



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

LES PACTES NATIONAUX POUR L'EMPLOI

Bilan et Perspectives

Séminaire organisé par le Groupement d'Etudes et de Recherches " Notre Europe " et l'Institut Syndical Européen

Bruxelles, 10 juin 1998

Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud

44, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 Paris
Tél. : 01.53.00.94.40

Sommaire

Introduction

Chapitre I - Les pactes nationaux pour l'emploi

Chapitre II - Réflexion et prospective

Annexes

- 1. Liste des participants*
- 2. Contribution de M. Reiner Hoffmann*
- 3. Contribution de M. Jelle Visser*

Présentation

Notre Groupement d'Etudes et de Recherches, en coopération avec l'Institut Syndical Européen, a tenu, le 10 juin 1998, son quatrième séminaire, sur un sujet particulièrement sensible dans la période actuelle, caractérisée par un retour de la croissance, mais aussi par un sous-emploi qui a du mal à régresser et par la nécessité d'adapter la forme de notre modèle social.

Il s'agissait, autour d'une trentaine de personnalités européennes issues des milieux patronaux, syndicaux, académiques et politiques, de débattre des pactes nationaux pour l'emploi, en tant qu'élément du nouveau système de relations industrielles qui est en train de se dessiner au niveau européen.

Quel bilan dresser des différents pactes nationaux pour l'emploi en Europe ? Quelles perspectives pour ce type d'accord tripartite, y compris dans sa dimension européenne, comme instrument de lutte contre le chômage et de rénovation de l'Etat providence ? Quelles responsabilités pour les différents acteurs, Etat et partenaires sociaux, pour en assurer la réussite ? Telles étaient les principales questions posées.

Ce compte rendu synthétique des travaux constitue une contribution à un débat qui mérite d'être poursuivi, car il est déterminant pour l'avenir de l'emploi en Europe, mais aussi pour celui de notre modèle social, dont la réforme, respectueuse de certaines valeurs fondamentales, devient la condition de sa survie.

Jacques Delors

Août 1998

Introduction

Les "pactes nationaux", ou "pactes tripartites", sont le résultat d'une forme de concertation qui s'est développée, de nouveau et avec succès, depuis une quinzaine d'années dans plusieurs pays de l'Union européenne et qui réunit les partenaires sociaux - syndicats et chefs d'entreprise - en faisant intervenir, d'une façon ou d'une autre, l'Etat.

Rappelons, en effet, que ce genre d'accord figurait parmi les pièces maîtresses des systèmes de relations industrielles jusque dans les années 70. Il avait connu un certain déclin avec le début de la mondialisation.

A un moment où le système des relations industrielles accuse une tendance à la décentralisation de la négociation, la pratique des accords tripartites signale un certain retour à la centralisation. Elle témoigne aussi de la volonté des Européens de défendre un modèle d'organisation économique et sociale menacé par la mondialisation, afin de concilier les exigences du marché et la nécessité d'une régulation économique et sociale, pour défendre les valeurs de la société de concertation et de l'Etat providence.

Quel est l'objet de ces pactes ? En première ligne, la défense de l'emploi, mais la méthode peut également être utilisée pour moderniser la fiscalité, réformer la sécurité sociale et, d'une façon générale, aménager l'Etat providence.

" On pourrait dire que ces accords tripartites ont pour but d'introduire un élément de régulation qui permette à nos économies de faire face à la grande mutation ", dira Jacques Delors qui préside le débat. Pour lui, et quelles que soient les différences entre les modèles sociaux des uns et des autres, tous les Européens ont en commun un même problème, celui de savoir "comment s'adapter sans se renier ". S'adapter au " choc de la mutation ", c'est à dire "à la mondialisation, au progrès technique, à l'émergence de nouveaux compétiteurs et à une démographie intérieure déclinante qui compromet l'équilibre durable des systèmes de sécurité sociale conçus sous d'autres auspices. "

Le séminaire va se dérouler en deux temps : une première partie, chapeautée par un exposé de Reiner Hoffmann et consacrée à un bilan des accords tripartites dans sept pays : cinq où cette technique a, dans l'ensemble, réussi - Danemark, Finlande, Irlande, Italie et Portugal, un - l'Allemagne - où cela n'a pas marché et un autre - la Belgique - où on parle de demi-réussite. La Grande-Bretagne est restée en dehors du coup, la France aussi, ce que déploreront unanimement les intervenants français. Le cas des Pays-Bas, qui est un des plus intéressants, sera réservé puisqu'il servira à illustrer le travail de réflexion et d'analyse sur les pactes que présentera Jelle Visser en introduction à la deuxième partie, plus prospective.

I - Les pactes nationaux pour l'emploi

En Europe, la convergence des économies est frappante - la qualification des onze pays pour le lancement de la monnaie unique en est le meilleur exemple - mais les divergences sur le choix des instruments appropriés pour lutter contre le chômage n'en sont que plus évidentes. Partant de cette constatation, et sans craindre de schématiser, Reiner Hoffmann, qui dirige l'Institut Syndical Européen, observe que les deux voies proposées se contredisent :

- celle qui s'ouvre sur une déréglementation et une flexibilisation très poussées,
- celle qui mise sur une augmentation de la productivité, sur une qualité supérieure des produits et des services, allant avec un niveau de salaire élevé et des liens sociaux stables, c'est à dire sur tous les éléments-clés du modèle social européen.

Le couple revenus productivité

Citant le Livre Blanc publié par la Commission, que Delors présidait encore, en 1993, Hoffmann rappelle que ses auteurs proposaient de conjuguer le développement des revenus avec celui de la productivité, en maintenant l'augmentation des salaires à un niveau inférieur de 1% à celle de la productivité. "Au cours des trois ou quatre dernières années, dit-il, les organisations syndicales ont emprunté la voie de la modération salariale et ont même signé des accords qui vont plus loin que cette différence de 1%." Mais sans que le chômage recule pour autant. D'où les efforts de concertation sociale, du côté des syndicats, des employeurs et de l'Etat. D'où aussi la proposition du président de la Commission, Jacques Santer, d'un pacte pour l'emploi au niveau européen.

"Ce ne sont pas là des propositions entièrement nouvelles, note Hoffmann. N'oublions pas que dans un grand nombre de pays, des processus de concertation ont été engagés qui vont nettement au delà du domaine traditionnel des conventions collectives."

Selon lui, en Italie, en Irlande et au Portugal, l'évolution n'indique pas une érosion des relations industrielles. En Allemagne et en Belgique, la négociation de pactes nationaux pour l'emploi n'y a pas donné les mêmes résultats, mais le cadre de la concertation tripartite n'en est pas moins considéré comme adapté à des efforts pour moderniser le marché de l'emploi.

Dans une situation d'union monétaire, on ne peut plus séparer les différentes politiques, dit Hoffmann qui tire argument de la décision du gouvernement belge de faire évoluer les salaires en fonction du mouvement des rémunérations dans les trois pays qui sont les principaux partenaires commerciaux de la Belgique : la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Comme les organisations syndicales l'avaient prévu il y a quelques années, l'union monétaire imposera la coordination des

politiques en matière de conventions collectives. "L'exemple de la Belgique montre très clairement que ce n'est pas seulement un point de vue de syndicaliste, puisque c'est le gouvernement belge qui voit à présent les choses dans cette perspective ", déclare Hoffmann pour qui la question décisive reste de savoir comment développer une coordination européenne forte, "en d'autres termes, comment tout cela peut se faire de façon autonome et en respectant la liberté de négociation des interlocuteurs sociaux. "

Huit points

Reprenant les conclusions de son étude sur les pactes nationaux pour l'emploi en Europe, Hoffmann va insister sur les huit points suivants :

- 1 - Les systèmes de relations industrielles en Europe ne sont pas soumis à une érosion caractérisée. En témoignent les accords sociaux importants qui ont été passés.
- 2 - Quoiqu'ils ne l'aient pas fait de façon coordonnée, les syndicats européens ont suivi ces dernières années les recommandations de la Commission européenne en faveur de la modération salariale. Les accords sur les salaires qui ont été signés sont partout en deçà de l'augmentation de la productivité, ce qui se traduit souvent par des réductions du pouvoir d'achat en termes réels.
- 3 - La cohésion sociale en a souffert à cause notamment du "cercle vicieux " décrit plus loin par le Professeur Visser. Les "nouveaux pauvres " ne sont pas une exclusivité américaine. Dans les pays de l'Union européenne, 15% des salariés sont en deçà du seuil de pauvreté, que l'OCDE et Eurostat situent à 66% du revenu médian. Ce sont les organisations syndicales qui ont pris en compte les efforts de réinsertion des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée.
- 4 - La modération salariale n'étant pas un remède miracle pour lutter contre le chômage, des mesures innovantes portant sur la durée du travail doivent trouver leur place dans l'élaboration d'un *policy mix*. Les systèmes de travail à temps partiel ne doivent pas se limiter au travail peu qualifié, mais s'élargir aux emplois spécialisés et hautement qualifiés.
- 5 - Qualification et formation jouent un rôle important dans les pactes pour l'emploi. Dans dix ans, selon les prévisions de la Commission européenne, la technologie d'aujourd'hui ne sera utilisée que dans une proportion de 20%. L'idée d'une formation continue, tout au long d'une carrière de travail s'impose donc comme une nécessité absolue.
- 6 - Le coût de la main d'oeuvre n'est pas un élément essentiel dans la lutte contre le chômage. En revanche, la productivité est un indicateur important pour mesurer la compétitivité. En dix ans, de 1986 à 1996, le prix à la pièce de la production est passé de 100 à 87 en France, de 100 à 88 en Allemagne, mais n'est pas descendu au dessous de 99 en Grande-Bretagne.

En Europe, l'amélioration annuelle moyenne de la productivité est à peu près de 2,5%. C'est dire qu'elle est supérieure à celle des Etats-Unis. C'est d'autant plus intéressant de le constater que, dans les années soixante, la productivité moyenne dans un pays comme la République fédérale

allemande, était de 60% par rapport aux Etats-Unis, alors qu'aujourd'hui le niveau allemand dépasse le niveau américain.

Des politiques de recherche et de technologie actives sont essentielles pour l'amélioration de la productivité et donc pour la croissance.

7 - Dans le dosage des mesures qui accompagnent les pactes sociaux, les réformes de la fiscalité et de la sécurité sociale ont leur place.

8 - En régime d'union monétaire, des politiques décentralisées en matière d'emploi et de conventions collectives seront nécessaires, mais ne suffiront pas. Il faudra s'interroger sur les expériences de pactes sociaux nationaux et leur utilité pour élaborer un pacte européen de l'emploi.

Ce qui est essentiel, en tout cas, aux yeux de Reiner Hoffmann, c'est d'avoir des interlocuteurs sociaux forts. "Sinon, dit-il, le modèle social européen ne pourra conduire qu'à l'échec."

Italie : divine surprise

Les années quatre-vingt en Italie, où la hausse des salaires et celle de l'inflation s'alimentaient mutuellement d'une manière quasi automatique, restent marquées par les difficultés des finances publiques, une inflation et un endettement dramatiques et par le caractère souvent pathologique des rapports entre partenaires sociaux. C'est ce que rappellent Sergio Cofferati, secrétaire général de la CGIL (la Confédération générale du Travail italienne) et Serafino Negrelli, du département des Etudes sociales de l'Université de Brescia. Au début des années quatre-vingt dix, la situation était devenue insoutenable, ce qui provoque un changement en profondeur dans le système de concertation italien.

En supprimant l'échelle mobile des salaires, l'accord confédéral du 31 juillet 1992 ouvre la voie à la modération salariale et à l'accord du 23 juillet 1993 qui fera de la politique des revenus un mécanisme de redistribution équitable, en lui assignant comme objectif, au delà de l'assainissement des finances de l'Etat, le développement de l'emploi.

"L'essence de l'accord de 93 est tripartite. Cette redistribution réglementée de la richesse produite permet de réduire l'endettement et aussi d'abaisser le taux de l'inflation qui, par la suite, va se stabiliser à un niveau assez bas", explique Cofferati. Pour lui, la grande innovation c'est la protection des salaires contre l'inflation dans la convention collective nationale. Ce qui n'empêche pas éventuellement les salaires d'être renégociés au niveau inférieur, en fonction de l'évolution de la productivité des entreprises, selon les performances de chacune.

Pour sa part, Negrelli insiste sur ce qu'il appelle le pilier technique de la modération salariale italienne : l'introduction du "taux d'inflation programmé", en remplacement de l'échelle mobile, ce qui a modifié totalement, dit-il, le système des relations industrielles en Italie.

Cofferati relève l'effet de stabilisation de l'accord de 93, mais surtout l'effet de "responsabilisation" des partenaires sociaux. Il cite aussi l'accord pour l'emploi de 1996, signé par

31 organisations représentant des entreprises et des syndicats d'origines diverses, qui se propose de compléter les politiques d'assainissement en cours de réalisation par des politiques structurelles en faveur de l'emploi. Il rappelle le "dualisme" dont souffre l'Italie, la différence entre le nord où le chômage est inférieur à 6% et le Mezzogiorno où il dépasse allègrement les 20% ! Il déplore que la mise en oeuvre de cet accord pour l'emploi ait été difficile. Notamment dans le sud où, en ce qui concerne les investissements en infrastructures lourdes, elle a été ralentie par des structures administratives et des règles bureaucratiques qui pèsent beaucoup plus en Italie que dans la plupart des autres pays européens.

Tirant un premier enseignement de cette expérience d'accords tripartites, Cofferati estime qu'une des conditions de réussite, c'est "la loyauté dans le comportement des partenaires sociaux". La volonté initiale est importante, mais le comportement ultérieur l'est encore plus car le manque de loyauté introduirait des éléments de tension et d'instabilité, "dit-il en insistant sur la stabilité, "valeur essentielle pour les politiques de cohésion sociale comme pour les politiques de développement d'un pays. "

Portugal : tous vers l'euro

Au Portugal, la concertation sociale a commencé en 1984, dans une période très difficile sur un fond d'inflation, de chômage et d'interventions du Fond Monétaire International. C'est alors que fut créé le Conseil pour la concertation sociale, avec un statut tripartite.

Le tableau du redressement portugais va être dressé par le ministre de l'économie Joaquim Pina Moura et par le secrétaire général de l'UGT (Union générale des travailleurs), Joao Proença, qui rappelle les premiers accords sur la politique des revenus, signés après 1987.

Plus récemment, en 90, a été signé un accord large qui s'étendait à l'adaptation et à la réduction du temps de travail. Ensuite des accords sur l'hygiène et la santé et sur la formation professionnelle.

En janvier 96, c'est le tour d'un accord à court terme qui abaisse la durée du travail hebdomadaire de 44 à 40 heures, intéresse au premier chef les secteurs sensibles comme le textile et la chaussure, et s'applique environ à 80% des travailleurs. Puis en décembre 96, le gouvernement, les syndicats et les confédérations patronales signent un engagement pluriannuel qui est un accord de concertation stratégique pour l'emploi, la compétitivité et le développement, dans un cadre de stabilité macro-économique. Leur objectif est de réduire le déficit public et l'inflation, pour les maintenir à un niveau modeste, et de pratiquer des taux d'intérêt faibles.

"Cet accord a été une pièce fondamentale de notre processus d'avancement pour l'Europe," déclare Pina Moura pour qui les résultats parlent d'eux-mêmes, aussi bien en ce qui concerne les critères de convergence que la réduction du chômage et la création d'emplois. Le ministre de l'Economie souligne que son pays a pratiquement réalisé en un an les objectifs qu'il se proposait

d'atteindre en trois. Il est vrai, note-t-il aussi, que l'investissement s'est développé et que la croissance, qui était de 3,7% en 97, se situera probablement entre 4,5 et 5% cette année.

" L'accord a créé un très bon environnement pour l'investissement, tant public que privé. En 1996, nous avons eu un taux de croissance des investissements sensiblement égal à 12%, " précise Pina Moura, qui voit dans ce type de pacte un instrument éminent de toute politique de convergence, économique, mais aussi sociale, et ajoute : "Dans le nouveau cadre de l'Union économique et monétaire, il faut penser à la coordination des politiques sociales à l'échelle européenne. Il faut aussi imaginer des mécanismes de concertation qui puissent influencer, à travers les partenaires sociaux, la définition des objectifs et des instruments de la politique monétaire et de la politique de change. "

Irlande : intégrer tous les niveaux

En Irlande, le partenariat est en place depuis 1987. Chaque pacte couvre une période de trois ans. Le dernier, "Partenariat 2000 ", pour l'emploi et la compétitivité, signé en 96, est le quatrième. Pour Rory O'Donnell, de l'*University College* de Dublin, les éléments essentiels de ce dernier accord sont :

- une définition des salaires au niveau central,
- une réduction des impôts,
- un programme d'action pour l'exclusion sociale,
- le partenariat établi au niveau des entreprises,
- la définition d'une politique de salaires minima pour les années à venir.

Depuis 96, la croissance économique a été forte en Irlande et le PNB a augmenté de 7% chaque année. Au cours des quatre dernières années, l'emploi a augmenté annuellement de près de 6% dans le secteur privé non agricole. Dans les services, de 4%. L'augmentation de l'emploi et la croissance sont tels que certains secteurs - par exemple la construction et l'électronique - souffrent d'un manque de main d'oeuvre.

A Peter Cassells, secrétaire général de ICTU (Confédération irlandaise des syndicats), de tirer ensuite les enseignements de ces dix ans d'expérience.

Première leçon, dit-il : Le partenariat ne doit pas se limiter à la politique salariale, mais s'intéresser à tous les éléments de la politique macro-économique et il doit s'étendre à l'ensemble des revenus, y compris les retraites. On doit se demander aussi comment l'ensemble sera perçu, si le système est suffisamment "*fair*" et sera ressenti comme équitable. Enfin, il est recommandé d'engager tous les intérêts économiques et sociaux, donc des organisations représentant les chômeurs, les femmes, les retraités etc... Et c'est ce qui a été fait en Irlande.

Deuxième leçon : Ne pas fonctionner uniquement en termes de pacte national de l'emploi, mais intégrer tous les niveaux, national, local (en vue du développement local) et enfin le lieu de travail (ce qui implique l'adaptation au changement).

" Pour que tout cela fonctionne, dit Cassells, il faut accepter l'interdépendance. Syndicats, employeurs, gouvernement, personne ne peut atteindre son objectif tout seul. Chacun a besoin de l'autre et il faut un certain niveau de confiance mutuelle entre les différents groupes. Il faut aussi une volonté de partager le pouvoir et l'influence. Là, le rôle du gouvernement est primordial car s'il ne souhaite pas partager le pouvoir avec les autres partenaires, il sera difficile de faire avancer les choses. "

" Consultation, négociation, négociation collective, échange d'information, dans cette forme de partenariat, il y a différents éléments à prendre en considération, explique Cassells. En fait, il ne s'agit pas seulement de négocier, mais de voir aussi quels sont les intérêts à court et à long terme. Eventuellement arriver à des compromis entre les deux termes, pour les salaires ou les impôts, par exemple. "

Manifestement, cette nouvelle approche a le mérite de forcer les partenaires à prendre en compte les changements qui sont en train de s'opérer dans nos sociétés :

- D'abord les besoins de l'individu : " Syndicats ou entreprises, note Cassells, nous avons de grandes difficultés à traiter avec les travailleurs modernes, avec les individus, dont la vie est devenue plus complexe, en ce sens qu'ils veulent équilibrer vie professionnelle et vie familiale. "
- Ensuite les changements des technologies et donc tous les problèmes de formation.
- Puis les incitations à participer au succès de l'entreprise. Comment faut-il récompenser les gens ? Faut-il retenir le partage des bénéfices ?
- Enfin les relations industrielles par rapport au partenariat : " Je ne pense pas qu'il y ait conflit entre les deux notions, conclut Cassells, mais il est nécessaire de moderniser notre approche. Il faut faire beaucoup plus au niveau du lieu de travail qu'on ne le faisait précédemment. "

Finlande : 30 ans d'expérience

" En matière de salaires fixés dans des accords tripartites, nous avons trente ans d'histoire derrière nous, " rappelle Esa Swanljung, président de la STTK (Confédération finlandaise des employés salariés). Le premier accord remonte aux années soixante, une époque où la situation économique était très mauvaise car les entreprises finlandaises n'étaient pas assez compétitives sur les marchés d'exportation. D'où une dévaluation sévère, mais aussi l'ouverture d'un processus de consultation pour éviter le dérapage des prix et des salaires et le démarrage de l'inflation.

D'autres accords devaient suivre pour veiller à ce que les salaires évoluent de façon positive pour les travailleurs. Au cours de cette période 68-98, le PNB enregistrera une croissance très élevée qui placera la Finlande juste derrière le Japon. Ce qui n'empêchera pas une grave récession au début des années quatre-vingt dix : La crise économique et le chômage se combineront avec une crise politique et des grèves généralisées. Il faudra un changement politique, avec un gouvernement favorable aux travailleurs, pour que soit relancé le système tripartite et pour arriver à la fin de 95 à un pacte de quatre ans sur la politique salariale, prévu pour durer jusqu'en l'an 2000. Il y aura deux

accords successifs sur l'emploi qui entérinent une certaine forme de modération salariale, touchent aussi à la fiscalité et à l'impôt sur le revenu, et introduisent le *job sharing*, un système de partage de l'emploi qui a permis de créer des postes de travail.

Le système a bien fonctionné, estime Swanljung. Certaines modifications ne sont pas étrangères à ce succès. Ainsi, la flexibilité des heures de travail qui, malgré les réticences, a été acceptée, comme le principe selon lequel le travail rémunéré doit être plus avantageux que le chômage, ce qui a incité les gens à travailler, même sur une base temporaire.

De son côté Jaako Kiander, de l'Institut gouvernemental pour la recherche économique, juge bonnes les performances économiques des quatre dernières années : La croissance moyenne annuelle a été de 5% environ, le taux de chômage est passé de 18% à 13% (la chute la plus rapide enregistrée en Europe au cours de la décennie) et le nombre d'emplois a augmenté de 2% par an. Mais, à ses yeux, cela ne signifie pas que l'avenir soit sans problème.

Toujours plus de souplesse

On court toujours le risque d'un changement politique, dit Kiander qui remarque d'autre part que les employeurs veulent toujours plus de souplesse, ce qui lui paraît compréhensible étant donné la pression exercée par la mondialisation. Enfin il note que certains syndicats, sûrs de leur force, sont prêts à renoncer à la voie du pacte, en estimant qu'ils sont capables d'obtenir de meilleures conditions de salaires, surtout lorsqu'ils voient les bénéfices et les revenus du capital augmenter spectaculairement, tandis que la part des revenus salariaux diminue.

Pour Jussi Mustonen, directeur de la Politique économique à la Confédération de l'industrie et des employeurs de Finlande, la concertation tripartite qui permet des accords globaux, n'est qu'un instrument parmi d'autres. C'est en tout cas la façon de voir des employeurs à l'horizon 2000. "La Finlande faisant aujourd'hui partie de l'Union monétaire, dit-il, nous devons voir la politique de lutte contre l'inflation de façon toute différente de ce que nous avons connu dans l'ancien cycle scandinave d'inflation et de dévaluation. "

" Les institutions de base et notre collaboration avec les syndicats et le gouvernement, vont continuer comme par le passé, explique-t-il, mais il est clair qu'il doit y avoir des changements dans le comportement et dans notre façon d'agir au niveau central. Nous allons avoir beaucoup plus de flexibilité locale et, pour compenser la perte d'une politique économique et monétaire propre, beaucoup plus de décisions, non seulement au niveau centralisé de la confédération des syndicats, mais à celui des entreprises, pour bénéficier d'un outil de flexibilité complémentaire. "

Allemagne : l'impasse

Comme en Finlande, la concertation tripartite remonte à une trentaine d'années. A 1967, très exactement, précise Roland Issen, qui préside le comité fédéral du DAG (l'Organisation

syndicale allemande des employés). A cette époque, la République fédérale faisait face à sa première récession conjoncturelle sérieuse. Syndicats, employeurs et gouvernement essayaient de se mettre d'accord sur des objectifs de croissance économique constante, de stabilité monétaire et sur un taux élevé d'emplois. C'est ce qu'on a appelé en Allemagne "la discussion concertée", avec des réunions régulières présidées par un représentant du ministère de l'Economie et de l'Emploi.

"Malgré quelques résultats au départ, il est vite apparu, dit Issen, qu'il y avait beaucoup trop de représentants et pas de consensus fondamental sur la politique économique." Il y eut plus tard une deuxième tentative tripartite qui visait à se concerter sur des normes minimales et sur des mesures d'harmonisation, afin de mieux agir ensuite au niveau européen. Puis, au début des années quatre-vingt dix, on s'efforça de dégager une politique concertée pour la réunification dont on savait qu'elle obligerait à transférer de l'ouest vers l'est un capital de 150 à 180 milliards de DM par an. Après une période de consensus, dit Issen, les difficultés commencèrent lorsque le financement de la réunification ne fut plus garanti de façon équitable entre les différents groupes de la population allemande.

Quatrième phase, selon Issen, celle qui débute dès le début des années quatre-vingt dix avec des discussions informelles et sans grande publicité entre le chancelier, quatre associations d'employeurs et les présidents de la DAG et de la DGB (Confédération allemande des syndicats), "afin de développer des conditions cadres communes, tout en sachant, précise-t-il, que chacune des parties en présence devait agir en fonction de sa propre autonomie."

Après les élections au Bundestag de 1994, comme on estimait qu'il fallait plus de réunions et un engagement plus important, on a créé l'Alliance pour le travail dont l'objectif était d'augmenter le taux de croissance et le taux d'emploi. Dans ce cadre là, dit Issen, les syndicats étaient alors prêts à accepter des conventions collectives placées sous le signe de la modération salariale et du développement de la productivité. Prêts aussi à accéder aux demandes des employeurs pour une flexibilité plus grande qui permettrait aux entreprises de mieux suivre la conjoncture et de s'adapter à l'évolution de leur portefeuille de commandes, et qui éliminait une grande partie des heures supplémentaires.

Les syndicats auraient accepté des réductions du temps de travail, sans perte de salaire, comme une manifestation de solidarité avec les chômeurs que, d'autre part, la diminution du volume des heures supplémentaires devait permettre de réinsérer dans le processus actif.

De leur côté les entreprises acquiesçaient à une augmentation de 5% par an du nombre de stages de formation.

Plus difficile était d'obtenir du gouvernement qu'il adopte temporairement une politique d'inspiration keynésienne pour renforcer la demande et donner ainsi quelques impulsions supplémentaires à l'économie. Voilà qui se heurtait à la politique de rigueur qu'imposait déjà le projet de monnaie unique. Issen ajoute que les syndicats furent alors exposés à des exigences complémentaires des chefs d'entreprise qui voulaient ne plus payer les salaires en cas de maladie et limiter la protection contre le licenciement. Lorsqu'en avril 96, après des élections régionales qui

s'étaient déroulées mieux que prévu pour les chrétiens démocrates, le gouvernement fédéral se concentra exclusivement sur des mesures économiques, les syndicats décidèrent de renoncer à leurs discussions avec le chancelier.

" Nous allons maintenant attendre les élections parlementaires de septembre pour voir s'il y a une possibilité de reprendre le dialogue ", dit Issen pour qui il n'y a de possibilité d'augmenter la croissance qu'avec une stratégie commune du gouvernement, des syndicats et des industriels. Et il remarque en guise de conclusion : "Comme le déficit d'emplois se monte à 6 millions au moins, il faudra consentir des investissements énormes si nous voulons réintégrer les chômeurs. D'où notre plaidoyer en faveur de la participation des travailleurs au capital, et pour une politique socialement acceptable de partage de la richesse du pays. "

Essai d'explication

Comment se fait-il que l'Allemagne n'ait enregistré en matière de concertation tripartite que des résultats très limités ? Reinhard Bispinck, qui enseigne à l'Institut des sciences économiques et sociales de la fondation Hans Böckler, y voit trois raisons :

1 - Les trois parties apprécient de façon différente le rôle respectif du marché, de la compétitivité et de la politique salariale. Voir par exemple le discours des chefs d'entreprise sur les risques qui sont les leurs, malgré la force économique de l'Allemagne et la compétitivité globale de ses produits. Voir aussi la demande réitérée de dérégulation du marché de l'emploi, tandis que du côté syndical, où on accepte une certaine forme de flexibilité, on reste convaincu que la décentralisation des relations industrielles et la flexibilisation du travail ne permettront pas de résoudre à long terme le problème du chômage. Voir enfin, en matière salariale, la disparité entre ce que les syndicats sont prêts à accepter en termes de modération, et une norme qui mettrait les salaires au dessous du niveau de la productivité économique globale.

2 - La confiance manque : "Pour que la concertation tripartite soit un succès, dit Bispinck, il faut arriver à une répartition de la charge qui soit socialement acceptable. Il faut une véritable confiance mutuelle qui n'existe pas entre les parties concernées. Les syndiqués font preuve d'un scepticisme caractérisé à l'égard de ce pacte social, en raison des expériences négatives du passé, surtout en ce qui concerne la répartition de la charge. "

3 - Les intérêts stratégiques des acteurs ne coïncident pas. Pour Bispinck, en particulier, les employeurs ne voient pas d'intérêt à participer à ce genre d'alliance à un moment où leur objectif est la décentralisation des relations industrielles.

Danemark : tabou sur les salaires

Hans Jensen est président de LO (la Fédération des syndicats danois). Le Danemark n'a pas à proprement parler de procédure tripartite, mais le gouvernement invite et - au besoin

oblige - les partenaires sociaux à négocier. Jensen évoque l'accord passé en 1987 avec le gouvernement libéral qui visait à améliorer la compétitivité et à faire passer le pays d'une forte inflation à une inflation faible. Il observe que depuis l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement social démocrate en 1993, il y a une évolution importante : le taux de chômage a diminué de 13% à 6 ou 7%. Pour les jeunes, ce taux se situe en dessous de 5%. Quant au chômage de longue durée, il a diminué de moitié.

Le salaire minimum n'a pas varié. La stratégie adoptée vise à qualifier les travailleurs de façon à maintenir un bon niveau de compétitivité, à améliorer la productivité et ne pas toucher aux salaires.

Pour Jensen, un des grands succès danois est l'échange des postes de travail. "C'est un système, explique-t-il, qui consiste à soustraire à la production un groupe de travailleurs pour les envoyer en formation afin d'améliorer leurs qualifications et de les remplacer par autant de chômeurs qui reçoivent auparavant la formation nécessaire. "

Le moment est maintenant venu au Danemark de renégocier l'accord antérieur. "Nous serons précis dans nos demandes, dit Jensen, mais nous ne négligerons pas pour autant les exigences qui peuvent être celles des autres parties pour arriver à un accord qui doit durer jusqu'en 2005 et qui se proposera d'éliminer le chômage, tout en maintenant les données économiques positives qui sont les nôtres actuellement. "

France : admiration et regrets

Successivement, Louis Gallois, président de la SNCF, Pierre Guillen, membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France et Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT (la Confédération Française Démocratique du Travail), vont exprimer leur admiration pour les résultats positifs des pactes sociaux dans les pays dont on vient de parler, mais aussi leur scepticisme sur la capacité des organisations patronales et syndicales françaises à s'engager sur la même voie, au moins dans les circonstances actuelles.

"Je ne suis pas sûr que la France en soit à ce stade. Je suis même certain qu'elle n'y est pas", déclare Gallois qui décrit la situation française avec deux remarques :

- L'une sur le rôle décisif de l'Etat, non pas comme partenaire d'un jeu à trois, précise-t-il, mais dans le plein exercice de son pouvoir régalié. Et de citer en exemple la loi sur les 35 heures qui, dit-il "précède totalement la négociation et qui est censée la susciter. "
- L'autre sur la pratique du "non-dit" : "On fait des choses, mais il ne faut surtout pas les nommer, explique-t-il, parce que si on les nomme, on n'échappe pas à un effet pervers, sous forme d'un discours idéologique qui, chez nous, remplace les actes par la parole et paralyse l'action. "

Une analyse que partage Nicole Notat lorsqu'elle dit : "En France, aujourd'hui, on peut changer, mais à condition de ne pas le dire. Mais ce faisant, on accentue l'écart entre la réalité que

les salariés - ou les acteurs en général - vivent et perçoivent au quotidien s'ils ne sont pas schizophrènes, et la représentation que les acteurs publics ont et font de cette réalité. "

Pour Mme Notat, les acteurs - tous confondus, gouvernement, patronat et syndicats, dans leur ensemble - n'ont pas pris conscience de l'intérêt et de la nécessité de s'engager dans la voie de la concertation tripartite. "L'idée même de fonctionner à trois, dit-elle, est source de débat idéologique. Elle suscite soit des réactions de franche opposition, soit de la perplexité sur les chances d'y parvenir. Pour amener les gens à imaginer qu'il y a dans cette voie quelque chose qui est potentiellement porteur de résultats positifs pour tous, il faudrait faire appel à un Monsieur - ou une Madame - qui soit indépendant des corps constitués, mais qui ait cependant leur aval. Il faudrait les payer très cher, car regarder si on peut explorer les voies d'un accord sur une démarche de ce genre, c'est, au départ, une mission impossible. "

Quant à Pierre Guillen, il apporte, de son côté, quelques indications sur ce qui motive, en matière de croissance et d'emploi, les décisions des entreprises françaises. Elles sont liées, dit-il, à deux éléments :

- le coût du travail qui est une notion plus large que le seul salaire,
- le degré de souplesse ou de flexibilité du marché du travail.

Comme, en France, le gouvernement est un centre de décision important pour le coût du travail, Guillen note qu'en matière de régulation, d'ajustement des régimes de retraites complémentaires, d'assurance chômage, ou de sécurité sociale, il y a toujours un certain retard. "Ce qui fait, dit-il, que chacun décide au moment où il a envie de décider et que nous arrivons à ce résultat que l'évolution du coût du travail est plutôt procyclique qu'anticyclique. "

Lui aussi sceptique sur la possibilité de signer un vrai pacte tripartite, Guillen croit cependant que "si les différents centres de décision se réunissaient pendant plusieurs jours, ou plusieurs semaines, nous pourrions introduire plus de visibilité dans les éléments du coût du travail. Et sans arriver à une coordination, rendre chacun des acteurs ou des décideurs plus responsable en sachant ce que les autres ont envie de faire."

Durée, échange et valeurs communes

A Jean Lapeyre, secrétaire général adjoint de la CES (Confédération Européenne des Syndicats), il reviendra de faire un premier bilan des pactes tripartites dans les pays qui les pratiquent et d'en dégager trois caractères principaux :

1 - La concertation tripartite, c'est "une stratégie dans la durée, dit Lapeyre, ce qui suppose un certain degré de confiance et de compréhension des acteurs concernés, et une constance sur les grands objectifs qui va au delà des aléas électoraux et des changements de régime politique.

Le "miracle néerlandais" (dont il sera question plus loin dans ce compte-rendu) est établi sur un accord qui date de 1982 et qui a été complété en 1993, rappelle Lapeyre. "Cette stratégie dans la durée, explique-t-il, doit offrir un cadre général de croissance économique, d'assainissement des

finances publiques, de stimulation pour l'emploi par des politiques actives." Mais cela suppose aussi une disponibilité des partenaires à marchander et à échanger. Et Lapeyre prend l'exemple de la Belgique où d'un côté, les syndicats acceptaient la modération salariale, tandis que de l'autre, les employeurs refusaient de s'engager sur la création d'emplois. "Il n'y avait pas d'échange possible, souligne-t-il : On demandait aux uns, mais les autres ne donnaient rien. "

Cela suppose aussi l'engagement de réformes structurelles qui, précisément, nécessitent la durée, qu'il s'agisse de protection sociale ou d'organisation du travail.

Les pactes doivent se limiter à définir les grands objectifs, sans entrer dans les détails, note Lapeyre qui cite en exemple le premier accord néerlandais de 82 qui ne comptait pas plus de deux pages.

2 - C'est une stratégie qui s'articule à différents niveaux : "Maîtriser les mutations en cours et les effets de l'intégration européenne nécessite de définir le cadre stratégique économique pour une croissance créatrice d'emplois au niveau européen et au niveau national, voire au niveau sectoriel, dit-il. Et cela par une véritable politique industrielle, ce qui manque dramatiquement actuellement au niveau européen. "

"La politique passée - et encore présente - des employeurs, qui vise à décentraliser totalement les négociations, me paraît une faute si une stratégie cohérente suppose que l'on converge vers les mêmes objectifs, même si c'est par des voies et à des rythmes différents, " poursuit Lapeyre. "Le niveau européen n'est pas une couche supplémentaire qu'on ajoute, dit-il, mais le niveau nécessaire où peut s'établir la cohérence politique, économique, monétaire et sociale de la construction européenne. Mais cela suppose aussi que chacun dépasse ses intérêts spécifiques au nom d'un intérêt général, ce qui nécessite, de la part de tous les acteurs, un esprit civique qui prenne en compte droits et devoirs. "

3 - Cette stratégie des pactes doit s'établir sur des valeurs communes, et non pas sur l'uniformisation : "Le modèle social européen n'est pas dans l'uniformité des situations, mais dans le partage de valeurs communes, " dit Lapeyre qui prend l'exemple de la protection sociale et observe que quels que soient le mode de financement et le mode de gestion, elle est partout basée sur le principe de solidarité.

" Au niveau européen, ce qui est sûr, c'est qu'il faut mettre en synchronisation et en synergie ce qu'on appelle les lignes d'orientation économique et les lignes directrices pour l'emploi, alors que les unes sont établies au moins de juin et les autres au mois de décembre, sans que l'on sache quelle est l'interdépendance, l'articulation et la synergie entre les deux, " conclut -il en réaffirmant, au nom de la CES, une demande de pacte européen de coopération économique pour la croissance et l'emploi.

II Réflexion et prospective

Professeur à l'Université d'Amsterdam, Jelle Visser va parler de " l'art " de rédiger des pactes sociaux. Pour lui, " art " veut dire imagination, capacité, qualification. Il précise que ses réflexions se fondent sur l'étude du seul cas néerlandais, " sur ce miracle qui a commencé il y a quinze ans, après une longue période de stagnation, voire de déclin, et a permis aux Pays-Bas de plutôt bien réussir la relance économique, " dit-il en insistant sur ce " plutôt ".

Visser rappelle qu'aux Pays-Bas, il n'y a pas de pactes sociaux explicites, tels que ceux qui sont proposés ou conclus en Irlande, en Italie, en Belgique, en Allemagne ou en Finlande, mais qu'on y observe depuis quinze ans un processus de concertation sociale entre syndicats, patronat et gouvernement sur les objectifs de diverses politiques et sur les moyens qu'il convient de leur consacrer. Ce processus a été balisé par plusieurs accords généraux, les plus importants étant l'Accord de Wassenaar de 1982, l'Accord sur la nouvelle direction de 1993 et l'Accord sur la flexibilité et la sécurité de 1996 (Voir Annexe). Dans le même esprit, a été approuvé en avril dernier l'Agenda 2000 pour les quatre années à venir, ce qui correspond à la durée de l'actuelle législature.

Sortir de la spirale infernale

Pourquoi les pactes sociaux ? demande Visser qui répond : - D'abord pour sortir de la spirale infernale de l'assistanat social sans nécessité de travailler, que Gosta Esping-Andersen a baptisée " le cycle de la sécurité sociale sans emplois ".

Lorsque l'activité économique baisse, pour des raisons externes ou internes, et que le chômage augmente, dit-il, accroître l'aide sociale entraîne inévitablement une augmentation du coût du travail, surtout pour les postes qui se trouvent en bas de l'échelle des rémunérations. Ceux qui les occupent seront donc les premiers licenciés. Ils toucheront les allocations de chômage qui grèvent le budget de l'Etat. Le cercle vicieux est bouclé.

C'est dans ce piège que se sont retrouvés les Pays-Bas dans les années quatre-vingt, explique-t-il. L'économie néerlandaise, comme celle d'autres pays européens après les chocs pétroliers, souffrait de la logique dévastatrice issue du ralentissement de la croissance, de la détérioration du marché du travail, de la multiplication des investissements générateurs d'économies de main-d'oeuvre et de la hausse des coûts sociaux.

" Le cercle vicieux des coûts salariaux élevés, des faibles rémunérations nettes, de la mise à l'écart des travailleurs moins productifs et de la hausse des cotisations sociales a pour effet la poursuite du dégraissage des effectifs et l'accentuation de la spirale de "la sécurité sociale sans

emplois ". Les emplois disparaissent dans les secteurs où l'augmentation de la productivité s'essouffle et où les prix des biens et des services peuvent difficilement être revus à la hausse. En outre si le niveau des salaires du secteur des services (publics) est lié à l'évolution des salaires des secteurs exposés, alors que la productivité stagne, des licenciements interviennent dans un secteur précisément censé intégrer un très grand nombre de travailleurs peu qualifiés. En un mot, comme en cent, l'inactivité contribue à créer une nouvelle classe de citoyens sans emploi, peu qualifiés, inactifs en permanence, dépendants des prestations sociales et incapables d'entrer sur le marché du travail classique. "

Ce qu'il fallait, poursuit Visser, c'était donc stabiliser ou réduire le nombre de bénéficiaires de prestations sociales et réduire ainsi le nombre de revenus de substitution versés par l'Etat. L'assainissement des finances publiques donnerait alors au gouvernement la possibilité de ramener le niveau de l'imposition au minimum, ou presque. Le processus contribuerait aussi à réinsérer un nombre plus élevé de demandeurs d'emplois dans le circuit du travail et ces réactions en chaîne aideraient à inverser le mouvement.

Visser est convaincu que la concertation sociale telle qu'elle a été pratiquée aux Pays-Bas s'est avérée utile car, dit-il, " elle a contribué :

- a) à améliorer la diffusion de l'information et l'apprentissage du dialogue social,
- b) à un engagement plus marqué en faveur des politiques adoptées, grâce à des accords généraux sur la modération salariale, le partage du temps de travail et la fiscalité,
- c) à mieux répartir les responsabilités entre les trois groupes d'intérêts, patronat, syndicats et Etat,
- d) à mieux définir les instruments politiques utilisés par chacune des parties, par exemple l'équilibre entre la politique salariale et la politique fiscale. "

" Je suis convaincu, affirme Visser, que cette approche a apporté une meilleure réponse que celle produite par un processus de négociations décentralisées dans le cadre duquel chaque entreprise ou chaque syndicat opte pour ses propres adaptations. "

Dans l'accord de 82 entre syndicats et patrons, les premiers admettront que les chefs d'entreprise ont besoin de plus de rentabilité pour embaucher plus et qu'il est par conséquent nécessaire d'accepter une modération des salaires, les seconds que l'emploi est un thème incontournable et que le réaménagement du temps de travail ne peut pas être le seul sujet de leur ordre du jour, mais qu'il doit être accepté comme un des éléments de la négociation.

Le cercle vertueux

La modération salariale a un effet positif sur l'investissement. Puisqu'elle évite une majoration des taux d'intérêt pour prévenir l'inflation, elle contient la réévaluation de la monnaie

nationale et maintient ainsi la compétitivité des produits à l'exportation. Sur la demande intérieure, l'effet est plutôt négatif puisque la limitation des salaires affecte le pouvoir d'achat des ménages. Sur l'emploi, l'effet est bénéfique surtout dans le secteur des non qualifiés et dans celui des services.

Contre la modération des salaires, les patrons accepteront la réduction du temps de travail, de 40 à 38 heures hebdomadaires (au milieu des années quatre-vingt), puis à 37 et 36 heures (au milieu des années quatre-vingt dix) ainsi qu'une flexibilité plus grande dans les horaires et sur l'ensemble de l'année. L'Etat, lui, acceptera une baisse de la fiscalité et des charges sociales.

Il y aura aussi d'autres changements d'orientation : D'abord la réforme de la sécurité sociale qui commencera dès 1983 par le gel des prestations sociales, se poursuivra en 1987 avec l'abaissement du plafond des allocations et l'établissement de critères plus stricts en matière d'assurance-chômage et s'intensifiera en 1990 avec les restrictions apportées à l'assurance-invalidité et à la préretraite.

Ensuite, des politiques du marché de l'emploi beaucoup plus actives, grâce à des subventions et des mesures de formation pour les jeunes. "Il fallait inculquer aux gens qu'ils devaient gagner leur vie en travaillant et non pas en étant des assistés sociaux, observe Visser. Il fallait leur faire comprendre que s'ils continuaient à ne pas travailler jusqu'à la fin de leur vie, on ne s'en sortirait pas et la sécurité sociale ferait faillite. "

Résultat, les Pays-Bas affichent depuis deux ou trois ans le taux de création d'emplois le plus élevé d'Europe, même si c'est souvent du travail à temps partiel et le chômage, qui était de 13% à l'époque où les plans ont démarré, est à présent de 5,2%." En répartissant mieux les tâches entre les différents niveaux de la société, on améliore les choses. C'est un processus de décentralisation contrôlé, remarque Visser. Tout ne peut pas se faire au niveau central et il faut transmettre une partie du pouvoir à l'échelon décentralisé. C'est au gouvernement de fixer le niveau des impôts, pas aux syndicats. Les syndicats sont responsables des politiques salariales, pas les gouvernements. "

Apprendre à vivre en société

Se détachant du cas néerlandais, Visser va examiner ensuite, en termes plus généraux, les mécanismes de la concertation sociale.

Les pactes sociaux lui apparaissent comme "occupant une zone grise entre toute une série d'intérêts divergents ". Certes, ceux qui sont autour de la table doivent faire rapport à leurs adhérents dont ils attendent le verdict, mais l'important est d'arriver à interpréter la réalité de la même manière, à concilier les objectifs et à en trouver de communs pour le bien-être du pays.

Pour lui, ce genre de pratique a un effet sur l'apprentissage de la vie en société et sur la mécanique de la décision : la concertation sociale sert d'école à ceux qui veulent apprendre à faire entendre leur voix. Elle oblige aussi celui qui se retire d'une négociation à faire connaître ses motifs. Elle ouvre des horizons à plus long terme, car celui qui y prend part sait qu'il ne sera pas pris au

sérieux s'il ne tient pas ses promesses et que son pouvoir de négociation n'est rien, s'il ne s'engage pas sérieusement à faire ce qu'il a promis de faire.

Parmi les effets positifs de la concertation sociale, Visser signale son impact sur la vie politique et la prise de décision, en termes de stabilité institutionnelle, d'horizons plus larges, de respect de l'engagement pris, de compréhension des "faits désagréables", de décisions conjointes basées sur la résolution des problèmes. "Les participants, dit-il, sont contraints d'expliquer et de justifier leurs décisions et leurs stratégies et d'en assumer la responsabilité devant les autres participants, la base de leur mouvement et l'opinion publique".

"La concertation sociale propose aux parties de redéfinir le contenu de leurs propres stratégies sous l'angle de l'intérêt collectif, ajoute-t-il, en voyant là sa caractéristique la plus intéressante... Quels que soient les conflits d'intérêts, les participants sont contraints de finir par se mettre d'accord. Cela favorise une politique de "résolution des problèmes" aux dépens de l'aspect "marchandage".

Parmi les effets négatifs, Visser note d'abord que la concertation n'est pas une panacée, qu'elle n'est exempte ni d'inconvénients, ni de risques politiques. "Elle ne garantit pas le succès et favorise parfois l'institutionnalisation de l'échec, dit-il. En accentuant la dépendance des groupes d'intérêts les uns vis-à-vis des autres et en sanctionnant leur participation aux politiques publiques, ces groupes acquièrent un droit de veto dont ils peuvent faire usage pour freiner les décisions et faire avorter les politiques de l'Etat".

Quelles sont les conditions de la réussite ? "D'abord, dit Visser, la concertation suppose que les représentants de l'Etat soient capables et désireux de partager l'autorité politique avec des groupes d'intérêts fonctionnellement organisés, mais aussi que ceux-ci soient tout aussi capables et désireux de mobiliser leurs membres en échange d'influence politique."

Les organisations sont habilitées à négocier et accepter des compromis au nom de leurs adhérents, mais il faut qu'elles soient capables de mener ce genre de consultation, qui requiert une façon d'agir assez indépendante et un certain leadership. En insistant sur ce point, Visser observe : cela explique que dans certains pays ce soit difficile, alors que dans d'autres, les résultats sont bons. Il insistera aussi sur la volonté politique et stratégique des autorités de partager le pouvoir de réglementation avec des organisations de la société civile qu'elles ne contrôlent pas sur le plan administratif. Il ajoutera que "le pouvoir conféré à l'Etat d'approuver, de récompenser et de ratifier implique celui de désapprouver, de condamner et d'annuler, et donc la faculté de faire pression pour que le processus de négociation soit authentique."

Pour conclure, il se dira convaincu qu'une concertation sociale "forte" requiert un Etat fort, ce qu'il convient de ne pas confondre avec un Etat envahissant. "C'est même plutôt l'inverse, dit-il, un Etat qui ne s'engage pas exagérément est moins susceptible d'être pris en otage et est plus crédible lorsqu'il brandit la menace d'intervention. Un Etat fort est un Etat qui ne fait pas trop de promesses, mais qui a l'habitude de les tenir."

Hors des frontières syndicales

Au cours des dix dernières années, les Irlandais ont fait des expériences assez similaires à celles que décrit Visser. C'est ce que remarque Rory O'Donnell : " L'apprentissage social, le rôle des institutions dans les délibérations, l'analyse des problèmes de société à côté des négociations, dit-il, il s'agit bien de définir la situation dans laquelle se trouve le pays et de résoudre les problèmes plutôt que d'opter pour une approche de négociation. Mais il y a une différence. Notre modèle a essayé de s'étendre, au delà des partenaires sociaux traditionnels, aux organisations représentant les chômeurs, les handicapés, les gens du voyage, les personnes âgées etc..." .

Non sans difficultés, reconnaît O'Donnell puisqu'on bute sur le problème de la représentativité de ceux qu'on accueille et de la conformité de tous les autres. " L'extension du pacte social à ces groupes sociaux n'a donc pas enregistré de véritable succès, dit-il. Peut-être faudra-t-il revoir la façon d'agir. "

" Effectivement, nous n'avons pas d'expérience d'extension du dialogue social à d'autres groupes, répond Jelle Visser, principalement parce que les syndicats représentent - ou disent représenter - tout le monde, y compris ceux qui viennent d'être mentionnés. Mais il est vrai que si on attire d'autres groupes, comment peut-on être certain que ces organisations engagent vraiment leurs membres ? "

Ce problème du degré d'engagement des uns et des autres retient aussi l'attention de Roland Issen car il se pose même dans le cas des organisations les plus connues et les mieux établies. En Allemagne, en tout cas, de grandes organisations patronales n'attirent-elles pas souvent l'attention sur le fait qu'elles ne peuvent pas faire de déclarations qui les engagent ? Au professeur et chercheur néerlandais, Issen va poser quatre questions :

- Comment rendre obligatoires chez toutes les parties à la concertation les engagements qui en ont fait l'objet ? Issen se demande en particulier si, aux Pays-Bas, les grandes multinationales qui opèrent d'une façon différente des autres entreprises affichent des attitudes différentes.
- Existe-t-il des salaires minimaux garantis et une garantie minimale pour ceux qui travaillent à temps partiel ?
- Peut-on étendre les dispositions d'un pacte au delà du cercle des participants pour éviter que d'autres entreprises ne se créent des avantages de concurrence ?
- Quels sont les effets du modèle néerlandais sur la répartition des revenus et des capitaux ?

L'avantage d'être petit

Le caractère obligatoire de l'engagement pose quelquefois problème, admet volontiers Visser, surtout du côté des employeurs et surtout en ce qui concerne l'emploi, parce que les organisations peuvent toujours dire : " C'est au niveau des membres que cela se joue ". " Mais, observe-t-il, il y a sans doute une grande différence entre l'Allemagne et les Pays-Bas. Nous sommes

un petit pays où les gens se rencontrent et se connaissent. A la différence des Allemands, nous n'avons pas vraiment de culture juridique et nous n'avons pas de longs débats sur des questions de droit. Nous sommes des pragmatiques qui travaillons sur une base de *gentleman agreement*."

A propos du temps partiel, Visser précise que les 2/3 des femmes qui travaillent le font à temps partiel, que, chez les hommes, la proportion est de 18% et que la formule tente de plus en plus de gens qui souhaitent concilier ainsi vie familiale et vie professionnelle. "Il importe, dit-il, que ces travailleurs ne soient pas discriminés par rapport aux autres, en leur garantissant à la fois un salaire minimum et un système de participation aux bénéfices. En Allemagne, il y a des travailleurs qui n'entrent pas dans le champ d'application du régime social. On ne peut pas opter pour cette voie-là car il faut absolument éviter d'avoir plus tard des exclusions sociales. Plutôt s'inspirer du système scandinave. "

Parler d'extension des dispositions d'un pacte, c'est se référer au système des conventions collectives, dit Visser en réponse à la troisième question d'Issen. "Ce ne sont pas les employeurs, dit-il, qui ont attaqué le système, mais l'OCDE qui ne l'apprécie pas du tout, de même que certains représentants de la Banque Centrale. Les employeurs, eux, l'apprécient, parce qu'il les défend contre les non organisés et le gouvernement y a découvert une possibilité supplémentaire d'influencer les participants en les incitant à faire quelque chose qu'ils n'auraient pas fait autrement. Si on l'utilise avec prudence, c'est un instrument très utile. "

En ce qui concerne les rémunérations, Visser reconnaît que le système accentue les inégalités. "Mais c'est surtout vrai pour les revenus élevés, dit-il, alors que pour les revenus moyens, la différence est légère, en tout cas beaucoup moins accentuée qu'en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis. Et cela grâce au salaire minimum obligatoire qui est un instrument très utile, surtout si le niveau fixé est adéquat et raisonnable. "

A propos des décisions communes qui font l'objet d'un pacte, le ministre Joaquim Pina Moura signale que le Portugal a créé une commission ad hoc pour surveiller l'application de l'accord, que cette commission a été formée, a fonctionné, mais qu'elle est devenue un facteur de paralysie lorsqu'on a commencé à discuter des instruments législatifs qui traduiraient dans la réalité les compromis auxquels on était arrivé.

A ce stade de la discussion, du côté patronal surtout, des partenaires ont fait obstruction, comme s'ils avaient un droit de veto sur l'application des dispositions du pacte. "Il a fallu changer la procédure, dit Pina Moura : S'il n'y a pas de consensus, le gouvernement présente aux partenaires les textes d'application. Il a le devoir et le pouvoir d'avancer et personne n'a le droit de s'y opposer."

"Ce sont les syndicats qui ont fait cette mise-au-point, intervient le syndicaliste Proença. C'est au gouvernement de faire la loi, tout en respectant complètement le texte du compromis sur lequel les parties se sont mises d'accord. "

Baigner

dans l'huile

" Du côté syndical - mais aussi du côté des employeurs - tout le monde se montre-t-il spontanément en phase avec les choix et les décisions pris au nom de tous quand il s'agit d'enjeux délicats ? Y-a-t-il des réactions de rejet ou bien tout baigne-t-il dans l'huile ? " C'est Mme Notat qui pose la question à Jelle Visser.

" Bien entendu il y a eu des conflits " dit Visser qui va expliquer cependant pourquoi, dans l'ensemble, les intéressés ont suivi le mouvement. Il insiste sur deux points :

- " Il a fallu trois ans et l'énorme pression de la crise économique pour arriver au premier accord, celui de 82, explique-t-il. Parce que trois ans plus tôt les syndicats avaient presque signé, mais à un certain moment, une majorité de leurs adhérents a voté contre et cela ne s'est pas fait. Parfois, malheureusement, il faut un choc, une crise importante, quelque chose d'urgentissime pour qu'un accord comme celui-là puisse se faire. " En 92-93, la pression a été d'une autre nature, mais forte aussi : C'est le gouvernement qui a menacé de réduire le salaire minimum, de modifier la sécurité sociale et de stopper la hausse des salaires. "Tout cela mis ensemble, dit Visser, a amené les interlocuteurs à la table de négociation ".

- " Globalement parlant, il y a eu fort peu d'opposition de la part des syndicalistes, si ce n'est, au début, et surtout dans le secteur public où on était habitué à ce que le gouvernement paie les pots cassés ", dit encore Visser qui signale, du côté des employeurs, que Philips a fait montre d'une attitude assez négative, mais que les autres grandes multinationales, comme Shell, Unilever, Akzo, ont été beaucoup plus ouvertes à cette forme de concertation. En revanche, un secteur comme l'informatique, où il n'y a quasiment pas d'associations d'employeurs, s'est révélé, pour cette raison-là, particulièrement difficile.

La décentralisation vertueuse

En réponse à une question de Marie-Thérèse Join-Lambert, Visser va préciser comment fonctionne la décentralisation, avec des accords au niveau sectoriel et une procédure qui permet d'étendre l'accord à toutes les entreprises du secteur, même celles qui n'ont pas pris part à la négociation.

" 70 à 75 % de tous les travailleurs sont couverts, dit-il par une convention collective, et la plupart par une convention sectorielle ". Et de citer le cas du secteur bancaire où l'accord sectoriel couvre toutes les banques, y compris les banques étrangères, la *Deutsche Bank* par exemple.

A Jacques Delors qui lui demande s'il y a une cohérence entre le pacte national et le contenu des accords sectoriels et comment se fait le passage - du haut vers le bas ou du bas vers le haut -, Visser répond : " Du haut vers le bas plutôt " et ajoute : "Ce n'est pas qu'un niveau décide pour l'autre. Pas du tout. Le pacte national n'a pas de force contraignante. C'est une ligne directrice. Mais

il est vrai qu'un syndicaliste qui irait à l'encontre du pacte national et présenterait des revendications salariales complémentaires est soumis à beaucoup de pressions de la part de ses collègues et de la part du quartier général du syndicat... Lorsque le congrès a fixé la ligne et a décidé que l'emploi est plus important que les salaires, il est difficile de ne pas la suivre. "

A l'adresse de Bispinck qui demande pourquoi on ne voit de pactes nationaux que dans les petits pays, Visser observera : " On en voit aussi en Italie et il y a certains accords en Espagne qui n'est pas non plus un petit pays ". Il est vrai remarque-t-il, que ce type de pacte n'existe ni en France, ni en Grande-Bretagne, ni en Allemagne, mais ce n'est pas, dit-il, parce qu'ils doivent s'inquiéter des effets monétaires en retour de hausses des salaires, que les petits pays peuvent l'ignorer, comme le suggère Bispinck. " Non, dit-il, en Grande-Bretagne, je ne vois tout simplement pas la possibilité d'un pacte social. En France, ce sera certainement très difficile, cela on le sait par expérience, et en Allemagne, idem. "

Tracassin européen

Pour Emiglio Gabaglio, le secrétaire général de la CES, la vraie question est de savoir si la pratique des pactes tripartites ne devrait pas être projetée, sans plus attendre, au niveau européen. "N'est-ce pas dans une logique de pacte européen, dit-il, que le président Delors nous demandait de nous engager, nous les partenaires sociaux européens ? " Citant aussi la proposition Santer de pacte pour l'emploi, il ajoute : " Autour de l'idée d'un pacte européen, on a déjà un peu travaillé et réfléchi. Et d'ailleurs, parmi les éléments nécessaires à une dynamique de concertation sociale évoqués par le professeur Visser, une partie est déjà en place. Le dialogue social qui existe, c'est à la fois un élément d'analyse, de prise de conscience des problèmes, d'un certain partage des valeurs et des options, voire même une capacité de négocier des accords-cadres européens. Même l'extension est prévue ! "

" Sans le savoir peut-être, on a donc mis en place un dispositif qui, d'une façon embryonnaire, préfigure une hypothèse de gestion à travers des pactes au niveau européen", affirme-t-il, non sans enthousiasme, mais en reconnaissant toutefois que ce qui manque le plus, dans cette vision, c'est le contenu d'un tel pacte. "Les organisations patronales ne manqueraient pas de dire, observe-t-il, - D'accord, mais pourquoi faire, en demandant ce qu'il y a à échanger et où sont les éléments du *trade-off*, puisqu'il n'y a pas de pacte sans *trade-off*. "

L'obstacle semble réel, mais Gabaglio n'en rebondit pas moins en se raccrochant à l'arrivée toute proche de l'euro. Il croit indispensable un cadrage européen pour gérer la politique salariale en réponse à la gestion centralisée de la politique monétaire. C'est pour lui un défi auquel doivent répondre les partenaires sociaux. Il est partisan d'éviter les "pièges de la centralisation et ne veut surtout pas "hyper-centraliser à Bruxelles". Il se rallie, dit-il, à la formule de *managed decentralisation*, mais déclare qu'on ne peut pas "laisser ça à la spontanéité ou à la dispersion et qu'il faut un centre d'orientation. "

Un regard réservé

Le regard rétrospectif que jette Jacques Delors sur la concertation sociale à l'échelle de l'Europe est plus réservé que celui de Gabaglio. L'ancien président de la Commission se souvient des divisions au sein des deux grandes organisations - la syndicale et la patronale - que sont la CES et l'UNICE (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe). Ou encore du "quant à soi" des uns ou des autres, dans une capitale ou une autre, par exemple "de la crainte qu'ont les Allemands de perdre leur spécificité".

Delors note, d'autre part, que la Commission qu'il présidait s'essayait à jeter, dès 1986, les bases d'une coordination des politiques économiques nationales, mais que le Conseil des ministres en revanche ne voulait pas en entendre parler. C'est un obstacle à l'élaboration d'un pacte européen et c'est aussi un risque d'échec pour l'union économique et monétaire.

Quant au regard prospectif qu'il promène sur l'avenir, il est tout aussi réservé : Avec la monnaie unique, note-t-il, la question des ajustements va se poser. "Se feront-ils par le haut ou par le bas ?"

"Il y a actuellement un risque de surchauffe en Irlande, peut-être aussi au Danemark, observe-t-il. Comment vont réagir les gouvernements ? Ne seront-ils pas tentés d'ajuster le taux d'intérêt commun à la situation irlandaise, en l'augmentant ? Au risque de décrédibiliser, dès le départ, auprès des syndicats, l'idée que l'on pourrait avoir une croissance soutenable, raisonnable, stable et créatrice d'emplois ?

"On risque donc, poursuit-il, de voir des manipulations du taux d'intérêt qui fassent douter les syndicats de la volonté du Conseil des ministres et des gouvernements de s'engager, au niveau européen, dans un pacte qui encadrerait et stimulerait les efforts nationaux et pourrait être très utile, surtout dans les pays qui n'ont rien de tel."

"Ce n'est pas facile pour le président de la Banque Centrale et le Conseil d'administration de fixer une politique monétaire", reconnaît Delors "Mais, dit-il, je les vois déjà ! Ils s'alarment de ce qui se passe en Irlande ou au Danemark, comme si le bonheur n'était pas fait pour cette Terre et qu'il ne convient de s'intéresser qu'aux cas difficiles. Et cette psychologie n'est pas compensée par une vision différente des ministres des Finances qui ont une espèce de complexe à l'égard de leurs gouvernements."

Quoique l'expérience commence à ses yeux dans des conditions incertaines, Delors invite cependant "à ne pas se décourager". "Demain, dit-il, qui sait si nous ne verrons pas appliquer le traité de Maastricht en ce qui concerne l'économie ? Le dernier mot n'est pas dit. Ce n'est pas le comité des onze ministres des Finances de la zone euro qui le fera, mais on y arrivera peut-être d'une autre manière." Il faut maintenir la double pression politique et syndicale.

Interpréter

la réalité

Revenant sur la perspective d'une concertation sociale à l'échelon européen, Peter Cassells relève l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'un forum où on pourrait examiner en commun les données peu plaisantes de l'actualité quelle qu'elle soit, pour y développer, dit-il, "une capacité à interpréter la réalité". Et il insiste sur ce qui manque dans le système actuel : "la possibilité d'analyser, avec l'aide de tiers, où va l'économie européenne, d'identifier les sujets qui vont influencer l'avenir de l'Europe et de se mettre d'accord là dessus. "

- Qu'est-ce qui pourrait nous pousser à élever ce type de concertation au niveau européen ? demande, de son côté, Cofferati. L'extrême nécessité ? Il n'y croit pas, même s'il est vrai, remarque-t-il, que lorsque la maison brûle, on essaye d'y porter remède au plus vite. Il préfère mettre en avant la reconnaissance du rôle des fonctions sociales qu'il appelle de ses vœux en regrettant que, dans certains pays, elle soit traitée comme subalterne par le monde politique.

Cofferati considère également nécessaire une autorité syndicale de caractère confédéral. Si le pacte social doit être cohérent avec la politique macro-économique, chaque fédération ne peut pas négocier ce qu'elle veut, estime-t-il, tout en estimant que certaines matières doivent rester de la compétence des seuls parlements et gouvernements.

Pour Thèrèse de Liedekerke, qui est le directeur des Affaires sociales de l'UNICE, il serait dangereux de faire du dialogue social ou de la concertation une fin en soi. Elle observe que, "depuis quelques mois, au niveau européen, c'est devenu une espèce de slogan, davantage dans la sphère politique que dans celle des partenaires sociaux", dit-elle, en exprimant la crainte "qu'on en arrive à perdre de vue ce qui est faisable, dans la réalité et ce qui, dans une approche pragmatique, permettrait de progresser".

Pour elle, le traditionnel débat sur le modèle social européen est un faux débat. "En fait, dit-elle, nous avons un modèle social européen. Nous l'avons inscrit dans le traité avec les articles 2 et 3 du protocole social. C'est la reconnaissance que la consultation, la concertation et la négociation entre partenaires sociaux sont un outil qui peut être utile. Un outil de gestion et de développement de la politique sociale. Il y a pratiquement dans tous les Etats membres des modèles de concertation, de négociation et de consultation qui sont bien développés. Ce qui est un facteur d'optimisme pour la suite des événements. "

*

* *

Au total, il y a bien des éléments très encourageants dans l'évolution des systèmes de relations industrielles dans certains pays européens: une nouvelle dialectique s'instaure entre centralisation et décentralisation, entre responsabilité et solidarité. Il reste à en consolider les résultats

et à en étendre les bénéfices économiques et sociaux à tous les pays. C'est en ce sens que doit se poursuivre l'action au niveau européen commencée avec la relance du dialogue social en 1985.

ANNEXE N° 1**Liste des participants**

(par ordre alphabétique, voir sigles à la page suivante)

1. **Reinhard Bispinck** (WSI/HBS)
2. **Peter Cassells** (Secrétaire Général ICTU)
3. **Sergio Cofferati** (Secrétaire Général CGIL)
4. **Emiglio Gabaglio** (Secrétaire Général CES)
5. **Louis Gallois** (Président SNCF)
6. **Pierre Guillen** (Membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France)
7. **Reiner Hoffmann** (Directeur de l'Institut syndical européen)
8. **Roland Issen** (Vorsitzender DAG - Bundesvorstand)
9. **Hans Jensen** (Président LO)
10. **Marie Thérèse Join-Lambert** (Inspecteur Général des Affaires Sociales)
11. **Jaako Kiander** (Government Institute for Economic Research)
12. **Jean Lapeyre** (Secrétaire-général adjoint CES)
13. **Thérèse de Liedekerke** (Directeur des Affaires sociales de l'UNICE)
14. **Joël Livyns** (Chef de cabinet de Magda De Galan, Ministre belge des Affaires Sociales)
15. **Jussi Mustonen** (Directeur de la Politique économique de la Confederation of Finnish Industry and Employers)
16. **Serafino Negrelli** (Université de Brescia-Dept. Etudes Sociales)
17. **Nicole Notat** (Secrétaire Générale CFDT)
18. **Rory O'Donnell** (University College Dublin)
19. **Joaquim Pina Moura** (Ministre de l'Economie du Portugal)
20. **Joao Proença** (Secrétaire Général UGT)
21. **Esa Swanljung** (Président STTK)
22. **Jelle Visser** (Université d'Amsterdam)

WSI/HBS : Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung

ICTU : Irish Congress of Trade Unions

CGIL : Confederazione Generale Italiana del Lavoro

CES : Confédération Européenne des Syndicats

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer Français

DAG : Deutsche Angestellten - Gewerkschaft

LO : Landsorganisationen i Danmark

UNICE : Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

UGT : União General de Trabalhadores

STTK : Finnish Confederation of Salaries Employees

ANNEXE N° 2

Contribution de M. Reiner Hoffmann

Les pactes nationaux pour l'emploi en Europe

Sommaire

1. Introduction
2. Différences entre les Relations du travail nationales - Conditions des différentes réformes des Pactes nationaux pour l'Emploi
3. Entre Succès et Echec - Exemples de Pactes nationaux pour l'Emploi
4. Conclusions préliminaires

Bibliographie

Annexe

1. Introduction

Le Traité de Maastricht a jeté les fondements de l'Union économique et monétaire (UEM). Le fait que onze Etats membres remplissent maintenant les conditions d'accession à l'UEM démontre la grande efficacité des critères de convergence inscrits dans le Traité qui ont poussé les gouvernements sur la voie de l'assainissement et de l'efficacité des budgets nationaux et de la stabilité des prix. Les partenaires sociaux européens et leurs organisations membres ont exprimé leur ferme soutien à l'UEM.

Et pourtant, malgré ce succès sur le front monétaire, le chômage se maintient à des niveaux alarmants. Pratiquement tous les acteurs de la scène politique ont déclaré que la lutte contre le chômage doit être une priorité absolue. Les priorités de politique de l'emploi arrêtées au Conseil d'Essen ont posé les premiers fondements d'une politique de l'emploi coordonnée au niveau européen, quoique n'ayant pas la force contraignante des critères de convergence de Maastricht. De nouvelles avancées ont été faites par l'ajout d'un titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam et avec les directives pour la politique de l'emploi adoptées par la suite à Luxembourg. Mais la controverse qui a marqué l'approche du sommet européen sur l'emploi a prouvé une fois encore que la question des instruments à utiliser contre le chômage, que ce soit au niveau européen ou au niveau national, est encore loin de faire l'unanimité. Sur le fond, on distingue deux approches : 1) une stratégie axée sur la concertation sociale qui adhère à la "triade" haute productivité - haute qualité - hauts salaires, et 2) la stratégie néolibérale de la déréglementation suivant laquelle la concertation est non seulement dispensable mais aussi propice aux dysfonctionnements (cf. Traxler 1997).

Contrairement à l'opinion néolibérale pour laquelle l'Europe n'est pas viable en tant que région de production en raison du niveau de ses salaires et de sa protection sociale, le Livre blanc de la Commission prône une autre interprétation; plutôt que de recommander une stratégie de bas salaires pour l'Union européenne - allant donc à contre-courant de ce qui se fait aux Etats-Unis - la Commission fait remarquer que les coûts de main-d'oeuvre sont loin d'être le seul facteur déterminant de la compétitivité internationale et que les écarts prononcés entre les coûts de main-d'oeuvre sont dus à d'énormes fluctuations des cours de change dans les échanges bilatéraux entre l'Ecu, le dollar et le yen. Elle souligne en outre que les différentiels de salaires avec les nouveaux pays industrialisés sont tels que les compressions salariales ou une stratégie de bas salaires n'auraient qu'un impact négligeable en termes d'avantages concurrentiels (cf. Commission 1993 : 67). Ainsi, on propose une seconde voie, une voie compatible avec "l'esprit du modèle social européen". Cette proposition est que la croissance des salaires réels se maintienne à un pour cent en deçà de la croissance de la productivité du travail.

L'approche de la Commission européenne renvoie explicitement à la nécessité d'une concertation sociale tandis que le Livre blanc évoque en plusieurs points le bien-fondé d'un pacte européen pour l'emploi comme celui que proposait déjà Jacques Delors en août 1993.

L'initiative d'IG Metall de 1995 - suivie par le DGB, ses organisations membres et le DAG - a relancé le débat sur la lutte contre la crise du chômage, non seulement en Allemagne mais dans toute l'Europe. C'est ce qui ressort du vif intérêt que traduisait l'initiative de syndicats d'autres pays de l'Union européenne et du discours prononcé par le Président de

la Commission, Jacques Santer, devant le Parlement européen en janvier 1996. Evoquant explicitement l'initiative d'IG Metall, Jacques Santer proposait un pacte européen pour l'emploi. Or, un point qu'on oublie souvent est que "l'alliance pour l'emploi" n'est pas une exclusivité allemande, dans la mesure où plusieurs Etats membres ont conduit des expériences similaires. En fait, les formes institutionnalisées de concertation sont la base des relations de travail dans les pays scandinaves ainsi qu'aux Pays-Bas. Mais des pays à degré de concertation moindre - comme l'Irlande, l'Italie, le Portugal - ont aussi conclu récemment des pactes sociaux qui ont conduit, non pas à une érosion des relations du travail, mais plutôt à leur développement et leur stabilisation, tout en permettant une forme plus affirmée de concertation macro-économique (Traxler 1997). Toute comparaison et évaluation du pacte social concerné doit prendre en compte les différences existant entre les systèmes nationaux de réglementation et, en particulier, les systèmes de relations du travail. La section qui suit va définir les grandes lignes de ces systèmes avant de décrire succinctement des expériences conduites en Irlande, en Italie, au Portugal, en Belgique et en Allemagne et de tirer des conclusions préliminaires.

2. Différences entre les Relations du travail nationales - Conditions des différentes Réformes des Pactes nationaux pour l'Emploi

Le gouvernement a un rôle et une fonction décisifs en matière de relations du travail en général et pour ce qui est de l'accord sur la politique de revenus dans le cadre de la réglementation macro-économique de l'économie en particulier (dans la mesure où celui-ci découle de la politique). A titre d'exemple de politique des revenus dont le gouvernement définit le cadre légal (réglementations de procédure et de fond), Mesch (1995) distingue trois variantes appliquées de différentes manières en Europe : *premièrement*, une politique des revenus interventionniste restreignant la liberté salariale (en Belgique, par exemple); *deuxièmement*, une limitation des possibilités d'influencer les accords salariaux par le biais de stratégies néolibérales (en Grande-Bretagne, par exemple); et, *troisièmement*, une orientation vers une gestion néo-corporatiste, c'est-à-dire une coordination de la politique économique et sociale avec des accords salariaux (surtout aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves et partiellement en Italie).

Dans presque tous les pays d'Europe occidentale, l'influence qu'exerce le gouvernement sur les relations du travail dénote, quoique à des degrés divers, une pression des employeurs en faveur d'une nouvelle *décentralisation des négociations salariales*, qui résulte directement des possibilités offertes aux entreprises par le processus de la mondialisation. Toutefois, des différences sont à noter : "Une décentralisation des négociations sur les conventions collectives peut se produire de manière incontrôlée (inorganisée) ou contrôlée (organisée). Dans le premier cas, cela veut dire que la décentralisation est la conséquence de l'effondrement du pouvoir réglementaire du niveau supérieur. Il y a décentralisation contrôlée lorsque les niveaux supérieurs compétents en matière salariale délèguent certains pouvoirs réglementaires aux niveaux inférieurs tout en maintenant un certain contrôle sur ceux-ci". (Mesch 1995, p.25). Pour ce qui est des *changements dans les niveaux de négociation désignés* en Europe occidentale, on peut établir un classement en cinq groupes :

- 1) les pays où, pour l'essentiel, le statu quo pourrait être préservé (Pays-Bas, Finlande, Espagne);

- 2) les pays où pourraient se produire une décentralisation incontrôlée et un démantèlement des conventions collectives salariales régionales;
- 3) les pays où se sont produites une décentralisation contrôlée et une coordination indirecte des négociations sectorielles (Allemagne, Autriche, Danemark et Suède en partie);
- 4) les pays procédant à une recentralisation (Norvège);
- 5) les pays où on peut observer simultanément une centralisation et une décentralisation (ces tendances contradictoires sont surtout notables en Italie, en France et en Belgique).

Cette liste montre à elle seule qu'on ne peut aucunement parler d'une tendance linéaire vers une décentralisation incontrôlée, mais plutôt dire que, tandis que le processus de mondialisation faisait pression sur les négociations salariales dans certaines régions et secteurs, des réponses très différentes et flexibles ont été trouvées - ou sont en voie de l'être - à la tendance à la décentralisation économique du processus de mondialisation, mais aussi aux besoins complexes des adhérents et des entreprises nés des processus de modernisation sociale dans les Etats membres de l'Union européenne.

Les défis qui se posent aux systèmes nationaux de salaires comme aux conditions générales de la représentation des intérêts des travailleurs devant le phénomène des *changements socioéconomiques structurels* (modernisation de la société, pluralisation et individualisation) qui se produisent en Europe occidentale sont très similaires. Malgré cette similitude, on n'observe que l'amorce d'une convergence, à savoir une unification des relations de travail au niveau national. Elles diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre et des problèmes identiques ou similaires sont abordés de façons très différentes (Mesch 1995, Streeck 1996). C'est ce que vont clairement montrer, dans les pages qui suivent, les quelques descriptions succinctes de quelques pactes nationaux pour l'emploi.

3. Entre Succès et Echec - Exemples de Pactes nationaux pour l'Emploi

En **Irlande**, sous la pression d'une situation catastrophique du marché du travail, les fédérations d'employeurs et le gouvernement ont conclu, en 1987, un Programme de relance nationale suivi d'un Programme de progrès économique et social (1991-1993) et d'un Programme pour la compétitivité et l'emploi (1994-1996). Pris ensemble, ces pactes ont pour but de modifier l'économie et les relations du travail par un large processus de développement. Le Programme pour la compétitivité et l'emploi (PCE) accepte des hausses salariales totales de 8,25% pour la période entre 1994 et 1996 contre une prévision de progression de l'indice des prix de 7,5% (cf. D. Nevin 1996). Outre le maintien du revenu réel, le PCE met l'accent sur la promotion de l'emploi et la création d'emplois nouveaux. Or, jusqu'à présent, son succès n'a été que modeste. Il est vrai que le niveau de la dette nationale a pu être encore diminué et que l'inflation est tombée à 2,5%. Le taux de chômage - 11,8% - reste élevé, quoique nettement moindre qu'en 1993 (15,6%). Quoiqu'il en soit, l'accord irlandais mérite notre attention, surtout en raison de son approche de la promotion de l'entreprise économique et des mesures de formation professionnelle au niveau local.

Fin 1996, un nouvel accord national, Partnership 2000, a été signé et ratifié par les syndicats en janvier 1997. Pour l'essentiel, cet accord conserve les mêmes priorités que ses prédécesseurs, mais l'accent est différent, puisqu'il insiste sur le développement de

structures de partenariat au niveau du lieu de travail, sur la protection du niveau de vie et sur des mesures de lutte contre l'exclusion sociale (Carey 1997).

En **Italie**, le "pacte social" signé en 1993 par les syndicats, les employeurs et le gouvernement a fortement contribué à la stabilisation des relations du travail. Cet accord prévoit deux campagnes de négociations par an entre l'Etat, les patrons et les syndicats. Les négociations de printemps portent sur les dépenses publiques, l'inflation, le PIB et la croissance de l'emploi; en automne, on parle des mesures d'application des objectifs de politique budgétaire. Cette consultation des partenaires sociaux vise à associer indirectement les syndicats au maximum à l'évolution macroéconomique. La "politique de concertation" a été acceptée par la coalition de centre-droit, par le gouvernement transitoire et reprise par la coalition de "l'olivier". On en retiendra surtout les contrats de solidarité (*contratti di solidarietà*), considérés comme un moyen de remédier à la crise de l'emploi par des réductions du temps de travail. "Cette contrepartie pour un manque à gagner résultant d'un temps de travail réduit varie entre 50 et 70% suivant la taille de l'entreprise et le secteur concerné. Les fonds de licenciement peuvent servir à financer ce type de mesures" (cf. G. D'Aloia 1995, p.101). Ce "nouveau partenariat social" a aussi permis d'arriver, après une longue controverse, à un compromis sur la réforme du système de pension.

La consultation entre le gouvernement et les partenaires sociaux a débouché, en septembre 1996, sur un accord important, le Pacte pour l'emploi. Cet accord aborde globalement les questions se rapportant à la durée du travail et à la flexibilisation des relations de travail. Ce Pacte pour l'emploi a pour buts de :

- renforcer et élargir l'efficience des politiques pour l'emploi;
- promouvoir l'investissement dans les grands travaux ;
- renforcer le capital humain via les formations de base et permanente;
- veiller à une meilleure adéquation des instruments du marché du travail;
- revoir certaines formes de relations d'emploi.

Au **Portugal** aussi, les changements qui ont suivi les élections législatives et présidentielles semblent avoir amené un changement d'orientation du débat politique sur le marché du travail. En janvier 1996, un accord tripartite était signé entre l'UGT, les fédérations patronales et le gouvernement. Les principaux éléments de cet accord sont : a) une réduction de la semaine normale de travail à 40 heures accompagnée de mesures de flexibilité; b) la directive générale pour les négociations collectives de 1996 qui fixe à 4,5% la hausse des salaires nominaux et prévoit des hausses de 3,5% pour l'inflation et 2% pour la productivité. La CGTP considérait cet accord inacceptable du point de vue de la politique de l'emploi et de la liberté de la négociation collective et ne l'a donc pas signé. Déjà, sous le gouvernement néolibéral du Premier ministre Cavaco Silva, avait été signé, au Conseil permanent de la concertation sociale, un "accord économique et social" à moyen terme entre les fédérations patronales et les deux confédérations syndicales CGTP et UGT. Il avait été précédé, à la fin des années 80, par un grand mouvement de protestation contre la politique de déréglementation du gouvernement. Il faut aussi voir dans cet accord tripartite l'expression des espérances du nouveau gouvernement de relancer le dialogue avec les syndicats. Il se veut aussi le point de départ d'une poursuite des négociations pour un accord stratégique combinant des mesures de divers domaines de politique conçues pour améliorer, à moyen terme, la compétitivité, la croissance de l'emploi et la cohésion sociale. Une détente dans les tensions entre les confédérations syndicales CGTP et UGT dépendra

aussi du succès de cet accord. A ce propos, des éléments de poids sont les critères de convergence de Maastricht et la politique d'austérité visant à y satisfaire, laquelle a été explicitement rejetée par la CGTP. On notera aussi l'accord sur la négociation collective dans le secteur public signé par l'UGT (FESAP et STE) et la CGTP (*Frente Comun*) qui limite la durée du travail hebdomadaire à 39 heures et instaure d'autres réductions par paliers pour aboutir finalement à une semaine de 35 heures. Il est aussi prévu de négocier des mesures de réduction des contrats d'emploi "précaire" (R. Naumann 1996).

Le 20 décembre 1996, le gouvernement, les principales fédérations d'employeurs et l'UGT ont signé un vaste "Accord sur la concertation sociale" qui, entre autres, prévoit des mesures de promotion de l'emploi, de politique des revenus, d'éducation et de formation professionnelle. Cet accord doit courir jusqu'en 1999 et aura un impact direct sur les négociations salariales de 1997 dans la mesure où il fixe un chiffre de référence de 3,5% sur les hausses de salaires nominaux.

En **Belgique**, l'expérience de la "concertation sociale" n'a pas, à ce jour et pour ce qui concerne les syndicats, produit d'effets correspondants en termes de politique de l'emploi, tandis que le blocage des salaires décrété par le gouvernement pour 1995 et 1996 constituait une réelle ingérence du gouvernement dans le processus de la négociation collective. En mai 1993, au terme d'une vive controverse, un accord a été conclu entre syndicats et employeurs sur les matières suivantes :

- l'emploi des jeunes (moins de 26 ans),
- les mesures d'accompagnement en cas de restructuration d'entreprise,
- les pauses-carrière,
- l'introduction du travail à temps partiel et la retraite anticipée à temps partiel à partir de 55 ans.

Les négociations tripartites d'avril visaient à obtenir un "Contrat pour l'avenir de l'emploi". Cependant, une des fédérations syndicales nationales, la FGTB, a manifesté son mécontentement quant au projet de pacte qui ne contenait pas de garanties suffisantes pour la création d'emplois. Après que l'idée eut avorté, le gouvernement adopta trois lois-cadre sur la compétitivité et l'emploi, l'avenir de la sécurité sociale et la politique budgétaire qui, dans l'ensemble, reprenaient les grands éléments du projet de pacte. La nouvelle législation stipule que l'évolution future des salaires doit suivre celles de la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, les trois premiers partenaires commerciaux de la Belgique.

En **Allemagne** en 1995, IG Metall a proposé aux employeurs et au gouvernement une "alliance pour l'emploi" (Bündnis für Arbeit) qui limiterait les revendications salariales au niveau de l'inflation de 1997 (les hausses de salaires de 1995 et 1996 étaient déjà définies dans l'accord biennal signé au début de l'année et les prochaines négociations salariales sont prévues pour le printemps 1997). Les éléments de ce projet d'alliance sont les suivants : 1) IG Metall accepte des taux de base inférieurs au taux minimum fixé collectivement "pour une période limitée" pour les chômeurs de longue durée nouvellement recrutés par contrat de longue durée; 2) IG Metall accepte que ses adhérents prennent des congés en compensation des heures supplémentaires, avec un système de "crédits d'heures"; 3) de leur côté, les entreprises doivent accepter de ne procéder à aucun licenciement collectif au cours des trois prochaines années et d'augmenter le nombre total des postes de stagiaires

de 5% l'an (les entreprises qui ne le font pas devront compenser financièrement); et 4) le gouvernement accepte de surseoir à ses plans de réduction des prestations de sécurité sociale et de chômage. Si ces critères sont remplis, les employeurs de la métallurgie créeront 330.000 emplois entre 1996 et 1998, dont 30.000 pour des chômeurs de longue durée.

L'initiative d'IG Metall a été bien accueillie par la DGB et la plupart de ses syndicats membres. Le syndicat allemand des cols-blancs (DAG) s'est aussi dit prêt à apporter son soutien actif à "l'alliance pour l'emploi". Début décembre 1995, la DGB a précisé ses revendications et le gouvernement fédéral a accepté de mettre la question à l'ordre du jour du "discours du Chancelier" (auquel assistent le gouvernement, les employeurs et les syndicats) du 23 janvier 1996. Faisant explicitement référence au Livre blanc de la Commission européenne sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de décembre 1993, la proposition portait sur un "pacte social" pour plus d'emploi et de formation devant, d'ici la fin du siècle, diminuer de moitié le nombre des chômeurs inscrits et donner un emploi à chaque jeune. On peut résumer comme suit les divers éléments de la proposition :

1. Le nombre d'emplois doit diminuer sensiblement au cours des trois prochaines années.
2. Les employeurs du secteur public et du privé doivent s'engager à augmenter l'offre d'emplois.
3. Il faut un engagement, au niveau fédéral, au niveau des *Länder* et au niveau local, d'augmenter le nombre des emplois dans le secteur public en créant davantage d'emplois à temps partiel et d'emplois pour les handicapés. De plus, il faut prendre des mesures pour faire en sorte que la politique économique et structurelle, la recherche, la formation et la politique de l'environnement soient axées sur le modèle d'une croissance durable et qualitative, sur la promotion de l'innovation, sur le soutien à l'ouverture de nouveaux domaines d'emploi et, de ce fait, sur un relèvement de la compétitivité.
4. La DGB et ses syndicats membres appellent à une réforme de l'Etat-providence.
5. Les syndicats soulignent qu'ils sont prêts à se servir du processus de la négociation collective pour atteindre ces objectifs. La durée de travail devrait encore être réduite de manière à favoriser la création d'emplois.

Le discours du Chancelier du 23 janvier 1996 était accompagné d'un texte de huit pages intitulé "Alliance pour l'emploi et la préservation des sites de protection allemands" (*Bündnis für Arbeit und Standortsicherung*), un compromis qui renferme encore beaucoup de ferments de conflit. L'abolition immédiate des dispositions réglementaires sur la retraite anticipée aurait pu être évitée. Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'a réduit les allocations de chômage que de 3% au lieu de 5%. Le plus grand risque de conflit vient d'un projet de réforme de la fiscalité qui favorise l'emploi et la croissance et dont on ne sait rien.

Après la présentation, en avril 1996, par le gouvernement fédéral, d'un plan radical de réduction des dépenses publiques et de restructuration de l'Etat-providence, un coup d'arrêt a été mis aux négociations de l'Alliance pour l'emploi. Les syndicats ont fait savoir qu'ils ne participeraient plus aux "rencontres du Chancelier". En septembre, le parlement allemand a adopté un train de mesures économiques dont les plus importantes sont entrées en vigueur le 1er octobre avec, notamment, l'abaissement de 100% à 80% du salaire payé en cours de maladie.

4. Conclusions

1. Le fait qu'en Europe, la stabilité des relations de travail reste un facteur important de la lutte contre le chômage de masse et de la modernisation de l'économie se dégage nettement des diverses formes de concertation menées au niveau national. On ne peut pas dire que les conditions de travail soient en recul dans le monde entier, mais elles font l'objet d'un processus de transformation et de modernisation sous-jacent. Cependant, les différentes initiatives qui visaient à améliorer la situation par le biais d'alliances sociales sont à l'origine des différences de résultats. En Irlande, en Italie et au Portugal, elles ont indubitablement favorisé la stabilisation de l'évolution des relations sociales et du travail. Par ailleurs, les grèves qui traduisaient l'agitation sociale se sont fort espacées et ont perdu en intensité (cf. Aligiakis).

2. Un des pivots de la concertation est la passation d'accords de modération salariale. Cela a conduit, comme le proposait le Livre blanc de la Commission, les syndicats à accepter des transactions à un point de pourcentage en moins de l'évolution de la productivité. Il est à noter que, malgré toutes les différences entre les systèmes de relations du travail et en l'absence de toute coordination au niveau européen, les conventions collectives sur les salaires soient arrivées à des résultats pratiquement identiques. Cela ne veut pas dire que la politique consistant à accepter les hausses de salaires inférieures à la croissance de la productivité ait conduit à une intensification croissante du coefficient de main-d'oeuvre. Du côté négatif, notons aussi que les travailleurs de plusieurs pays n'ont, depuis quelques années, eu d'autre choix que d'accepter des réductions de leur revenu réel (cf. Tableau 2) tandis qu'on a vu une tendance croissante à la multiplication des "petits salaires" en Europe aussi (cf. Cerc 1991, Hoffmann 1997). Cette tendance ne correspond certainement pas à "l'esprit du modèle européen" (Livre blanc de l'UE).

3. Les expériences de pactes pour l'emploi ont aussi montré à suffisance que la modération salariale est loin d'être le seul moyen de lutter contre le chômage. Il faudrait plutôt un ensemble de politiques où des mesures innovantes de temps de travail auraient un grand rôle à jouer. Une telle formule serait extrêmement diversifiée et ne se limiterait certainement pas à une réduction de la semaine de travail. Parmi ses autres facettes, citons par exemple l'annualisation du temps de travail, la retraite anticipée, le travail à temps partiel, etc. Un aspect fondamental de cette politique est de savoir dans quelle mesure elle réussirait à concilier les exigences des entreprises pour une flexibilisation du facteur travail et les revendications croissantes des travailleurs qui demandent à être maîtres de leur temps.

4. Ce qui n'est pas à contester, dans les conditions de changement structurel général, est la nécessité d'un apprentissage tout au long de la vie. Presque tous les pactes pour l'emploi attachent beaucoup de prix aux programmes de formation et de perfectionnement mais, en règle générale, ils ne font pas le rapport qui s'impose entre la nécessité croissante d'une formation continue et les formes innovantes de temps de travail.

5. Si un doute devait encore subsister, le rôle relativement secondaire du coût salarial dans la lutte contre le chômage et dans l'amélioration de la compétitivité (politique de haute productivité - haute qualité - hauts salaires) est attesté par les différents efforts

entrepris dans le contexte des pactes pour l'emploi pour arriver à des accords sur différents dosages de mesures. Des facteurs essentiels pour l'amélioration de la compétitivité sont une politique de recherche et de technologie active, une politique structurelle prospective combinée à une politique économique visant à favoriser la croissance (voir, ici aussi, les différentes positions des partenaires sociaux européens, Foden 1997). En fait, les résultats obtenus à ce jour en la matière ne sont que modestes. A divers niveaux (national, régional), on voit cependant des débuts prometteurs qui pourraient être utilisés dans le cadre d'un exercice d'"analyse comparative".

6. D'autres éléments des dosages de mesures sont, incontestablement, les mesures de réforme de la fiscalité et du système de sécurité sociale (voir une récente publication de l'ISE - Bosco, Hutsebaut 1997). Les partenaires sociaux et les pouvoirs publics sont d'accord, avant tout sur la nécessité de réduire la charge sur le travail (par exemple, les écotaxes). Ces deux domaines de politique ont figuré à de multiples reprises dans les négociations des pactes sociaux, quoique sans succès notoire.

7. Dans les conditions de l'UEM, il sera question, à l'avenir, d'utiliser les résultats positifs actuels pour raviver et renforcer un pacte européen pour l'emploi. La coordination de la politique économique européenne requise à cette fin doit prévoir une participation substantielle et très large des partenaires sociaux.

Bibliographie

Aligisakis, M. (1997) 'Labour disputes in Western Europe: Typology and tendencies', *International Labour Review*, Vol. 136, No. 1 (printemps)

Bosco, A., Hutsebaut, M. (eds.) (1997) *Social Protection in Europe – Facing up to changes and challenges*, Bruxelles

Carey, P. (1997) 'Ireland', in ETUI (1997)

Commission des Communautés européennes (1993) *Croissance, Compétitivité, Emploi – Livre blanc*, Luxembourg

D'Aloia, G. (1995) 'Italy', in ETUI (1995)

ETUI (1995) *Collective Bargaining in Western Europe 1994 – 1995*, Report No. 55, Bruxelles

ETUI (1997) *Collective Bargaining in Western Europe 1996 – 1997*, Bruxelles

Fajertag, G., Pochet, P. (eds.) (1997) *Social Pacts in Europe*, Bruxelles

Foden, D. (1997) 'Europe and employment – high priority but modest progress', in Gabaglio, E., Hoffmann, R. (1997)

Hoffmann, R. 'Income Inequality in Europe: What can we learn?' in Lee Benz, M. (1998) *The growth of income disparity*, Washington

Hoffmann, R., Gabaglio, E. (eds. (1996) *European Trade Union Yearbook*, Bruxelles

Mesch, M. (Hrsg.) (1995) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien

Traxler, F. (1997) 'The logic of social pacts', in Fajertag, G., Pochet, P. (eds.) (1997)

Annexe

LES PACTES SOCIAUX EN EUROPE - ANALYSE COMPARATIVE

	ITALIE	ALLEMAGNE	IRLANDE	PORTUGAL
Titre	Accord national sur les politiques de revenus et de l'emploi et sur la structure de la négociation collective	Alliance pour l'emploi et la préservation des sites de production allemands	Programme pour la compétitivité et l'emploi	Accord sur le dialogue social à court terme
Buts	Politique des revenus et de l'emploi. Nouveau système de relations de travail. Politique du marché du travail. Soutien au système de production. Tarification des services publics.	Protection de l'emploi et création d'emplois par de nouveaux investissements. Amélioration de la compétitivité du système de production allemand. Diminution de moitié du nombre des chômeurs inscrits et création de 1,2 million d'emplois supplémentaires d'ici à l'an 2000.	Emploi et compétitivité par le biais d'objectifs détaillés de politique industrielle. Stabilité macroéconomique. Réforme fiscale. Partenariat social. Equité sociale.	Promotion de l'emploi, de la compétitivité et des conditions de vie. Politique des revenus. Politiques de l'emploi et du marché du travail. Sécurité sociale. Politique budgétaire.
Signature	7/1/93	1/1/96	1/1/94	1/1/96
Durée	Non précisée. Fin 1997, on procédera à un réexamen du nouveau système de relations du travail.	Non précisée.	Trois ans. Du 1/1/1994 au 31/12/1996.	Un an.
Suivi	Deux sessions de négociations tripartites par an. La session de printemps arrête les objectifs macroéconomiques. La session d'automne discute les mesures de	Pas de suivi officiel. Engagements mutuels des signataires à vérifier par la négociation collective sectorielle.	Un Comité central de vérification contrôle la réalisation des objectifs du programme.	Un Comité de surveillance composé de représentants des signataires de l'accord se réunit au moins une fois par mois.

	mise en oeuvre des objectifs de la politique budgétaire. Le gouvernement publie un rapport annuel sur l'emploi			
Salaires	Les taux de base négociés doivent suivre les prévisions d'inflation pour la période concernée (2 ans), avec, à la fin de la période, une clause de révision des salaires liée à l'inflation réelle.	Une politique de négociation modérée pour l'emploi et la compétitivité doit être discutée au niveau sectoriel. Réduction des coûts de travail extrasalariaux. IG Metall : hausses de salaires liées à l'inflation (pas d'indemnisation pour les gains de productivité) pour la prochaine session de négociation.	Hausse cumulée des taux salariaux négociés de 8% sur trois ans avec une inflation prévue de 7,5%.	Des hausses de salaires recommandées de 4,5% (1% de plus que l'inflation prévue). Des hausses supérieures ou inférieures en fonction de la situation économique et financière des industries et des entreprises.
Temps de travail		Durée plus flexible. "Crédits d'heures". Départ à la retraite progressif. Suppression des heures supplémentaires partout où c'est possible. Davantage d'emplois à temps partiel sous réserve du versement des cotisations de sécurité sociale.	Mise en oeuvre de la Directive européenne sur le temps de travail en consultation avec les partenaires sociaux.	Passage réglementé à la semaine de 40 heures et durée du travail plus flexible. Flexibilité accrue concernant les activités des salariés. Projet de législation définissant le travail à temps partiel qui sera soumis aux partenaires sociaux.
Emploi des jeunes	Améliorations au niveau des contrats d'apprentissage et	(cf. section "Formation professionnelle")	Développement du travail d'intérêt général combinant	Réexamen (avec les partenaires sociaux) du régime légal de

	des contrats de formation à durée déterminée		expérience professionnelle, éducation et formation.	l'encadrement du recrutement des jeunes pour en faire un véritable instrument de création nette d'emplois.
Formation professionnelle	Les partenaires sociaux oeuvrent ensemble à la modernisation de la formation professionnelle et de la formation "en cours d'emploi"	Hausse de 10% du nombre de postes de formation pour 1997. Poursuite des mesures de modernisation de la formation professionnelle. Certains frais encourus par les entreprises du fait de la formation doivent être réduits. Double système de formation professionnelle à améliorer.	Le gouvernement et les employeurs s'engagent à améliorer la formation des chômeurs, l'apprentissage et l'égalité dans le recrutement des apprentis.	Quelques propositions incluses dans le cadre de la politique de l'emploi à court terme.
Lutte contre le chômage	Dispositions légales sur la gestion des crises de l'emploi : fonds de recyclage professionnel, meilleur traitement des chômeurs et des travailleurs temporaires. "Contrats de solidarité". Amélioration du fonctionnement du système de la "Cassa Integrazione"	Attention particulière à la situation des chômeurs de longue durée et autres groupes défavorisés sur le marché du travail. Dispositions particulières à ajouter dans les conventions collectives sectorielles. Baisse de 3% des allocations de chômage (cf. la section "Buts")	Création d'une Unité de la compétitivité et la protection de l'emploi pour aider les entreprises en difficulté et encourager et favoriser les alternatives aux licenciements collectifs. Adoption d'un Programme cadre de lutte contre le chômage.	Allongement de la durée des allocations de chômage. Amélioration du fonctionnement des bourses de l'emploi afin d'apporter un soutien individuel aux chômeurs et d'obtenir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande.
Sécurité sociale	Pas de dispositions particulières dans l'accord. Une grande réforme du	Réformes requises pour protéger les fondements financiers de l'Etat-providence.	Hausse des prestations d'aide sociale de 3% et amélioration de la qualité des	Mesures préliminaires de réforme du système de sécurité sociale

	<p>système des pensions a été adoptée en août 1995 après consultation des partenaires sociaux.</p>	<p>Réduction des cotisations de sécurité sociale d'ici à l'an 2000. Allongement progressif de l'âge de la retraite. Engagement de principe à réduire le coût de la sécurité sociale. Concurrence dans les soins de santé.</p>	<p>services. Ressources supplémentaires pour les soins de santé.</p>	<p>(pensions de vieillesse, allocations familiales, indemnités de maladie, baisse des cotisations de sécurité sociale des employeurs et des salariés).</p>
<p>Soutien au système de production</p>	<p>Le gouvernement est décidé à adopter une législation qui relance la R&D et l'investissement technologique. De nouveaux instruments financiers doivent être introduits pour aider les entreprises et favoriser la mondialisation. Meilleure utilisation des fonds structurels européens. Revitalisation de l'investissement public.</p>	<p>Amélioration des conditions préalables à l'investissement : PME, développement du secteur des services, réduction des dépenses gouvernementales pour dynamiser l'économie, procédures administratives simplifiées et fiscalité, dialogue social sectoriel.</p>	<p>L'accord comporte des objectifs détaillés de politique industrielle sectorielle pour l'industrie manufacturière, l'agriculture et le secteur des services</p>	<p>Mesures budgétaires pour stimuler l'investissement des PME et dans les régions moins développées. Mesures concernant le commerce. Participation des partenaires sociaux à la gestion du Cadre de soutien communautaire (fonds structurels européens).</p>
<p>Réforme fiscale</p>		<p>La fiscalité des entreprises doit être simplifiée afin de promouvoir la croissance et l'emploi.</p>	<p>Allègement de la charge fiscale sur les bas salaires et allègement du fardeau de l'impôt sur les revenus (augmentation de l'impôt des entreprises). Lutte contre le phénomène de l'économie au noir.</p>	<p>Quelques réductions de l'impôt sur les personnes physiques pour les familles et les travailleurs. Lutte contre l'évasion fiscale. Harmonisation de la TVA avec les directives européennes.</p>

Préparé par Giuseppe Fajertag, Chargé de recherche à l'ETUI

ANNEXE N° 3

Contribution de M. Jelle Visser

La concertation, art de conclure des pactes sociaux

Centre for Research of European Societies and Industrial Relations
de l'Université d'Amsterdam

et

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Cologne)

Mai 1998

La concertation, art de conclure des pactes sociaux

Jelle Visser

« *L'optimisme lucide et réfléchi est payant ; le pessimisme ne peut déboucher que sur la vaine consolation d'avoir eu raison. La seule chose qu'il nous apprend est qu'il ne faut pas baisser les bras.* » (David Landes, in : *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, New York, Norton, 1997).

Les organisateurs de la conférence m'ont demandé de me pencher sur la clé du succès des pactes nationaux dans le domaine de l'emploi, de la réforme de la sécurité sociale et de la modération salariale. C'est ce que je vais tâcher de vous exposer en me référant au pays que je connais le mieux et que j'ai étudié le plus : les Pays-Bas. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de pactes sociaux explicites semblables à ceux qui sont proposés ou conclus en Irlande, en Italie, en Belgique, en Allemagne ou en Finlande. Aux cours des quinze dernières années, toutefois, on a pu observer aux Pays-Bas la mise en place d'un processus de concertation sociale entre les syndicats et le patronat (c'est-à-dire les « partenaires sociaux ») et le gouvernement à propos des objectifs des diverses politiques et des moyens à leur consacrer. Ce processus a été émaillé de plusieurs accords généraux, dont les plus importants sont l'Accord de Wassenaar de 1982, l'Accord sur la nouvelle direction de 1993 et l'Accord sur la flexibilité et la sécurité de 1996. Plus récemment, en avril de cette année, les représentants des organisations centrales des syndicats et des associations patronales et les experts désignés par le gouvernement au Conseil économique et social ont approuvé l'*Agenda 2000* pour les quatre années à venir (ce qui correspond à la prochaine législature).

Le raisonnement que je vous sou mets ici s'inspire largement de mon analyse de l'expérience néerlandaise des quinze dernières années¹. Non que je croie à l'existence d'un seul « modèle » (nous savons qu'ils sont nombreux) ou que ce « modèle » puisse ou doive être importé ou copié dans d'autres pays (c'est impossible à mon sens). Je défends plus modestement l'idée que nous pouvons tirer de l'expérience néerlandaise de la concertation sociale – c'est le terme que j'emploierai ici – une série d'éléments généraux sur « l'art de conclure des pactes sociaux ».

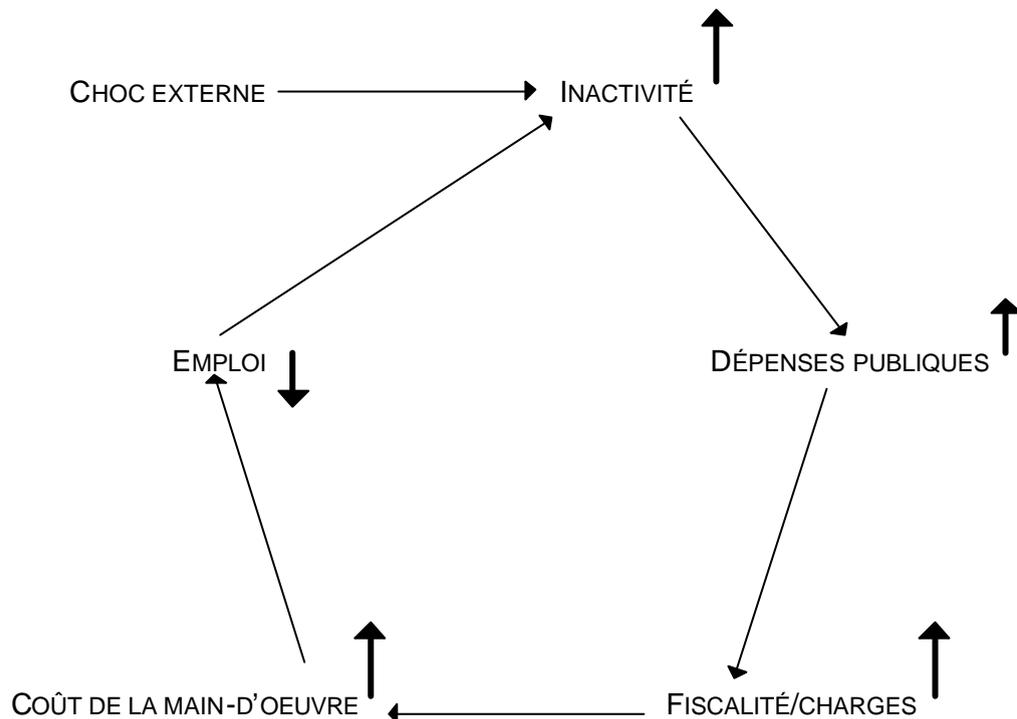
À quoi servent les pactes sociaux ?

Permettez-moi avant tout de tenter d'expliquer l'objectif que poursuivent, ou que devraient poursuivre, les pactes sociaux. Aujourd'hui, lorsque des pactes sociaux existent, ils se distinguent nettement de ceux conclus dans les années 70 à propos des politiques salariales

¹ Jelle Visser et Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1987.

(Pochet, 1998). Les pactes des années 90, bien plus axés sur le côté « offre » de l'économie, sont autant de tentatives visant à concilier les critères à respecter dans le cadre de l'UEM (faible inflation et assainissement des finances publiques) avec la croissance économique, l'accroissement de la compétitivité et la création d'emplois. Les objectifs sont également la réforme du marché de l'emploi ou de la sécurité sociale. La question que je désire poser ici est la suivante : les pactes sociaux peuvent-ils contribuer à briser le cercle vicieux de la « *sécurité sociale sans emplois* » ?

Figure 1 : le cercle vicieux de la sécurité sociale sans emplois



La figure 1 nous permet de reformuler notre question comme suit : les pactes sociaux peuvent-ils contribuer à rompre ce cercle vicieux ou à inverser le processus mis en oeuvre tout en améliorant la faculté de réaction des décideurs (hommes politiques, entreprises, syndicats) face aux chocs externes (c'est-à-dire raccourcir les périodes d'ajustement, procéder à une interprétation plus exacte des signes précurseurs, assurer une meilleure diffusion de l'information, établir une plus grande confiance mutuelle entre les acteurs économiques, etc.) ?

Pourquoi tenter d'inverser le processus ? Si l'adaptation aux chocs externes est rapide et si le principe de modération salariale est adopté afin d'améliorer la compétitivité des secteurs menacés et de créer ou de maintenir un plus grand nombre d'emplois dans le secteur (public ou

privé) des services dans le pays, ils peuvent contribuer à stabiliser ou à diminuer le nombre des bénéficiaires de prestations sociales et, partant, à réduire le volume des revenus de substitution versés par l'État. L'assainissement des finances publiques qui en découle donne alors aux gouvernements la possibilité de ramener le niveau de fiscalité et d'imposition au minimum ou presque. Ce processus peut également contribuer à réinsérer un nombre plus élevé de demandeurs d'emploi non qualifiés dans le circuit du travail. Ces réactions en chaîne (coordonnées ou négociées) peuvent contribuer à inverser le cercle vicieux de la « sécurité sociale sans emplois ».

Pour ma part, je suis convaincu que la concertation sociale menée aux Pays-Bas ces quinze dernières années s'est effectivement avérée utile, car elle a contribué (a) à améliorer la diffusion de l'information et l'apprentissage du dialogue social, (b) à un engagement plus marqué en faveur des politiques adoptées grâce à des accords généraux sur la modération salariale, le partage du temps de travail et la fiscalité, (c) à mieux répartir les responsabilités entre les trois groupes d'intérêt (patronat, syndicats et État) et au sein de ceux-ci, suivant en cela la tendance à une plus grande autonomie des « partenaires sociaux » (retrait de l'État des politiques salariales traditionnellement axées sur la demande) et à la décentralisation des négociations collectives (abandon des négociations nationales au profit de négociations sectorielles ou au niveau de l'entreprise) et (d) à mieux définir les instruments politiques utilisés par chacune de ces parties (équilibre entre politique salariale et politique fiscale, par exemple). Je suis convaincu que cette approche a apporté une meilleure réponse que celle produite par un processus de négociations décentralisées dans le cadre duquel chaque entreprise ou chaque syndicat opte pour ses propres adaptations. À cet égard, je rejoins Robert Boyer (1995) qui estime qu'aucune raison fondée ne permet de croire que « les négociations décentralisées entre firmes et salariés conduisent spontanément à une distribution du revenu qui soit compatible avec les objectifs généraux de la politique économique concernant l'équilibre extérieur, la croissance et la création d'emplois ».

La sécurité sociale sans emplois : l'exemple néerlandais

Permettez-moi tout d'abord de vous préciser quelques aspects du cas néerlandais. Il est clair qu'à l'instar de nombreux autres États d'Europe continentale, les Pays-Bas se sont retrouvés piégés, dans les années 80, dans un cycle de « sécurité sociale sans emplois », selon l'expression inventée par Gøsta Esping-Andersen (1996). Le pays ne s'en est pas encore tout à fait remis ; le taux d'activité a nettement augmenté, mais il reste à peine supérieur à la moyenne européenne et inférieur à celui enregistré aux États-Unis ou en Scandinavie. Au début des années 80, le chômage a battu un record sans précédent avec 800 000 demandeurs d'emploi, soit près de quatorze pour cent de la population active. Autant de travailleurs, ou presque, ont quitté le marché du travail grâce à l'assurance-invalidité ou au système de préretraite. Le taux de chômage global, c'est-à-dire compte tenu des demandeurs d'emploi indisponibles, des bénéficiaires d'allocations d'invalidité ou d'aides sociales, des préretraités, des travailleurs qui

participent à des programmes de formation financés par l'État ou à des pools publics de main-d'oeuvre, atteignait 28 % de la population active (statistiques de l'OCDE).

Comme de nombreux autres pays européens, l'économie néerlandaise a souffert, après les chocs pétroliers, de la logique dévastatrice issue du ralentissement de la croissance, de la détérioration du marché du travail, de la multiplication des investissements générateurs d'économies de main-d'oeuvre et de la hausse des coûts sociaux. Les entreprises qui évoluent dans des économies caractérisées par des hauts salaires ne peuvent survivre qu'à condition de parvenir à augmenter la productivité du travail. Or, la stratégie la plus couramment adoptée pour ce faire consiste, d'une part, à procéder à des investissements visant à réduire les effectifs et, d'autre part, à licencier les travailleurs moins productifs. En vertu du principe de la dépendance traditionnelle de la famille à l'égard de celui qui la fait vivre, l'accroissement de l'inactivité donne lieu à une escalade fiscale et au relèvement des cotisations de sécurité sociale. Ce phénomène se traduit à son tour par une accentuation de la pression exercée sur les coûts salariaux, laquelle justifie une réévaluation de la productivité de la main-d'oeuvre encore en activité, très susceptible de provoquer une nouvelle vague de licenciements. Le cercle vicieux des coûts salariaux élevés, des faibles rémunérations nettes, de la mise à l'écart des travailleurs moins productifs et de la hausse des cotisations sociales a pour effet la poursuite du dégraissage des effectifs et l'accroissement de la spirale de la « sécurité sociale sans emplois ». Les emplois disparaissent dans les secteurs où l'augmentation de la productivité s'essouffle et où les prix des biens et des services peuvent difficilement être revus à la hausse. En outre, si le niveau des salaires du secteur des services (publics) est lié à l'évolution des salaires des secteurs exposés alors que la productivité stagne, des licenciements interviennent inévitablement dans un secteur précisément censé intégrer un très grand nombre de travailleurs peu qualifiés. En un mot comme en cent, l'inactivité contribue à créer une nouvelle classe de citoyens sans emploi, peu qualifiés, inactifs en permanence, dépendants des prestations sociales et incapables d'entrer sur le marché du travail classique.

Le « miracle néerlandais » : du cercle vicieux au cercle vertueux

Au milieu des années 90, la politique des Pays-Bas a une nouvelle fois suscité l'intérêt hors des frontières. Qualifiée de « miracle néerlandais », la situation que les observateurs néerlandais et étrangers ont découverte se caractérise par un taux extraordinaire de création d'emplois, le succès de la stratégie adoptée à l'égard des critères de convergence de l'UEM, la politique soutenue de modération salariale, la volonté apparente des travailleurs et des syndicats néerlandais d'accepter le principe du travail à temps partiel, l'absence de troubles sociaux et le consensus adopté dans l'élaboration des politiques.

Que s'est-il passé ? Trois grands changements d'orientation ont contribué à faire décoller la création d'emplois. Le premier – tant en importance que chronologiquement – est la modération salariale, adoptée par l'Accord de Wassenaar en 1982 et poursuivie depuis lors.

Depuis la liaison du florin au mark allemand, le cours du change réel a diminué et a contribué à rendre les entreprises et les produits néerlandais plus concurrentiels à l'étranger.

L'accord de modération salariale négocié prévoyait deux échanges. Dans le premier, les syndicats et le patronat convenaient de l'abaissement des revendications salariales contre, d'une part, la réduction du temps de travail, qui est passé de 40 à 38 heures hebdomadaires (au milieu des années 80), puis à 37 ou 36 heures en moyenne (au milieu des années 90) et, d'autre part, l'acceptation d'une flexibilité beaucoup plus grande dans les horaires de travail et d'une variation accrue au cours de l'année. Cet échange, conçu initialement comme une mesure défensive visant à sauver des emplois (partage du temps de travail), a aidé les syndicats à convaincre leurs membres d'accepter la modération salariale et leur a permis de poursuivre la politique de « l'emploi avant le revenu ». Le second accord, négocié entre les syndicats et le patronat, d'une part, et l'État, de l'autre, a échangé la modération salariale contre une baisse de la fiscalité et des charges sociales. Ces deux marchés ont permis de réduire le coût de la main-d'oeuvre tout en contribuant à maintenir le pouvoir d'achat et la demande intérieure, réunissant ainsi les conditions nécessaires pour assurer la baisse du chômage et la poursuite de la modération salariale (et la possibilité d'un cercle vertueux). Au fil du temps, le premier échange a pu laisser sa place au second grâce à l'assainissement des finances publiques et à l'élargissement de l'assiette fiscale auquel la création d'emplois a donné lieu.

Le second changement d'orientation a trait à la réforme de la sécurité sociale. À l'origine, l'objectif du gouvernement était de maîtriser les coûts et de réduire le déficit public. La réforme de la sécurité sociale a commencé en 1983 par le gel des prestations sociales pour se poursuivre en 1987 par l'abaissement du plafond des allocations et l'établissement de critères d'admissibilité plus stricts en matière d'assurance-chômage ; elle s'est intensifiée au début des années 90 avec la mise en oeuvre de restrictions aux deux grands moyens de quitter le marché du travail : l'assurance-invalidité et la préretraite. Le passage d'une situation de chômage (déclaré) réduit à une situation de quasi-plein emploi est aujourd'hui l'objectif stratégique ultime et la condition nécessaire à la poursuite de la réforme de la sécurité sociale, rendue indispensable par l'évolution démographique (vieillesse), l'accroissement du coût des soins de santé et des risques sanitaires, l'intensification de la concurrence internationale en matière de fiscalité et d'investissement, les mutations industrielles et la transformation du régime de travail, de l'organisation et des relations familiales.

Le troisième changement d'orientation porte sur une politique novatrice de l'emploi et la mise en oeuvre d'actions diverses, notamment en faveur des jeunes chômeurs de longue durée. Il vient se greffer sur la poursuite de la réforme de la sécurité sociale et sur l'élimination des obstacles qui empêchent à la fois les employeurs d'offrir des emplois ou des formations peu rémunérés et les chômeurs (de longue durée) de les accepter. L'objectif est de bâtir un « État-providence dynamique ».

Officiellement, les pactes sociaux et les pactes pour l'emploi n'existent pas aux Pays-Bas. Mais la concertation entre les partenaires sociaux (au sein de la *Fondation du travail*, bipartite) et le gouvernement (deux réunions par an entre le gouvernement et la Fondation) ou des experts indépendants désignés par le gouvernement (au sein du *Conseil économique et social*, tripartite) est devenue une habitude. Son objectif principal est ce que Walton et Mckersie (1965) appellent la « mise en condition des esprits » : mener des pourparlers avant que les véritables négociations ne commencent afin de définir un ordre du jour commun et de situer les limites que l'autre partie ne franchira pas (« les concessions que l'on ne peut et ne doit raisonnablement pas exiger si l'on tient à éviter un conflit »). Mais surtout, la concertation institutionnalisée (au sein de la Fondation ou du Conseil et de leurs groupes de travail et d'étude) permet aux représentants des syndicats, du patronat et de l'État de participer à l'« observation conjointe des faits désagréables » (Wolfgang Streeck). Elle se révèle plus précieuse encore lorsque des chocs externes négatifs se produisent. Animés par cette volonté unanime de parvenir à un accord, les partenaires sociaux et les experts du Conseil économique et social désignés par le gouvernement ont souligné en 1992 qu'au sein d'une économie soumise à la mondialisation et à l'intégration, ce genre d'institutions nationales avait acquis davantage d'importance (SER 1992).

L'Accord de Wassenaar et l'Accord sur la « nouvelle direction »

Célèbre à juste titre, l'accord de Wassenaar, conclu en 1982 par le leader des organisations centrales des syndicats et le représentant du patronat, consistait en une « recommandation concernant les aspects de la politique de l'emploi » d'à peine deux pages. Il conseillait à ceux qui négociaient les conventions sectorielles et les accords spécifiques aux entreprises de s'abstenir de toute augmentation des rémunérations nominales et de suspendre l'indexation contractuelle des salaires prévue pour 1983 et 1984 afin de dégager les moyens financiers nécessaires pour négocier des mesures en faveur de l'emploi, et notamment l'éventuelle réduction du temps de travail hebdomadaire. Cet accord a remporté un franc succès ; la recommandation a été largement suivie, l'indexation a disparu, les salaires nominaux ont été limités, le coût unitaire de la main-d'oeuvre a baissé tandis que les négociations sur la réduction du temps de travail ont marqué le début de l'assouplissement de l'organisation du travail et ont préparé l'avènement des emplois à temps partiel. Au delà de son impact immédiat – il a effectivement aidé le pays dans les temps difficiles qu'il traversait –, l'accord a été à l'origine d'une nouvelle étape de consensus dans les relations entre les partenaires sociaux aux Pays-Bas. Plus de 80 rapports, directives, déclarations de principe conjointes, recommandations, accords et autres conventions ont vu le jour dans sa foulée ; ils étaient consacrés à la modération salariale, aux mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes et des minorités ethniques, aux droits des travailleurs à temps partiel, à l'amélioration de la protection des intérimaires et à la simplification des procédures de licenciement, à la formation et aux mises en disponibilité temporaires.

L'accord de Wassenaar a en quelque sorte été pour les Pays-Bas ce que furent les accords de Saltsjöbaden (1938) pour la Suède après la guerre : une réorientation vers un modèle de négociation coordonné, bipartite et non organisé par l'État sur les grandes orientations à suivre pour les négociations collectives sectorielles ou spécifiques aux entreprises. L'accord de Wassenaar a marqué la fin du centralisme et de l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des politiques salariales aux Pays-Bas et a permis au gouvernement de se consacrer à la réforme de la sécurité sociale et du secteur public et à la politique de l'emploi. En réduisant la dépendance entre le budget de l'État et les rémunérations du secteur privé et en se retirant des négociations, le gouvernement a éliminé les risques d'être pris en otage et a mis les « partenaires sociaux » dans l'impossibilité de fuir leurs responsabilités.

À en croire Philippe Schmitter (1983), la concertation se situe quelque part entre, d'une part, la *concession à propos des intérêts*, dans le cadre de laquelle les parties contractantes « se mettent chacune d'accord sur une proportion donnée de concessions initiales et de résultats ultérieurs » et, d'autre part, l'*adoption d'une vision commune des objectifs à atteindre*, qui leur permet, dans une certaine mesure, d'« interpréter la réalité dans le même sens et de privilégier les mêmes aspects ». L'accord de Wassenaar est un exemple édifiant à cet égard. Il a mis en oeuvre un processus heureux qui a permis aux « partenaires sociaux », par le biais d'échanges multiples et réitérés, d'être mieux informés des intentions de l'autre, de se montrer plus respectueux des capacités de l'autre et d'être davantage disposés à faire confiance aux engagements pris de part et d'autre.

L'Accord sur la nouvelle direction de décembre 1993 a montré à quel point les partenaires sociaux avaient appris à se faire mutuellement confiance. Cet accord a été conclu, après d'âpres négociations de près d'un an, pour faire face à la crise provoquée par la récession internationale et la hausse vertigineuse du chômage en 1992-93. (Au début de l'année 1992, les syndicats et le patronat avaient accédé à la demande du gouvernement de respecter une « trêve » de deux mois sur les salaires.) Les organisations centrales des divers partenaires ont finalement accepté de conseiller la modération salariale à leurs membres (gel des salaires), de lever le veto du patronat sur la réduction du temps de travail et de promouvoir des négociations décentralisées. L'accord prévoyait notamment que « toutes les propositions émises dans le cadre des négociations collectives dont les priorités sont fixées dans cet accord doivent être testées afin d'évaluer leur impact éventuel ainsi que leur contribution à l'amélioration de la rentabilité et de la compétitivité des entreprises et au développement du marché du travail et à la création d'emplois ». L'impact de l'Accord sur la nouvelle direction s'est avéré aussi important que l'Accord de Wassenaar onze ans auparavant. Ainsi, le coût unitaire de la main-d'oeuvre a connu une baisse de six pour cent. Une série de secteurs et d'entreprises ont procédé à une réduction du temps de travail à titre expérimental : introduction de fourchettes de 32 à 40 heures de travail par semaine, assouplissement des contraintes liées aux horaires décalés (nuit et week-end), réduction des heures supplémentaires ou compensation de celles-ci par des congés plutôt que par leur rémunération. Près de la moitié des salariés à temps plein auxquels

s'appliquent les conventions collectives travaillent désormais entre 36 et 37 heures par semaine en moyenne ; 37 pour cent des Néerlandais (65 % de femmes et 17 % d'hommes) ont un emploi à temps partiel (soit moins de 35 heures hebdomadaires).

La comparaison des deux accords permet de dégager des différences et des similitudes manifestes. Tous deux ont été conclus sous l'effet d'une récession et d'une augmentation du chômage ainsi que sous la menace d'une intervention du gouvernement. En 1982, le nouveau gouvernement (de centre droit) avait décidé de suspendre l'indexation des salaires et de ne plus lier l'évolution des prestations sociales aux rémunérations du secteur privé tout en menaçant les employeurs de mesures législatives s'ils ne faisaient rien en faveur du partage du temps de travail. Ces décisions ont à la fois facilité la tâche des syndicats, qui ont volontairement accepté la modération salariale comme le meilleur arrangement possible en échange de petites concessions de la part du patronat, et celles des employeurs, qui se sont vu offrir la possibilité d'obtenir des négociations collectives « libres », sans intervention de l'État (à l'instar de ce qui se faisait avant 1982). En 1993, le patronat se fiait davantage aux syndicats qu'au gouvernement et souhaitait sauvegarder le bipartisme conquis en 1982. À peine trois ans auparavant, les organisations centrales des employeurs s'étaient retirées du Pacte commun d'orientation politique négocié en 1989, car elles avaient l'impression que le gouvernement ne tenait pas ses promesses (en matière d'allégement fiscal) et craignaient que le pacte ne serve à « ramener l'État dans les négociations ».

Les deux accords se distinguent tant par leur forme que par leur contenu. En 1982, l'accent était mis sur la modération salariale et le rétablissement de la rentabilité – deux préalables à la création d'emplois – ainsi que sur le partage du temps de travail, nécessaire pour freiner l'augmentation du chômage. En 1993, la création d'emplois et le partage du temps de travail restaient les objectifs principaux des syndicats, mais la maîtrise des coûts du travail était combinée à un soutien prudent au développement de la demande nationale, rendu possible par une inflation faible, un excédent commercial important, une monnaie forte, des taux d'intérêt très bas et l'assainissement des finances publiques. L'accord de 1993 a consacré le passage au second « échange » signalé plus haut, c'est-à-dire l'échange de la modération salariale contre une baisse de la fiscalité, qui a permis de lancer un cercle vertueux : plus d'emplois, moins d'impôts et, par conséquent, un pouvoir d'achat accru, tout en gelant les salaires des travailleurs. L'accord de 1993 constitue également une nouvelle étape du processus de « décentralisation centralisée » des relations entre les partenaires sociaux aux Pays-Bas.

Pourquoi les syndicats et le patronat y ont-ils consenti ?

Pourquoi les syndicats ont-ils soutenu la politique de modération salariale (et plus généralement la politique d'ajustement de l'économie et de la sécurité sociale des Pays-Bas) ? Pour ma part, j'estime qu'il ne fait guère de doute que la hausse vertigineuse du chômage et la désaffection syndicale ont été à l'origine du soutien apporté à la modération salariale en 1982 ; je suis

convaincu du reste qu'il n'en aurait pas été de même quelques années auparavant seulement. Toutefois, la menace planant sur la survie même des syndicats n'explique pas tout, car elle aurait tout aussi bien pu les pousser dans leurs derniers retranchements. Ma thèse est que dans un contexte politique et institutionnel de légitimité incontestée, l'effritement prononcé du pouvoir de négociation des syndicats a aidé ceux-ci à s'adapter et à réorienter leurs revendications vers la modération salariale et la création d'emplois. À cet égard, la présence des employeurs à leurs côtés au sein de conseils conjoints et la poursuite de la politique de l'État en faveur de l'organisation sectorielle et des négociations collectives se sont avérées précieuses. La concertation a porté ses fruits ; pour les employeurs, qui sont enfin libérés de la crise de rentabilité qui les avaient affaiblis et qui voient leur compétitivité s'accroître sur les marchés internationaux ; pour les syndicats, qui peuvent se prévaloir de la création d'emplois nouveaux et du retour en masse de leurs membres (après le grave déclin enregistré au début des années 80) ainsi que du maintien d'aspects vitaux de l'État-providence malgré la rigueur budgétaire ; pour le gouvernement, enfin, qui peut se consacrer à l'assainissement des finances publiques et à l'indispensable réforme de la sécurité sociale.

La caractéristique la plus intéressante de la concertation sociale est la possibilité qu'elle offre aux parties de redéfinir le contenu de leurs propres stratégies sous l'angle de « l'intérêt collectif ». Pour ma part, j'estime que ce n'est pas une simple question de bonne volonté : les groupes d'intérêts n'abandonnent pas leurs intérêts et leurs membres pour passer miraculeusement de l'égoïsme avide à l'altruisme défenseur de l'intérêt collectif. L'adoption de ce comportement altruiste par les groupes d'intérêt dépend (1) de leurs caractéristiques organisationnelles, (2) du rapport de confiance mutuelle établi entre eux, (3) de leur sens du devoir et (4) de leur sens de l'équité.

Si l'on en croit Mancur Olson (1982), *les grands groupes d'intérêts hétérogènes* (les syndicats qui défendent aussi les intérêts des retraités, par exemple) en arrivent forcément à compromettre les intérêts de certaines catégories de membres et ne peuvent se soustraire aux effets négatifs externes de leur action. S'ils sont de grande envergure, ils ne peuvent tirer parti de « l'immense avantage que constitue le fait d'être important » (Alfred Marshall) et ne peuvent donc pas cacher leur action à l'opinion publique. C'est ce qui fait qu'il est possible d'exercer sur eux une pression morale. Selon Robert Putnam (1993), la *confiance mutuelle* est renforcée par « un principe de réciprocité (...) ou une relation suivie d'échange qui, malgré son injustice et son déséquilibre constant, implique que toutes les parties s'attendent à ce qu'une concession faite aujourd'hui soit récompensée demain ». Pour préserver ce principe de réciprocité, Putnam affirme que les acteurs doivent participer à des « réseaux d'engagement civique » qui leur permettent de se rencontrer régulièrement, de renouveler leurs pactes et de réitérer leurs promesses. Les raisons qui justifient cette approche sont explicites : les réseaux d'engagement civique accroissent le coût de la défection, favorisent le principe de réciprocité, facilitent la communication, améliorent le flux d'informations et de connaissances fiables et, enfin,

commémorent les victoires de la coopération remportées dans le passé afin d'encourager la poursuite de la collaboration. Le terme de *devoir* implique, quant à lui, une évolution de la définition et de l'interprétation de ce qui est de l'intérêt supérieur d'un groupe. Il est possible de persuader les négociateurs d'inclure les intérêts de parties étrangères au marché du travail dans leurs interactions avec les autres groupes en présence et l'État s'ils sont en permanence invités et encouragés à réexaminer et redéfinir leurs intérêts particuliers par rapport à ce que ceux-ci impliquent pour les autres groupes et pour les générations futures. Dans la terminologie de Putnam, l'adoption de ce comportement moral est d'autant plus rapide que les réseaux d'engagement civique sont denses. L'*équité*, enfin, c'est-à-dire le principe qui oblige toutes les parties à accepter la part du fardeau qui est la leur, est essentielle pour la poursuite de toute forme d'échange social ou politique. L'équité est un principe observable au niveau du comportement ; l'impression que les autres parties n'assument pas leur part de l'accord a tendance à saper son propre engagement. C'est ce qui explique pourquoi la montée en flèche de la rentabilité ou de la valeur des actions, ou la perte de « toujours plus d'emplois » peuvent rapidement éroder les fondements sociaux de la modération salariale.

Les effets négatifs éventuels

Si la concertation a un certain effet positif sur l'apprentissage, elle n'est pas exempte d'inconvénients et de risques politiques. La concertation n'est pas une panacée. Elle ne garantit pas le succès et favorise parfois l'institutionnalisation de l'échec. En accentuant la dépendance des groupes d'intérêt les uns vis-à-vis des autres et en sanctionnant leur participation aux politiques publiques, ces groupes acquièrent un droit de véto dont ils peuvent faire usage pour freiner les décisions et faire avorter les politiques de l'État. En cas de désaccord fondamental sur les options stratégiques, cette dépendance vis-à-vis des capacités organisationnelles des groupes d'intérêts peut donner à des groupes privilégiés la possibilité de stopper l'innovation et de mettre en veilleuse les changements proposés. Sur le plan de la qualité, du respect et de la mise en oeuvre des décisions, le processus décisionnel concerté et basé sur la résolution des problèmes présente beaucoup plus d'avantages que les autres approches (négociations perpétuelles, confrontation, adoption forcée de l'opinion de la majorité ou de l'orientation choisie par l'État), mais il est souvent plus long et exige une meilleure préparation. La résolution des problèmes est également le type de prise de décision le plus fragile. La propension à rechercher l'unanimité qui lui est inhérente aboutit souvent à des impasses ou à des défections. Enfin, en l'absence de toute pression extérieure, la concertation peut aussi aboutir à la création d'un « cartel d'initiés » qui fait payer aux autres le prix de ses accords confortables.

Les clés de la réussite

Quelles sont donc les clés d'une concertation réussie ? Deux dimensions interviennent : le *soutien de la société* et l'*intégration des structures*. Le soutien de la société est un indicateur de (1) la capacité structurelle (objective) ainsi que de (2) la volonté stratégique (subjective) des

groupes d'intérêts organisés de s'engager dans la concertation. Les pactes sociaux ne peuvent voir le jour que si les acteurs collectifs sont suffisamment représentatifs et unis. Mais ces derniers doivent également être disposés à faire des compromis et à rechercher des solutions communes. L'argument clé est que la concertation dépend de la capacité stratégique des groupes d'intérêts sociétaux bien organisés et « représentatifs ». Cette notion de représentativité est liée aux deux grandes fonctions des groupes d'intérêts, à savoir leur faculté d'affirmer les revendications de leurs membres lors de négociations, d'une part, et leur aptitude à diriger leurs membres et à s'assurer du respect par ceux-ci des accords conclus, de l'autre.

L'intégration des structures souligne l'importante relative de l'État et des politiques publiques d'encouragement. Elle correspond au concept d'« espace public partagé » (Crouch 1986) et peut être considérée comme l'indicateur de (1) la capacité structurelle (objective) et de (2) la volonté politique et stratégique des autorités de partager le pouvoir de réglementation avec des organisations de la société civile qu'elles ne contrôlent pas sur le plan administratif. L'institutionnalisation de la concertation passe par les acteurs publics, dont l'intervention est requise non seulement pour créer et maintenir un cadre d'échange politique, mais également pour développer une capacité de direction minimale destinée à guider les négociations sociétales dans le sens de l'intérêt général (à savoir la croissance, la compétitivité et l'emploi, l'augmentation des chances des « outsiders », etc.). Cette vision du rôle de l'État correspond à la notion d'« ombre de la hiérarchie » des jeux de stratégie (Scharpf 1997). La perspective d'une intervention hiérarchique éventuelle et de la ratification par l'État des conventions et des pactes sociaux conclus entre des groupes d'intérêts privés permet de limiter les conflits corporatistes et de refréner l'opportunisme qui pourrait naître chez les négociateurs. Le pouvoir conféré à l'État d'approuver, de récompenser et de ratifier implique celui de désapprouver, de condamner et d'annuler, et donc la faculté de faire pression pour que le processus de négociation soit authentique.

Ce qu'il importe de souligner, c'est que les procédures et les résultats des pactes sociaux ne sont pas parfaits. En démocratie, les gouvernements sont tenus de se justifier devant le parlement et les électeurs. C'est pourquoi la concertation ne passe pas seulement par la *discipline des marchés* (à savoir l'ouverture à la concurrence internationale et au vote démocratique de ceux qui sont chargés de la mise en oeuvre des conventions et des pactes sociaux et qui en ressentiront les conséquences sur le terrain; c'est-à-dire dans les entreprises et sur le marché du travail), mais aussi par la présence en filigrane de la hiérarchie, c'est-à-dire la quasi-certitude légale et politique que les autorités prendront des mesures de correction si le besoin s'en fait sentir. Pour ma part, je suis convaincu qu'une concertation sociale « forte » requiert un État fort, ce qu'il convient de ne pas confondre avec un État envahissant ; c'est même plutôt l'inverse : un État qui ne s'engage pas exagérément est moins susceptible d'être pris en otage et est plus crédible lorsqu'il brandit la menace de l'intervention. Un État fort est à mon sens un État qui ne fait pas trop de promesses, mais qui a l'habitude de les tenir.

Cette « autonomie relative » de l'État ne doit pas être mal interprétée : l'État ne peut changer le cours ou les résultats des pactes sociaux, pas plus qu'il ne peut dicter aux partenaires sociaux de s'engager comme s'il actionnait un levier. Les autorités donnent forme à la concertation et agissent dans ce cadre. En garantissant et en fournissant l'infrastructure voulue et les marges de manoeuvre nécessaires à la concertation, l'État démocratique ne peut qu'encourager les acteurs privés à adopter une approche et des stratégies axées sur l'intérêt collectif ; sans doute pourra-t-il les inciter pour qu'ils s'y prêtent, mais il ne pourra jamais les y contraindre. Le consentement et le soutien doivent être accordés librement pour que la concertation porte ses fruits. En définitive, l'enseignement à retenir est que la concertation est payante si personne ne baisse les bras.

Références

- Axelrod, R.
1984 *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Boyer, R.
1995 "D'une série de 'National Labour Standards' à un 'European Monetary Standard'?", *Recherches économiques de Louvain*, vol. 59, 1-2, 119-50.
- Bruno, M. and J. Sachs
1985 *The Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge Mass: Harvard UP.
- Calmfors, L., and J. Driffill
1988 "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, April 1988, pp. 15-61.
- Crouch, C.
1986 "Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe", in: J. Hall (ed), *States in Societies*, Oxford: Blackwell, pp. 179-180.
- Esping-Andersen, G., ed.
1996 *Welfare States in Transition, National adaptations in global economies*, London: Sage.
- Pochet, Ph.
1998 "Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990", *Sociologie du Travail*, vol. 40, 2, 173-90.
- Putnam, R.
1993 *Democracy At Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Hirschman, A.O.
1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass.: Harvard UP.
- David L.
1997 *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, New York: Norton.
- Olson, M.
1982 *The Rise and Decline of Nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven: Yale UP.
- Scharpf, F.W.
1997 *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder Co: Westview Press.
- Schmitter Ph.C.
1983 *Neo-Corporatism, Consensus, Governability, and Democracy in the Management of Crisis in Contemporary Advanced Industrial-Capitalist Societies*, European University Institute, Florence (unpublished paper).
- SER
1992 *Convergence and Concertation Economy*, The Hague: Social and Economic Council, advice 15/92, 20 November 1992.
- Visser, J.
1990 *In Search of Inclusive Unionism*, Deventer and Boston: Kluwer.
- Visser, J., and A.C. Hemerijck
1997 *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Walton, R.E., and R. B. McKersie
1965 *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, Maidenhead: McGraw Hill