à la suprématie, par rapport aux partis. Cette aspiration « pan-syndicale » s'était surtout exprimée pendant le processus d'unification syndicale tout le long des années 70.

La proposition d'échange politique de l'EUR (1978)

La conception pan-syndicale est à l'origine de la disponibilité des syndicats italiens pour s'insérer dans une concertation macro-sociale et macro-économique telle qu'elle se manifeste depuis la fin des années 1970. Certes, on pourrait retrouver des racines plus lointaines de cette disponibilité, ainsi dans la période de l'immédiat après-guerre, marquée par les luttes communes de la Résistance et le « Pacte de Rome » de 1944, consacrant l'unification syndicale, ou bien la période de la modernisation des années 60, caractérisée par une ouverture « centre-gauche » de la démocratie chrétienne. Mais c'est finalement le contexte des difficultés économiques et de la proposition communiste d'un « compromis historique » qui devaient définitivement rallier la composante majoritaire de la CGIL à l'idée d'une concertation sociale des politiques publiques. Ce ralliement s'est concrétisé par une offre d'échange politique (1) que les trois confédérations syndicales, réunies en février 1978 à l'EUR (un faubourg de Rome), ont adressé au gouvernement.

Pour comprendre la portée de ce document il faut rappeler que le syndicalisme italien se trouvait alors à son apogée, porté par les ondes de choc du mouvement social de « l'automne chaud » de 1969. La stratégie formulée à l'EUR devait alors apparaître comme un véritable tournant de la conception de la CGIL, puisqu'elle rejette explicitement la conception « gauchiste » des revendications salariales maximales. Cette dernière conception était fondée sur une théorie qui considérait le salaire comme une « variable indépendante », soit avec l'arrière-pensée de pouvoir ainsi faire éclater les contradictions du système capitaliste et d'accélérer son écroulement, soit avec l'objectif de rattraper le retard italien de la consommation de masse. Sous ces deux formes, l'idée de la variable indépendante était fortement ancrée dans la culture de la gauche syndicale, y compris en dehors de la CGIL. La stratégie de l'EUR, par contre, prenait acte de l'impasse de cette conception en raison de sa faible prise en considération de l'environnement éco-

(1) L'échange politique désigne un choix stratégique dans lequel le syndicat renonce à utiliser pleinement son pouvoir de négociation sur des revendications immédiates (essentiellement salariales) en échange de la satisfaction de revendications « structurelles » à plus long terme, qui s'adressent généralement aux pouvoirs politiques. Pour le débat italien autour de cette notion cf. U. Rehfeldt, « L'échange politique difficile. Les stratégies syndicales en Italie 1975-1990 », **Sociologie du Travail** 3/1991.

nomique. Or, étant donné la relative faiblesse de l'économie italienne, pourtant largement ouverte à la compétition internationale, les augmentations salariales se traduisaient par une augmentation du chômage, lorsqu'elles dépassaient de façon permanente les progrès de la productivité. L'aggravation des problèmes d'emploi était également liée à une réorientation stratégique du patronat italien qui avait trouvé une double parade pour contourner le pouvoir syndical dans la grande industrie du Nord : une partie de la production était décentralisée dans des petites structures « informelles » sans contrôle syndical et à coût salarial moindre, une autre partie restante était soumise à un processus d'automatisation, ce qui constituait une autre manière de réduire l'emprise des militants syndicaux au niveau des ateliers.

En anticipant ce double danger qui risquait, à terme, de saper les bases de l'intervention du syndicat dans les usines, le mouvement syndical italien s'est rallié, en 1978, à une stratégie qui signalait sa disponibilité à s'insérer dans un projet de sauvegarde de la compétitivité de l'économie italienne et à y contribuer par des sacrifices, à la fois sur le plan de la modération salariale et de l'acceptation d'une certaine forme de flexibilité de l'emploi. Le document adopté à la conférence de l'EUR synthétise les concessions auxquelles les syndicats se déclarent prêts : une modération des augmentations salariales, l'acceptation d'une hausse des tarifs publics (pour contribuer au rétablissement des équilibres budgétaires), une augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre. En échange de ces concessions, ils demandent à l'Etat une série d'interventions et de réformes, notamment pour le développement du Mezzogiorno, pour une relance de certains investissements et pour la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Beaucoup d'observateurs ont attribué à cette offre d'échange un caractère conjoncturel, lié à la présence du parti communiste italien dans une coalition « d'unité nationale ». Or, l'offre subsiste après la sortie du PCI du gouvernement en 1979, ce qui confirme une certaine autonomie de la CGIL par rapport à ce parti. Par contre, le pacte proposé tarde à se réaliser. Ceci tient surtout à un durcissement des positions patronales. En 1980, le patronat obtient une victoire symbolique d'une grande importance, en imposant le licenciement d'une vingtaine de milliers de salariés de la FIAT malgré une tentative de mobilisation de la gauche syndicale et communiste. Encouragée par ce renversement du rapport des forces, la Confindustria dénonce en 1982 l'accord sur l'échelle mobile des salaires conclu avec les syndicats en 1975.

Du pacte social de 1983 à son échec en 1984

Paradoxalement, c'est l'intransigeance patronale qui va revivifier l'esprit de l'EUR et, le 22 janvier 1983, après une laborieuse négociation, syndicats, patronat et gouvernement signent un véritable « pacte social ». Cet accord constitue la première application explicite de la stratégie d'échange politique. Les syndicats acceptent une réduction de l'automatisme de l'échelle mobile ainsi qu'un gel, pendant 18 mois, de la négociation salariale au niveau des entreprises. En échange, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre une série de mesures fiscales : diminution de l'impôt sur le revenu (pour neutraliser le fiscal drag (1) occasionné par l'inflation), meilleur équilibre des contributions fiscales entre catégories sociales, fiscalisation d'une partie des charges sociales, mesures spéciales en faveur des familles à bas revenus.

Malgré sa nouveauté, l'accord s'est vite révélé insuffisant pour juguler l'inflation. C'est pourquoi le gouvernement incite, un an après, à une renégociation dont il attend surtout des concessions syndicales supplémentaires. Syndicats, patronat et gouvernement signent alors, le 14 février 1984, un deuxième accord tripartite qui prolonge les concessions syndicales sur l'échelle mobile en programmant une limitation des hausses salariales pendant un an. La contrepartie gouvernementale comporte cette fois-ci des engagements pour la politique de l'emploi (contrats de solidarité, contrats emploi-formation, reconversion industrielle, mesures pour le Mezzogiorno).

Une fois de plus, la logique de l'échange politique, inaugurée à l'EUR en 1978, semblait fonctionner. Mais c'était sans compter avec le mécontentement d'une majorité des militants de la CGIL qui estimaient que le gouvernement n'avait pas réalisé ses promesses de l'accord précédent et que ce n'était donc pas le moment de lui donner un autre chèque en blanc. Devant l'alternative de risquer une scission à l'intérieur de sa

(1) Les Italiens désignent par *fiscal drag* la ponction fiscale parfois plus que proportionnelle à l'augmentation du salaire en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

propre organisation ou de détériorer l'unité syndicale, la direction de la CGIL a préféré retirer sa signature et donner son appui à un mouvement de protestation initié en Italie du Nord par un grand nombre de conseils d'usine (formellement unitaires, mais de fait à grande majorité de tendance CGIL). Cette attitude provoquait, à son tour, une réaction intransigeante de la part du gouvernement, qui était alors dirigé pour la première fois par un socialiste, Bettino Craxi. Sa détermination à transformer le contenu de l'accord en décret-loi politisait le conflit, de même que la riposte du parti communiste qui partait en bataille pour faire abroger le décret par voie de référendum.

La reprise de la concertation (1986-90)

L'échec du référendum, en juin 1886, laissait les syndicats dans un état de grande désolation dont ils ont mis du temps à se remettre. L'unité syndicale avait volé en éclats et toutes les structures unitaires avaient été dissoutes, sauf les conseils d'usine, mais qui commençaient à mener une vie de plus en plus fantomatique, sans renouvellement des mandats et avec des délégués de plus en plus éloignés des mutations du salariat et des nouvelles orientations des organisations syndicales. Malgré les espoirs nourris par la CISL et le gouvernement, les rapports de pouvoir aussi bien entre les confédérations syndicales qu'entre tendances à l'intérieur de la CGIL étaient cependant restés inchangés. Le syndicalisme italien dans son ensemble s'était affaibli, aussi bien en termes de syndicalisation (1) que dans ses relations avec le gouvernement et le patronat. Du côté de la CGIL comme du côté des autres confédérations, on en a tiré la conclusion qu'il était urgent de rétablir l'unité syndicale. La CGIL avait, quant à elle, fait l'expérience amère que la stratégie de l'affrontement avait mené à une impasse. Elle était donc prête à renouer le dialogue avec le gouvernement et le patronat sur la base de plates-formes syndicales de revendications communes. La CISL avait également des leçons à tirer de l'échec du pacte social de 1984. Elle acceptait maintenant l'idée que ces négociations ne pouvaient pas reprendre la forme de concertations tripartites au sommet, du moins pas dans l'immédiat. En conséquence, les relations professionnelles des années 1985-90 étaient caractérisées par la poursuite du dialogue entre syndicats et confédérations patronales, d'un côté, entre syndicats et gouvernement, de l'autre, mais surtout par une décentralisation de la négociation au niveau des branches et des entreprises.

Au cours de ces différentes négociations, il s'est avéré que les marges de manœuvre du gouvernement étaient devenues de plus en plus étroites. Celui-ci poursuivait fermement sa politique d'austérité, de façon à contenir les tendances inflationnistes et à maintenir les « compatibilités » de l'économie italienne avec la compétitivité internationale et son intégration dans le SME. En revanche, il se révélait incapable de mettre en œuvre une véritable politique de restructuration industrielle et d'imposer des mesures de réforme fiscale à ses différentes « clientèles » : professions libérales, petits entrepreneurs et commerçants, fonctionnaires etc. Si bien que, pour les syndicats, il devenait patent qu'ils n'avaient rien à attendre du gouvernement, même à long terme, en échange d'éventuels sacrifices de leur part (2). Devant l'aggravation des déficits publics, les « concessions » gouvernementales finissaient par se réduire à un renoncement partiel à des coupes initialement annoncées dans les budgets publics et sociaux.

Les syndicats se trouvaient ainsi essentiellement renvoyés à l'interlocuteur patronal pour ce qui concernait les contreparties des sacrifices syndicaux (3). L'interlocuteur patronal était resté remarquablement silencieux lors de la négociation des pactes sociaux de 1983-84, préférant laisser la compensation financière à la charge de l'Etat. Cette attitude n'a pas profondément changé lors des négociations aux début des années 90. Au contraire, la Confindustria était devenue de plus en plus intransigeante, exigeant l'abolition pure et simple (et non plus un simple aménagement) de l'échelle mobile, puis un gel total des augmenta-

(1) Cf. « Italie. L'état de la syndicalisation », *Chronique Internationale,* n° 27, mars 1994.

(2) C'est seulement au niveau local que l'Etat était encore en mesure de suppléer au refus de concession de la partie patronale, comme le montre l'accord chez FIAT en février 1994, lorsque l'Etat, pour éviter l'échec annoncé de la négociation bilatérale, a accepté de financer des mesures exceptionnelles d'indemnité de chômage partiel, de formation et de pré-retraite pour 16.500 salariés menacés de licenciement. Ces mesures de soutien, qui comportent également des subventions à l'innovation, ne peuvent, de toute évidence, être généralisées à l'ensemble de l'économie italienne en crise. (Cf. « Italie. Nouveau plan de restructuration chez Fait : anatomie d'un conflit "exemplaire" », *Chronique Internationale,* n° 27, mars 1994.)

(3) Cf. T. Treu, « L'introuvable pacte social : l'expérience italienne », in : R. Boyer, R. Dore (dir.), Le retour des politiques des revenus, Paris (La Découverte), à paraître.

tions salariales, une plus grande liberté des embauches et des licenciements, tout en refusant la moindre réduction des horaires. Les seules contreparties qu'elle était disposée à accepter portaient sur des terrains supposés d'intérêt commun : participation des salariés aux mutations techniques et du travail, formation, intéressement, procédures de résolution des conflits, etc.

C'est autour de ces thèmes que se sont noués un certain nombre de compromis lors des négociations de branche et d'entreprise, destinés à compenser des avancées salariales très modérées. Sauf exception rare (comme dans le cas de l'accord Fiat en 1988), ces accords ont été négociés et signés par l'ensemble des trois syndicats, sur la base de plates-formes communes, souvent soumises par référendum aux salariés concernés (de même que certains accords conclus). En même temps, la concertation entre syndicats et gouvernement continuait, à la fois sur des thèmes particuliers (éventuellement sanctionnée par des accords formels) et, de façon plus informelle, sur l'ensemble de la politique gouvernementale, notamment lors de la préparation du budget (régulièrement en automne de chaque année).

De la « maxi-négociation » à l'accord tripartite de juillet 1993

Comme résultat de cette multiplication des négociations et concertations, un climat de confiance mutuelle s'était rétabli, aussi bien entre les trois confédérations syndicales qu'entre syndicats, patronat et gouvernement, si bien qu'en 1991, le gouvernement pouvait envisager un renouvellement de la négociation tripartite. Celle-ci a été menée, avec des interruptions, pendant deux années et a abouti à la signature de deux grands accords, le 31 juillet 1992 et le 3 juillet 1993. A plusieurs reprises, des ruptures entre syndicats et patronat, voire à l'intérieur des syndicats n'ont pu être évitées que grâce à la médiation du gouvernement et à la modération de la CGIL. Ces accords ont donné satisfaction à la plupart des revendications patronales. Par l'accord du 31 juillet 1992, les syndicats ont souscrit à l'abolition définitive de l'échelle mobile et à un gel temporaire de la négociation salariale (1). L'accord du 3 juillet 1993 remplace l'ancien automatisme des augmentations salariales par une politique concertée des revenus dans laquelle les syndicats s'engagent à tenir compte aussi bien des contraintes macro-économiques que de la compétitivité des entreprises.

Ce dernier accord introduit pour la première fois formellement un système articulé des négociations collectives à trois niveaux. Au niveau national (interconfédéral) une concertation régulière (avec des sessions en mai et en septembre) sera établie entre gouvernement, syndicats et patronat (2) pour la définition des politiques des revenus et de l'emploi. Concernant la politique des revenus, celle-ci a comme objectif d'aligner le taux d'inflation à la moyenne des pays de la Communauté européenne et de réduire l'endettement et les déficits publics. La négociation collective proprement dite s'effectue à deux autres niveaux : celui de la branche et celui de l'entreprise. La convention collective de branche aura une durée de quatre ans. Les augmentations salariales doivent tenir compte du taux d'inflation programmé par le gouvernement (en concertation avec les acteurs sociaux). A mi-parcours, après deux ans, une occasion est offerte aux signataires de la convention d'ajuster ces augmentations en fonction du différentiel entre le taux d'inflation constaté et celui programmé. Les augmentations salariales négociées au niveau de l'entreprise (3) ne doivent pas dépasser celles négociées au niveau de la branche, sauf en fonction des objectifs « programmés, d'un commun accord entre les parties, d'augmentation de la productivité, de la qualité ou d'autres éléments de la compétitivité ».

Quelles sont les contreparties que les syndicats ont obtenu en échange de leurs concessions par rapport aux exigences patronales ? Il y en a très peu. Le premier accord, celui du 31 juillet 1992, n'en contenait, pour ainsi dire, aucune, sauf une promesse (une fois de plus, non tenue) d'une réforme fiscale et la perspective d'une reprise des négociations sur la réforme du coût du travail et des relations professionnelles. C'est cette absence de contrepartie qui a mis les négociateurs de la CGIL dans une position délicate.

(1) Cf. « Italie. L'enterrement de l'échelle mobile », *Chronique Internationale*, n° 18, septembre 1992.

(2) Du côté patronal, l'accord a été signé par la Confindustria et l'Intersind, un organisme qui représente les entreprises du groupe public IRI. En vue d'une prochaine privatisation du groupe, l'Intersind est en train de s'intégrer dans la Confindustria, comme l'a déjà fait précédemment l'ASAP, la représentation des employeurs du groupe public ENI.

(3) Alternativement à l'entreprise, le second niveau peut être constitué par la région, mais toujours dans le cadre de la branche professionnelle.

Son secrétaire, Bruno Trentin, savait qu'il allait s'exposer aux critiques de son aile gauche, qu'il partageait par ailleurs, déclarant lui-même que l'accord était un « mauvais accord ». Néanmoins, il l'a signé, mais pour se démettre aussitôt de son mandat (1). Quelles ont été les motivations qui ont justifié ce comportement étrange ? En dehors de la perspective de corriger le déséquilibre de l'accord par la négociation suivante, elles étaient essentiellement de deux ordres. Il fallait, à tout prix, éviter l'éclatement de l'unité syndicale, comme en 1984. (Or, les deux autres confédérations étaient, sans réserve, en faveur de l'accord). Ensuite, devant la menace de démission du gouvernement en cas de non-signature, il fallait éviter une crise institutionnelle qui risquait de déboucher sur une crise politique grave.

Rappelons qu'en été 1992, on était au début d'une enquête sur la corruption politique qui allait déstabiliser tout l'ancien système des partis. Fin juin 1992, un gouvernement sous la direction du socialiste Giuliano Amato avait remplacé le septième gouvernement Andreotti. Amato avait promis de mettre fin à certaines pratiques clientélistes des précédentes coalitions de centre-gauche et avait habilement joué la carte d'une menace d'une prise de pouvoir par des forces de l'ancien régime. Finalement, le gouvernement Amato, malgré la présence de ministres « techniques » non directement liés aux anciens partis, s'est révélé aussi incapable que les gouvernements précédents de mettre en œuvre une politique de renouveau. A la suite du succès du référendum sur la modification de la loi électorale, initié par des dissidents chrétiens-démocrates avec le soutien de la gauche ex-communiste, Amato démissionne en avril 1993 et est remplacé par l'ancien gouverneur de la Banque d'Italie, C.A. Ciampi. Dans son cabinet, le poids des personnalités non directement liés aux anciens partis est encore augmenté. Le fait que le poste du ministre du Travail incombe à Gino Giugni va peser un faveur de la conclusion du deuxième round de la « maxi-négociation » tripartite (2).

Grâce à son intermédiaire, l'accord du 7 juillet 1993 va finalement comporter quelques contreparties substantielles en échange des concessions syndicales sur le plan salarial. Celles-ci consistent d'abord en un certain nombre de promesses gouvernementales pour la politique de l'emploi. D'autre part, la réforme du système des relations professionnelles ne comporte pas seulement l'introduction d'une négociation collective articulée, mais aussi une réforme du système de représentation dans l'entreprise (3). Le patronat prend ici acte d'un accord entre les trois confédérations syndicales qui date de mars 1991, mais qui n'avait jamais pu être mis en œuvre dans les entreprises. L'élection des nouvelles « représentations syndicales unitaires » a commencé en 1994. Ces nouvelles structures élues ont le pouvoir de négocier les conventions d'entreprises prévues dans l'accord de juillet 1993.

L'existence des contreparties a largement facilité l'acceptation de l'accord par les salariés. L'accord a pu être ratifié par référendum auprès des salariés à une écrasante majorité, à l'exception de quelques réduits « maximalistes » qui s'étaient déjà opposés à l'accord de 1992 et qui constituent les places fortes de la minorité de gauche (4). Ce résultat a conforté le secrétaire général Bruno Trentin dans sa conviction que le renouveau de la CGIL est maintenant achevé. Après la dissolution des anciens courants politiques, la nouvelle orientation est partagée par une large majorité des adhérents (5).

Les difficultés du syndicalisme italien sont loin d'être terminées. L'inattendue victoire d'une coalition de droite-extrême-droite lors des élections de mars 1994 a mis les syndicats dans l'embarras. Certes, le nouveau premier ministre Silvio Berlusconi a assuré les syndicats de vouloir respecter l'accord du 7 juillet 1993 et donc continuer la concertation sociale

(1) A la demande pressante de son organisation, il a réintégré son poste quelques semaines plus tard.

(2) Giugni a certes été membre du parti socialiste mais il a toujours fait partie de l'opposition contre le secrétaire général Bettino Craxi. Sa réputation de juriste du travail et d'auteur du « Statut des travailleurs » de 1970 l'aide dans ses relations avec les syndicats.

(3) Cf. « Italie. La réforme du système de représentation des salariés dans l'entreprise », *Chronique Internationale,* n° 26, janvier 1994.

(4) Cette minorité s'appelle « Essere sindacato » (« Etre le syndicat »), d'après le titre de la contribution de ses animateurs au dernier congrès de la CGIL (1991). Lors du vote, ce document a recueilli 15 % des voix des adhérents (contre 80 % pour le document présenté par la direction sortante du secrétaire général Bruno Trentin).
La minorité était alors animée par Fausto Bertinotti qui est aujourd'hui secrétaire général de Rifondazione Comunista, la scission de gauche de l'ancien PCI.

(5) En juin 1994, Trentin a pu ainsi réaliser sa démission tant de fois annoncée. Il a été remplacé au poste de secrétaire général par Sergio Cofferati, issu de l'ancien sous-courant communiste-réformiste.

avec eux et le patronat (1). De la même manière, le fait que le nouveau ministre du Travail soit un ancien chrétien-démocrate n'est pas sans rassurer la CISL. Devant l'opposition des trois syndicats à l'introduction d'un salaire d'embauche inférieur au salaire conventionnel, le gouvernement a même provisoirement retiré son projet de réforme du marché du travail, en attendant des concertations plus approfondies. Or, la session de concertation de septembre s'annonce difficile, en raison des projets gouvernementaux de diminution des prestations de retraite en vue de combler les déficits de la prévoyance sociale.

Le tableau actuel du paysage syndical se trouve compliqué du fait que la direction de la CISL fait mine de vouloir accélérer la réunification syndicale. En même temps, elle joue la carte politique, en prenant des initiatives pour créer un nouveau parti de centre-gauche à côté du Parti populaire (la nouvelle appellation de l'ancien parti chrétien-démocrate). Ce projet ne peut que perturber les tentatives de la CGIL de prendre des distances, non seulement par rapport à l'ancien parti communiste, mais par rapport à l'ensemble des partis de gauche. On peut difficilement imaginer un mouvement syndical jouant à la fois un rôle de partenaire modéré dans la concertation avec un gouvernement de droite et celui du fédérateur d'un regroupement de l'opposition de gauche et du centre-gauche. Malgré l'apparence du maintien des formes anciennes de la concertation, la tendance semble plutôt à un renouveau de la conflictualité, notamment dans les services publics qui sont les premiers visés par les projets de restrictions du gouvernement.

Udo Rehfeldt

Sources : *La Repubblica, Nuova Rassegna sindacale.*

(1) Le gouvernement pratique cependant un double langage, car il procède en même temps à la légitimation du syndicalisme « autonome » comme interlocuteur « représentatif » au même titre que les trois confédérations. Une dizaine de syndicats autonomes, parmi lesquels certains proches du mouvement néo-fasciste, ont récemment créé une « entente » sous le sigle ISA qui a été reçue par le premier ministre. Bien qu'ils ne soient pas signataires de l'accord du 7 juin 1993 et peu représentatifs, sauf dans quelques segments des services publics, le gouvernement souhaite les introduire dans le jeu de la concertation tripartite et en a déjà nommé quelques représentants dans des conseils d'administration d'organismes publics, à côté de représentants des trois confédérations et du patronat.

Espagne

Pacte échoué, concertation sociale en panne ?

La grève générale du 27 janvier 1994, appelée par l'Union General de los Trabajadores (UGT) et les Comisiones Obreros (CCOO) pour s'opposer au vote par le Parlement de la réforme du marché du travail, a marqué l'échec de la tentative explicite de conclusion d'un pacte social menée en Espagne au cours du deuxième semestre 1993. Cette recherche d'un consensus entre le gouvernement, le patronat et les organisations syndicales sur une politique des revenus et une flexibilisation du marché du travail renouait avec la pratique de négociations centralisées ouverte en 1977 par la signature des « pactes de la Moncloa ». La grève générale massive du 14 décembre 1988 avait mis fin à cette période de concertation. La place spécifique des pactes sociaux dans le système de relations professionnelles espagnol est liée au contexte récent propre à ce pays : au niveau politique, la sortie du franquisme et la construction du régime démocratique coïncident, au niveau économique, avec l'entrée dans la récession mondiale qui s'est traduite en Espagne par une montée du chômage plus importante que dans d'autres pays européens. Un retour sur cette période s'impose pour voir si les tentatives actuelles ouvrent une nouvelle phase de concertation sociale ou si elles vont rester sans lendemain.

Le pacte comme mode de transition politique

Malgré un passé ponctué de conflits souvent violents, voire sanglants, l'Espagne a connu dans les premières années de l'après-franquisme une phase de concertation sociale pendant laquelle de nombreux pactes ont vu le jour. « La première cause qui explique, à coup sûr, un tel développement de la concertation est le passage à la démocratie après un demi-siècle ou presque d'absence de libertés et de droits fondamentaux » (1). Ce primat du politique, accepté par tous les acteurs, marque les premiers accords macro-sociaux, les pactes de la Moncloa des 25 et 27 octobre 1977, puisqu'ils sont conclus entre les partis politiques représentés au Parlement. Dans les accords nationaux qui suivront, signés par les partenaires sociaux, avec ou sans l'Etat selon le cas, la dimension politique restera très présente et instrumentalisera les dimensions économiques et sociales. L'objectif de ces accords est la libéralisation politique mais aussi économique : il s'agit aussi d'une coopération entre l'Etat et les acteurs sociaux afin d'élaborer une réponse globale et négociée à la crise économique et au chômage. L'enjeu de ces pactes est de trouver un consensus liant une modération salariale, une flexibilisation du marché du travail (2), un développement de la protection sociale concernant surtout l'indemnisation du chômage et une nouvelle conception du système de relations professionnelles. C'est Nicolas Redondo, le numéro un de l'UGT qui, s'exprimant à l'occasion de la signature, en juin 1981, de l'Accord national sur l'emploi (ANE), résume le mieux les enjeux d'alors : « ...nous nous rencontrons à la table de négociation avec trois objectifs : 1) freiner la croissance du chômage et obliger le gouvernement à prendre des engagements susceptibles d'être quantifiés en matière de création d'emplois ; 2) mettre au point des mesures de sécurité sociale concrètes dans le cadre d'une négociation salariale globale, et élargir le champ d'application de l'assurance chômage ; 3) obtenir des mesures de soutien à l'implantation syndicale... Le résultat final des négociations est assez proche de nos objectifs initiaux » (3). L'ANE marque en effet l'apogée de cette période puisqu'il est le seul

(1) L.E. De la Villa, J.A. Sagardoy Bengoechea (1987), « La concertation sociale en Espagne », *Travail et Société*, vol. 12, n° 3, septembre, pp. 569-593.

(2) Les premières mesures visant à favoriser l'emploi temporaire sont inscrites dans les pactes de la Moncloa.

(3) Cité par L.E. De la Villa p. 573 (op. cit.).

pacte signé à la fois par l'organisation patronale, la CEOE, les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, et le gouvernement. C'est un accord de compromis social où les syndicats acceptent une réduction du salaire réel en échange de la promesse de la création de 150 000 emplois. La tentative avortée de coup d'Etat militaire, quelques mois auparavant, explique pour partie qu'un tel consensus ait pu se réaliser. Les accords qui l'ont précédé, l'Accord de base interconfédéral (ABI) en 1979 et l'Accord cadre interconfédéral (AMI) en 1980, étaient des accords bipartites et les CCOO avaient refusé de les signer. Ceux qui l'ont suivi ont eu des configurations varié (1).

Le choix par les acteurs sociaux d'une stratégie de concertation centralisée et globale s'explique bien sûr par la nécessité de cimenter l'édifice démocratique encore fragile dans cette période, comme l'a montré la tentative de coup d'Etat de février 1981. Mais il faut aussi y voir la recherche d'une légitimité et d'un renforcement des structures syndicales à la sortie du franquisme. Paradoxalement, ce besoin guide à la fois la stratégie de l'UGT et de la CEOE.

L'organisation syndicale proche du PSOE est, en effet, plus structurée au sommet qu'à la base : ses dirigeants ayant fait le choix de l'exil et de la non participation aux élections syndicales pendant la période franquiste, elle n'est que peu implantée sur les lieux de travail. La possibilité de conclure des accords au niveau national lui permet de situer les négociations à un niveau où elle dispose d'une structure organisationnelle qui lui fait défaut aux niveaux inférieurs. L'organisation patronale, la CEOE, s'est constituée en 1977. Elle représente surtout la fraction moderniste du patronat de la banque et de la grande industrie qui partage avec le gouvernement la volonté de libéraliser l'économie. Après 40 ans d'interventionisme étatique, la majorité des patrons, notamment les petits, s'insèrent difficilement dans un système négocié de relations de travail. Pour contourner ces résistances internes, la direction de la CEOE fait aussi le choix du niveau de négociation le plus central. Les CCOO, dont l'existence remonte aux années de la clandestinité, disposent d'une structure plus solide et d'une réelle implantation dans les entreprises. Par ailleurs, leur culture syndicale et politique, différente de celle de l'UGT, les pousse à rejeter toute « idée d'institutionnalisation d'un syndicat de classe » (2).

La spécificité de la concertation qui s'est développée entre 1977 et 1984 est qu'elle n'est ni institutionnalisée ni la conséquence d'un système de relations professionnelles stables et centralisées. Il s'agit d'une concertation occasionnelle dans un contexte où les relations entre les acteurs sociaux ainsi que leurs stratégies restent mouvantes. La caractéristique principale des accords signés dans cette période est qu'ils sont le fruit d'un volontarisme étatique inévitable après l'omniprésence de l'Etat franquiste et l'inexistence d'acteurs collectifs autonomes. Mais la place centrale de l'Etat n'empêche pas que la dynamique propre du compromis social aboutisse à la construction d'un système de relations professionnelles autonomes et à la consolidation des acteurs collectifs.

Le bilan pour les syndicats de cette stratégie de concertation sociale est mitigé. S'ils ont gagné une reconnaissance au sein du système de relations professionnelles, la stratégie s'avère un échec au niveau économique et notamment de la lutte contre le chômage : pour les travailleurs, les bénéfices d'un compromis social global et centralisé, sensibles dans un premier temps en termes de protection sociale, ont été de moins en moins évidents. Les syndicats s'orientent alors vers des négociations avec le gouvernement « portant sur des problèmes concrets que l'on peut cerner, non seulement dans la phase de négociation, mais aussi dans le suivi et donc contrôler facilement » (3). A partir de 1988 s'ouvre une période de conflits ouverts et polarisés entre le gouvernement et les organisations syndicales qui s'opposent à la politique économique poursuivi dans un contexte d'aggravation de la crise économique. C'est une période d'affirmation de l'autonomie syndicale par rapport aux partis politiques, qui représente une évolution assez radicale notamment pour l'UGT qui, à partir d'octobre 1989 ne donne plus de consigne de vote en faveur du PSOE. Les négociations collectives, très vivaces au niveau sectoriel, ne sont plus assujetties à un accord global.

(1) L'Accord interconfédéral (AI) qui met en place, en janvier 1983, des clauses de révision salariale, a été signé par la CEOE, l'UGT et les CCOO ; l'Accord économique et social (AES), dernier accord macro-social global, a été signé fin 1984 par la CEOE, l'UGT et le gouvernement.

(2) Carlos Prieto (1992), « El sindicalismo en Espana », S. del Campo Urbano eds, *Tendencias sociales. 1960-1990.*

(3) Jean-Luc Gibou (1991), *Les modes d'organisation et stratégies syndicales en Espagne*, CREA, Bordeaux.

Un retour à la concertation sociale

C'est l'ampleur de la récession ainsi que les résultats mitigés des élections législatives de juin 1993 (1), qui ont poussé Felipe Gonzales à relancer le dialogue sur un pacte pour l'emploi de trois ans. Il s'agit bien de la recherche d'un nouveau compromis social. D'une part, les thèmes mis en négociation ont un caractère global : réduction des déficits publics de la protection sociale, réforme du marché du travail et modération salariale. D'autre part, pour la première fois depuis 1986, les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, ont accepté sans conditions préalables de renouer avec un dialogue social global mené au niveau national. En s'engageant dans les négociations elles semblaient prêtes à abandonner quelques-unes de leurs positions traditionnelles : elles acceptaient la perspective de modérations salariales dans les trois années à venir mais aussi la suppression de certaines des règles légales de fonctionnement du marché du travail. En échange, elles espéraient avancer dans la mise en place de processus négociés de nouvelles normes comme alternative à une politique autoritaire de démantèlement des mécanismes de solidarité.

Pourtant, dès le début du mois d'octobre, la perspective de la signature d'un pacte global est apparue irréaliste. Au niveau factuel, la rupture a été provoquée par un certain nombre de maladresses accumulées par le gouvernement. Tout d'abord, l'adoption unilatérale, dans le budget 1994, d'un certain nombre de mesures sur lesquelles des discussions étaient en cours (2). La justification du gouvernement a été l'ampleur du déficit budgétaire qui imposait des mesures d'urgence, alors que les négociations sur ces éléments piétinaient et qu'aucun compromis ne se dessinait. Ensuite, le gouvernement a fait entrer dans le champ des négociations la réforme de la négociation collective, ce qui n'était pas prévu au départ. Enfin, le gouvernement, pressé de conclure, imposait le 30 octobre comme date limite aux discussions. Les organisations syndicales ont jugé cette date butoir inacceptable. Fin octobre, les négociations ont été suspendues sans aucun résultat.

Les négociateurs de l'UGT et des CCOO rejetaient définitivement le 13 novembre les dernières propositions gouvernementales. Dès le lendemain, ces deux organisations syndicales appelaient à une journée d'action le 25 novembre. Fortes du relatif succès de cette journée, elles appelaient, fin novembre, à une grève générale dans le but de s'opposer à l'adoption des projets de dérégulation du gouvernement. La date en a finalement été fixée au 27 janvier 1994. Cette grève générale n'a pas fait reculer le gouvernement comme avait pu le faire celle de décembre 1988 contre le plan pour l'emploi des jeunes. Entre décembre 1993 et juin 1994, une série de textes révisant profondément le fonctionnement du marché du travail et le système de négociations collectives a été votée par le Parlement avec le soutien du centre droit et la neutralité de la droite. Avant d'examiner les causes de la rupture des négociations, il faut d'abord présenter les réformes mises en place.

Les principales nouveautés sont introduites dans les domaines suivants.

– Le monopole de conclusion des contrats de travail dont disposait jusqu'alors l'INEM est supprimé. La création d'agences de placement privées sans but lucratif est rendue possible et les entreprises de travail temporaire sont légalisées.

– Dans le cadre des mesures d'insertion des jeunes, il est créé un nouveau contrat d'apprentissage pour les jeunes de 16 à 22 ans sans formation professionnelle, sans diplôme ni expérience d'emploi. Embauché pour une durée minimale de 6 mois et maximale de trois ans, l'apprenti, qui consacrera 15 % de son temps à une formation théorique, percevra 70 % du salaire minimum la première année, 80 % la seconde et 90 % la dernière. Les jeunes sous contrat d'apprentissage ne bénéficieront ni de l'indemnisation du chômage, ni d'une prise en charge en cas d'invalidité.

– L'actuel « Statut des Travailleurs » est profondément modifié en ce qui concerne les règles de licenciement et de mobilité professionnelle et géographique. Alors que le gouvernement, à l'ouverture des négociations début septembre, semblait avoir abandonné l'idée de supprimer l'autorisation administra-

(1) Le PSOE a perdu la majorité absolue dont il disposait depuis 1982 au Parlement. Pour constituer un gouvernement, Felipe Gonzales a dû s'assurer le soutien des deux partis nationalistes de centre droit : la CIU en Catalogne et le PNV au Pays Basque.

(2) Il s'agit du gel des salaires des fonctionnaires, de la limitation de l'augmentation des pensions de retraite à 3,5 % en 1994 (le taux d'inflation prévu pour 1994 oscille entre 3 et 3,5 points), du paiement par les chômeurs indemnisés de cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

tive de licenciement économique, cette dernière est, au bout du compte, maintenue mais fortement allégée. Les textes distinguent, en effet, les licenciements économiques collectifs des licenciements individuels. L'autorisation ne s'appliquera qu'en cas de licenciement collectif, celui-ci étant désormais défini comme suit : ce sont les licenciements qui concernent, dans une période de 90 jours, plus de 10 % de l'effectif des entreprises de moins de 300 salariés ou plus de 30 salariés dans celles de plus de 300 salariés. En abrogeant les Ordonnances du Travail à partir du 31/12/94, les textes prévoient également un assouplissement des règles de mobilité géographique et professionnelle. Elles devront être remplacées par des conventions collectives à négocier par les partenaires sociaux. Mais ce processus est lent et l'on risque de se retrouver dans une situation de déréglementation profonde des relations de travail.

– Un autre grand train de réformes porte sur la durée du travail. A côté de l'annualisation du temps de travail, un certain nombre de dispositions flexibilisent la répartition du temps de travail : les accords collectifs pourront prévoir l'allongement de la durée maximale de la journée de travail au-delà de 9 heures et fixeront le taux de rémunération majorée des heures supplémentaires et des heures de nuit ; l'employeur pourra imposer la prise du repos hebdomadaire par quinzaine et le fractionnement des congés payés.

– Enfin, en ce qui concerne la négociation collective, il y a deux grandes modifications. D'une part, les deux grandes centrales syndicales perdent le monopole de la négociation collective. Les syndicats régionaux majoritaires dans le cadre de leur communauté autonome pourront négocier directement des conventions régionales. D'autre part, les accords salariaux de niveau supérieur à l'entreprise doivent prévoir les conditions et procédure selon lesquelles une entreprise peut décider de ne pas appliquer les dispositions salariales de l'accord dans la mesure où ces dispositions menaceraient sa stabilité économique.

Une vraie-fausse concertation sociale ?

A l'issue de quatre mois de négociations sur le pacte social, le climat social espagnol est au conflit. Mais peut-on vraiment parler de négociations sur un compromis social ? Trois éléments distinctifs inciteraient à répondre par la négative.

Le premier concerne l'absence de contreparties et d'une marge de manœuvre pourtant indispensable au déroulement d'une négociation. En échange de l'acceptation d'une partie des propositions gouvernementales, les organisations syndicales escomptaient des engagements en matière de création d'emploi et la mise en place de procédures d'élaboration négociées des nouvelles normes. Le pacte social leur est vite apparu comme un marché de dupes et leurs marges de manœuvre étroites. Ce sont les propositions du gouvernement, dont la plupart correspondent à des revendications patronales, qui ont servi de base aux négociations. Dès le début, il était clair pour tout le monde, qu'en l'absence d'accord, ces propositions feraient l'objet d'un projet de loi. La position du gouvernement a tout de suite été qu'avec ou sans accord des organisations syndicales, elle (la réforme du marché du travail) entrera en vigueur dès le 1er janvier prochain » (déclaration du ministre du Travail). L'objectif était donc de réduire les déficits sociaux et d'assouplir le fonctionnement du marché du travail sans avoir de contreparties à proposer.

Le second est la place secondaire tenue par le patronat. La partie patronale a été relativement absente des débats et des rapports de force qui ressemblaient plus à un bras de fer entre syndicats et gouvernement. L'organisation patronale est d'abord restée dans un rôle confortable de surenchère par rapport aux propositions gouvernementales. Puis, au fil des discussions, ses critiques se sont faites plus discrètes pour, finalement, appuyer les réformes allant dans le sens d'une plus grande flexibilité. Ainsi, la représentation patronale au Conseil économique et social (CES) a soutenu les avant-projets de lois sur lesquels l'avis du CES était demandé fin décembre. On ne peut de ce fait pas parler de réelle négociation tripartite. La CEOE semble dans une position d'attente, partagée entre la neutralité et un soutien ouvert au Parti Populaire, le parti de droite passé devant le PSOE aux dernières élections européennes.

Le dernier élément est la conception instrumentale développée par le gouvernement. Son objectif non avoué dans ces négociations a été de trouver une légitimité sociale en lieu et place de la légitimité parlementaire qu'il avait perdu. En décidant d'appeler à une grève générale, les organisations syndicales ont voulu mettre en avant une légitimité sociale autonome contre le « pacte parlementaire » autour du vote des textes de lois. Pour cela, elles se sont appuyées sur leur capacité de mobilisation qui, malgré un effrite-

ment, reste forte et compense leur faible implantation dans les entreprises.

On peut déjà voir se dessiner deux conséquences de la dégradation des relations sociales consécutive à ce bras-de-fer. D'une part, la perte de crédibilité du gouvernement et du PSOE est apparue très clairement lors des élections européennes. D'autre part, l'opposition, au sein de l'UGT, à la politique d'affrontement avec le gouvernement et d'unité d'action avec les CCOO s'est renforcée lors du dernier congrès de ce syndicat, même si le candidat remplaçant Nicolas Redondo s'inscrit dans la poursuite de cette stratégie syndicale.

L'absence de pacte social n'a, en tout cas, pas empêché le renouvellement de nombreuses conventions collectives de branche. A cette occasion, les organisations syndicales, peut-être pour préserver leur influence, ont accepté des pertes de pouvoir d'achat pour les salariés, ce qui laisse penser que la concertation sociale n'est pas en panne aux niveaux plus décentralisés.

Catherine Vincent

Sources : *El Païs ; Informe Socio-Laboral ; UIMM Social International.*

Portugal

A la recherche du dialogue social

Au Portugal, il n'y a pas de véritable tradition de dialogue social et d'établissement de pactes sociaux. Il s'agit d'une pratique assez récente, dont nous pouvons dater le début à la moitié des années 1980, ce qui peut s'expliquer par la spécificité de la société portugaise.

Une tradition d'Etat fort

C'est une société semi-périphérique, assez hétérogène, où les classes sociales présentent une extrême faiblesse et où l'autonomie des acteurs sociaux par rapport à l'Etat est réduite, ce qui se traduit par un faible dynamisme des partenaires sociaux. L'Etat possède une tradition séculaire de centralisation et d'intervention qui remonte à la fondation de la nation.

Au XXe siècle, avec l'instauration du salazarisme, régime corporatif autoritaire, aux caractéristiques fascisantes, intégral et coercitif, on assiste à un renforcement du rôle de l'Etat.

Le système de relations industrielles était subordonné à l'Etat, qui contrôlait l'organisation et l'action des partenaires sociaux. Horizontalisés et divisés, tant les syndicats que les associations patronales se voyaient réserver une participation qui n'assumait aucun caractère effectif.

Dans les premières années du salazarisme, en 1969, pendant le « printemps marcelliste » quelques pas titubants et de courte durée en matière syndicale et négociation collective ont été faits afin de permettre une plus grande autonomie des partenaires sociaux par rapport au pouvoir politique. Toutefois, dès l'année suivante, on assiste à un recul législatif dans ces deux domaines.

La législation sociale après le 25 avril 1974

Entre 1974 et 1984, date de la création du Conseil permanent de la concertation sociale (CPCS), nous pouvons distinguer deux périodes : la première, correspondant aux années 1974/1975, est une phase révo-

lutionnaire et de transformation des institutions corporatives ; la seconde, après 1976, correspond à l'institutionnalisation progressive d'un système de relations industrielles.

La première de ces périodes est marquée par l'émergence de conflits sociaux, revêtant souvent un caractère spontané. Les grèves se généralisent, beaucoup d'entre elles échappant aux prescriptions légales. Les revendications sont imposées à partir d'une intense mobilisation de base. Le « contrôle ouvrier » est tenté dans plusieurs grandes entreprises et l'on assiste à des expériences d'autogestion dans de nombreuses PME. Les principales instances d'action et de négociation du côté des travailleurs sont constituées par leurs organisations de base, qui échappent au contrôle des appareils des syndicats et des partis.

En 1976, avec la promulgation de la Constitution de la République portugaise, qui institue un large éventail de « droits, libertés et garanties des travailleurs », on entre en pleine période constitutionnelle. Par la suite, la Constitution fera l'objet de deux révisions, la première en 1982 et la deuxième en 1989, qui ne modifient pas toutefois de manière substantielle la matrice initiale des droits des travailleurs. Cette deuxième révision vient d'ailleurs consacrer la constitution d'un Conseil économique et social (CES), entendu comme « organe de consultation et de concertation dans le domaine des politiques économique et sociale », qui participe à l'élaboration des « plans de développement économique et social ».

La révision constitutionnelle de 1989 ayant gardé intacte la matrice initiale concernant la participation des travailleurs à la vie publique, le fossé se creuse encore plus entre le cadre juridico-institutionnel et les pratiques sociales dominantes, qui ont lieu dans un contexte très différent de celui dans lequel le cadre légal a été créé à l'origine.

La période entre 1976 et la constitution du CPCS en 1984 est également caractérisée par la réglementation de la négociation collective, et les premiers pas sont faits en vue de son institutionnalisation. Il faut toutefois signaler qu'un grand nombre de matières importantes sont exclues du processus des négociations et continuent à relever de la législation élaborée par l'Etat : c'est le cas de la détermination de l'horaire de travail, de la cessation du contrat de travail, des questions concernant la sécurité sociale, les congés, les jours fériés et les absences, etc.

A signaler également que la législation élaborée pendant le régime démocratique en ce qui concerne la négociation collective, quoique d'inspiration libérale, présente quelques continuités par rapport à la législation corporative, surtout pour ce qui est de la possibilité expresse de recours à la voie administrative. Quant au secteur public, la négociation est conditionnée par les directives de l'Etat.

Les années 1980 : l'institutionnalisation de la concertation sociale

Les années 1980 marquent un bond qualitatif dans la participation des partenaires sociaux à la vie publique, avec l'apparition de nouveaux espaces et de nouveaux modes de dialogue.

Le Conseil permanent de la concertation sociale est constitué en 1984. Cette constitution n'a pas vraiment découlé de l'existence d'une « doctrine » en matière de consultation et de participation des partenaires sociaux aux politiques publiques, mais plutôt de la pression de la réalité : la grave crise économique qui se faisait sentir à l'époque, à l'origine d'importants conflits sociaux et l'adhésion du Portugal à la CEE, lieu privilégié de réflexion en matière de concertation sociale.

L'importance croissante du Conseil permanent de la concertation sociale

Les premiers temps du CPCS se sont avérés peu prometteurs. Du côté patronal, la Confédération de l'industrie portugaise (CIP) ne s'est pas montrée très enthousiasmée au début par la participation à un organe où l'Etat jouait un rôle important, au nom de sa conception du libéralisme économique. Du côté syndical, la Confédération générale des travailleurs portugais (CGTP), défendant un syndicalisme de classe et anticapitaliste, n'a pas voulu se compromettre avec les options de politique économique et sociale et a commencé par adopter une attitude de « refus de participation » jusqu'en 1986 pour, ensuite, aller occuper les places qui lui étaient destinées.

Après les premiers temps, le CPCS acquiert une importance croissante, même si celle-ci s'est toujours manifestée « au coup par coup », très liée aux stratégies gouvernementales, les partenaires sociaux continuant à manifester leur manque de dynamisme chronique. D'ailleurs, né d'un acte législatif et non d'une convention entre les parties, le CPCS présente dans son développement cette marque réglementaire originale, si caractéristique au Portugal : il s'agissait d'un organisme tripartite et non bipartite ; c'est l'Etat qui dicte

les « règles du jeu » et qui octroie le monopole de la représentation à certains groupes d'intérêt ; enfin, le président du CPCS était le Premier ministre lui-même ou un ministre auquel ce pouvoir était délégué.

C'est dans le cadre du CPCS qu'ont été signés les accords sur la Politique des revenus pour 1987, 1988 et 1992 (la CGTP n'en a signé aucun tandis que la CIP n'a pas signé celui de 1988). A ceux-ci sont venus s'ajouter l'Accord économique et social de 1990 (non signé par la CGTP) et les accords sur la politique de formation professionnelle et sur la sécurité, l'hygiène et la santé dans le travail, tous deux de 1991 et signés par tous les partenaires sociaux, y compris par l'Union générale des travailleurs (UGT), qui défend un syndicalisme de proposition.

Des accords sociaux aux effets parfois incertains

Le point fort de la vie du CPCS correspond à la signature de l'Accord économique et social (AES) de 1990, accord qui représente une véritable superposition du Conseil par rapport aux organes législatifs consacrés par la Constitution, dans la mesure où il prédétermine le contenu de futures lois, telles que celle de la cessation du contrat de travail pour inadaptation, dont l'élaboration, d'après la Constitution, revient à l'Assemblée de la République. Ce qui est en cause avec cet accord, ce n'est plus la simple consultation préalable des partenaires sociaux sur une matière législative, mais leur association à la définition des politiques publiques.

Outre la cessation du contrat de travail pour inadaptation, parmi les autres matières importantes ayant fait l'objet d'un accord figure la nécessité de l'appréciation par le CPCS de certaines réformes structurelles à effectuer, telles que la réforme de la sécurité sociale et de la justice du travail. Pour ce qui est de la législation du travail, il faut signaler le consensus obtenu quant à la définition d'objectifs et de mesures en vue de modifier la législation sous des aspects tels que le travail des mineurs, le travail à domicile, le « lay-off », le détachement, la période d'essai, la réduction du temps de travail, les vacances et les congés sans solde pour la formation et le régime juridique des relations collectives du travail.

En ce qui concerne la politique sociale, il y a eu une définition d'objectifs et de mesures relatives au régime juridique de la pré-retraite, à la protection sociale dans des secteurs en restructuration et au processus de régularisation des dettes dues au système de sécurité sociale. Des accords ont également été obtenus sur des matières concernant la formation professionnelle, l'hygiène et la sécurité dans le travail, qui feront l'objet de l'élaboration d'accords spécifiques ultérieurs. Enfin l'AES définissait que les négociations communautaires sur les matières découlant de la Charte des droits sociaux fondamentaux, ainsi que leur adaptation et leur application à la réalité concrète du Portugal, devraient toujours faire l'objet d'une consultation du CPCS – celle-ci n'ayant pas force obligatoire.

Quant à l'accord sur la politique des revenus pour 1991, inséré dans l'AES, il présente également plusieurs innovations par rapport aux accords précédents, notamment la prévision de la constitution d'une commission tripartite composée de deux membres du gouvernement et d'un membre de chacune des organisations signataires, dans le but de procéder au suivi et à l'évaluation de son exécution et de prendre des mesures dans le domaine des politiques fiscale et du logement, jusqu'alors écartées du dialogue social.

Les accords sur l'hygiène, la sécurité et la formation professionnelle ont été signés en 1991. L'un des aspects les plus importants du premier est la constitution d'un Institut de la sécurité, de l'hygiène et de la santé dans le travail et d'un Conseil de l'hygiène et de la sécurité dans le Travail, en tant qu'institutions chargées d'assurer la participation des partenaires sociaux à la « promotion et à l'évaluation », niveau national, des politiques adoptées dans ce domaine. Il a également été décrété que des Commissions paritaires d'hygiène et de sécurité dans le travail peuvent être créées par convention collective. Dans les entreprises, les salariés ont la possibilité d'élire leurs représentants pour les questions d'hygiène et de sécurité, ceux-ci ayant un droit de consultation et d'information.

Dans l'accord sur la formation professionnelle, il faut souligner tout particulièrement les intentions d'une intensification de l'action conjointe de l'Etat et des partenaires sociaux dans ce domaine, au sein du CPCS et du conseil d'administration et des Conseils consultatifs régionaux de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP), en vue d'assurer la « concertation dans la définition des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle » (aux niveaux national, sectoriel et régional). A cet effet, l'accord défend la participation des partenaires sociaux à toutes les structures de coordination de la formation, de la certification et de l'information professionnelles et l'augmentation de leur rôle dans la gestion de l'IEFP, ce qui, en termes pratiques, reviendrait à rendre

« plus effectif » le fonctionnement des Conseils consultatifs régionaux de l'IEFP qui, quoique prévus dans les statuts de cette institution, ne fonctionnaient pratiquement pas ; la création de conseils consultatifs tripartites auprès des centres de formation professionnelle sous la gestion directe de l'IEFP et la désignation par la commission exécutive de l'IEFP – nommée par le gouvernement – d'un représentant chargé de l'articulation entre cet organe et le conseil d'administration de l'Institut, où siègent les partenaires sociaux.

La mise en pratique de ces accords signés en 1990 et 1991 est encore loin d'être effective, encore une fois en raison du décalage existant entre la législation et les pratiques sociales. En ce qui concerne la réforme de la sécurité sociale, elle est paralysée ; les Conseils consultatifs régionaux de l'IEFP sont encore pratiquement inactifs malgré la législation qui les concerne ; la réglementation du décret sur les questions de l'hygiène et de la sécurité dans le travail qui aurait déjà dû être publiée ne l'a toujours pas été ; l'Institut prévu dans ce texte comme organe de participation et de consultation, qui aurait déjà dû être créé, ne l'a pas non plus été.

Pendant les années 80, le dialogue social n'était pas limité au CPCS. On a assisté, au long de cette décennie, à la création de quelques organismes sectoriels de caractère consultatif sur les politiques publiques, notamment le Conseil national d'éducation, la Commission nationale d'apprentissage, le Conseil national de la jeunesse ou l'Institut national de la défense du consommateur. Des commissions de restructuration de certains secteurs industriels en crise ont également été créées, notamment les textiles du Vale do Ave, où la dimension régionale est également présente, et la Commission de suivi de l'opération intégrée du développement de Setúbal.

Au niveau de l'entreprise, où les pratiques de négociation revêtent souvent un caractère informel, surtout dans les PME, qui constituent le gros des entreprises portugaises, les expériences de concertation sont en nombre réduit, bien que certaines aient été d'une grande importance, comme celles réalisées dans quelques grandes entreprises de l'industrie navale – secteur également en crise – de la région de Lisbonne-Setúbal.

La participation dans les années 90 : le Conseil économique et social

Prévu dans la Constitution depuis 1989, le décret de l'Assemblée de la République portant création du Conseil économique et social n'a été élaboré qu'en 1991. Le CES est envisagé comme un organe de consultation et de concertation dans le domaine des politiques économique et sociale et doit participer à l'élaboration des plans de développement économique et social.

Le modèle servant de base à cet organe est unique en Europe mais il s'est avéré convenable du point de vue pratique. Il comprend une commission spécialisée, la Commission permanente de la concertation sociale, qui gardera la même structure, le même nombre de membres, le même président – le Premier ministre ou un ministre désigné par celui-ci – et les mêmes pouvoirs que l'ancien CPCS, ses délibérations étant autonomes de celles du CES c'est-à-dire que ses délibérations en matière de concertation sociale n'ont pas besoin de l'approbation du CES.

C'était l'une des revendications des partenaires sociaux « traditionnels » présentée au gouvernement pendant l'existence du CPCS, contre l'extinction duquel les confédérations syndicales et patronales se sont manifestées. Cette revendication a été satisfaite par le gouvernement qui, dans l'AES signé en 1990, s'était engagé à sauvegarder les « droits » des partenaires par la création d'une section au sein du CES, qui aurait la composition, les compétences et les fonctions du CPCS et qui jouirait d'une autonomie absolue.

Le CES possède cependant des attributions beaucoup plus amples que le CPCS – l'aménagement du territoire, par exemple, constitue une matière pouvant être débattue – et regroupe de nouveaux partenaires sociaux qui avaient été jusque là écartés du dialogue social au sommet, même s'ils avaient déjà une expérience de participation dans certains organismes de caractère sectoriel.

A ce jour, aucun élargissement des thématiques-cible du dialogue social autres que les classiques – hygiène et sécurité dans le travail et formation professionnelle – n'est intervenu. D'ailleurs, le fonctionnement de l'ensemble du CES tend à être dominé par la Commission spécialisée de concertation sociale.

Malgré une consolidation progressive du dialogue social au Portugal, le modèle de médiation des intérêts reste à mettre au point. L'opposition se situe principalement entre un système d'intermédiation à caractéristiques étatiques – un corporatisme d'Etat, qui n'est pas forcément autoritaire – et un modèle à caractéristiques libérales. La tendance qui se détache va plutôt dans le sens du modèle de corporatisme d'Etat, quoique parfois l'action du gouvernement se passe aussi de la concertation sociale et sombre dans

un libéralisme extrême, comme ce fut le cas en 1988, époque à laquelle le gouvernement a approuvé unilatéralement la législation du travail en matière de licenciements, ce qui a entraîné une grève générale décidée par les deux centrales syndicales.

En revanche, le scénario basé sur un « corporatisme » à caractéristiques associatives, qui se dispense du rôle de l'Etat, est encore lointain, à moins que, à terme, la politique de libéralisation économique actuellement en cours, accompagnée d'un développement soutenu, ne permette un renforcement de l'initiative privée qui puisse amener les différents groupes d'intérêts à jouer un rôle plus actif et à devenir moins dépendants de l'Etat, donnant lieu à un dialogue bilatéral dont on n'a pratiquement aucune expérience au Portugal.

Jusqu'à ce jour, l'Etat a été le moteur de la concertation sociale au Portugal et les institutions dans lesquelles elle s'insère ont presque toujours été constituées et définies à son initiative. Tout porte à croire que cela se poursuivra, à moins que la société civile ne s'autonomise et ne se renforce progressivement.

Marinús Pires de Lima (Chercheur-Professeur,
Instituto de Ciências Sociais,
Universidade de Lisboa, ISCTE)
Paulo Alves (ISCTE, Universidade da Covilhã)

Bibliographie
- Alves, P., « Relatório português deFERE – Consultants », *Formes de la participation des partenaires sociaux*, Paris, CEE, 1993.
- Lima, M.P. de, « Relações de trabalho, estratégias sindicais e emprego », in *Análise Social*, n° 144, Lisboa, 1991.
- Lima, M.P. de, et al., *A Accão Sindical e o Desenvolvimento*, Lisbonne, éd. Salamandra, 1992.
- Lima, M.P. de, « A Europa Social : questões e desafios », in *Análise Social*, n° 123-124, 1993.

Hongrie

Chronique de la préparation d'un pacte social

L'idée de la nécessité de conclure une sorte de pacte social en vue d'assurer la paix sociale dans la période de transition est à l'ordre du jour depuis plusieurs années en Hongrie. Cependant, pendant les quatre années du gouvernement Antall (présidé par Péter Boross depuis le décès de ce dernier), les partenaires sociaux ne sont arrivés qu'à mettre en place un Conseil de concertation tripartite, dont le fonctionnement est resté embryonnaire et houleux.

Les débuts du Conseil de concertation tripartite

Dès novembre 1991, le congrès de la Confédération nationale des syndicats hongrois (MSZOSZ, la confédération qui s'avérera la plus représentative lors des élections sociales et syndicales en mai 1993), avait avancé comme principale revendication la mise en place d'un système formalisé de négociations et de concertation, la prise en compte par le gouvernement des intérêts représentés par les syndicats surtout en ce qui concerne la politique de l'emploi, le niveau de vie, la sécurité d'existence, les privatisations.

En décembre de la même année, un accord fut conclu au sein du Conseil de concertation selon lequel, deux fois par an, les trois parties discuteront globalement, en vue de la paix sociale, la réalisation des accords antérieurs et les prévisions sur quatre points essentiels : les salaires, l'emploi, le social, les droits syndicaux. La première réunion du genre avait été préparée par les débats durant deux mois : il est apparu que les résultats du premier semestre 1992 étaient restés loin derrière les prévisions gouvernementales, il n'était donc pas opportun d'avancer des revendications immodérées.

Par la suite, le Conseil de concertation s'est pratiquement limité à la négociation réitérée du montant du salaire minimal. Il faut tout de même noter les quelques occasions où son ordre du jour s'était élargi à d'autres négociations ou accords. Ainsi, au printemps 1992, il avait discuté le nouveau Code du Travail présenté puis adopté au Parlement. En novembre 1992, il avait adopté non seulement une augmentation du salaire minimal, mais aussi proposé une grille salariale, et obtenu des facilités fiscales pour les salariés

les plus défavorisés ainsi que le principe de l'adaptation régulière du montant des pensions de retraite aux augmentations des salaires nominaux nets. Fin 1992-début 1993, la préparation des élections sociales et syndicales avait à plusieurs reprises figuré à l'ordre du jour du Conseil de concertation.

Mais le gouvernement conservateur au pouvoir de mai 1990 à mai 1994 avait manifesté peu d'intérêt à l'écoute des partenaires sociaux ; tout pacte social était donc impensable. Il faut noter que le « pacte social » n'a aucun précédent positif dans l'histoire de la Hongrie, le seul pacte de ce genre, de mauvaise augure, fut conclu en 1922. Les syndicats, pour garder leur légalité sous le régime Horthy, avaient alors renoncé à la syndicalisation des travailleurs agricoles et de ceux du service public.

A la recherche de « l'entente sociale »

A l'inverse du gouvernement conservateur Antall, le nouveau gouvernement formé par la coalition socialiste-libérale et issu du Parlement à majorité socialiste élu en mai 1944 s'est, dès son avènement, prononcé pour la préparation urgente d'un « pacte économique et social ». En présentant son programme gouvernemental le 14 juillet, le premier ministre socialiste Gyula Horn annonça : « Le nouveau gouvernement appelle les organisations des employeurs et celles des salariés à conclure un pacte économique et social. Il sollicite l'opinion, la contribution, le soutien de toutes les organisations sociales et civiles. En effet, dans l'absence d'une entente sociale, il est impossible de conclure un pacte économique et social, qui est à son tour une condition inéluctable de la modernisation ». Il souligna que « tout en édifiant l'économie de marché, le pays ne peut pas admettre les phénomènes du capitalisme sauvage réservant un sort indigne à la majeure partie de la population. »

Gàbor Kuncze, au nom du parti libéral faisant partie de la nouvelle coalition gouvernementale, exprima cette même idée avec une autre approche : « Les organisations des employeurs doivent se rendre compte de leurs responsabilités à l'égard des salariés et des limites de la marge d'action du gouvernement. A leur tour, les salariés doivent se rendre compte des limites dans lesquelles leurs revendications peuvent être satisfaites ».

Le nouveau gouvernement partait donc de l'idée que les difficultés économiques ne peuvent être affrontées que par l'adhésion de la population à son programme de redressement économique. D'où la nécessité d'une entente sociale entre les partenaires sociaux sur ce programme économique et les sacrifices qu'il impose.

Le Parti socialiste ayant des relations suivies avec le mouvement syndical et plus particulièrement avec MSZOSZ, les organisations syndicales se montrent prêtes à négocier un tel accord dans une position de partenariat. Les six centrales syndicales représentatives ont déclaré leur adhésion au principe du pacte économique et social. Le point commun de leurs positions consiste à approuver la volonté du nouveau gouvernement de solliciter la compréhension et la participation des salariés et de leurs syndicats aux efforts pour le redressement économique, dans l'espoir qu'en contrepartie les graves problèmes sociaux seront mieux écoutés et pris en compte que par le passé.

Sàndor Nagy, député socialiste, président de la Confédération MSZOSZ, déclara dans son intervention lors de la présentation au nouveau Parlement du programme gouvernemental, la volonté de plusieurs syndicats de conclure un pacte. Celui-ci devait contribuer à créer des conditions de la stabilité économique et d'une croissance future, étant donné qu'un tel accord constitue la seule chance pour obtenir la paix sociale.

Les syndicats en faveur du pacte social

A sa session du 30 juin, le Conseil confédéral de MSZOSZ a formulé ses propres propositions sur le contenu du pacte. Celles-ci se concentrent autour de la mise en place des cadres d'une coopération continue à moyen terme entre les trois parties en vue de la négociation des intérêts distincts des partenaires : gouvernement, syndicats et organisations d'employeurs. L'objectif de la centrale syndicale MSZOSZ est double : créer les conditions de la sécurité politique, juridique, économique, sociale des salariés et des retraités, en tenant compte de leurs intérêts ; et établir les cadres dans lesquels les syndicats seront à même de conclure des accords avec leurs partenaires au sujet des questions concernant les conditions de vie et de travail. Pour éviter les conflits sociaux, elle tient à être consultée sur les projets gouvernementaux et patronaux en vue de la stabilisation économique, sur la politique économique élaborée pour le moyen terme. Elle exprime son soutien aux actions visant le redressement économique, la reprise des investissements, la défense et la relance de l'emploi, la protection de l'économie nationale. Le pacte doit définir les instru-

ments de la politique active pour l'emploi, de la politique salariale, de la réduction du taux d'inflation, ainsi que la révision du Code du Travail et du système fiscal. MSZOSZ désire également un certain contrôle social des privatisations, afin que celles-ci mènent au développement et à la création de nouveaux emplois. En contrepartie, les syndicats MSZOSZ renoncent à la mise en œuvre des instruments syndicaux de pression tant que l'accord sera observé et que les intérêts des salariés ne seront pas lésés. Toutefois, MSZOSZ s'attend à des négociations prolongées et difficiles, facilitées tout de même par la volonté de chacun des partenaires à parvenir à un accord.

Les autres centrales syndicales ont également pris position au sujet du projet de pacte économique et social.

La Ligue syndicale se prononce pour que le pacte à négocier mette au premier plan une nouvelle réglementation du système de concertation, garantissant le droit de décision du Conseil de concertation dans la réglementation des problèmes relatifs au travail. Elle considère que les organisations participant aux négociations devraient être indépendantes des partis politiques et représentées à droits égaux. Elle souligne l'importance des conventions collectives sectorielles et la nécessité d'augmenter les droits des organisations syndicales représentatives au détriment des conseils d'entreprise élus en 1993. La Ligue propose l'introduction de la journée de travail de 7 heures ainsi que la sanction des employeurs en cas de non respect des droits de protection des salariés.

La Confédération MSZOSZ et la Ligue syndicale ont organisé une consultation de deux jours en présence de plusieurs experts de la CISL à laquelle elles sont toutes deux affiliées. Ceux-ci affirmèrent le besoin d'une certaine modération de chacune des parties dans la situation donnée, où les gens expriment des espoirs sérieux à l'égard de l'action sociale du nouveau gouvernement alors que ce dernier ne dispose que d'une mince marge d'action.

Les Syndicats autonomes attendent du gouvernement un dialogue permanent et constructif. Comme les deux confédérations déjà citées, ils désirent une amélioration des condition dans lesquelles les syndicats peuvent fonctionner et leurs négociations se dérouler. Ils ne se déclarent pas prêts à soutenir des mesures restrictives qui augmenteraient encore les charges des travailleurs.

Le Rassemblement des syndicats d'intellectuels (ESZT) a également déclaré son accord avec la conclusion d'un pacte en vue de la sauvegarde de la paix sociale, tout en soulignant qu'il n'accepterait pas la suspension du droit de grève des syndicats. Il propose une reprise de la table ronde syndicale pour élargir les débats à mener au sein du Conseil de concertation sur le contenu du pacte à négocier.

La coopération syndicale regroupant les employés du service public (SZEF) souligne l'importance de la réforme fiscale et revendique des augmentations salariales, des améliorations sociales dans les divers services publics. Elle propose d'inclure dans la loi sur le service public une clause selon laquelle les postes de fonctionnaires ne peuvent être remplis que par la voie de concours-examens. Elle réclame également que les syndicats soient dotés du droit de présenter des propositions de loi.

Les Conseils ouvriers proposent un programme global menant à l'amélioration de la situation des travailleurs. Ils mettent l'accent sur la protection du marché national, sur le contrôle de l'économie clandestine.

Le 8 juillet, les six centrales syndicales considérées comme représentatives et formant la partie travailleurs du Conseil de concertation ont mené une première consultation commune au sujet du pacte économique et social. Elles se sont entendues au sujet de plusieurs points essentiels devant être formulés à l'unanimité syndicale au cours des négociations : l'adaptation des revendications sociales à la nécessité du redressement économique, les droits syndicaux et les garanties de l'observation du pacte après sa conclusion, le refus de toute diminution du salaire réel.

La Table ronde patronale

De leur côté, neuf organisations d'employeurs se sont réuni autour d'une Table ronde le 20 juillet pour mettre au point leur position commune en faveur d'un pacte social, dont elles ont souligné l'importance. Elle mettent l'accent sur l'impossibilité de prévoir des augmentations prochaines des salaires réels, sur la nécessité d'une fiscalité permettant aux entrepreneurs de stabiliser le nombre de leurs effectifs. La Table ronde a exprimé son désir d'être représentée lors des consultations prévues avec les organisations monétaires internationales, lors de la mise au point de la politique monétaire et fiscale et souhaite également participer aux travaux des conseils auprès des divers ministères.

On peut espérer que les organisations des employeurs, sollicitées aussi bien que les syndicats à participer à la négociation du pacte économique et social, profiteront de cette occasion pour mieux s'organiser

en tant que partenaires sociaux aptes à défendre les intérêts de leurs adhérents tout en ayant conscience des contraintes imposées par le désir de la paix sociale.

Premières délibérations tripartites

Le Conseil de concertation s'est réuni le 22 juillet pour un premier débat sur les propositions des trois parties au sujet du projet du pacte économique et social. La présence active du Premier ministre à cette session devait confirmer l'intérêt du gouvernement pour un vrai dialogue avec les partenaires sociaux. De plus, son intervention exprimait l'ouverture du gouvernement devant les compromis possibles : il a par exemple cité la possibilité pour les organisations syndicales de participer aux négociations concrètes sur la privatisation des entreprises d'Etat. Il a exprimé sa conviction que la société comprendra la situation difficile du pays et soutiendra le gouvernement dans ses efforts visant la justice sociale et la distribution honnête des charges. Mme Kosa-Kovàcs Magda, ministre du Travail, a salué à cette occasion l'attitude positive de chacune des parties en vue d'un travail constructif.

A cette première session, les représentants des syndicats et des organisations patronales ont officiellement accepté l'initiative prise par le gouvernement pour commencer une série de négociations en vue de conclure un pacte économique et social. Ils se sont entendus pour mener ces négociations à bien au sein du Conseil de concertation, en créant des commissions de travail pour la préparation des divers chapitres. L'accord a été obtenu pour formuler l'objectif principal du pacte : celui-ci consiste à créer l'équilibre indispensable à un développement futur.

Les ministères intéressés ont formé une commission de coordination pour contribuer aux tâches incombant au gouvernement lui-même au cours des négociations. En effet, le gouvernement devait présenter au Conseil de concertation, au mois de septembre, un exposé sur la situation économique réelle du pays, qui devait servir de base aux contenus du pacte économique et social.

Au cours de l'été consacré à la préparation du pacte économique et social par des groupes d'experts tripartites, les positions des trois parties au sujet des problèmes économiques et sociaux se sont plutôt éloignées que rapprochées et le cours des négociations s'est quelque peu raidi.

Négociations prolongées, arbitrages difficiles

Début août, le gouvernement a publié son projet de programme pour le redressement sous la forme d'un budget supplémentaire pour l'année 1994 qu'il devait présenter au vote parlementaire dès l'automne. Ce projet comporte certaines augmentations des charges que devront supporter les travailleurs aussi bien que les entrepreneurs. Il s'agit d'une élévation importante des prix de l'énergie et des impôts sur la consommation. Le Forint a été dévalué de 8 %, ce qui mène obligatoirement à une certaine augmentation des prix. L'augmentation des pensions de retraite promise par le gouvernement précédent n'a été réalisée qu'en partie. Il faut noter que ces projets gouvernementaux ont vu le jour pendant le séjour en Hongrie des représentants du FMI et de la Banque mondiale.

Bien entendu, les syndicats se montrent réticents à l'égard de toutes ces mesures. Ils considèrent que les négociations doivent être désormais menées non seulement sur les cadres futurs de la concertation sociale, mais aussi sur ces problèmes sociaux concrets.

Ainsi, dans les débats entre les experts des trois parties pour la préparation du pacte économique et social, la confédération syndicale MSZOSZ revendique une politique salariale nouvelle pour modérer les différences sectorielles et régionales. Elle propose l'introduction d'un salaire minimal spécial différencié selon trois catégories de formation et de qualification, pour empêcher l'emploi d'ouvriers qualifiés, de cadres techniques ou commerciaux avec un salaire minimal. En effet, les employeurs ont tendance à conclure des contrats de travail fixant un salaire minimal et à compléter ce salaire « officiel » par divers suppléments, pour diminuer ainsi leurs charges sociales et fiscales.

De leur côté, les organisations d'employeurs considèrent que les mesures prises et prévues par le gouvernement rétrécissent le marché intérieur et la marge d'action des entrepreneurs. Elles se déclarent également en désaccord avec les projets de la confédération MSZOSZ concernant le salaire minimal, en soulignant que ce projet n'est pas conforme à l'économie de marché libéralisée et porterait atteinte aux intérêts des entrepreneurs. Les organisations patronales préféreraient écarter les questions salariales de l'ordre du jour du Conseil de concertation.

Fin août, les débats semblent se prolonger. Le gouvernement a retardé de plusieurs semaines la remise aux deux partenaires sociaux de ses projets. Il s'était engagé à présenter au Conseil de concertation,

au cours du mois de septembre et avant le débat au Parlement, ses projets concernant le budget modifié, la politique de l'emploi, la politique sociale, le financement des services publics et de l'éducation, la politique salariale et fiscale, les stratégies de privatisation. Toutes ces questions devaient être soumises au débat du Conseil de concertation pour être inclues avec son approbation au pacte économique et social. Il s'est avéré entre-temps que le contenu du pacte social et économique s'étendrait à une trentaine de questions importantes.

Les organisations d'employeurs déclarent qu'elles ne voient aucun inconvénient ni à ce retard de la conclusion du pacte, ni à ce que les divers chapitres du pacte soient discutés et adoptés un par un, sur une période allant de l'automne 1994 au printemps 1995.

Par contre, les syndicats ne sont pas favorables à ce retard. Ils sont absolument opposés à ce que le pacte soit conclu en plusieurs étapes, considérant que les problèmes à négocier sont inséparables les uns des autres. En effet, comment pourrait-on, par exemple, négocier les problèmes de l'emploi sans connaître les projets gouvernementaux sur le développement régional, alors que des zones entières, auparavant industrialisées, connaissent un taux de chômage dépassant parfois 50 % ?

Les syndicats se sont malgré tout déclarés disponibles pour la conclusion d'un pacte économique et social dans sa globalité avant la fin de l'année en cours. Ils restent ouverts à la négociation de certaines restrictions sociales, à condition que celles-ci soient introduites graduellement, à un rythme fixé d'avance dans le pacte.

Anna Pécsi

Brésil

Les chambres de négociations tripartites de branche

Cet article présente l'expérience de négociations tripartites Etat-entreprises-salariés développée récemment au Brésil : les Chambres de branches (CB). Cette expérience a été stimulée par les effets d'une crise économique et politique grave et prolongée, par la violence du processus inflationniste et par la fin chaotique connue par les programmes de stabilisation économiques adoptés par le pays.

La CB automobile a été un des succès majeurs de cette expérience. La présence de grandes entreprises et de syndicats puissants dans cette branche a donné une portée considérable aux accords réalisés dans cette CB. Cette pratique s'est propagée vers d'autres branches d'activité avec des développements plus limités.

Le débat actuel sur les propositions à faire pour surmonter la crise nationale au Brésil incorpore obligatoirement l'idée d'utilisation des CB en tant qu'instrument important de la politique économique. En général, les CB ne sont pas pensées comme un instrument de base pour la réalisation d'un pacte social pour le pays mais plutôt un instrument parmi des autres. En effet, plusieurs groupes sociaux ne sont plus intéressés par une grande négociation politique qui pourrait consolider un pacte social. Il y a un consensus relatif pour affirmer que la crise actuelle sera surmontée par l'établissement de mécanismes et d'instruments qui dédoublent le processus de démocratisation réalisé au Brésil depuis la fin des années 70. Dans ce contexte les CB ne seront qu'une possibilité parmi d'autres.

Le contexte économique, social et politique

L'existence des CB au Brésil est le fruit de la crise politico-économique que subit le pays depuis la fin des années 70. L'épuisement d'un certain modèle de croissance économique et la perte rapide de légitimité politique du gouvernement militaire et dictatorial, pendant la deuxième moitié de la décennie 70, ont ouvert une phase de transition politique dans un contexte de grandes difficultés économiques.

1960-63
– Election du Président J. Quadros en 1960
– Renonciation de J. Quadros en 1962 et installation du vice-président
– Crise politique et économique
– Mobilisation politique par réformes économiques et politiques
– Instabilité politique croissante
1964-84
– Coup d'Etat en mars 1964
– Régime militaire dictatorial (1964-84)
– Croissance économique rapide entre 1967 et 1973 – "Milagre Econômico" – avec une forte augmentation des disparités de revenus et des charges sociales
– Crise économique 1975-84 (inflation et crise d'endettement externe)
– Réorganisation politique de la société
– Amnistie politique en 1989
– Forte récession économique 1981-84 avec chômage et crise sociale
– Elections des gouverneurs des Provinces en 1982
– Election indirecte d'un président civil
1985-89
– Gouvernement civil de transition 1985-89
– Instable récupération économique (1985-89) avec croissance inflationniste
– Adoption d'un plan de stabilisation en 1986 (Plano Cruzado)
– Adoption d'un autre plan économique en 1987 (Plano Bresser)
– Nouvelle Charte Nationale en 1988
– Nouveau plan de stabilisation en 1989
– Election présidentielle en 1989
1990-94
– Nouveau gouvernement civil en 1990 et fin de la période de transition politique
– Adoption d'un plan de stabilisation de modernisation et d'ouverture économique
– Récession et chômage 1990-92
– Destitution du président et installation du vice- président
– Récupération économique et explosion inflationniste
– Adoption d'un autre plan de stabilisation en février 1994
– Election présidentielle en 1994

La fin d'une croissance accélérée, l'exacerbation inflationniste, le problème de l'endettement extérieur démesuré et la croissance plus lente de l'emploi, dans une situation de mobilisation politique croissante des syndicats et de la société ont obligé le gouvernement militaire à un changement de stratégie. En raison des difficultés politiques et économiques connues, le régime propose et commence une ouverture « lente, graduelle et assurée » qui s'est terminée par l'élection présidentielle de 1989. Pendant les années 1980, l'avancement du processus de démocratisation du pays et la fragilité de la situation économique et sociale ont entraîné la floraison d'appels à une solution négociée de la crise. Cependant, les propositions de pacte social ont été restreintes aux tentatives d'imposer de nouveaux sacrifices sociaux et économiques aux travailleurs.

L'approfondissement de la crise économique et politique des années 1980 a poussé les gouvernements à la recherche de programmes de stabilisation économique pour rompre le processus inflationniste et réduire le problème de l'endettement externe. D'un autre côté, les grands entrepreneurs ont défendu, pendant cette période, leurs intérêts les plus immédiats. Ils ont donc proposé que le coût de l'ajustement soit financé par l'Etat et transféré **a posteriori** sur la société. Les salariés, au contraire, ont préconisé l'idée que ces coûts devraient êtres supportés par les segments sociaux bénéficiaires de l'expansion économique des années 1970.

On peut dire que la légitimité politique limitée des gouvernements depuis 1975 conjuguée aux problèmes de représentation politique des divers segments sociaux ainsi que l'absence d'une convergence minimale des intérêts défendus par ces groupes ont rendu l'établissement d'un pacte social pratiquement impossible. Le renforcement de la crise économique dans ce contexte politique a consolidé les positions déjà fortement corporatives des segments sociaux qui ont enterré l'idée de pacte social.

C'est dans cette période qu'émergent les CB. Elles ont été créées sous la présidence de J. Sarney (1985-89). Elles ne devaient être alors qu'un instrument de négociation prix-salaires et, de manière plus restreinte, de promotion de la politique industrielle. Elles ont eu un résultat limité. Les CB devaient réunir les entreprises d'une même branche d'activité afin de négocier les actualisations de prix. Ces accords étaient destinés à éviter les conflits d'intérêt à l'intérieur de chaque branche d'activité dans un contexte d'explosion inflationniste.

Le gouvernement F. Collor (1990-92) a assigné un autre destin aux CB. Elles ont continué à réunir les entrepreneurs et les hauts fonctionnaires mais elles ont aussi incorporé la fonction de coordonner et de négocier – par branche d'activité – les programmes d'augmentation de la qualité et de la compétitivité industrielles voulue par la stratégie libérale adoptée par le gouvernement. Cette fois encore l'action des CB s'est noyée dans les conflits dans le camp des entrepreneurs. Elles ont dû aussi faire face à la représentativité très limitée des interlocuteurs présents ainsi qu'à l'absence d'une définition précise des mesures du gouvernement. Malgré un développement précaire, les CB ont été maintenues en activité et elles ont été utilisées comme instrument de coordination pour gérer la fin du processus de gel des prix en 1991. Elles ont tenu dans ce passage un rôle nul et n'ont pas, par conséquent, empêché l'envolée des prix qui a suivi.

Jusqu'à cette époque, les salariés se sont tenus en dehors de l'expérience des CB. La résistance du mouvement syndical à cet instrument de négociation politico-économique était justifiée par le manque de succès et les objectifs très immédiats des CB. Les syndicats considéraient que, fondamentalement, les gouvernements utilisaient les CB pour obtenir des accords spécifiques avec les entrepreneurs. Cette position a été revue au début des années 1990 en raison des effets très négatifs de la politique économique du gouvernement F. Collor.

Cette politique économique d'orientation libérale a créé la récession la plus violente de l'histoire du pays. Dans la période 90-92, le PIB a connu une réduction de 9,9 %, le salaire minimum a été réduit de 60 % et le taux de chômage dans le grand centre industriel du pays – le Grand Sao Paulo – a fait un bon de 15 %. Le chômage très élevé et la perspective de nouvelles réductions du niveau d'emploi ont créé de grandes difficultés à l'action syndicale. Ainsi le nombre de grèves est tombé de 1548 en 1989 à 568 en 1992.

La récession économique, l'ouverture de l'économie brésilienne et les programmes de rationalisation mis en place par les entreprises ont remis en cause l'existence même des syndicats. A ce moment là, le mouvement syndical a eu besoin de réagir et d'affronter cette politique économique destructrice coordonnée par le gouvernement. Les CB se sont constituées en un forum politique pour les syndicats. L'incorporation des travailleurs aux CB a eu un effet important et dynamique sur les activités de cet instrument de négociation. La reprise des travaux des CB a commencé avec la CB automobile. Le Syndicat métallurgique de l'ABC, qui appartient à la Centrale unique des travailleurs (CUT), a joué un rôle décisif dans ce processus.

La Chambre de la branche automobile

Après une période de croissance rapide lors des décennies 60 et 70, l'industrie automobile brésilienne a connu une stagnation pendant les années 1980. La production de la branche est tombée de 1 165 174 en 1980 à 914 576 véhicules en 1990. Dans le même temps, l'emploi dans cette branche a chuté de 133 000 à 110 000 personnes. Cette situation prolongée ainsi que les menaces de nouveaux licenciements et de nouvelles baisses de salaires (avec la possibilité de fermetures d'usines) ont empêché une action syndicale plus offensive. De ce fait, les syndicats ont pris l'option d'intégrer les CB dans leur stratégie politique. Le Syndicat Métallurgique de l'ABC – centre dominant de l'industrie automobile du pays – a rejoint les CB et a proposé un débat sur la réorganisation de l'industrie automobile. Au début, les grandes entreprises (VW, GM, Ford, Fiat) n'ont pas vu l'intérêt de discuter les perspectives d'investissements dans la branche, les niveaux de prix et de profits, les programmes d'incorporation de nouvelles technologies et le profil – mix – de production. Les entreprises soutenaient que ces thèmes relevaient de la responsabilité privée et qu'ils leur appartenaient. Cette position a été inversée quand le gouvernement a commencé à parler de réduction d'impôts et quand les entreprises ont vu les effets de la crise provoquée par l'ouverture du marché national aux automobiles importées.

En décembre 1991, la CB commence une nouvelle phase d'activités avec la participation des représentants du gouvernement fédéral et des provinces, de quatre syndicats métallurgiques (ABC, Betim, Osasco-Guarulhos et Sao Paulo) et des entreprises. La CB s'organise autour d'une coordination tripartite et de six groupes de travail – marché interne, exportation/importation, modernisation technologique/qualité/productivité, charge fiscale, investissements et relations de travail. Les groupes ont produit un diagnostic de la situation de la branche qui a été accepté par l'ensemble des participants et qui a permis d'établir un premier accord. Les principaux points accordés ont été :

- réduction des impôts de 12 %,
- réduction de la marge de profits de la branche de 10 %,
- réduction des prix des gammes de 22 %,
- maintien du niveau d'emploi de la branche,
- recomposition du salaire réel.

Une nouvelle table ronde de négociation, réalisée en juillet 1992, a renouvelé l'accord jusqu'en décembre 1992.

Les évaluations des résultats de la CB faites par les partenaires ont été très positives. Pour la première fois en 10 ans, la production est revenue à 1 100 000 véhicules (dont 350 000 à l'exportation). Le niveau d'emploi est resté stable et les salaires ont récupéré le pouvoir d'achat de 1990. La réduction des aliquotes des impôts a été compensée par l'augmentation de la production.

Les travaux de la CB automobile ont été interrompus pendant le processus de destitution du président F. Collor en 1992 et ils n'ont repris qu'après l'installation de I. Franco. En février 1993, un nouvel accord définissant des termes à caractère structurel est réalisé pour une durée de 3 ans :

- un objectif de production de respectivement 1,5 million et de 2 millions d'automobiles en 1996 et 2000 ;
- un investissement global de US$ 20 milliards jusqu'à l'année 2000 ;
- la création d'une ligne spéciale de crédit au consommateur de US$ 1,5 milliards jusqu'en 1996 ;
- la création de 91 000 nouveaux emplois d'ici 1995 ;
- la création d'un programme public d'aide à l'exportation. ;
- une augmentation de 20 % des salaires réels en 3 ans ;
- la création d'un comité d'étude chargé de l'implantation d'un contrat collectif de travail.

Ce dernier accord constituait un ensemble de termes généraux qui devrait intégrer un agenda réglant les débats futurs sur les perspectives de la branche automobile. L'implantation et le développement de l'accord dépendent de l'évolution économique et politique du pays, de la conjoncture économique extérieure ainsi que du comportement des segments participants – gouvernement, entreprises et salariés.

Plus récemment, le gouvernement a adopté unilatéralement une politique d'exemption totale des impôts pour les voitures bas de gamme. Cette mesure a provoqué la paralysie momentanée des travaux de la CB automobile. L'Etat était en train de faire machine arrière et de reprendre les pratiques de négociation directe avec les entreprises. En effet les résultats présentés par la CB automobile ont empêché sa complète désarticulation. De plus le fonctionnement de celle ci suggère que ce type de mécanisme de négociation intra-branche puisse être utilisé pour le développement d'un nouveau modèle de relations de travail dans le pays.

L'importance politique de la CB automobile a été renforcée par la création de CB dans autres branches. Elle a de plus démontré la viabilité d'une nouvelle forme de gestion des conflits des intérêts ainsi que l'adoption de mécanismes qui démocratisent les politiques publiques.

Les autres CB et leurs limites

Les résultats de la CB automobile ont provoqué la création et/ou la dynamisation d'autres CB – BTP, machines outils, équipements agricoles, chimie, électricité-électronique et construction navale. On ne pourra pas présenter ici, tous les détails du développement de ces expériences. On va seulement souligner les aspects les plus importants de chaque expérience.

Après un début très dynamique, la CB de la construction navale a connu des problèmes en raison de difficultés spécifiques à la branche. Pendant les années 1970, le gouvernement brésilien a stimulé la modernisation et la croissance de la capacité productive des entreprises de construction navale. Depuis la fin des années 1970, cette branche d'activité maintient au Brésil une grande capacité productive inutilisée. Lorsque cette activité a connu une période de stagnation mondiale, les entreprises brésiliennes ont eu d'énormes difficultés à définir leurs stratégies et leurs investissements, bref à penser leur survie sans l'aide publique. Ces raisons ont handicapé le développement de la CB malgré la définition d'un programme de crédit public en 1993.

L'expérience de la CB d'équipements agricoles a eu des résultats plus positifs. L'existence de relations productives entre cette branche et l'automobile a permis une extension de l'accord automobile à la branche d'équipements agricoles. De plus, la bonne performance de l'activité agricole du pays a stimulé la vente et, par conséquent, la production de ce type d'équipement. De cette manière, les caractéristiques sectorielles et la conjoncture économique ont favorisé la consolidation de l'activité de cette CB.

On doit faire une référence particulière à l'expérience de la CB du BTP. Pendant les années 1970, cette branche a connu une grande expansion provoquée par le processus d'urbanisation et de développement du pays. Mais à partir de 1980, la crise économique ainsi que les problèmes politiques se sont traduits par une stagnation sectorielle. La grande hétérogénéité d'intérêts des entrepreneurs et des travailleurs ainsi que la stagnation sectorielle ont posé des problèmes à la consolidation de cette CB.

Il est possible de dire qu'au contraire de l'industrie automobile, secteur caractérisé par le poids des oligopoles dans la production, des convergences d'intérêts, une forte représentation et une tradition de négociation, les autres CB connaissent des problèmes de plusieurs natures. Les CB de l'industrie électricité-électronique et du BTP ont eu des difficultés en raison de divergences d'intérêts entre les entrepreneurs. L'hétérogénéité sectorielle a désavantagé les travaux de la CB de machines-outils. Enfin, l'absence d'une politique clairement définie de privatisation a empêché l'essor de la CB chimie. Cependant, il est généralement admis que les difficultés majeures des CB, hors l'automobile, tiennent au manque de cadres suffisamment formés ainsi qu'à l'absence d'une tradition de négociation.

Les changements de la conjoncture politique et éeonomique ont rendu le processus de consolidation des CB difficile. Premièrement, la légitimité précaire du président I. Franco a handicapé l'intervention claire et définie des représentants du gouvernement tout en exacerbant les conflits entre eux. Par exemple les propositions du ministère des Sciences et Technologies étaient critiquées par les représentants du ministère de l'Economie. Les uns s'intéressaient aux problèmes de modernisation, productivité, qualité alors que les autres raisonnaient en termes de niveaux de prix et de salaires. De plus, la proximité des élections présidentielle, législative ainsi que celles des gouverneurs d'Etat ont fait ralentir fortement les travaux des CB en 1994.

Les perspectives des Chambres de branches

L'accord de la branche automobile a engendré un grand débat à l'intérieur du mouvement syndical et parmi les intellectuels. La discussion sur le thème « les CB en tant qu'instrument de gestion de la crise du capitalisme » a été le point central du débat. Les segments minoritaires du mouvement syndical ont défendu cette vision et ils ont engagé une résistance politique active aux CB. La majorité syndicale a, au contraire, argué du fait que les CB étaient un nouvel espace de négociation dans une conjoncture qui exigeait un positionnement et une action constructive. Elle comprenait ce qui avait épuisé la stratégie syndicale de résistance orientée par l'action politique. Pour elle, la crise politique et économique nationale impliquait de la part du mouvement syndical une stratégie plus complexe. Ce débat a été le plus intense au sein de la Centrale unique des travailleurs qui réunit la majorité et les syndicats les plus importants présents dans les CB.

Les intellectuels se sont divisés autour de deux positions politiques. Un camp défendait une vision très optimiste des CB en les considérant comme le forum principal de débat sur la crise brésilienne. Cette proposition voyait les CB comme un instrument de négociation politique qui pourrait faire émerger une nouvelle forme de représentation des intérêts des segments sociaux dans une pratique politique complètement novatrice.

L'autre tendance était plus critique et affirmait que les CB étaient une réédition de la politique corporative « à la Vargas » en représentant un nouveau processus d'intégration des travailleurs par l'Etat. De plus, cette tendance considérait que les accords créaient des coûts sociaux élevés et que l'Etat renonçait à des rentrées fiscales en faveur des segments sociaux directement intéressés et des consommateurs.

Toutefois, l'importance de ce débat ne peut pas être restreinte aux résultats de l'accord surtout si on doit l'analyser pour en tirer les modalités d'utilisation des CB dans le processus de démocratisation des politiques macro-économiques au Brésil.

En 1994 ce débat a été quelque peu éclipsé par les échéances électorales. En général, les propositions des deux principaux candidats incorporent les CB comme un instrument pour résoudre la crise politique et économique. Le programme du candidat de gauche – Luis Inacio Lula da Silva – propose une utilisation ample des CB et considère que les CB ont un rôle important à jouer dans le processus de démocratisation économique et politique du pays. D'un autre côté le candidat de centre-droit, Fernando Henrique Cardoso, donne aux CB une fonction plus restreinte et plus orientée vers les négociations prix-salaires.

Indépendamment des propositions des partis, il est important de souligner que les CB ont eu des résultats encore plus que limités et concentrés à certaines industries. Il y aurait intérêt à étendre les pratiques des

CB, et elles pourraient jouer un rôle important sous la prochaine législature. Cependant l'importance des CB doit être rapportée aux résultats des enjeux politiques dans la nouvelle conjoncture du pays, aux articulations entre l'appareil de l'Etat et le nouveau gouvernement ainsi qu'aux pratiques politiques des segments intéressés et de la société.

On considère qu'il est important de profiter de l'expérience des CB pour formuler leur nouveau rôle face au nouveau gouvernement. Toutefois, la proposition de généraliser les CB à toutes les branches d'activité nous semble prématurée. Il nous semble important de débattre de la démocratisation du pays et des problèmes de gestion socio-économique et, ainsi, de définir la fonction des CB dans ce processus. La dimension continentale du pays impose d'insérer dans l'analyse des CB la fragmentation sociale, les disparités régionales, la répartition des revenus et des emplois, la précarité de la stucture des emplois et l'hétérogénéité des situations de chômage. D'autre part on ne peut pas isoler les CB de la réforme du système de relations de travail et de l'implantation de la convention collective au Brésil. Donc, pour élargir le rôle des CB, il faut, à notre avis, renforcer le processus de démocratisation économique et politique du pays et aussi établir un nouveau système de relations de travail.

Claudio Dedecca
(Professeur de l'Université de Campinas, UNICAMP, Brésil ; chercheur au Centre d'études sur le syndicalisme et l'économie du Travail – CESIT)

Marco Antonio Oliveira
(Chercheur du CESIT, actuellement invité à l'IRES)