

# Chronique Internationale de l'IRES

n° 159 ■ septembre 2017

## **Grèce**

Nouveau bras de fer avec les créanciers internationaux :  
quels enjeux sociaux ?

## **Espagne**

Entre changement légal et pratiques des acteurs :  
les effets de la réforme de 2012 sur la négociation collective

## **Finlande**

Évolutions récentes de la négociation collective

## **Pays-Bas**

2012 à 2017, cinq ans de reconstruction de la FNV,  
première organisation syndicale néerlandaise

## **Dossier. Brésil**

- Introduction générale
- Les politiques sociales de Lula et Dilma  
et la redistribution des revenus
- Les politiques en matière de santé  
et d'accès à l'enseignement supérieur  
sous les présidences Lula et Dilma

# Chronique internationale de l'IRES

---

***Publication trimestrielle***

---

**Directrice de la publication :** Marie-Laurence BERTRAND, *Présidente de l'IRES*

**Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* :** Noélie DELAHAIE

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## ***Comité de lecture***

### ***Équipe de recherche***

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI  
Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS  
Adelheid HEGE • Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET  
Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • Antoine MATH  
Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT  
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER  
Catherine VINCENT • Marie WIERINK •

### ***Conseillers techniques***

Cécile BLONDELON (CFTC) • Sébastien DUPUCH (CGT-FO) • Samy  
DRISS (UNSA-Éducation) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (CFDT) • Fabrice PRUVOST (CGT)  
Justine VINCENT (CFE-CGC) •

**Directeur général de l'IRES :** Frédéric LERAIS

**Directeur adjoint, documentation et communication :** Benoît ROBIN

**Directeur adjoint, administration et finances :** Bruno ROUQUET

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

© IRES, Noisy-le-Grand, 2017 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : novembre 2017 -  
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

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

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

# Chronique internationale de l'IRES

---

n° 159 • septembre 2017

---

## Grèce

---

- Nouveau bras de fer avec les créanciers internationaux : quels enjeux sociaux ?** 3  
*Christina KARAKIOULAFIS*

## Espagne

---

- Entre changement légal et pratiques des acteurs :  
les effets de la réforme de 2012 sur la négociation collective** 19  
*Catherine VINCENT*

## Finlande

---

- Évolutions récentes de la négociation collective** 28  
*Pekka SAURAMO*

## Pays-Bas

---

- 2012 à 2017, cinq ans de reconstruction de la FNV,  
première organisation syndicale néerlandaise** 37  
*Marie WIERINK*

## Dossier. Brésil

---

- **Introduction générale** 61  
*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO*
- **Les politiques sociales de Lula et Dilma et la redistribution des revenus** 63  
*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO*
- **Les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur  
sous les présidences Lula et Dilma** 73  
*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO*



# Grèce

## Nouveau bras de fer avec les créanciers internationaux : quels enjeux sociaux ?

*Christina KARAKIOULAFIS \**

---

L'arrivée de Syriza au pouvoir en janvier 2015 et la formation du gouvernement de coalition Syriza-Anel ont été bien accueillies par le mouvement syndical étant donné que les deux partis politiques avaient un agenda anti-mémorandums. Toutefois, l'échec des négociations avec les créanciers en 2015, suivi de l'annonce du référendum pour le 5 juillet 2015 <sup>1</sup> et la signature du troisième mémorandum en août 2015 ont marqué la fin de l'état de grâce pour le gouvernement et la résurgence des conflits sociaux <sup>2</sup>.

Les mesures votées dans le cadre des deux procédures d'examen de la mise en œuvre du troisième programme d'ajustement économique <sup>3</sup> renforcent les politiques d'austérité des années précédentes. Au cours des négociations, les créanciers

de la Grèce avaient beaucoup insisté sur une nouvelle diminution du montant des retraites, l'accélération des privatisations des entreprises publiques, la réforme du cadre législatif des négociations collectives, des droits syndicaux, des licenciements collectifs, etc.

Ainsi, bien que le gouvernement Syriza-Anel – et plus particulièrement les ministres du Travail consécutifs <sup>4</sup> – n'aient cessé d'arguer pendant les négociations qu'il y avait des « lignes rouges » qu'ils ne franchiraient pas, les mesures finalement votées ne font qu'entériner le démantèlement du marché de travail et du système de relations professionnelles. Le vote de ces mesures inaugure donc un nouveau cycle de conflictualité et d'opposition.

Nous examinerons les principaux thèmes qui opposent les organisations

---

\* Professeure assistante, département de sociologie, Université de Crète.

1. Le référendum portait sur l'approbation ou le rejet du projet d'accord soumis par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international lors de l'Eurogroupe du 25 juin 2015 concernant les réformes pour la réussite du programme actuel et futur, ainsi que la soutenabilité de la dette. Les Grecs devaient répondre « (non accepté) non » ou « (accepté) oui ». Environ 60 % des votants ont voté « non ».
2. Pour la période avant 2015 et pendant le premier gouvernement Syriza-Anel, voir Karakioulafis (2013, 2015, 2016).
3. Le premier examen du « programme d'ajustement économique grec » s'est achevé en mai 2016 et le deuxième en juin 2017.
4. Geórgios Katroúgalos (septembre 2015-novembre 2016) et Effie Achtsioglou (depuis novembre 2016).

syndicales et le gouvernement. Dans un premier temps, nous nous concentrons sur les débats et critiques autour de sujets tels que la dérégulation du marché de travail, ainsi que la position ambiguë du gouvernement qui, d'une part, essaye de maintenir un profil « pro-travailleurs » et, d'autre part, doit respecter ses engagements envers les créanciers internationaux. Ensuite, nous examinerons les oppositions liées au fait que le gouvernement ne soit pas revenu au cadre antérieur de la négociation collective, et qu'il ait même mis en œuvre une réforme de la loi syndicale, et des mesures pour faciliter les licenciements collectifs. Enfin, nous considérerons les principaux conflits sociaux (grèves, arrêts de travail, manifestations, etc.) autour de réformes telles que la diminution du montant des retraites, les privatisations, l'ouverture des magasins le dimanche.

---

**Syndicats versus gouvernement :  
un conflit ouvert**

Face à la position ambiguë du gouvernement, les syndicats ont de nombreux motifs de désaccords avec lui, qu'il s'agisse de ses propres contradictions, de la déréglementation du marché du travail, du travail informel, etc.

**La dérégulation d'un marché  
du travail déjà précarisé**

La hausse incessante du taux de chômage depuis 2010 est la face la plus visible de la dérégulation du marché du travail grec et sa mesure se trouve au cœur des débats entre les gouvernements successifs et les organisations syndicales (encadré).

Au-delà des chiffres du chômage, la précarisation incessante des relations et des conditions de travail, qui démontre la poursuite de la dérégulation d'un marché du travail déjà très flexible, pose un problème majeur.

Par exemple, le suicide d'une femme de 42 ans pour des raisons économiques<sup>5</sup> a mis en lumière un problème qui touche de plus en plus de travailleurs ces dernières années. Le fait que certains employeurs ne versent pas les salaires de leurs employés à temps (parfois pendant plusieurs mois) ou leur versent de petites sommes d'argent au lieu d'un salaire est une des faces statistiquement non mesurables et moins visibles de la précarisation des conditions de travail.

Ce suicide a eu lieu quelques jours après la décision 677/2017 de la Cour suprême, fondée sur une loi de 1920, et selon laquelle le non-versement des salaires dus – à l'exception des cas où celui-ci résulte d'une fraude ou d'une volonté de la part de l'employeur de forcer le travailleur à démissionner pour éviter de lui verser l'indemnité de licenciement – ne suffit pas par lui-même à justifier une altération défavorable des termes du contrat de travail<sup>6</sup>.

La réaction de la Confédération générale des travailleurs grecs (GSEE) à cette décision a été immédiate. Selon l'organisation syndicale, la décision de la Cour suprême (qui n'était toutefois pas la première en ce sens) pose plusieurs problèmes, notamment parce qu'il incombe au salarié de prouver les intentions de l'employeur ; c'est donc à lui de prouver qu'il y a une fraude ou une volonté d'éviter l'indemnité de licenciement. D'après la GSEE, certains employeurs, profitant

---

5. Elle n'avait pas reçu son salaire pendant 15 mois.

6. <https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/26514>.

## Encadré

**Les débats autour des « vrais » chiffres du chômage**

L'opposition entre le gouvernement et les organisations syndicales autour des vrais chiffres de chômage s'est accentuée depuis novembre 2016, quand l'Institut du Travail de la Confédération générale des travailleurs grecs (INE-ΓΣΕΕ, INE-GSEE) a remis en question dans ses rapports les statistiques officielles du chômage présentées par le Service statistique grec (ELSTAT) et le ministère du Travail. D'après l'INE-ΓΣΕΕ (2016, 2017), la mesure du chômage par ELSTAT – basée sur les normes du Bureau international du travail (BIT) et d'Eurostat – sous-estime le niveau réel du chômage, vu qu'elle ne prend pas en compte les personnes découragées, sous-employées, celles qui travaillent involontairement à temps partiel, ainsi que le potentiel de main-d'œuvre active. L'INE-GSEE propose donc d'utiliser les indicateurs du Bureau of Labor Statistics (BLS) du ministère du Travail américain. Ainsi, d'après l'INE-GSEE, le « vrai » taux de chômage, pour le dernier semestre 2016, s'élève à 29,6 % et non pas à 22,6 %, selon la mesure d'ELSTAT.

Le débat autour des chiffres du chômage a repris suite à la réponse de Mario Draghi à la question d'un député européen, Nikolaos Chountis <sup>1</sup>, sur le décalage entre les chiffres du chômage publiés dans le bulletin économique de la Banque centrale européenne (European Central Bank, 2017:31-35) et ceux d'Eurostat. Dans sa réponse, Mario Draghi affirme que la BCE prend en compte les conditions plus larges de sous-emploi et les chômeurs découragés, contrairement à la définition plus restrictive du taux de chômage proposée par Eurostat <sup>2</sup>.

1. Nikolaos Chountis est affilié au parti politique Laiki Enotita (Unité populaire), constitué par des dissidents de Syriza en juillet 2015 : <http://www.chountis.gr/index.php?page=text&CategoryId=15&id=4429>.

2. Letter from the ECB President to Mr Nikolaos Chountis, MEP, on euro area unemployment and its measurement, Frankfurt, July 4th, 2017, [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter170706\\_chountis.en.pdf?97727157ec3be2e1bdd7ed8dbcc54831](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter170706_chountis.en.pdf?97727157ec3be2e1bdd7ed8dbcc54831).

de la crise économique, retardent de manière injustifiable le versement des salaires, ou ne les versent pas du tout, alors que les salariés continuent à travailler. De plus, comme le note la GSEE, les tribunaux invalident souvent le refus du travailleur de reprendre son travail lorsque l'employeur est en retard sur le versement de ses salaires <sup>7</sup>.

Ce suicide, qui a mis en lumière un phénomène très répandu sur le marché du travail grec <sup>8</sup>, a « fait accélérer » les démarches législatives. Le Parti communiste (KKE) a déposé un projet d'amendement à une loi de 1920 relative aux responsabilités de l'employeur en cas de retards de versement des salaires. L'amendement a été voté par le gouvernement de

7. <http://www.gsee.gr/?p=34741>.

8. L'organisation syndicale représentant les salariés du secteur privé (OIYE) avait déjà depuis décembre 2016 dénoncé l'entreprise où travaillait la femme qui s'est suicidée en demandant à l'État d'intervenir : <https://goo.gl/Dvr4rC>.

coalition Syriza-Anel et la majorité des partis d'opposition et a été intégrée dans une loi récente (4487/2017) sur la publicité télévisuelle. Désormais, tout retard important dans le versement des salaires dus est considéré comme une altération défavorable unilatérale des conditions de travail, indépendamment des raisons du retard<sup>9</sup>.

Les organisations syndicales dénoncent également des incidents et pratiques répétées de la part des employeurs, qui confirment la dérégulation du marché du travail. En mars 2017, la GSEE et l'organisation syndicale représentant les salariés du secteur privé (OIYE) ont en effet signalé des pratiques patronales à la limite de l'illégalité<sup>10</sup>, telles que : la substitution d'une partie du salaire par des tickets-restaurant ou des bons d'achat ; la création d'entreprises en Bulgarie, surtout dans des activités ne demandant pas une présence physique des salariés sur le lieu de travail (entreprises logistiques, consultants, vente, etc.), qui embauchent des travailleurs employés en Grèce mais dont le salaire est versé par le biais de cartes prépayées *via* des banques en Bulgarie pour éviter le versement des cotisations sociales ; la présence aux distributeurs automatiques de billets de « personnes de confiance » de l'employeur qui « accompagnent » les salariés au moment où ceux-ci prélèvent leur salaire et sont chargées de leur « demander » d'en restituer une partie à l'employeur.

La loi n° 4488/2017<sup>11</sup> de septembre 2017 vise donc à créer un cadre protecteur

pour les salariés du secteur privé, bien que les mesures finalement votées soient moins favorables que celles prévues dans le projet de loi initial. Ainsi, la loi instaure entre autres :

- l'injonction à payer un salaire dû, si l'existence du contrat de travail peut être prouvée par un écrit ;

- l'accélération des procédures juridictionnelles en cas de litiges du travail (licenciement illicite, salaires retardés, dommages et intérêts dus en raison du retard dans le paiement du salaire) ;

- la mise en demeure de l'employeur 15 jours avant que la procédure d'injonction de payer les salaires ait lieu ;

- la fermeture provisoire de l'entreprise dans le cas où l'employeur ne verserait pas entièrement les indemnités de congé, ne communiquerait pas le tableau des effectifs et des horaires de travail, emploierait des salariés hors des heures de fonctionnement de l'entreprise, etc. ;

- des amendes assez élevées si l'employeur ne met pas à jour le tableau des effectifs ou s'il n'informe pas électroniquement les instances compétentes de toute modification des horaires ou de l'organisation du temps de travail ou du recours à des heures supplémentaires<sup>12</sup>.

La réaction de la GSEE au moment de l'annonce du projet de loi a été ambiguë. Bien que la confédération estime que certaines dispositions vont dans le bon sens, la nouvelle loi se limite en réalité aux mesures minimales permises par les engagements du gouvernement dans le cadre des mémorandums. Comme le

9. <https://www.forin.gr/laws/law/3595/nomos-4487-2017>.

10. <http://www.gsee.gr/?p=34330> ; <http://oiye.gr/2017/01/2548/>.

11. <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/833>.

12. Il est important de noter que le nouveau cadre législatif essaye aussi de protéger des travailleurs qui ont subi une altération défavorable unilatérale de leurs conditions de travail. Ainsi, tout travailleur qui considère cette altération comme une dissolution de son contrat de travail et a fait usage de tous ses droits contre l'employeur (qu'il peut prouver de manière écrite) peut demander à percevoir l'allocation de chômage (sous des conditions strictes).

souligne la confédération syndicale dans sa lettre adressée au ministre du Travail, la loi inaugure une nouvelle période en matière de marché du travail. D'une part, le gouvernement, en appliquant les prescriptions des mémorandums récents et à venir, accentue la dérégulation du droit du travail (individuel et collectif) ; d'autre part, il tente d'introduire des dispositions pour soulager temporairement les travailleurs des effets de cette dérégulation <sup>13</sup>.

**Travail non déclaré : un consensus entre créanciers, gouvernement et partenaires sociaux ?**

En Grèce, le travail – entièrement ou partiellement – non déclaré constitue encore un problème majeur à l'heure actuelle. Certes, le taux de travail non déclaré était estimé à un niveau élevé par rapport à d'autres pays européens même avant la crise, mais la crise semble l'avoir poussé à la hausse, même si cette tendance n'est pas facilement mesurable au plan statistique. D'après les chiffres des institutions rattachées au ministère du Travail, le taux de travail entièrement informel est passé de 29,7 % fin 2009 à 40,5 % fin 2013. L'introduction d'une amende assez élevée en 2013 <sup>14</sup> a eu pour résultat une diminution de cette forme de travail non déclaré (25 % en 2014 d'après le BIT). D'après les contrôles effectués

par les services d'inspection, entre le 15 septembre 2013 et le 30 novembre 2015, le taux de travailleurs entièrement non déclarés était de l'ordre de 5,32 % (13,6 % dans le cas de la main-d'œuvre étrangère) <sup>15</sup>. Au-delà des questions méthodologiques autour de la possibilité de mesurer réellement le travail informel, on estime que le montant de l'amende a pu décourager son recours, mais ceci n'est pas le cas pour le travail partiellement non déclaré <sup>16</sup>, lui aussi difficile à mesurer (ILO, 2016 ; INE-ΓΣΕΕ, 2017 ; Καψάλης, 2015).

La question du travail informel est abordée dans le troisième mémorandum, où les autorités grecques s'engagent à adopter un plan d'action pour lutter contre le travail entièrement ou partiellement non déclaré dans le but de renforcer la compétitivité des entreprises respectueuses des lois, de protéger les travailleurs et d'assurer la collecte des taxes et cotisations sociales. Ainsi, en 2016 a été mise en place une commission tripartite, en collaboration avec la Commission européenne et avec l'assistance technique de l'Organisation internationale du travail <sup>17</sup>. Les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur l'adoption d'un plan d'action « holistique » qui prendra en compte tous les facteurs permettant d'expliquer le niveau du travail non déclaré, afin de pouvoir lutter plus efficacement <sup>18</sup>.

13. <http://www.gsee.gr/?p=34864>.

14. 10 550 euros par travailleur non déclaré, ou 9 200 euros par travailleur non déclaré de moins de 25 ans.

15. <https://goo.gl/nGMRvZ>.

16. En Grèce, ceci prend plus habituellement la forme du versement d'une partie du salaire de façon informelle ou de la transmission de « fausses » heures de travail à l'Inspection du travail : par exemple, un travailleur est embauché officiellement à temps partiel mais travaille à temps plein. Il ne faut pas non plus négliger le faux travail indépendant.

17. Le programme s'appelle : « Supporting the transition from informal to formal economy and reducing undeclared work in Greece: Identifying drivers and ensuring effective compliance », [http://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS\\_481007/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS_481007/lang--en/index.htm).

18. [http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/49757/1\\_Diagnostic\\_Report\\_on\\_undeclared\\_work\\_in\\_Greece\\_gr.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/49757/1_Diagnostic_Report_on_undeclared_work_in_Greece_gr.pdf).

Dans leur rapport commun, les partenaires sociaux insistent, d'une part, sur la nécessité de sensibiliser l'opinion à cette question et, d'autre part, sur le besoin de réformer le cadre institutionnel<sup>19</sup>. Sur le premier point, il est important de noter qu'un des problèmes majeurs de la lutte contre le travail non déclaré n'est pas autant l'absence de cadre législatif approprié que la tolérance de la société envers le travail non déclaré : les campagnes de sensibilisation proposées vont donc dans ce sens. Sur le deuxième point, les partenaires sociaux proposent entre autres : des mesures afin d'assurer une meilleure circulation des données entre les différents services de contrôle, des inspections plus ciblées, l'implication plus active des partenaires sociaux dans le repérage et la lutte contre le travail non déclaré, l'introduction d'une clause dans les contrats de travaux publics incitant les entreprises sous-traitantes à ne pas engager de travailleurs non déclarés, l'utilisation de coupons de prestations de services pour des activités où le travail non déclaré est trop répandu, etc. L'action commune a débouché sur l'adoption en 2016 d'une « Feuille de route pour la lutte contre le travail non déclaré » pour trois ans (2016-2019), qui a été ratifiée par la dernière convention collective nationale (CCN) signée en mars 2017<sup>20</sup>.

La loi votée début septembre 2017 (4488/2017)<sup>21</sup> constitue un progrès, dans la mesure où elle tente de renforcer le cadre institutionnel du traitement du travail non déclaré. Ainsi, la loi :

- dote l'Inspection du travail de nouvelles prérogatives ;

- oblige les employeurs qui embauchent des salariés pour des travaux de construction à les déclarer systématiquement (pour chaque jour de travail) aux services compétents par voie électronique ;

- rend plus strict le cadre d'imposition des sanctions ;

- prévoit l'exclusion des travaux publics, des appels d'offres publics et des financements publics des entreprises qui ne respectent pas la législation relative au travail non déclaré<sup>22</sup>.

Les partenaires sociaux notent toutefois que la dérégulation du cadre des négociations collectives renforce le travail partiellement non déclaré : par exemple, certains employeurs ne versent que le salaire minimum légal à leurs salariés, en leur octroyant un complément non déclaré, non soumis à cotisations sociales ou à taxation (ILO, 2016). De plus, la pression s'accroît sur les salariés pour qu'ils acceptent des conditions de travail moins favorables ou cèdent à des pratiques illicites par peur d'être licenciés (INE-ΓΣΕΕ, 2017).

### ***Un gouvernement ambigu, entre discours « pro-travailleurs » et engagements auprès des créanciers***

Au cœur de l'opposition entre organisations syndicales et gouvernement se trouve, aussi, la position ambiguë de ce dernier, qui, d'un côté, essaye de préserver son image favorable aux travailleurs et, de l'autre, se trouve dans l'obligation de respecter ses engagements envers les

19. *Ibid.*

20. <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/34363>.

21. <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/833>.

22. Le projet de loi initial faisait aussi référence aux sous-traitants offrant des services de sécurité ou de nettoyage, où le travail non déclaré est assez répandu. Cet article sera inséré finalement dans une autre loi relative aux contrats publics.

créanciers de la Grèce. Cette ambiguïté se reflète dans le décalage entre, d'une part, les intentions exprimées et les discours tenus, et, d'autre part, les mesures finalement votées. L'exemple de l'appel aux investisseurs à placer des capitaux en Grèce <sup>23</sup> en est une illustration. Fin août-début septembre 2017, le Premier ministre a décidé de prononcer un discours dans deux grandes entreprises grecques pour adresser un message de confiance aux investisseurs. Dans ces discours, il faisait référence au besoin d'un nouveau modèle productif permettant de créer des postes de travail permanents et avec un salaire adéquat. Ces discours contrastent toutefois avec la manière dont le gouvernement a traité l'affaire des investissements dans la mine des Skouries. Les retards dans l'obtention des autorisations nécessaires de la part des autorités grecques, pour des raisons de protection de l'environnement et de santé des habitants <sup>24</sup>, ont mené le groupe canadien Eldorado Gold à annoncer qu'il était prêt à suspendre tout investissement dans ses carrières de la région de Chalcidique. Une telle décision aurait pu provoquer le licenciement de 2 500 personnes. À la dernière minute, le gouvernement a validé l'exploitation de la mine par le groupe. Préoccupations environnementales mises à part, le gouvernement a largement négligé ces travailleurs, dont les manifestations ont été fermement réprimées, au point de susciter la réaction de la GSEE. Devant le ministère du Développement,

la GSEE a en effet dénoncé la répression des manifestants à l'arme de force, et le passage du « Gr-Invest » au « Gr-Crackdown <sup>25</sup> ». La confédération syndicale signale par ailleurs que l'appel à investir en Grèce (Gr-Invest) devrait aussi valoir pour les mines et que, bien que les préoccupations environnementales soient nécessaires et légitimes, il est aussi nécessaire et légitime d'assurer des postes de travail à tous ceux dont la survie dépend de l'entreprise en question <sup>26</sup>.

Un deuxième exemple est celui du traitement des fonctionnaires qui ont refusé de remplir leurs feuilles d'évaluation, dans le cadre d'une action de « grève-abstention » organisée par la Confédération syndicale des fonctionnaires (Adedy). À noter qu'avant d'accéder au pouvoir, Syriza avait soutenu toutes les actions et formes d'opposition contre les procédures d'évaluation des fonctionnaires. Adedy dénonce le fait que la ministre de la Réforme administrative ait déposé dans la précipitation au Parlement, dans un projet de loi sans lien avec cette question, un amendement interdisant à ceux ne remplissant pas leurs feuilles d'évaluation – parce qu'ils participent à la grève-abstention d'Adedy – de participer à l'évaluation des performances de leurs chefs de service. Ainsi, d'après Adedy, elle devient la première ministre après la chute de la dictature à prendre des mesures légales contre la grève et à criminaliser l'action syndicale <sup>27</sup>.

23. Le Premier ministre a parlé début septembre 2017 du passage du Gr-Exit au Gr-Invest.

24. La mine de Skouries se situe dans la région de Chalcidique, au nord de la Grèce. En 2011, elle a été rachetée par la compagnie canadienne Eldorado Gold. La mine a fait l'objet de nombreuses polémiques, surtout environnementales, et est devenue un enjeu politique en Grèce.

25. Répression ; <http://www.gsee.gr/?p=34910>.

26. <http://www.gsee.gr/?p=34888>.

27. <http://adedy.gr/gerovasiliapergospasia/>.

**La négociation collective,  
les licenciements collectifs  
et les droits syndicaux au cœur  
des négociations avec les créanciers**

D'après la déclaration du sommet de la zone euro du 12 juillet 2015<sup>28</sup>, le gouvernement grec doit, toujours en accord avec les institutions, « entreprendre un réexamen rigoureux et une modernisation des négociations collectives, de l'action syndicale et, conformément à la directive pertinente de l'UE et aux bonnes pratiques, des procédures de licenciements collectifs selon le calendrier et la méthode convenus avec les institutions ». Ainsi, toute initiative législative du gouvernement grec doit recevoir l'accord préalable des créanciers ; le nouveau cadre doit s'orienter vers les « meilleures pratiques européennes et internationales » ; les réformes du marché du travail ne doivent pas avoir pour effet de revenir à des « politiques antérieures » jugées « incompatibles avec les objectifs de croissance soutenable et inclusive<sup>29</sup> ». Toutefois, les mesures votées vont dans le sens contraire des recommandations du groupe d'experts indépendants sur le réexamen du cadre législatif du marché du travail, de la négociation collective,

de l'action syndicale et des licenciements collectifs prévues par le troisième mémorandum d'août 2015<sup>30</sup>.

**La négociation collective  
encore sous pression**

En ce qui concerne les négociations collectives, bien qu'un des premiers engagements de Syriza ait été de rétablir le cadre des négociations collectives, en réalité il n'y a pas eu de progrès en la matière depuis janvier 2015 (Karakioulafis, 2016). Le gouvernement avait pourtant annoncé qu'il y avait des « lignes rouges » qu'il ne franchirait pas, mais le troisième mémorandum d'août 2015 et l'accord finalement conclu lors du deuxième examen du programme d'ajustement économique en juin 2017 montrent le contraire<sup>31</sup>.

Ainsi la loi n° 4472/2017, finalement votée en mai 2017, ne fait que renforcer le cadre législatif introduit par la loi n° 4024/2011 (Karakioulafis, 2013, 2015, 2016), n'effectuant que des changements de formulation. Ainsi, la loi de mai 2017 précise que la suspension du principe de la clause la plus favorable, ainsi que de la clause d'extension des conventions collectives de branche seront valables jusqu'à la fin du programme

28. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece/>.

29. « Les relations industrielles en Grèce – sommaire », ETUI, <http://www.etui.org/fr/Reforms-Watch/Greece/Les-relations-industrielles-en-Grece-sommaire>.

30. Dans leur rapport, publié en septembre 2016, le groupe d'experts recommandait notamment le rétablissement de la fixation du salaire minimum à travers des négociations collectives (décision majoritaire), la restauration du principe de l'extension des conventions collectives de branche (décision unanime), la réintroduction du principe de la clause la plus favorable (décision majoritaire). Aucun changement du cadre actuel concernant le droit de grève n'a été recommandé, tandis que le groupe d'experts n'a pas fait de recommandations sur le seuil des licenciements collectifs. Voir « Les relations industrielles en Grèce », *op. cit.* ; <http://www.capital.gr/Content/RelatedFiles/68/6898c2f55b6f4348828383f331261304.pdf>.

31. L'accord signé confirme les intentions des créanciers de la Grèce : il n'y aura aucun changement jusqu'à la fin du programme d'ajustement économique. À noter que le gouvernement s'est, en outre, engagé à mettre en place un système administratif fiable dans le but d'évaluer la représentativité des partenaires sociaux signataires des accords de branche (European Commission, 2017).

d'ajustement économique <sup>32</sup>, sans que, toutefois, la date de fin du programme soit précisée de manière explicite. Leur suspension est aussi confirmée par un amendement de juin 2017 introduit dans une loi concernant la pêche (!).

De ce fait, les conventions collectives nationales (CCN) de 2016 et 2017 ne traitent que des questions institutionnelles et non salariales. Dans le cadre de la CCN de 2017, les partenaires sociaux signataires se sont mis d'accord pour sauvegarder les dispositions conventionnelles issues des CCN précédentes et s'engagent à reprendre les négociations collectives salariales dès que le cadre institutionnel sera rétabli. Les dispositions conventionnelles issues des CCN précédentes concernent, par exemple, diverses allocations, telle que l'allocation de mariage <sup>33</sup>, ou encore certains types de congés, comme le congé parental.

Parmi les questions institutionnelles figurent l'accord des partenaires sociaux

pour mener des actions communes contre le travail non déclaré et le racisme sur le lieu de travail (ainsi que contre les actes de violence raciste). La référence à ces sujets n'est pas un hasard : le premier thème fait partie d'une stratégie plus large de lutte contre le travail non déclaré (voir *supra*) ; le deuxième fait écho au verdict de la Cour européenne des droits de l'homme qui condamne l'État grec pour ne pas avoir protégé de manière efficace des migrants soumis au travail forcé et à la traite des êtres humains à Manolada <sup>34</sup>, dans le cadre de l'affaire dite des « fraises sanglantes » du Péloponnèse <sup>35</sup>.

En ce qui concerne les conventions collectives des autres niveaux de négociation, les statistiques montrent bien la priorité croissante de la négociation collective d'entreprise sur celle de la branche (tableau 1), et, plus généralement, une détérioration de la pratique de négociation collective.

**Tableau 1. Conventions collectives (2010-2016)**

Année	Accord de branche/ accord national	Entreprise	Accord local	Total	% de CC d'entreprise
2010	65	227	14	306	74,18
2011	38	170	7	215	79,07
2012	23	976	6	1 005	97,11
2013	14	409	0	423	96,69
2014	14	286	5	305	93,77
2015	12	263	7	282	93,26
2016	10	318	6	334	95,21
Total	<b>176</b>	<b>2649</b>	<b>45</b>	<b>2870</b>	<b>92,30</b>

Source : INE-ΓΣΕΕ (2017).

32. La formulation précédente était «... jusqu'à la fin du cadre de stratégie budgétaire à moyen terme ».

33. L'allocation de mariage correspond à environ 10 % du salaire minimum. Depuis novembre 2012, les entreprises privées non membres d'une organisation patronale avaient le droit de supprimer l'allocation de mariage de façon unilatérale. Elle a pu être conservée dans la mesure où les partenaires sociaux se sont mis d'accord, dans le cadre de la CCN de 2012-2013, sur le fait qu'il s'agissait d'une allocation d'ordre institutionnel et pas seulement salarial.

34. CEDH, 30 juin 2017, *affaire Chowdury et autres contre Grèce*, Requête n° 21884/15, <https://goo.gl/qzEaH5>.

35. M. Malagardis, « Les fraises sanglantes du Péloponnèse », *Libération*, 28 avril 2013, [http://www.liberation.fr/planete/2013/04/28/les-fraises-sanglantes-du-peloponnese\\_899688](http://www.liberation.fr/planete/2013/04/28/les-fraises-sanglantes-du-peloponnese_899688).

### **La facilitation des licenciements collectifs**

En plus de la modification du cadre de la négociation collective, celle du cadre législatif des licenciements collectifs a pris une place importante dans les négociations avec les créanciers de la Grèce, et était une des conditions fondamentales de la clôture de l'examen du programme d'ajustement économique. Or, la loi n° 4472/2017 votée en mai 2017 – pour conclure le deuxième examen du programme d'ajustement économique – facilite les licenciements collectifs, en supprimant la possibilité pour le ministre du Travail de mettre son veto et de ne pas approuver les licenciements sur la base de trois critères : la situation sur le marché du travail, la situation de l'entreprise, les intérêts de l'économie nationale.

Une décision de la Cour de justice de l'Union européenne de décembre 2016 dans l'affaire de la société grecque AGET Iraklis contre l'État grec <sup>36</sup> permet de comprendre la genèse de cette réforme. AGET Iraklis, qui produit du ciment et dont le principal actionnaire est la multinationale Lafarge, a contesté la décision du ministère du Travail grec de ne pas avoir autorisé son plan de licenciements collectifs de 236 salariés suite à la fermeture d'une de ses usines sur l'île d'Eubée. Pour rejeter ce plan, le ministre du Travail (et plus particulièrement le Conseil supérieur du travail) s'est appuyé sur les trois critères précités, à savoir les conditions du marché du travail, la situation

de l'entreprise, et l'intérêt de l'économie nationale. L'entreprise s'est adressée à la Cour de justice pour demander si une telle autorisation administrative préalable était conforme aux dispositions de la directive 98/59/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs <sup>37</sup>, ainsi qu'avec l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la liberté d'établissement <sup>38</sup>. De son côté, le Conseil d'État a demandé si la réglementation grecque pouvait être jugée compatible avec la législation européenne étant donné que la Grèce subit une crise économique aiguë et est confrontée à un taux de chômage particulièrement élevé.

La Cour, examinant prioritairement la compatibilité de la législation grecque avec la directive, a considéré que celle-ci ne s'opposait pas, en principe, à un régime national conférant à une autorité publique le pouvoir d'empêcher des licenciements collectifs par une décision justifiée (suite à l'examen du dossier et la prise en compte de critères de fond prédéterminés), à moins qu'un tel régime ne prive la directive de son effet utile. La directive pourrait le perdre si les critères appliqués par l'autorité nationale privent, en pratique, l'employeur de toute possibilité effective de procéder à des licenciements collectifs. En l'occurrence, la Cour a considéré que la réglementation grecque était susceptible de constituer un obstacle sérieux à l'exercice de la liberté

36. CJUE, 21 décembre 2016, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contre Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisisis kai Koinonikis Allilengyis*, aff. C-201/15, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-201/15>.

37. Directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, *Journal officiel*, n° L 225 du 12 août 1998, p. 0016-0021, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998L0059&from=EN>.

38. Traité sur l'Union européenne et TFUE, 2012/C 326/01, *Journal officiel*, n° C 326 du 26 octobre 2012, p. 0001-0390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

d'établissement. Toutefois, elle a accepté qu'une telle restriction puisse être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des travailleurs ou de l'emploi. À ce sujet, la Cour a constaté que le régime grec n'avait pas pour conséquence d'exclure, de par sa nature même, toute possibilité de procéder à des licenciements collectifs, mais tentait de répondre à une exigence d'équilibre entre la protection des travailleurs et de l'emploi et la liberté d'établissement. Au sujet des trois critères, la Cour a suggéré que celui relatif à l'intérêt de l'économie nationale ne pouvait être admis, vu que les objectifs de nature économique ne peuvent constituer une raison d'intérêt général justifiant une restriction à la liberté d'établissement. Par rapport aux deux autres critères (situation de l'entreprise et état du marché du travail), la Cour a noté deux choses : d'une part, les deux critères sont légitimes par rapport à un objectif d'intérêt général tel que la protection des travailleurs et de l'emploi ; d'autre part, ils sont très généraux et imprécis et laissent aux autorités grecques une large marge d'appréciation difficilement contrôlable. Ainsi, bien que la directive 98/59/CE du 20 juillet 1998 « [doive] être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation nationale, [...] il en va, toutefois, différemment, s'il s'avère, ce qu'il appartient, le cas échéant,

à la juridiction de renvoi de vérifier que, eu égard aux trois critères d'évaluation auxquels renvoie cette réglementation et à l'application concrète qu'en fait ladite autorité publique sous le contrôle des juridictions compétentes, ladite réglementation a pour conséquence de priver les dispositions de cette directive de leur effet utile <sup>39</sup> ».

Enfin, la Cour a considéré que l'existence d'un contexte marqué par une crise économique aiguë et un taux de chômage particulièrement élevé n'est pas de nature à affecter les conclusions précédentes, vu que ni la directive ni le traité TFUE ne prévoient de dérogations basées sur l'existence d'un tel contexte national <sup>40</sup>.

Ainsi, en tenant compte de cette décision, les autorités grecques ont accepté de modifier le cadre législatif des licenciements collectifs (European Commission, 2017). C'est ce que note également le rapport de conformité dans le contexte du troisième programme d'ajustement économique.

Plus précisément, la loi n° 4472/2017 supprime l'obligation d'autorisation administrative des licenciements collectifs par le ministre du Travail ou par le préfet. Désormais, le Conseil supérieur du travail (CST), au sein duquel officie un département de contrôle des licenciements collectifs, avec la participation paritaire des représentants de l'État, de la GSEE et des organisations patronales, se limite à

39. « Renvoi préjudiciel – Directive 98/59/CE – Rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 16 – Liberté d'entreprise – Réglementation nationale conférant à une autorité administrative le pouvoir de s'opposer à des licenciements collectifs après évaluation des conditions du marché du travail, de la situation de l'entreprise et de l'intérêt de l'économie nationale – Crise économique aiguë – Taux de chômage national particulièrement élevé » : <https://goo.gl/XFTVr1>.

40. CJUE, 21 décembre 2016, arrêt précité ; CJUE, « Le droit de l'Union n'empêche pas, en principe, un État membre de s'opposer, en certaines circonstances, à des licenciements collectifs dans l'intérêt de la protection des travailleurs et de l'emploi », communiqué de presse, n° 143/16, Luxembourg, 21 décembre 2016, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-12/cp160143fr.pdf>.

vérifier si les obligations de l'employeur d'informer et de consulter les représentants syndicaux et de notifier les documents adéquats ont été respectées. De ce fait, les compétences du CST se limitent au contrôle des procédures types. En cas de non-respect des obligations, le CST ne peut que proroger la procédure de consultation ou accorder à l'employeur un délai afin qu'il se mette en conformité avec la loi. Quoi qu'il en soit, même si l'employeur ne remplit pas les obligations susmentionnées, les licenciements collectifs ne sont pas suspendus et peuvent être effectifs dans un délai de 60 jours à partir de la notification de l'avis de consultation. Du fait de la suppression de l'autorisation préalable des licenciements collectifs par le ministère, la loi supprime les trois critères que le ministre du Travail prenait en compte pour proposer les consultations ou pour ne pas approuver, en tout ou partie, les licenciements collectifs (la situation sur le marché du travail, la situation de l'entreprise, les intérêts de l'économie nationale).

En d'autres termes, comme le note le service scientifique du Parlement grec, ni le Conseil supérieur du travail, ni aucune autre institution étatique ne peuvent invalider la dénonciation des contrats de travail en s'appuyant sur les trois critères précités<sup>41</sup>, que prévoyait la loi n° 1387/1983 sur les licenciements collectifs. D'après la GSEE, l'assouplissement du cadre législatif des licenciements collectifs ne peut pas être compris si on fait abstraction de l'absence de toute obligation côté patronal de déposer un plan social. En effet, l'employeur peut le faire, mais rien ne l'y oblige. En outre, comme le soutient la confédération syndicale, le constat de la part du CST que l'employeur a bien

respecté ses obligations limitées peut compliquer les actions en justice que les travailleurs pourraient vouloir tenter et le constat de l'invalidité des licenciements collectifs par les tribunaux<sup>42</sup>.

### **Vers une remise en cause du droit de grève et des libertés syndicales ?**

La loi en matière de libertés syndicales et de droit de grève a tenu une place importante lors des négociations avec les créanciers, qui ont exercé de fortes pressions sur le gouvernement grec pour qu'il procède à des réformes « nécessaires ».

Les droits et libertés syndicales, ainsi que le droit de grève sont réglementés par la loi n° 1264/1982 sur la démocratisation du mouvement syndical. D'après la loi, seuls les syndicats peuvent appeler à une grève légale. Les syndicats d'entreprise ne peuvent appeler à la grève qu'après vote secret de l'assemblée générale, dont le quorum est fixé à un tiers des membres qui paient leurs cotisations syndicales. Pour des arrêts de travail de quelques heures (pas plus d'un par semaine), la décision du comité exécutif est suffisante. Les organisations de deuxième (fédérations ou organisations régionales, qu'on appelle centres de travail) et de troisième niveau (confédérations) peuvent appeler à la grève suite à une décision de leurs comités exécutifs. La loi de 1982 interdit toute forme de *lock-out*, même dans sa forme défensive, qui était jusque-là permise.

Le groupe d'experts indépendants avait recommandé, dans son rapport de septembre 2016, le maintien du cadre actuel du droit de grève, et notait qu'il n'y avait pas besoin d'autoriser le *lock-out*. Toutefois, de son côté, le FMI considérerait nécessaire de compléter les réformes du marché du travail de 2011 et 2012 par

41. [https://www.taxheaven.gr/pagesdata/POLYNOMOSXEDIO\\_5\\_2017\\_EPISTHM\\_YPHRESIA.pdf](https://www.taxheaven.gr/pagesdata/POLYNOMOSXEDIO_5_2017_EPISTHM_YPHRESIA.pdf).

42. <http://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/06/egkikiios-gsee-up-arithmon-4-25-5-2017.pdf>.

des mesures destinées à aligner la législation du droit de grève sur les « pratiques optimales »<sup>43</sup>.

La loi n°4472/2017 votée en mai 2017<sup>44</sup> n'introduit à première vue que des changements minimaux à la loi syndicale, mais donne un « avant-goût » des mesures à venir. En premier lieu, les jours et les conditions relatives aux congés syndicaux sont précisés de manière détaillée. Ensuite, les motifs de licenciement légal des représentants syndicaux sont étendus. La loi introduit comme motifs supplémentaires de licenciement le vol ou le détournement des fonds de l'entreprise, ainsi que l'absence injustifiée du travail pendant plus de trois jours. Toutefois, comme le note le service scientifique du Parlement grec, le deuxième motif n'est pas très précis. Ainsi, par exemple, la participation d'un représentant syndical à une grève déclarée illégale ou abusive peut être interprétée comme une absence injustifiée<sup>45</sup>. Enfin, la loi introduit aussi des changements en ce qui concerne le *lock-out*, qui peuvent sembler anodins, mais qui semblent s'écarter de son interdiction. Plus précisément, elle « ouvre les portes » à une forme de *lock-out* indirect, pour les grèves auxquelles tous les travailleurs ne participent pas, pour celles ayant lieu dans des entreprises tiers ou pour des arrêts de travail rendant impossible (ou non rentable) le fonctionnement

de l'entreprise ou le fait que les non-grévistes poursuivent le travail. Dans ces hypothèses, l'employeur est dispensé de l'obligation de payer le salaire des salariés non grévistes<sup>46</sup>, ce qui revient à transférer la responsabilité sur les salariés.

En ce qui concerne les mesures à venir, les créanciers internationaux exercent des pressions fortes par rapport aux conditions de déclenchement d'une grève. À l'heure actuelle, un tiers des membres de l'assemblée générale doit voter en faveur de la grève pour qu'elle soit légale ; les créanciers proposent d'augmenter ce seuil à 51 %.

---

**Les syndicats face aux réformes de la Sécurité sociale et des retraites, aux privatisations et au travail du dimanche**

**Une réforme du système de sécurité sociale et des retraites laborieuse et contestée**

La réforme du système de sécurité sociale et des retraites a été laborieuse et a eu pour résultat une nouvelle diminution du montant des pensions. Or, bien que, dès le début des négociations à l'automne 2015, le ministre du Travail de l'époque Geórgios Katrógalos, ait parlé de « lignes rouges » à ce sujet, la loi n° 4387/2016 votée en mai 2016<sup>47</sup>

43. Bien que l'annonce du FMI ne précise pas ce qu'il comprend par « pratiques optimales », on peut comprendre du rapport du groupe d'experts indépendants qu'il fait référence à l'alignement de la législation grecque sur les meilleures pratiques européennes et internationales et le non-retour à des politiques antérieures jugées incompatibles avec les objectifs de croissance soutenable et inclusive. « Les grèves en Grèce – sommaire », ETUI, <http://www.etui.org/fr/Reforms-Watch/Greece/Les-grèves-en-Grece-sommaire> ; « Grèce : priorités pour renouer avec une croissance durable », 7 février 2017, <https://goo.gl/swcnSU> ; « Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions », September 27, 2016, <http://www.capital.gr/Content/RelatedFiles/68/6898c2f55b6f4348828383f331261304.pdf>.

44. <https://www.e-nomothesia.gr/suntaksiodotika/nomos-4472-2017-fek-74a-19-5-2017.html>.

45. [https://www.taxheaven.gr/pagesdata/POLYNOMOSXEDIO\\_5\\_2017\\_EPISTHM\\_YPHRESIA.pdf](https://www.taxheaven.gr/pagesdata/POLYNOMOSXEDIO_5_2017_EPISTHM_YPHRESIA.pdf).

46. <http://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/06/egkiklios-gsee-up-arithmon-4-25-5-2017.pdf>.

47. <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/751> ; S. Kouvelakis, « Grèce : la mort sociale des retraités », *Unité populaire*, 18 août 2016, <https://goo.gl/NfFJ8x>.

touche aux systèmes de retraites des salariés, des professions libérales, des indépendants, des auto-entrepreneurs et des agriculteurs <sup>48</sup>.

De février à mai 2016, où les mesures concernant la réforme du système de sécurité sociale et des retraites ont été finalement votées, plusieurs grèves générales (de 24 et de 48 heures), arrêts de travail et manifestations (Karakioulafis, 2016) ont eu lieu. Les mobilisations ont abouti le 6-7 mai 2016, quand les deux grandes confédérations syndicales, la GSEE et Adedy, ont appelé à une grève générale de 48 heures, la veille du dimanche 8 mai, date du vote de la loi sur la réforme du système de sécurité sociale. La GSEE reprochait au gouvernement d'utiliser des « procédures *fast-track* » pour essayer « de prendre au dépourvu la société grecque en faisant passer le vote de la loi sur la sécurité sociale et sur la taxation pendant le weekend <sup>49</sup> ».

La loi dite « Katrougalos » a été complétée par la loi n° 4472/2017, qui prévoit de nouvelles diminutions des retraites principales et complémentaires. La veille et le jour du vote de la loi, les deux grandes organisations syndicales ont donc organisé une grève de 24 heures (17 mai) et une manifestation devant le Parlement (18 mai) pour protester contre les nouvelles mesures d'austérité. L'organisation patronale représentant les petits employeurs (GSEVEE) a aussi participé aux manifestations.

### **Les privatisations dans la ligne de mire des syndicats**

Les privatisations envisagées dans le cadre du mémorandum d'août 2015 ont pris une place très importante dans

les négociations avec les créanciers de la Grèce. La première grande privatisation a été celle des aéroports régionaux début 2016. Plus précisément, en janvier 2016, le gouvernement a décidé de céder la gestion des 14 aéroports régionaux au consortium allemand Fraport-Slntel pour une durée de 40 ans. L'accord avec Fraport-Slntel a été approuvé par le Parlement grec en juin 2016.

Dans le champ des privatisations, la loi n° 4389/2016 <sup>50</sup> a mis en place un nouveau fonds de privatisations, remplaçant l'ancien Fonds d'exploitation du patrimoine public (TAIPED), et ayant pour objectif d'améliorer la rentabilité des actifs publics et d'accélérer leur cession. Parmi les entreprises d'intérêt public qui sont passées sous la tutelle de ce fonds suite à une loi de septembre 2016, on trouve entre autres les chemins de fer (OSE), la compagnie d'eau (EYDAP), la compagnie d'électricité (DEI), les moyens de transports d'Athènes (OSY-STASY), l'aéroport d'Athènes, les 23 autres aéroports régionaux, etc.

Les privatisations envisagées ont provoqué une nouvelle confrontation entre le gouvernement et les organisations syndicales. Les premières mobilisations ont eu lieu en janvier 2016 suite à la décision gouvernementale de céder la gestion des 14 aéroports régionaux au consortium allemand Fraport-Slntel, tandis que de nouvelles mobilisations ont eu lieu en juin 2016 lorsque l'accord avec Fraport-Slntel a été validé par le Parlement grec. En vue de la privatisation envisagée des chemins de fer, les cheminots ont aussi appelé à leur tour à des arrêts de travail reconductibles en janvier 2016.

48. <https://www.etui.org/fr/Reforms-Watch/Greece/Les-reformes-de-retraites-en-Grece>.

49. La GSEE fait surtout référence au fait que le gouvernement ait pris la décision de programmer le vote de la loi le 5 mai, trois jours avant qu'il ait lieu pour éviter les réactions.

50. <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/752>.

Le vote de la loi n° 4389/2016 qui met en place le nouveau fonds de privatisations a de nouveau alimenté le conflit social. L'inscription des chemins de fer dans la liste des entreprises sous tutelle de ce fonds, afin d'accélérer sa privatisation, a déclenché des grèves et des arrêts de travail répétés en juin et juillet 2016. Les organisations syndicales de branche de la compagnie d'eau et des moyens de transports d'Athènes ont organisé à leur tour des grèves et arrêts de travail durant l'automne 2016 contre la privatisation envisagée de leurs compagnies. En septembre 2017, les cheminots ont repris les grèves pour s'opposer à la vente de leur compagnie, avec le soutien des organisations syndicales des moyens de transports d'Athènes.

### **« Dimanche, c'est fermé ! On n'achète pas – On ne travaille pas »**

La loi relative à la clôture du deuxième examen du programme d'ajustement économique étend l'ouverture des magasins de 8 à 32 dimanches entre mai et octobre dans les zones touristiques (qui incluent les centre d'Athènes, de Pirée et de Thessalonique).

De ce fait, depuis le printemps 2017, lorsque les mesures prévues ont été rendues publiques, les organisations de petits employeurs (ESEE et GSEVEE) ont appelé leurs membres à des actions de fermeture de leurs entreprises les dimanches en question, comme ils l'ont fait le 7 mai 2017 dans le cadre d'une série de manifestations contre le vote des nouvelles mesures d'austérité prévu pour le 18 mai.

Du côté syndical, le jour du vote de la loi, la GSEE a organisé, avec la participation des organisations représentant les petits employeurs (ESEE et GSEVEE), une nouvelle grève générale de 24 heures contre l'ouverture des magasins le

dimanche. En parallèle, la GSEE, en collaboration avec l'Association des travailleurs consommateurs, a organisé une campagne de mobilisation des consommateurs intitulée : « Dimanche, c'est fermé ! On n'achète pas – On ne travaille pas ». Au niveau de la branche, des grèves de 24 heures ont été organisées par l'organisation syndicale des employés du secteur privé (OIYE) tous les dimanches qui auraient dû être ouvrables.

---

### Conclusion

La signature du troisième mémorandum en août 2015 et les négociations intenses avec les créanciers les deux années suivantes pour conclure les deux procédures d'examen du « programme grec » ont mis fin aux espoirs d'un changement de paradigme et d'une remise en cause des politiques d'austérité. La formation du deuxième gouvernement Syriza-Anel et le non-respect des engagements pris par Syriza avant son accès au pouvoir et lors de son premier mandat ont initié un nouveau cycle de conflits sociaux, d'opposition et de critiques.

Sans doute les relations entre syndicats et gouvernement sont-elles « conflictuelles », notamment parce qu'avant 2015 Syriza avait un programme et une façade « pro-travailleurs », et qu'il n'a pas pu respecter ses engagements après son accès au pouvoir et suite aux pressions des créanciers internationaux. Cette opposition prend le caractère d'un conflit d'ordre politique et idéologique et ne se limite plus à des conflits sociaux au sens strict.

De son côté, la GSEE doit affronter les conséquences de sa délégitimation des années précédentes, une certaine « lassitude » du côté des travailleurs après sept ans de politiques d'austérité,

et des « scissions » internes. Ces facteurs pèsent tant sur la fréquence que sur l'intensité des conflits sociaux. Dans ce cadre, la confédération paraît essayer de mobiliser d'autres ressources. Ainsi, les réseaux sociaux sont de plus en plus utilisés dans le but de sensibiliser le monde du travail, ainsi qu'un « investissement » sur des sujets qui préoccupent la vie quotidienne des travailleurs (précarité, chômage, etc.).

**Sources :**

European Central Bank (2017), « Assessing Labour Market Slack », *Economic Bulletin*, n° 3, p. 31-35, [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebbox201703\\_03.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebbox201703_03.en.pdf).

European Commission (2017), *Compliance Report. The Third Economic Adjustment Programme for Greece*, Second Review, Brussels, June, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance\\_report-to\\_ewg\\_2017\\_06\\_21.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance_report-to_ewg_2017_06_21.pdf).

ILO (2016), *Diagnostic Report on Undeclared Work in Greece*, Geneva, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/)

[documents/projectdocumentation/wcms\\_531548.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/projectdocumentation/wcms_531548.pdf).

INE-ΓΣΕΕ (2016), Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Αθήνα, INE-ΓΣΕΕ.

INE-ΓΣΕΕ (2017), Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση. Ενδιάμεση έκθεση, Αθήνα, INE-ΓΣΕΕ.

Καψάλης, Α. (2015), Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, *Μελέτες*, 43, Αθήνα, INE-ΓΣΕΕ.

Karakioulafis C. (2013), « Grèce : les syndicats dans la ligne de mire de la troïka », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 121-132, <https://goo.gl/c5b5vF>.

Karakioulafis C. (2015), « Les plans d'austérité imposés à la Grèce : impact sur les droits sociaux et syndicaux et réactions syndicales », *Interventions économiques*, n° 52, en ligne, <http://interventionseconomiques.revues.org/2426>.

Karakioulafis C. (2016), « Grèce : un an après l'arrivée de Syriza au pouvoir, des relations professionnelles encore sous pression », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 153, p. 54-65, <https://goo.gl/oMdbzt>.

# Espagne

## Entre changement légal et pratiques des acteurs : les effets de la réforme de 2012 sur la négociation collective

Catherine VINCENT\*

---

Les débats autour de la réforme du système de négociation collective ne sont pas récents en Espagne et remontent au début des années 1990<sup>1</sup>. Cependant, les pressions pour une refonte de ce système renforçant sa décentralisation se sont intensifiées avec la crise de 2008 pour finalement aboutir entre 2010 et 2012 à des réformes modifiant de manière décisive l'architecture de la négociation.

Le taux de chômage a certes explosé sous les effets dévastateurs de la crise économique de 2008, atteignant un pic en 2013 de 26,2 %, mais l'Espagne connaît depuis les années 1980 un chômage massif<sup>2</sup>. La réforme de 2012 repose sur l'argument selon lequel ce niveau élevé du chômage est principalement dû aux rigidités du marché du travail et qu'une des sources principales de ces rigidités réside dans les modalités de la négociation collective. Trois caractéristiques sont particulièrement mises en cause par les institutions internationales, les experts néolibéraux nationaux et reprises à leur

compte par les organisations patronales : la prédominance des niveaux intermédiaires de négociation, principalement la branche avec une dimension provinciale ; l'extension *erga omnes* des conventions collectives à partir du moment où elles sont conclues dans certaines conditions de validité (portant sur la représentativité des acteurs notamment) ; l'indexation fréquente des salaires conventionnels sur l'inflation, ce qui est analysé comme une source de rigidité à la baisse dans les conjonctures économiques dégradées. La solution mise en avant par les pouvoirs politiques pour pallier ces inconvénients a été de promouvoir la décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise. L'objectif était d'accroître le niveau de flexibilité interne des entreprises en y facilitant l'ajustement des conditions de rémunération et de travail.

L'Espagne a donc connu depuis 2010 plusieurs réformes du marché du travail donnant plus de poids à la négociation d'entreprise pour aboutir à la

---

\* Chercheure à l'Ires.

1. Pour des références en français, voir notamment Auvergnon, Gil y Gil (1995), Vincent (2003 ; 2013).
2. Hormis sur la décennie 1997-2007 où le taux de chômage a régulièrement baissé pour atteindre 7,9 % en 2007.

réforme radicale menée dès son arrivée début 2012 par le premier gouvernement Rajoy (conservateur), dont le préambule vise explicitement « la modernisation de la négociation collective pour l'adapter aux besoins spécifiques des entreprises et des salariés et pour promouvoir un dialogue social permanent dans l'entreprise ».

La loi de 2012 comprend d'autres volets de mesures flexibilisant le marché du travail dont les effets en matière d'emploi sont relativement bien documentés bien que controversés (voir notamment Vincent, 2016 ; Anne-Braun *et al.*, 2016 ; Horwitz, Myant, 2015). En revanche, il n'y a pour l'instant que peu d'évaluation de ses effets sur le système de négociation collective. Un rapport récent de la Fundación 1° de Mayo (Cruces Aguilera *et al.*, 2016), proche de la Confederación Sindical de comisiones obreras (CCOO, commission ouvrières), examine cinq ans après quels sont les effets de cette réforme sur l'ampleur et le contenu de la négociation collective en se basant sur deux sources : les statistiques et enquêtes réalisées par le ministère du Travail espagnol et l'analyse du contenu de 70 accords de branche et d'entreprise. Après un bref rappel des points saillants des dernières réformes, cet article propose un premier bilan des évolutions de la négociation à partir de ces deux sources <sup>3</sup>.

---

### Les réformes de 2010 et 2012

À côté d'une tradition bien établie de concertation sociale nationale et tripartite, les relations sociales espagnoles s'appuient sur un réseau dense de

négociation, avec un taux de couverture conventionnelle élevé. Outre une extension quasi automatique, un principe fort de maintien des contenus des accords en cas de dénonciation et jusqu'à la signature d'un nouvel accord (appelé *ultraactividad*) assure un renouvellement dynamique du tissu conventionnel. Ce tissu est cependant fragmenté du fait de l'absence de hiérarchie entre les normes issues des différents niveaux de négociation : branche, communauté autonome, province ou entreprise. Il n'y a pas comme en France de principe de faveur, l'articulation entre niveaux étant déterminée par les accords eux-mêmes. Ainsi, une coordination est assurée depuis 1997 par des accords-cadres interprofessionnels qui servent de guides aux négociateurs des niveaux inférieurs en matière de salaires, de temps de travail et de conditions de travail. Comme dans la plupart des autres pays européens, le nombre d'accords d'entreprise a crû régulièrement dans les 20 dernières années mais ce phénomène concerne principalement les grandes entreprises. Le tissu économique espagnol étant plus que d'autres composé de très petites entreprises, les négociations sectorielles et territoriales ont conservé une grande importance pour les droits des salariés. Les organisations syndicales, conscientes des faiblesses du système de négociation, ont depuis le début des années 2000 tenté de le rationaliser sans parvenir à un accord avec les organisations patronales. Ces dernières vont saisir l'opportunité de la crise de 2008 pour faire reprendre par les pouvoirs publics leurs deux principales revendications : la remise en cause de l'*ultraactividad* et la facilitation des clauses de décrochage

---

3. Cet article doit également beaucoup aux échanges menés dans le cadre de trois programmes européens (Cawie, Gocoba, Decoba) avec Fernando Rocha et Jesus Cruces, de la Fundación 1° de Mayo.

pour les entreprises en difficulté. L'*ultra-actividad* est également dans le collimateur de la Commission européenne car elle permet aux syndicats de refuser de signer des accords régressifs, les contenus de l'accord dénoncé par l'organisation patronale ou l'employeur continuant de s'appliquer.

### **De premières réformes qui maintiennent la primauté de la branche**

Début 2010, la crise des dettes souveraines induit une pression renforcée des institutions européennes sur le gouvernement socialiste de Zapatero pour la mise en œuvre de réformes du marché du travail. La loi de juin 2010 assouplit à la fois les modalités et le coût des licenciements économiques et réduit également l'attractivité des CDD (réduction des successions de contrats, augmentation des indemnités de fin de contrat...). Elle touche peu au système de négociation collective si ce n'est dans son volet ayant trait à la flexibilité interne aux entreprises où sont prévues une extension des possibilités de modifications unilatérales des contrats de travail par l'employeur ainsi que l'introduction de clauses de décrochage des conventions de branche pour les entreprises connaissant des difficultés économiques.

Mi-2011, le système bancaire espagnol est au bord de la faillite et les pressions de la Commission européenne s'accroissent<sup>4</sup>. Après l'échec des négociations entre interlocuteurs sociaux sur une refonte du système de négociation, échec dû à l'intransigeance des organisations patronales qui tablent sur un changement de majorité lors des élections

générales prévues à la fin 2011, le gouvernement socialiste est contraint d'adopter un texte. Le décret royal du 10 juin 2011 de mesures urgentes de réformes de la négociation collective accroît les possibilités de flexibiliser le temps de travail unilatéralement et facilite les clauses de décrochage. Le principe d'*ultraactividad* est ébranlé mais néanmoins maintenu. La prolongation des accords arrivés à échéance est de 8 mois pour ceux conclus pour deux ans et de 14 mois pour ceux d'une durée de validité supérieure. Si aucun nouvel accord n'est conclu dans ces délais, des mécanismes d'arbitrage, prévus par les accords collectifs eux-mêmes, entrent en œuvre. En dernier recours, si le désaccord persiste, la convention collective caduque se maintiendra en vigueur afin de ne pas laisser les salariés sans couverture.

En matière d'articulation de la négociation collective, un pas est franchi au travers de deux innovations :

- la possibilité, prévue à l'article 83.2 du Statut des travailleurs, d'articuler par un accord interprofessionnel national ou territorial les contenus des différents niveaux de négociation est supprimée ;

- la prédominance des accords d'entreprise sur ceux de la branche est actée dans de nombreux domaines : salaires de base et compléments de salaires, majoration des heures supplémentaires et de travail posté, aménagement du temps de travail, planning des congés payés, adaptation des grilles de classification, conciliation vie familiale et professionnelle.

Une limitation de taille reste cependant posée à la décentralisation vers l'entreprise : des accords sectoriels nationaux ou régionaux peuvent prévoir

---

4. Deux lettres sont envoyées secrètement par la BCE aux chefs des gouvernements espagnol et italien conditionnant le soutien financier européen notamment à une plus grande dérégulation du marché du travail.

d'autres règles d'articulation des niveaux. Les accords de branche gardent donc la main sur les accords d'entreprise. C'est ce qui permettra la conclusion d'accords de branche maintenant un principe de faveur dans la métallurgie ou la chimie.

**La réforme de 2012, un renforcement décisif de la décentralisation des négociations**

La réforme de 2012, mise en chantier par le ministre du Travail dès l'élection de Rajoy (conservateur) va bien au-delà et est jugée brutale par les organisations syndicales. À côté d'un important volet qui facilite les licenciements, en matière d'articulation de la négociation collective, la loi du 6 juillet 2012 de mesures urgentes pour la réforme du marché du travail renforce la décentralisation vers l'entreprise au travers de trois mécanismes :

- un nouvel élargissement des possibilités offertes aux entreprises de déroger temporairement aux accords de branche en assouplissant les conditions préalables à la dérogation (dès deux semestres de pertes consécutives), en élargissant le spectre des sujets couverts par cette dérogation et en imposant un arbitrage obligatoire en cas de désaccord des parties sur l'accord dérogatoire ;

- la limitation à un an de la durée pendant laquelle les dispositions d'un accord venu à expiration sont maintenues (*ultraactividad*) ;

- la priorité absolue donnée aux accords d'entreprise sur les accords de niveau sectoriel en matière de temps de travail, de rémunération et de mobilité interne (suppression de la limitation prévue par la loi de 2011 dans ces domaines).

---

**Évaluation quantitative des effets de la réforme 2011-2012 : une percée modérée de la négociation d'entreprise**

L'obstacle majeur à cette évaluation est que l'on ne peut différencier dans les résultats constatés les effets des nouveaux textes de ceux de la légère reprise économique, puisqu'ils ont lieu simultanément. Les sources statistiques disponibles sont celles du ministère du Travail. Elles comptabilisent de manière distincte, ce qui est original par rapport à la France, les accords collectifs par année de signature et par année d'application de leur contenu économique, c'est-à-dire les clauses salariales<sup>5</sup>.

**Un fléchissement de l'activité conventionnelle depuis 2008, un rebond en 2013-2014**

La négociation collective s'est développée de la mise en place du Statut des travailleurs de 1980 jusqu'au déclenchement de la crise de 2008. Mais c'est surtout à partir de la fin des années 1990, dans une période de concertation interprofessionnelle intense entre les partenaires sociaux, que le nombre d'accords signés annuellement s'accélère pour atteindre un sommet historique en 2007, passant de plus de 8 millions de salariés couverts en 1997 à près de 12 millions. En 2008, selon les sources, le taux de couverture conventionnel oscille entre 85 et 74,5 %. Dans les premières années de la crise économique et jusqu'en 2012, l'activité conventionnelle fléchit, aussi bien au niveau des branches que des entreprises (tableau 1).

Paradoxalement, la négociation collective se maintient juste après la réforme de 2012, le nombre d'accords signés

---

5. Le nombre d'accords d'entreprise exclut les accords de décrochage ou dérogatoires qui sont comptabilisés à part.

**Tableau 1. Nombre d'accords collectifs  
et de salariés couverts par année d'effets économiques\* (2006-2016)**

Année	Nombre d'accords collectifs			Nombre de salariés couverts (milliers)		
	Total	Entreprise	Sup. **	Total	Entreprise	Sup. **
2006	5 887	4 459	1 428	11 119	1 224	9 895
2007	6 616	4 598	1 418	11 606	1 261	10 345
2008	5 987	4 539	1 448	11 968	1 215	10 753
2009	5 689	4 323	1 366	11 557	1 114	10 443
2010	5 067	3 802	1 265	10 794	923	9 871
2011	4 585	3 422	1 163	10 662	929	9 733
2012	4 376	3 234	1 142	10 099	926	9 173
2013	4 589	3 395	1 194	10 265	933	9 332
2014	5 185	4 004	1 181	10 304	867	9 437
2015	5 642	4 493	1 149	10 227	847	9 380
2016 ***	4 529	3 559	970	9 608	662	946

\* Les accords comptabilisés sont ceux ayant des effets économiques connus pour une année n et qui ont été signés et enregistrés durant cette année n, durant les années précédentes ou postérieures jusqu'en mars 2017.

\*\* Il s'agit des accords de niveaux supérieurs à l'entreprise, c'est-à-dire sectoriels, interprofessionnels et/ou territoriaux.

\*\*\* Chiffres provisoires : données enregistrées jusqu'en juin 2017.

Source : Estadística de convenios colectivos de trabajo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>.

en 2013 augmentant même significativement. Cette croissance est attribuée par les experts nationaux à la conclusion en mai 2013 de l'accord interprofessionnel sur la limitation des règles d'extension temporaire des accords collectifs expirés qui veut contrebalancer la disposition de la loi de 2012 limitant l'*ultraactividad* à un an. Les organisations patronales s'engagent dans cet accord à entrer en négociation pour le renouvellement des conventions expirées. La campagne de pression à la signature des organisations syndicales assure la continuité de la négociation collective, particulièrement au niveau sectoriel. À partir de 2014, la négociation collective de branche fléchit légèrement en termes de nombre d'accords signés, ce qui est largement dû au refus patronal d'accorder des augmentations

de salaires dans un contexte tout récent de sortie de récession. Le maintien de l'activité négociatrice des branches est cependant imputable à la volonté des partenaires sociaux de certains secteurs industriels de maintenir le primat de la branche sur l'entreprise, comme par exemple dans la métallurgie ou la chimie.

#### **Des accords d'entreprise plus nombreux, un taux de couverture des salariés en recul**

La croissance maintenue de la négociation est principalement le fruit des accords d'entreprise, en nette augmentation depuis 2012. Cependant, en termes de couverture des salariés par ces accords, l'effet est plutôt modeste. La proportion de salariés couverts par ce type d'accords est passée de 9,2 % en 2011 à 8,4 % en 2014, ce qui tend à montrer que

**Tableau 2. Dérogations temporaires d'entreprise  
à l'application des accords collectifs (2012-2016)**

Année	Nombre de dérogations	Taille de l'entreprise				Nombre de salariés concernés
		1-49	50-249	>250	Inconnue	
2012	748	-	-	-	-	29 352
2013	2 512	1 965	313	189	45	159 550
2014	2 073	1 690	274	68	41	66 203
2015	1 437	1 176	184	50	27	43 173
2016*	1 326	1 074	147	74	31	32 064

\* Chiffres provisoires : données enregistrées jusqu'en juin 2017.

Source : Estadística de convenios colectivos de trabajo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>.

ces accords sont signés dans des entreprises à la taille de plus en plus réduite. Il s'agit souvent d'ailleurs d'entreprises qui n'avaient pas d'accord précédemment et qui constituent de nouvelles unités de négociation.

L'autre nouveauté du paysage conventionnel concerne le développement des accords de décrochage qui peuvent constituer un indicateur du recours à la flexibilité interne par les employeurs. Ces accords, dénommés accords de « dérogation temporaire », sont comptabilisés depuis 2012 par le ministère du Travail (tableau 2). Après un fort engouement pour le recours aux dérogations en 2013, le nombre d'accords dérogatoires baisse régulièrement depuis. Le nombre de salariés concernés est lui aussi en baisse. Plus de 80 % des entreprises ayant recours à ce type d'accords ont moins de 50 salariés et, dans cette tranche d'effectifs, la fréquence de ce recours se réduit également.

---

**Quelques éléments qualitatifs :  
une hétérogénéité croissante  
des conditions de travail et d'emploi**

Tous les ans depuis 2013, le ministère du Travail espagnol publie une enquête

sur le travail (*Encuesta anual laboral*, EAL). Il s'agit d'une enquête par questionnaire sur un échantillon d'environ 10 000 entreprises de plus de cinq salariés dont l'objectif est « d'obtenir des informations sur le comportement des entreprises en matière de travail » et plus précisément sur « les mesures mises en œuvre par les entreprises face aux fluctuations de leur situation économique, les mesures de flexibilité interne et les autres mesures prises par les entreprises ». Cette enquête, mise en place juste après l'adoption de la loi de 2012, cherche à l'évidence à promouvoir les effets de cette réforme. La troisième livraison de l'enquête (2015) apporte des éclairages sur les pratiques des employeurs en matière de régulation négociée des conditions de travail.

***Des employeurs peu enclins à négocier au niveau de l'entreprise***

L'enquête présente plusieurs volets de questions, dont un porte sur la « régulation des relations de travail », c'est-à-dire sur la négociation collective. Le premier résultat remarquable est donné par l'EAL 2014. La quasi-totalité des entreprises enquêtées déclarent que leurs relations de travail sont régulées par la négociation collective, sectorielle

(nationale, Communauté autonome ou provinciale) ou d'entreprise. Le niveau de couverture global varie peu selon la taille mais plus l'entreprise est grande, plus la couverture par un accord d'entreprise se substitue à une couverture sectorielle (graphique 1). La question a été supprimée dans l'enquête 2015. Cependant, même si le nombre d'accords d'entreprise signé en 2015 a légèrement augmenté par rapport à 2014, les proportions n'ont certainement que peu bougé, actant un mouvement de décentralisation de la négociation vers l'entreprise limitée.

Une autre question du volet régulation des relations de travail recueille l'opinion des employeurs quant à l'adéquation des accords collectifs aux besoins des entreprises. Les réponses des employeurs permettent de comprendre l'ampleur limitée du mouvement de décentralisation de la négociation vers l'entreprise puisque plus de 83 % d'entre eux se déclarent satisfaits <sup>6</sup> du niveau d'adaptation des accords collectifs aux nécessités de leur entreprise. Les employeurs se déclarent

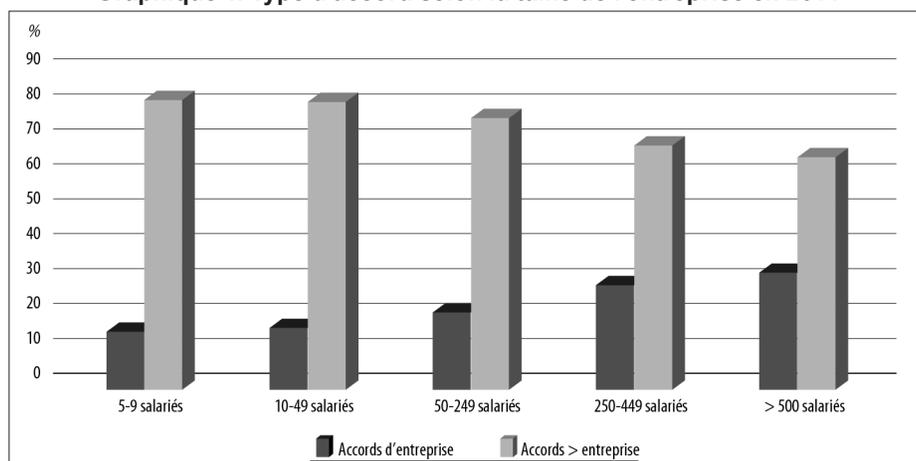
même plus satisfaits quand ils sont couverts par un accord d'un niveau supérieur à l'entreprise (84,4 %). De plus, le niveau de satisfaction est élevé quelle que soit la taille de l'entreprise.

Enfin, une dernière question cherche à connaître le motif pour lequel les entreprises couvertes uniquement par un accord de branche ne négocient pas dans l'entreprise. Le motif massivement invoqué par les employeurs (près de 78 %) est que les accords de branche répondent aux besoins de l'entreprise. Le pourcentage est quasiment identique selon la taille de l'entreprise. Le second motif mis en avant par les employeurs est l'absence de représentation du personnel permettant de négocier : ce motif concerne 13,3 % des répondants et 15,6 % dans les entreprises de moins de 10 salariés.

**Le maintien d'accords de qualité dans l'industrie, une dégradation dans les services**

L'ensemble de ces résultats atteste du soutien des employeurs au modèle de négociation collective antérieur à 2012,

Graphique 1. Type d'accord selon la taille de l'entreprise en 2014



Source : EAL 2014.

6. Somme de ceux se déclarant tout à fait (*bastante*) et très (*mucho*) satisfaits.

en particulier son articulation entre la branche et l'entreprise. Ils ne disent cependant rien sur la qualité du contenu des accords signés. Les éléments, plutôt épars, qui permettent d'analyser la qualité des contenus négociés dressent un panorama hétérogène selon les secteurs d'activité, la taille des entreprises mais aussi la période.

Dans les secteurs industriels et tertiaires traditionnels, la volonté patronale est clairement de maintenir une couverture conventionnelle sectorielle. Dans la métallurgie par exemple, où la négociation se déroulait jusque-là au niveau territorial, deux conventions collectives nationales ont été signées dont la dernière, qui date de mars 2017, avance vers une homogénéisation des conditions de travail au niveau national. Dans le même temps, ce sont les grandes entreprises industrielles, dans l'automobile en particulier, qui se sont le plus emparées des possibilités de conclure des accords dérogatoires pour faire face à leurs difficultés économiques (Vincent, 2013b). Avec la reprise de la croissance, le contenu des accords signés dans ces entreprises s'améliore et restaure souvent les avantages auxquels les salariés avaient renoncé pendant la crise.

Dans les secteurs du commerce et des services, la situation des salariés s'est souvent dégradée. L'exemple le plus marquant est celui des entreprises multi-services. Le mouvement d'externalisation de certaines activités vers des entreprises offrant plusieurs types de prestations (nettoyage, sécurité, restauration, maintenance, etc.) s'est accentué avec la réforme de 2012. Les entreprises multi-services nouvellement créées ont conclu leurs propres accords d'entreprise, appliquant des conditions de travail moins favorables et des salaires nettement inférieurs à ceux des conventions collectives

du secteur dont dépend l'entreprise donneuse d'ordres. Les CCOO et l'Union générale des travailleurs (UGT) ont contesté devant les tribunaux la validité de 46 accords conclus par des entreprises multi-services au motif que ceux-ci avaient été négociés en marge de la représentation syndicale majoritaire, souvent avec des représentants *ad hoc* dans des centres de travail peu revendicatifs. Les tribunaux leur ont donné raison dans 44 cas en reconnaissant l'absence de légitimité des signataires. Cependant, même dans ces secteurs, les dernières conventions collectives sectorielles tendent à contenir des dispositions plus avantageuses que précédemment, comme dans la grande distribution par exemple.

---

### Conclusion

Le constat général reste celui d'une plus grande fragmentation des conditions de travail et d'emploi selon les secteurs et les entreprises car la réforme a indéniablement déséquilibré les rapports de force entre directions d'entreprises et salariés, particulièrement là où les organisations syndicales sont fragiles. Dans les petites entreprises, nombre d'employeurs contraignent les représentants du personnel à accepter des conditions de travail dégradées. Or ces décisions unilatérales sont un angle mort des études statistiques. Leur renforcement a certainement eu pour effet d'accroître les marges décisionnaires des employeurs, laissant les salariés des PME à la merci des décisions managériales.

L'échec, fin juillet 2017, des négociations pour renouveler l'accord interprofessionnel qui sert de guide aux négociations salariales augure mal du maintien du dynamisme conventionnel à venir. En effet, après huit mois de négociations,

patronat et syndicats ont renoncé à conclure un accord pour 2017-2020. Le refus patronal d'inclure des clauses de garantie du pouvoir d'achat est la cause de cet échec. De telles clauses faisaient pourtant partie des précédents accords signés depuis plus de 20 ans, y compris durant les années de récession.

#### Sources :

Anne-Braun J., Bogue M., Gouardo C., Mathieu R. (2016), « Quel premier bilan tiré de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ? », *Trésor-Eco*, n° 174, août, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/427221>.

Auvergnon P., Gil y Gil J-L. (1995), « La réforme du droit du travail en Espagne », *Droit social*, n° 2, février, p. 199-208.

Cruces Aguilera J., Lago Peñas J.M., Moreno Preciado R., Rocha Sanchez F., Sanz Berzal E. (2016), *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2013-2015)*, CCOO, Fundación 1° de mayo, Lefebvre El Derecho, Madrid.

Horwitz L., Myant M. (2015), « Spain's Labour Market Reforms: The Road to Employment – or to Unemployment? », *ETUI Working Paper*, n° 2015:03, Brussels, <https://goo.gl/cpq6j1>.

Vincent C. (2003), « Les enjeux du dialogue social en Espagne », *La Revue de l'IRES*, n° 41, p. 1-28, <https://goo.gl/s9uwYt>.

Vincent C. (2013a), « Espagne », in Lerais F., Pernot J-M., Rehfeldt U., Vincent C. (dir.), *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise, essai de comparaison internationale*, Rapport de recherche pour la CGT, Ires, p. 55-66, <https://goo.gl/xgPcF7>.

Vincent C. (2013b), « Espagne : entre conflits et négociation : les syndicats espagnols face à la défense de l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 30-40, <https://goo.gl/1nDjEK>.

Vincent C. (2016), « Espagne : dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 44-56, <https://goo.gl/PEfZm>.

# Finlande

## Évolutions récentes de la négociation collective

*Pekka SAURAMO \**

---

**L**a Finlande a longtemps mis en œuvre une politique de revenus qui reposait sur des accords salariaux négociés au niveau central. Cette époque est désormais révolue. En 2015, la Confédération des industries finlandaises (EK), l'organisation faîtière des employeurs finlandais, a annoncé qu'à compter de 2016, elle ne ferait plus partie des signataires des accords de politique salariale. L'année 2016 a marqué un tournant, avec la signature du Pacte de compétitivité, un accord tripartite dont le gouvernement libéral, conduit par le Premier ministre Juha Sipilä, a été un acteur central.

Ce pacte constitue le dernier accord global de l'histoire de la politique de revenus en Finlande. Il a pour principal objectif de redresser la compétitivité du pays, ce qui, pour les signataires, passe notamment par un gel des salaires en 2017, le transfert d'une partie des cotisations sociales des employeurs aux salariés et l'augmentation de la durée de travail annuelle de 24 heures (soit environ 3 jours) non payées.

Le prochain cycle de négociations salariales se déroulera au niveau sectoriel.

Il débutera à l'automne 2017. Au mois de mars, afin d'insister sur le caractère irrévocable de sa décision, l'EK a mis fin, unilatéralement et sans préavis, à tous les accords signés au niveau national. Ces accords portaient sur plusieurs aspects pratiques comme le recouvrement des cotisations syndicales, la formation des salariés et les droits des délégués syndicaux. Ils devraient être remplacés par des accords négociés au niveau sectoriel.

La disparition de la politique de revenus pourrait avoir une incidence plus large que prévu sur la société finlandaise, car les accords relevant de cette politique ne se limitaient généralement pas aux accords salariaux classiques. Par exemple, ils pouvaient inclure des modifications majeures des cotisations sociales liées au salaire et de la répartition des transferts sociaux en général. Cela s'explique par le fait que les principales organisations du marché du travail ont toujours exercé une grande influence sur la sphère politique. La disparition de la politique de revenus pourrait donc modifier profondément le cadre politique et institutionnel dans

---

\* Économiste senior, Palkansaajien tutkimuslaitos (Labour Institute for Economic Research), Helsinki, Finlande.

lequel s'inscrit la politique économique et sociale du pays.

Dans cet article, nous commençons par replacer les évolutions récentes dans une perspective plus large, en revenant sur l'histoire et le contenu de la politique de revenus en Finlande. Nous analysons ensuite la situation actuelle, en nous intéressant plus particulièrement aux conséquences de la décision de l'EK.

---

### **Cinquante ans d'accords salariaux négociés à l'échelon central (1968-2017)<sup>1</sup>**

L'année 1968 est souvent considérée comme marquant le début de la politique de revenus en Finlande. C'est en effet l'année où le premier accord négocié à l'échelon central a été conclu. Cependant, si l'on estime que l'émergence de la négociation tripartite est conditionnée à un degré suffisant de compréhension et de confiance mutuelles entre les parties, on peut remonter plus loin dans l'histoire politique de la Finlande.

#### **Les prémices de la politique de revenus en Finlande**

Avant la seconde guerre mondiale, les employeurs finlandais refusaient toute négociation collective avec les syndicats. Mais leur attitude a changé pendant la guerre. En janvier 1940, une déclaration conjointe de la Confédération des employeurs finlandais (STK), ancêtre de l'EK, et de l'Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK) a fait de la SAK un partenaire légitime de la négociation salariale. Bien entendu, cette démarche s'inscrivait dans un effort plus large visant à renforcer l'unité nationale à un moment critique de l'histoire du pays.

Elle a eu des conséquences durables, et a représenté une évolution majeure dans la politique des employeurs.

Ce compromis a marqué le début des négociations salariales collectives en Finlande. Après la seconde guerre mondiale, cette déclaration conjointe a été considérée comme l'un des fondements de la confiance entre partenaires sociaux.

Dans les années qui ont suivi la guerre, les négociations continues sur les salaires et les prix sont devenues un pan central de la politique économique. Mais il faudra attendre 1968 pour que l'on parle de « politique de revenus » en Finlande. On peut toutefois considérer que les 20 années précédentes constituent une période préliminaire durant laquelle se sont mises en place les conditions préalables à l'émergence d'une politique de revenus en Finlande, et qui a fortement influé sur la nature de cette politique.

Dans l'histoire politique, les années d'après-guerre se sont caractérisées par des turbulences. Les gouvernements ne restaient pas longtemps en place et le partage du pouvoir entre les principaux partis politiques était fluctuant. En outre, certains partis, comme le Parti social-démocrate de Finlande, étaient en proie à des conflits internes. Par conséquent, les principaux partis ne représentaient pas véritablement les intérêts des organisations de travailleurs et d'employeurs, et ces organisations ne pouvaient pas s'appuyer sur des partis solides pour défendre leurs intérêts dans la sphère politique. Elles ont donc ressenti le besoin d'investir la sphère politique et de défendre elles-mêmes leurs intérêts. La faiblesse des principaux partis politiques leur a permis d'y parvenir et de pouvoir agir directement au sein de cette sphère.

---

1. Cette section s'appuie largement sur Kiander *et al.* (2011).

Ces évolutions peuvent expliquer un aspect central de la société finlandaise : les liens étroits entre politique et relations professionnelles. Ces liens ont été renforcés après la guerre, notamment par la réglementation des salaires et des prix. C'est en effet le Parlement qui prenait les décisions importantes en matière salariale.

Au cours des 50 dernières années, l'héritage de l'immédiat après-guerre, et des années 1950 en particulier, se faisait encore sentir. Les grandes confédérations du marché du travail jouaient un rôle actif dans la sphère politique, et le gouvernement, et même le Président, prenaient part aux négociations relatives à la politique de revenus.

### ***L'âge d'or de la politique de revenus***

Certains basculements de l'équilibre politique ont permis l'émergence d'un « âge d'or » de la politique de revenus et des réformes sociales. La fin de la désintégration du Parti social-démocrate de Finlande et du mouvement syndical finlandais à la fin des années 1960 a largement contribué à la stabilisation du cadre institutionnel dans lequel cette politique était menée. La victoire des partis de gauche aux élections législatives de 1966 a constitué un terreau favorable à la négociation tripartite. Elle a ouvert la voie à une nouvelle ère de gouvernements de coalition, dominés par le Parti social-démocrate et le Parti du centre (ex-Union agraire), mais incluant également un certain nombre de communistes réformateurs. Les accords négociés au niveau central ne sont devenus courants qu'à l'issue de ces changements, qui ont marqué l'avènement de la politique de revenus.

L'âge d'or de la politique de revenus en Finlande, qui a duré une vingtaine d'années, a permis à la gauche finlandaise de réaliser une part essentielle de ses objectifs. Pour elle et pour le mouvement syndical, ces accords constituaient un moteur essentiel du développement de l'État-providence finlandais tout en offrant la possibilité de coopérer et d'améliorer les relations de confiance avec les organisations d'employeurs, mais aussi avec les représentants d'autres partis. En outre, le mouvement syndical finlandais voyait dans ces accords le moyen d'accroître son influence sur la société finlandaise.

La Finlande ne fait, bien sûr, pas figure d'exception en Europe. Après la seconde guerre mondiale, le mouvement syndical était en position de force comme dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest. À la fin de la guerre, les partis de gauche se sont eux aussi renforcés. La négociation tripartite et les accords salariaux négociés au niveau central se sont fortement développés. Toutefois, la Finlande diffère des autres pays d'Europe du Nord et de nombreux autres pays du point de vue de l'histoire des partis de gauche. Et c'est peut-être la raison pour laquelle la sphère politique et celle des relations professionnelles se sont autant rapprochées en Finlande. Le Parti social-démocrate finlandais n'a pas réussi à peser autant en politique que le Parti social-démocrate suédois. Cela s'explique par la grande influence qu'exerçait le Parti communiste<sup>2</sup> et les autres forces de gauche, ainsi que par le poids immense de l'Union agraire. Pour le mouvement syndical finlandais, le Parti social-démocrate ne constituait pas un allié aussi puissant politiquement que

2. Après la guerre civile finlandaise (1918), les révolutionnaires du Parti social-démocrate ont créé le Parti communiste finlandais à Moscou. Le Parti communiste n'a été légalisé en Finlande qu'après la seconde guerre mondiale.

son homologue suédois. C'est pourquoi, en Suède, la sphère politique et celle des relations professionnelles ne sont pas aussi étroitement liées qu'en Finlande.

En Finlande, cette proximité explique le rôle phare que jouent les améliorations en matière de prestations sociales (le « salaire social ») dans les accords salariaux. Lors des négociations collectives, les décisions relatives au salaire social étaient prises en même temps que les décisions portant sur les hausses de salaires contractuelles. En général, les partenaires sociaux commençaient par s'entendre sur le montant possible d'une hausse globale du coût de la main-d'œuvre, dont les différentes composantes pouvaient chacune être négociée. Outre les salaires contractuels, ces composantes sont par exemple les cotisations sociales, qui forment un pan essentiel du salaire social, et les ajustements du temps de travail. Elles influent directement sur le coût de la main-d'œuvre des entreprises. La simultanéité des processus décisionnels permet de favoriser la modération salariale.

Par ailleurs, il est arrivé que ces accords de politique de revenus incluent d'autres éléments de réforme : changements de la fiscalité ou amélioration des services publics, augmentation des prestations sociales liées aux revenus, réduction du temps de travail ou système de crèches publiques.

### **Les nouveaux éléments de la politique de revenus depuis les années 1990**

Au début des années 1990, la nature de la politique de revenus a commencé à changer. Même si le cadre institutionnel est resté identique, le contenu de cette

politique a évolué, pour des raisons à la fois économiques et politiques.

Au début des années 1990, la Finlande a connu une crise économique particulièrement grave<sup>3</sup>. Lors de cette crise et au cours de la période de reprise qui a suivi, la politique économique du pays avait pour objectif de résorber le chômage de masse en agissant sur les revenus. Durant la crise, la Finlande a été, pour la première fois de l'après-guerre, dirigée par un gouvernement à majorité de centre-droit. Ce gouvernement, emmené par le Premier ministre Esko Aho, a tenté d'instaurer un nouveau « contrat social » avec les partenaires sociaux dans le but d'abaisser les salaires nominaux. Il n'y est pas parvenu, mais un accord historique a été conclu en 1991. Cet accord salarial centralisé prévoyait un gel des salaires pendant deux ans et le transfert aux salariés d'une partie des cotisations patronales, ce qui se traduisait au final par une baisse des salaires nominaux. On peut penser que la politique de revenus a réagi à sa manière habituelle, et que, si cette fois les salariés étaient davantage lésés, c'est simplement parce que la crise n'avait jamais été aussi profonde. En ce sens, on peut estimer que, pendant la récession, le mouvement syndical s'est résigné à ne pas demander d'augmentation de salaires, et à accepter la modération salariale pour favoriser une sortie de crise.

La crise et ses conséquences (essentiellement un lourd déficit public) se sont accompagnées d'une évolution du rôle de la politique de revenus. Au lieu de consolider l'État-providence, la politique de revenus est devenue défensive : le système de protection sociale a été sauvegardé au prix de baisses du montant des prestations sociales. La transformation du rôle

3. La production a chuté de 10 % et le chômage a brutalement augmenté, passant de 3 à 17 % entre 1991 et 1993 (Jonung *et al.*, 2009).

dévolu à la politique de revenus n'est pas seulement liée à des préoccupations économiques, elle témoigne aussi de changements dans les structures de pouvoir, à la fois à l'intérieur de la sphère politique et dans celle des relations professionnelles. Ainsi, le mouvement syndical a adapté sa position pour que l'inflation salariale en Finlande soit compatible avec le faible niveau d'inflation cible fixé par la Banque centrale européenne. C'était également l'un des principaux objectifs de la politique économique du premier gouvernement emmené par Paavo Lipponen, le Premier ministre social-démocrate, lequel a pris ses fonctions au printemps 1995, alors que la Finlande venait de rejoindre l'Union européenne.

Ce changement d'attitude a conduit à une modération salariale en contrepartie d'une baisse des prélèvements fiscaux. La Finlande fait ainsi partie des pays dans lesquels les syndicats ont, depuis les années 1990, adopté une stratégie défensive lors des négociations (Calmfors *et al.*, 2001:78).

---

### **Tendances de la négociation salariale dans un cadre institutionnel stable**

En dépit d'une transformation de la politique de revenus depuis les années 1990, les négociations sur les salaires ont continué à se dérouler dans le même cadre institutionnel, et étaient largement centralisées : entre 1968 et 2015, c'est-à-dire avant le Pacte de compétitivité, 22 accords ont été négociés au niveau central, contre 11 accords au niveau sectoriel.

En l'absence de base légale pour la centralisation de la négociation salariale à l'échelle nationale, les accords négociés ne sont juridiquement contraignants ni pour les syndicats membres ni pour les

fédérations d'employeurs, auxquels ils sont soumis pour validation. S'ils sont acceptés, ils servent de ligne directrice aux accords sectoriels.

### **Le rôle de la décentralisation**

En Finlande, la politique des salaires s'est toujours caractérisée par la continuité, même si certains changements sont intervenus avant 2015. Les appels à la refonte du système de négociations se sont multipliés, surtout au cours des 20 dernières années. Parmi les participants aux négociations tripartites, ce sont les organisations d'employeurs qui ont le plus vivement remis en cause les avantages d'une négociation centralisée. Même avant 2015, l'EK a annoncé à plusieurs reprises qu'elle cesserait de négocier au niveau central. C'est ce qu'elle a fait, par exemple, en 2007. Après l'annonce de l'EK en 2007, le retour à la politique de revenus a quelque peu surpris. Il peut néanmoins s'expliquer par des circonstances particulières : dans un contexte économique difficile, les accords négociés au niveau central se traduisent par une hausse très modérée des rémunérations. C'est par exemple le cas de l'accord sur la politique de revenus qui a été signé en 1991, ainsi que des trois accords les plus récents (Pacte de compétitivité inclus). Au cours des 20 dernières années, les accords centralisés ont reflété l'attitude consensuelle des grandes confédérations syndicales et des pouvoirs publics. Parmi les participants aux négociations tripartites, la SAK a été le plus fervent partisan de ce type d'accords.

Malgré la prédominance des accords collectifs nationaux qui constituent la référence pour les négociations locales (Sippola, 2012), celles-ci ont progressivement pris de l'importance, et ce sont les organisations d'employeurs qui ont joué le rôle le plus actif à ce niveau. Les accords

négociés au niveau central peuvent inclure des composantes relatives à la rémunération, qui sont définies au niveau local, or dans les 20 dernières années, la rémunération à la performance s'est fortement répandue. L'une des raisons pour lesquelles la détermination des salaires est aujourd'hui plus décentralisée réside dans la possibilité pour les employeurs de l'adapter aux spécificités de chaque entreprise.

**Un fort degré de centralisation et de coordination des négociations**

On peut donc considérer que le système finlandais traditionnel, tel qu'il existait avant 2016, comporte trois niveaux, le plus élevé étant celui des négociations tripartites. Les accords sectoriels définissent les dispositions minimales (notamment le salaire minimum), qui sont

juridiquement contraignantes pour les entreprises d'un même secteur. Il n'existe pas de législation sur le salaire minimum en Finlande <sup>4</sup>. Tous les employeurs affiliés à l'organisation d'employeurs signataire d'un accord sont tenus de mettre en œuvre cet accord. De plus, si un accord collectif couvre la moitié environ des travailleurs concernés, il s'applique de manière générale, c'est-à-dire aussi aux entreprises non membres de l'organisation d'employeurs signataire. Les accords nationaux jouent ainsi un rôle crucial, et le recours à des clauses d'ouverture demeure l'exception.

En conséquence, le taux de couverture des accords collectifs reste élevé en Finlande : quelque 90 % des travailleurs d'un secteur continuent de relever d'un

**Tableau 1. Régimes de négociation salariale et densité syndicale dans 13 pays en 2014 \***

	Coordination	Centralisation	Densité syndicale (%)
Allemagne	Élevée	Moyenne	18
Autriche	Élevée	Moyenne	27
Belgique	Très élevée	Élevée	55
Danemark	Élevée	Moyenne	67
Espagne	Moyenne	Moyenne	17
Finlande	Très élevée	Élevée	69
France	Moyenne	Moyenne	8
Italie	Moyenne	Moyenne	37
Norvège	Élevée	Moyenne	52
Pays-Bas	Élevée	Moyenne	18
Portugal	Moyenne	Moyenne	19
Royaume-Uni	Faible	Inexistante	26
Suède	Élevé	Moyenne	67

\* Les données sur la densité syndicale concernent l'année 2013. Voir également Delahaie *et al.* (2015), tableau 1. Sources : ICTWSS (Visser, 2016) et calculs de l'auteur.

4. Concernant les salaires minima, le système finlandais repose sur les niveaux de rémunération minima qui sont fixés dans les accords collectifs (d'application générale).

accord collectif et on n'observe pas de baisse perceptible de ce taux. Le degré de centralisation et de coordination des négociations est encore très élevé par comparaison avec la plupart des autres pays d'Europe. La Finlande se place dans le haut du tableau, avec la Belgique. Malgré un recul sensible du taux de syndicalisation (passé de 80 % en 1998 à 70 % en 2013), les syndicats occupent toujours une place fondamentale dans la société finlandaise<sup>5</sup>, et la densité syndicale reste l'une des plus élevées d'Europe (tableau 1). La façon dont le pays met en œuvre la décentralisation reflète cette forte présence syndicale à l'échelon local. Les syndicats restent des acteurs centraux à la fois dans les négociations et en matière de cogestion.

---

### Perspectives pour l'avenir

La situation actuelle, marquée par la décision de l'EK de ne plus participer aux négociations centralisées, diffère de celle de 2007 sur un point fondamental : l'EK ayant changé ses règles de fonctionnement en 2015, elle ne peut désormais plus signer aucun accord. Elle avait annoncé que le cycle de négociations de 2016 serait le dernier auquel elle participerait, et pour lequel on savait déjà que les syndicats feraient d'importantes concessions. Les deux cycles de négociations salariales qui ont suivi ont abouti à des accords sectoriels, mais, avant le Pacte de compétitivité de 2016, deux accords-cadres ont été négociés au niveau central.

La décision de l'EK de mettre fin à la politique de revenus va inévitablement transformer l'ensemble du cadre institutionnel. En outre, étant donné que la

sphère politique et la sphère des relations professionnelles sont étroitement liées, cette évolution pourrait avoir un profond impact sur la société finlandaise.

### **Du système à trois niveaux au système à deux niveaux**

Bien qu'il soit très difficile de prévoir l'évolution du système de négociations collectives, certaines hypothèses peuvent être avancées. Si, à l'avenir, l'EK ne signe plus aucun accord collectif national, l'un des principaux piliers du système actuel, à trois niveaux, s'effondrera. Le système ne comportera alors plus que deux niveaux, et les grandes organisations de travailleurs et d'employeurs ne joueront plus qu'un rôle secondaire, certainement un rôle de coordination. Il se pourrait, par exemple, que la SAK et l'EK coordonnent les revendications salariales de leurs organisations membres, mais il est peu probable qu'elles coopèrent l'une avec l'autre lors des cycles de négociations salariales. L'objectif premier de l'EK est en effet de donner une plus grande place à la négociation collective locale dans la détermination des salaires, et non de concevoir de nouvelles formes de coordination entre grandes organisations. Dans ce contexte, les organisations centrales joueront un rôle moins important qu'aujourd'hui dans la société finlandaise, et, étant également solidement implantées dans la sphère politique, elles auront beaucoup moins d'influence que dans les pays où elles n'ont pas autant de poids politique. Cela pourrait distendre les liens traditionnellement étroits entre la sphère politique et la sphère des relations professionnelles.

Cette perspective ne semble toutefois pas poser problème à l'EK, dont les représentants ont publiquement reconnu qu'en cessant de signer des accords

---

5. Ce recul est principalement imputable à l'augmentation du nombre de cotisants non syndiqués au fonds d'indemnisation du chômage (Böckerman, Uusitalo, 2006).

collectifs nationaux, leur influence sur la société finlandaise serait affaiblie. Pour comprendre l'attitude de l'EK, il est utile de rappeler qu'auparavant les relations étroites entre la sphère politique et la sphère des relations professionnelles s'expliquaient principalement par l'absence de partis défendant résolument les intérêts des employeurs. Ainsi, en cessant de négocier des accords au niveau central, l'EK estime qu'elle sera à même de mieux défendre ses intérêts.

### **Quelle coordination des négociations dans un système à deux niveaux ?**

Dans le système à trois niveaux, les négociations au niveau national garantissaient un degré de coordination élevé. L'échelon national ayant disparu, une telle coordination n'est plus possible, d'où les interrogations actuelles sur son devenir. Le prochain cycle de négociations s'ouvre à l'automne 2017 et se poursuivra en 2018. À ce jour, aucune information ne permet d'indiquer qu'il y aura une coordination des négociations entre secteurs et/ou organisations du marché du travail. Or cette question est cruciale pour les employeurs également, car la coordination peut être un puissant moyen de parvenir à la modération salariale. En Finlande, les hausses de salaires, qui font traditionnellement l'objet d'accords collectifs, sont de plus faible ampleur lorsque les négociations se déroulent au niveau national (Uusitalo, 2005).

Cette question étant également d'actualité, elle a donné lieu à des négociations entre partenaires sociaux, mais aucun accord général n'a encore pu être trouvé, ni même, apparemment, d'accords entre syndicats ou entre organisations d'employeurs. La solution la plus évidente serait que le secteur d'exportation serve de référence aux autres secteurs en matière de salaires, comme cela

est le cas en Suède depuis 20 ans. Cette règle a également valu en Finlande au moment où les accords collectifs étaient conclus au niveau national. La marge de progression des salaires était le plus souvent déterminée par le secteur des exportations et par sa rentabilité, mais il existait des exceptions à cette règle de base.

Il est cependant très peu probable qu'un dispositif s'apparentant à celui du modèle suédois soit adopté lors du prochain cycle de négociations. En Finlande, comme ailleurs en Europe, c'est peut-être parce qu'elles souhaitent *in fine* des négociations salariales au niveau local, et non au niveau sectoriel, que les organisations d'employeurs sont prêtes à accepter cette incertitude. Au cours du prochain cycle de négociations, l'EK tentera, bien sûr, de coordonner la position de ses membres qui opèrent dans différents secteurs, mais il existe des désaccords entre organisations. C'est par exemple à la suite d'un conflit que la fédération finlandaise des industries forestières, qui représente les plus grandes entreprises de ce secteur, a quitté l'EK l'année dernière.

---

### **Conclusion**

La signature en 2016 du Pacte de compétitivité montre combien la négociation au niveau local est un sujet d'actualité. Syndicats et organisations d'employeurs ont convenu qu'aucune loi spécifique ne devait être adoptée pour encadrer les négociations collectives au niveau local. Ils négocient plutôt de nouveaux accords collectifs nationaux afin d'améliorer les conditions relatives aux négociations collectives locales. Pour les syndicats, cet accord était essentiel car l'importance accrue de la négociation au niveau local ne doit pas amoindrir significativement le rôle des accords collectifs dans les

négociations salariales. Il est évident que la mise en œuvre de ce principe leur permettrait de continuer à influencer sur la détermination des salaires, même si la négociation au niveau local gagne en importance.

Il existe toutefois entre les syndicats et les fédérations d'employeurs des différends, qui sont liés au rôle des accords collectifs dans les négociations locales. Les fédérations d'employeurs souhaitent que les clauses d'ouverture soient davantage utilisées. À cet égard, elles citent explicitement l'Allemagne en exemple. Par ailleurs, elles cherchent à affaiblir le système des accords collectifs d'application générale qui régit la plupart des accords sectoriels en Finlande.

Aucune nouvelle règle n'ayant été mise en place, le prochain cycle de négociations, se caractérisera par une plus grande incertitude que les précédents. En outre, l'attitude de l'EK a déjà généré des tensions supplémentaires entre partenaires sociaux. Ces tensions pourraient aboutir à une situation dans laquelle le conflit l'emporterait sur le consensus.

Ce climat est susceptible d'influencer durablement les relations entre partenaires sociaux. La confiance mutuelle qui a été préservée, renforcée, et, probablement aussi, mise à l'épreuve par les négociations sur la politique de revenus à l'échelle nationale pourrait s'effriter. Ce climat pourrait aussi peser sur les conditions de la coopération entre partenaires sociaux. Dans le cas extrême, faute de compréhension et de confiance mutuelles, les décisions clés influant sur la nature des négociations collectives en Finlande seront prises, le plus souvent, par le Parlement, et non par les partenaires sociaux. Tout porte à croire que le mouvement syndical, qui avait réussi à maximiser son influence lorsqu'il était à la table des négociations, n'accueillera pas avec enthousiasme une telle évolution.

## Sources :

Böckerman P., Uusitalo R. (2006), « Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, n° 2, June, p. 283-303, [http://www.petribockerman.fi/bockerman%26uusitalo\\_ero\\_2006.pdf](http://www.petribockerman.fi/bockerman%26uusitalo_ero_2006.pdf).

Calmfors L., Booth A., Burda M., Checci D., Naylor R., Visser J. (2001), « The Future of Collective Bargaining in Europe », in Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L. (eds.), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-155.

Delahaie N., Vandekerckhove S., Vincent C. (2015), « Wages and Collective Bargaining Systems in Europe During the Crisis », in Van Gyes G., Schulten T. (eds.), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance: Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 61-91, <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.

Jonung L., Kiander J., Vartia P. (eds.) (2009), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Nordic Experience of Financial Liberalization*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kiander J., Sauramo P., Tanninen H. (2011), « Finnish Incomes Policy as Corporatist Political Exchange: Development of Social Capital and the Social Wage », *Transfer*, vol. 17, n° 4, November, p. 515-531, <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1024258911419772>.

Sippola M. (2012), « Local Bargaining and Codetermination: Finnish Experience in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, n° 1, March, p. 53-69, <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0959680111430564#articleCitationDownloadContainer>.

Uusitalo R. (2005), « Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time-Series Evidence from Finland », in Piekkola H., Snellman K. (eds.), *Collective Bargaining and Wage Formation*, Heidelberg, Physica-Verlag, p. 121-132.

Visser J. (2016), Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts between 1960 and 2014 (ICTWSS Database, version 5.1), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, September, <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>.

# Pays-Bas

## 2012 à 2017, cinq ans de reconstruction de la FNV, première organisation syndicale néerlandaise

Marie WIERINK\*

---

**P**resque partout en Europe, la crise financière, les réformes néolibérales et les programmes de rigueur qui l'ont suivie, ont dégradé l'emploi et affaibli la condition salariale et la protection sociale, sans que le mouvement syndical ne parvienne à s'y opposer. Aux Pays-Bas, les institutions néocorporatives du dialogue social tripartite et bipartite ont paru mieux résister puisque des accords centraux y ont été signés en 2010-2011 sur la réforme des retraites et en avril 2013 sur la flexisécurité, le chômage et le licenciement. Pourtant, derrière la vitrine de ces accords, se sont jouées les deux étapes d'une profonde crise de la *Federatie van Nederlandse Vakbeweging* (FNV, Fédération des syndicats néerlandais) et de son rétablissement. En 2011, on n'est pas passé loin d'un éclatement de la FNV à l'occasion de l'accord au sommet sur les retraites, qui a exposé au grand jour les divisions de plus en plus profondes entre activistes, dominant les deux plus grands syndicats du secteur privé et du secteur public, et réformistes aux commandes de l'organisation centrale. Mais

la crise couvait depuis plus longtemps : tout au long des années 2000, la FNV avait procédé à des référendums auprès de ses adhérents – marqués par une faible participation mais toujours positifs – pour valider certains accords négociés à la Fondation du travail, un signe que les procédures de gouvernance statutaires ne suffisaient plus à légitimer le résultat de négociations centrales. Au regard de l'importance des institutions tripartites de concertation que sont le Conseil économique et social et la Fondation du travail dans la régulation socioéconomique aux Pays-Bas et de la prééminence de la FNV parmi les organisations syndicales, il était essentiel pour elle de retrouver sa voix en cherchant en interne l'apaisement par le rééquilibrage des rapports de forces entre ses composantes, l'élargissement des procédures démocratiques et la consolidation de ses procédures de décision.

Ces épisodes ont été d'autant plus cruciaux que la FNV est la première organisation syndicale néerlandaise, forte de deux fois plus de syndiqués que toutes les autres organisations syndicales

---

\* Chercheure associée à l'Ires.

réunies, avec plus d'un million de membres. Sa crise a mis à l'épreuve tout le système de relations professionnelles néerlandais. Cet article <sup>1</sup> a pour objectif d'en éclairer les grandes lignes, de situer ses protagonistes, et d'identifier les jalons du retour de la FNV sur la scène politique et sociale, au-delà du cliché toujours tentant d'un modèle polder de la concertation, lisse et linéaire. Nous commencerons par mettre en lumière un certain nombre de faiblesses des relations professionnelles néerlandaises qui ont été la trame de fond sur laquelle la crise de la FNV s'est inscrite, avant d'entrer dans l'analyse des premiers pas de la reconstruction, puis de sa consolidation à partir du printemps 2017.

---

### **Des signes d'affaiblissement du modèle polder**

L'état de crise aiguë traversée par la FNV en 2010-2011, autour de la conclusion de deux accords sur la réforme des retraites, renvoie à un affaiblissement progressif du modèle de relations professionnelles néerlandais. En dépit d'une modération salariale quasi continue, l'orientation de plus en plus néolibérale des politiques économiques a rendu la concertation traditionnelle moins productive de garanties pour les salariés qui s'éloignent des syndicats depuis le début des années 2000. Dès cette époque, des courants radicaux et critiques traversent les grands syndicats de la FNV qui vont tenter de refuser la réforme des retraites, telle que négociée au sommet par Agnes Jongerius, la présidente de la FNV.

### **Déstabilisation progressive du néocorporatisme néerlandais**

Le système néocorporatif néerlandais repose sur deux pieds : la concertation au sein d'institutions bipartites et tripartites au niveau national réservée aux trois plus grandes organisations syndicales, à laquelle s'articule la négociation de conventions collectives de branche. Celles-ci couvrent presque tous les salariés, organisant également leurs retraites professionnelles dans des fonds de pension de branche. Depuis l'accord de Wassenaar de 1982, la modération salariale en est l'orientation générale. Le recours à la grève est rare, et n'intervient que de manière progressive, après des négociations infructueuses et le respect de préavis. L'autre particularité de la représentation des travailleurs aux Pays-Bas est que les syndicats n'ont pas droit de cité dans l'entreprise, hors listes de candidats présentées aux élections des conseils d'entreprise. Seules les conventions collectives aménagent parfois des facilités de communication pour les militants des organisations syndicales. Mais la cohérence interne de ce modèle et ses résultats en termes de croissance et de partage des gains se sont affaiblis sur les 25 dernières années. Alors même que le syndicalisme néerlandais est marqué par une tradition de syndicalisme de services, la mise à l'écart des partenaires sociaux depuis les années 1990 de la gestion des institutions de la protection sociale au fil des réformes successives (assurance maladie, inaptitude, chômage) leur a fait perdre ainsi une partie de leur légitimité institutionnelle (Paul De Beer, 2016). Et le train

---

1. Cet article est essentiellement basé sur un travail documentaire à partir d'articles de presse, complété par d'autres sources, travaux d'experts du domaine des relations professionnelles, et consultation de quelques sites militants. En particulier, il doit beaucoup à la revue d'information intersyndicale *Zeggenschap* animée par Aldo Dikker ainsi qu'à un ouvrage sur l'histoire récente de la FNV, publié en mai 2017 par Menno Tamminga, journaliste politique au journal *NRC*. Pour autant, l'analyse présentée ici relève de la seule responsabilité de l'auteur.

continu de réformes liées d'abord à la mise en œuvre des critères de Maastricht et, depuis 2010, à l'austérité budgétaire faisant suite à la crise financière, ont progressivement réduit la concertation au sommet à la Fondation du travail ou au Conseil économique et social à des négociations de concession, typiques d'un « corporatisme de crise » (Urban, 2012). Les résultats ne sont pas à la

hauteur des attentes des salariés et des atteintes que représentent pour eux la suppression des préretraites, la privatisation des services publics, la précarisation croissante et les pertes d'emploi (Wierink, 2017 ; Tamminga, 2017).

### **Recul de la syndicalisation générale et pertes de membres à la FNV**

Après une période stable de 1950 à 1980 où le taux de syndicalisation des

## Encadré 1

### Un paysage syndical pluriel et hétérogène

Le paysage syndical est divisé en trois organisations principales, de tailles très diverses et considérées comme représentatives du fait de leur intégration aux institutions de la concertation socioéconomique <sup>1</sup> et des organisations catégorielles, marginales en effectifs (voir aussi tableau 1, *infra*).

La Federatie van Nederlandse Vakbeweging (FNV), Fédération des syndicats néerlandais, est la première organisation syndicale par ses effectifs. Issue d'une fusion décidée en 1976 et effective en septembre 1981 entre la centrale syndicale socialiste Nederlands Vakverenigingen Verbond (NVV) et sa consœur catholique Nederlands Katholiek Vakverbond (NKV). Elle est de loin la première organisation syndicale avec plus de 60 % de tous les syndiqués mais ses effectifs peuvent fluctuer selon les adhésions à la Fédération ou les sorties (tableau 1). En 2010, avant la réorganisation, elle rassemblait 19 syndicats, constitués en associations, très hétérogènes en taille et en couverture sectorielle.

La Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), Union syndicale chrétienne nationale, regroupe 11 syndicats. Plus modeste en effectifs (autour de 300 000 membres), elle a cependant un profil bien à elle du fait de son caractère confessionnel. Regroupant à l'origine des syndicats protestants, elle a accueilli au début des années 1980 quelques syndicats catholiques réfractaires à la fusion avec NVV.

La Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP), la centrale syndicale des cadres moyens et supérieurs (environ 100 000 membres aujourd'hui) regroupe plusieurs organisations de personnels d'encadrement de branches ou d'entreprises. Elle s'est transformée en Vakcentrale voor Professionals (VCP, Centrale syndicale pour les professionnels) en avril 2014.

Enfin, on trouve de nombreux petits syndicats catégoriels extérieurs à ce groupe. Le plus connu d'entre eux est Alternatief voor Vakbond, une organisation interprofessionnelle apparue en 2005 et mobilisée sur le thème de l'avenir des retraites.

1. Deux institutions sont le cadre de la concertation socioéconomique au sommet aux Pays-Bas : le Conseil économique et social (SER), tripartite, et la Fondation du travail, bipartite, où ne siègent que les partenaires sociaux.

personnes en emploi d'au moins 12 heures par semaine et âgées de moins de 65 ans a tourné autour de 35 %, on observe un mouvement de décrue régulier jusqu'à 25 % en 1990, une légère reprise autour de 28 % à la fin des années 1990, avant un nouveau recul jusqu'à un niveau de 20 % à partir de 2010 (ter Steege *et al.*, 2012).

Au-delà de cette observation générale, on observe aussi de fortes différences sectorielles entre 2001 et 2011. Les salariés du secteur public et parapublic (administration, entreprises d'utilité publique) sont nettement les plus syndiqués (de 30 à 40 %), suivent ensuite ceux des secteurs industriels, des transports et sanitaire et social (au-dessus de 25 %) tandis que les secteurs des services marchands (banques, commerce) ferment la marche avec moins de 15 % de syndiqués et même moins de 10 % pour les hôtels-cafés-restaurants.

Si l'on retient la période récente 2001-2011, la syndicalisation des hommes a tendance à reculer sur la période récente tandis que celle des femmes se maintient. En 2011, les jeunes sont peu syndiqués (6 %), les plus âgés (45-65 ans) sont surreprésentés et ceux d'âge intermédiaire (25-45 ans) syndiqués à 16 %. Les niveaux de qualification influent relativement peu sur la syndicalisation sauf pour les plus diplômés, moins syndiqués.

Les caractéristiques de l'emploi sont plus déterminantes que les caractéristiques personnelles. Ainsi, les statuts d'emploi sont très discriminants : un travailleur a deux fois et demi plus de chances d'être syndiqué quand il est en emploi stable qu'en emploi flexible, et un travailleur à temps plein sera plus souvent syndiqué qu'un travailleur à temps partiel. La sous-syndicalisation des jeunes surreprésentés dans l'emploi flexible et les petits temps partiel y trouverait ainsi une explication, mais également, selon nous, le recul de la syndicalisation en lien avec l'explosion de l'emploi non stable, qui atteindrait selon certains experts près de 40 % de la main-d'œuvre.

L'examen de l'évolution des effectifs syndiqués, cette fois sans tenir compte de la barrière d'âge à 65 ans ni de l'occupation d'un emploi, montre que le nombre de syndiqués décroît régulièrement depuis 2001 (tableau 1). Les trois centrales syndicales considérées comme représentatives sont touchées. Seul y fait exception le groupe des organisations catégorielles non réunies dans une fédération ou une organisation centrale. En 2012, on décomptait 62 organisations dans ce groupe dont le total des effectifs est en nette croissance.

La FNV, quant à elle, perd 10 % des adhérents en 15 ans. On n'entrera pas

**Tableau 1. Adhérents des organisations syndicales (2001-2015)**

	2001		2010		2015	
	Effectifs (en milliers)	En %	Effectifs (en milliers)	En %	Effectifs (en milliers)	En %
Total	1 918,7	100,0	1 870,3	100,0	1 734,4	100,0
FNV	1 222,7	63,7	1 198,0	64,0	1 094,8	63,1
CNV	355,5	18,5	336,3	18,0	289,1	16,7
MHP/VCP	215,2	11,2	128,9	6,9	102,6	5,9
Autres organisations	125,3	6,5	207,1	11,0	247,7	14,3

Source : CBS Statline, Leden van vakverenigingen, 27 oktober 2016, consulté le 4 août 2017.

davantage dans le commentaire de ce tableau parce que les dernières années de cette période, celles de la crise de la FNV, ont été marquées par des entrées et des sorties d'associations de syndicats au sein de la fédération, compliquant l'analyse. Ainsi, la puissante association de retraités ANBO qui avait rejoint la FNV en 2009 l'a quittée en 2012, en désaccord sur la réforme des retraites. En termes de rapports de forces, la FNV reste clairement prédominante.

Au-delà du recul général des effectifs, l'image d'un public syndiqué vieillissant se renforce encore. Ainsi Paul de Beer (2016, *op. cit.*) démontre qu'entre 1995 et 2011, les syndiqués de plus de 45 ans et les retraités de plus de 65 ans représentent 36 % des syndiqués en 1995 et 57 % en 2011. Il fait aussi remarquer qu'en 2011, la part des syndiqués non actifs a atteint 28 % du total des syndiqués, dont une moitié est constituée de retraités et l'autre de chômeurs et d'allocataires de la protection sociale, ce qui ne peut rester sans influence sur les choix des organisations syndicales.

---

### **La réforme des retraites, révélateur des lignes de fracture de la FNV**

Avant même l'épisode de validation de l'accord sur les retraites qui a constitué un véritable traumatisme dans l'organisation et sur lequel nous revenons plus loin, des lignes de fracture anciennes traversent la FNV, remontant à 2004 (Tamminga, 2017, *op.cit.*). À l'époque, face au projet gouvernemental de suppression du système des préretraites et de réforme de l'inaptitude, les syndicats avaient réussi à

organiser le 2 octobre une manifestation massive. Mais la FNV n'avait négocié à la sortie, en pleine crise politique liée à l'assassinat de Theo van Gogh, que de tièdes mesures, alors que la mobilisation aurait permis un positionnement plus offensif, selon nombre de militants syndicaux de base. Leur déception va constituer un ferment de divisions syndicales mais aussi stimuler de nouvelles initiatives.

### **Travail syndical de terrain ou spécialistes de la négociation ?**

Le grand syndicat FNV Abva Kabo du secteur public, parapublic et de la santé (355 000 membres en 2012) est ainsi divisé depuis 2006 entre militants désireux d'un travail de terrain, partisans de l'*organizing* à partir des préoccupations des travailleurs, et d'autres soutenant le mode d'action traditionnel laissant aux permanents syndicaux de secteur le soin de s'occuper des négociations conventionnelles et salariales, sans lien étroit avec les syndiqués ni les membres des conseils d'entreprise. À partir de 2009, lorsqu'il apparaît que la FNV va négocier au sommet une acceptation du recul de l'âge d'accès à la retraite publique moyennant quelques mesures fiscales compensatoires, la crise s'intensifie à Abva Kabo dont la présidente, Edith Snoeij, soutient la réforme. Un mouvement prend alors forme, par lequel des militants qui se donnent le nom de « rapprocheurs <sup>2</sup> » joignent leurs forces pour redonner de la voix aux adhérents de base. Ils veulent se faire élire en 2010 aux instances dirigeantes de leur syndicat <sup>3</sup>, pour marquer leur désaccord avec la présidente de ce syndicat.

Chez FNV Bondgenoten, premier syndicat de la FNV avec 470 000 membres

---

2. « Combleurs de fossé » en traduction littérale (*Kloofdichters*).

3. L. Van Baaren, « De vakbond terug aan de leden », 22 septembre 2014, <https://www.grenzeloos.org/content/de-vakbond-terug-aan-de-leden> ; voir aussi Tamminga (2017).

en 2012 et qui regroupe depuis 1998 toute l'industrie, la métallurgie, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), les services marchands, les transports et l'agro-alimentaire, les nouvelles pratiques d'*organizing* sont déployées avec succès dans le secteur du nettoyage à partir de 2007, à l'initiative du *leader* syndical Ron Meyer. Elles mettent à jour les clivages entre traditionnels et rénovateurs du syndicalisme (Wierink, Pitzalis, 2010). Animé par des *leaders* syndicaux dynamiques, souvent militants du parti de la gauche radicale Socialistische Partij, le courant de l'*organizing* gagne le secteur social à partir de 2008, organisé par FNV Abva Kabo, en lien avec les réformes de l'aide aux personnes âgées et handicapées. Les jeunes, militant de manière spectaculaire contre le salaire minimum jeunes (2013-2015), s'inscrivent aussi dans cette mouvance.

La question de l'*organizing*, et plus largement du travail de terrain, est sans doute d'autant plus cruciale aux Pays-Bas que le syndicalisme n'a pas droit de cité dans les entreprises. On n'y connaît pas de section syndicale d'entreprise. Le « produit » de l'activité syndicale est traditionnellement la négociation des conventions collectives<sup>4</sup> dont les enjeux sont perçus d'autant plus concrètement que leur négociation est périodique. Dans les plus grandes entreprises, les listes syndicales peuvent être présentées aux élections des conseils d'entreprise, être élues et visibles et leurs représentants à ces conseils disposer ainsi d'heures de délégation. Certaines conventions collectives prévoient des facilités de communication

pour les syndicats par l'intermédiaire de leurs militants déclarés. Il n'empêche que les syndicats restent bien souvent très extérieurs aux entreprises et les adhérents peuvent n'avoir qu'un lien assez lâche avec l'organisation, que les services offerts par les organisations (conseil fiscal, conseil juridique, réductions diverses) ne suffisent sans doute pas à resserrer<sup>5</sup>.

Ces nouvelles pratiques de mobilisation, de revendication, de grève, mais aussi d'implication des travailleurs, *via* des représentants élus au sein des groupes de membres, dans les commissions de négociation, sont assumées par la centrale FNV qui en 2010 a mis en place une centaine d'*organizers* dans différents secteurs. Mais elles sont aussi critiquées par certains qui les trouvent défavorables au bon déroulement des négociations collectives et à la collaboration intersyndicale, préférant laisser le développement des négociations aux mains de professionnels (Tamminga, 2017, *op. cit.*). À côté de ces divergences de vue syndicales, on distingue aussi un clivage plus politique entre les syndicalistes, souvent proches des travaillistes du Partij van de Arbeid (PVDA, Parti du travail), défendant la place de la FNV au sein des instances nationales du néo-corporatisme néerlandais (Conseil économique et social, Fondation du travail) et la défense des intérêts essentiellement salariaux des adhérents d'un côté, et les partisans de la ligne activiste, combative, et souvent engagés politiquement au parti de la gauche radicale Socialistisch Partij de l'autre (Wierink, Pitzalis, 2010, *op. cit.*).

4. 700 conventions collectives au total, parmi lesquelles 100 couvrent 86 % des salariés (échantillon des enquêtes annuelles sur les conventions collectives du ministère des Affaires sociales).

5. « *FNV, uw zaakwaarnemer* », « la FNV, qui veille sur vos affaires », quasiment au sens économique, voire financier, du terme, un slogan emblématique de cette orientation. Sachant que le premier service rendu par les syndicats est celui de l'assistance à la rédaction de la déclaration annuelle d'impôts, l'image est à peine forcée.

### **La réforme des retraites met la FNV au bord de l'explosion**

C'est la réforme des retraites publiques et professionnelles qui va faire éclater la crise au sein de la FNV. La présidente de la FNV a négocié à la Fondation du travail avec les organisations patronales et les deux autres centrales syndicales représentatives d'abord un accord de principe en juin 2010, puis un accord sur les grandes lignes de mise en œuvre en juin 2011 qui configure cette réforme. Ce sont la FNV du côté syndical et VNO-NCW, l'organisation des grandes entreprises du côté patronal qui dominent les négociations. La réforme prévoit le recul de l'âge d'accès à la retraite publique de 65 à 66 puis 67 ans, et la réorganisation des retraites professionnelles gérées par les fonds de pension. Elle introduit plus de risque financier sur le montant et l'évolution des pensions, moyennant des concessions faites par le gouvernement tenant essentiellement à un dispositif, permettant aux salariés d'épargner pour continuer de s'arrêter à 65 ans.

À la FNV, les deux plus grands syndicats, Bondgenoten et Abva Kabo, y sont fermement opposés (Wierink, 2012a), contrairement aux autres syndicats prêts à les approuver. Pour s'appliquer, les accords doivent être validés au Conseil fédéral du 19 septembre 2011. FNV Bondgenoten (secteur privé) et FNV Abva Kabo (secteur public et parapublic), regroupant à eux deux 60 % des adhérents en 2012, ne disposent que de 44 % des voix au Conseil fédéral, en fonction de la répartition des sièges entre les organisations adhérentes à la FNV. Ils tentent de s'assurer du soutien du syndicat du bâtiment FNV Bouw qui est très

réticent à la réforme qui pénalise directement les travailleurs du secteur, concernés à la fois par la pénibilité et les carrières les plus longues. Ils peuvent espérer bloquer la réforme avec l'appui de ce syndicat qui dispose de 10,2 % des voix au Conseil fédéral. Mais après quelques concessions faites par le gouvernement, le basculement de la FNV Bouw dans le camp du oui emporte validation de cet accord et soutien à la présidente Agnes Jongerius (Wierink, 2012a, *op. cit.*). La FNV Bondgenoten et la FNV Abva Kabo, seules à refuser cet accord et en minorité, sortent frustrées de ce scrutin.

---

### **L'enjeu pour la FNV : retrouver sa place et sa voix**

Cette approbation de l'accord à l'arraché a laissé la FNV dans un état de crise aiguë. Outre le désaveu qui s'est ainsi exprimé au grand jour chez les deux plus grands syndicats à l'égard de la présidente de la FNV, Agnes Jongerius, ce vote fait apparaître au grand jour des lignes de clivage entre réformistes et radicaux. Les implications que l'éclatement de la FNV pourrait avoir sur la concertation socioéconomique traditionnelle et la poursuite de la modération salariale conduisent la direction exécutive de la FNV à mettre en place très rapidement un processus de gestion de crise destiné à refonder son organisation et renouveler sa gouvernance et sa démocratie.

### **Laborieux démarrage de la réorganisation en 2012-2013**

Ce processus connaît deux étapes (Wierink, 2012b) et démarre dès l'automne 2011. Dans un premier temps, on confie à deux personnalités politiques respectées (Han Noten et Herman Wijffels<sup>6</sup>)

---

6. Han Noten a été président du syndicat FNV des services dans les années 1990, sénateur PVDA depuis 2003 ; Herman Wijffels, chrétien-démocrate, a présidé le Conseil économique et social de 1999 à 2006.

la charge d'esquisser la reconfiguration de l'organisation pour améliorer sa démocratie interne et tenter d'éviter son éclatement. Ils remettent leur rapport à un conseil fédéral réuni en décembre 2011, à Dalfsen, ville dont Han Noten est le maire : il sera donc nommé le rapport Dalfsen. Ils proposent de fonder une nouvelle organisation unifiée, rompant avec le modèle de la fédération regroupant des syndicats différenciés ayant statut d'association, en lui donnant un nouveau nom, De Nieuwe Vakbeweging (DNV, Le nouveau mouvement syndical). Cette nouvelle organisation pourrait même être ouverte à l'entrée d'autres organisations syndicales. Elle suppose de restructurer fondamentalement l'organisation en supprimant les syndicats existants et en leur substituant un maillage en 40 à 60 secteurs à forte identité, professionnelle ou de métier. Cette transformation suppose la fusion des grands syndicats FNV Bondgenoten et Abva Kabo dans la nouvelle organisation unifiée, et donc la dissolution de leur influence en la distribuant au sein de secteurs à taille limitée, tout en permettant la subsistance des petits syndicats à identité professionnelle plus marquée qui le souhaiteraient.

À la suite de ce plan approuvé par tous les syndicats, on met en place au printemps 2012 une commission de cinq consultants (Kwartiersmakers, ou les « éclaireurs ») issus du monde politique, syndical et professionnel, autour de Jette Klijnsma, personnalité politique du PVDA, pour concrétiser la nouvelle organisation. Ils prolongent la proposition principale de Dalfsen de faire de la DNV une organisation unifiée par

secteurs, tout en la modifiant. Au lieu des 40 à 60 secteurs qui auraient conduit à des entités de 20 000 à 30 000 syndiqués, cette commission donne plus de liberté dans la définition des secteurs en proposant de les caler sur la figure de syndicats professionnels existants ou de coller aux grandes aires de négociation collective sectorielles, pourvu qu'il s'agisse toujours « d'entités autonomes juridiquement et donc financièrement <sup>7</sup> » (Dikker, 2013). Elle prévoit aussi des règles plus techniques plafonnant le nombre de sièges par secteur au Parlement des membres, et visant à prévenir la reconstitution du pouvoir des « poids lourds » au sein de cette instance (voir *infra*).

Sur le plan de la gouvernance, l'idée est de faire de la FNV une organisation plus plate, impliquant plus directement les adhérents, tout en laissant un espace suffisant à une structure « coupole » coiffant les secteurs, composée du président et des équipes de direction générale et exécutive, pour définir une ligne politique lisible, et faire fonctionner de manière mutualisée les services que le modèle néerlandais de syndicalisme offre à ses adhérents.

Un Parlement des membres est constitué par l'élection au sein des secteurs d'une centaine de représentants. Il remplace le conseil fédéral, anciennement constitué par les présidents des syndicats et est chargé d'approuver tous les quatre ans la feuille de route de l'organisation, proposée par la direction et préalablement mise en discussion dans les secteurs. Il se réunit une fois par mois et est consulté sur le budget et les décisions de la direction exécutive, et les contrôle.

7. Les secteurs qui relèvent de la partie unifiée de la FNV disposent de compétences organisationnelles, stratégiques (définition du programme pluriannuel de propositions pour les négociations collectives relevant des sous-secteurs par ex.) et budgétaires « à l'intérieur des cadres politique et financier de l'association FNV » (article 28.6 des statuts modifiés le 28 juin 2017).

C'est au sein de ce Parlement que sont élus les 17 membres de la direction générale qui à leur tour élisent parmi eux les sept membres de la direction exécutive, dite direction quotidienne (Dagelijks Bestuur), dont fera partie le président une fois élu. Chacun de ses membres suit un portefeuille de questions et/ou assume des fonctions de gestion. Un congrès réunit tous les quatre ans les membres du Parlement et les militants recensés comme actifs (*kaderleden*, littéralement membres cadres) de tous les secteurs (encadré 2). Les adhérents sont impliqués directement en élisant leurs représentants de secteurs au Parlement des membres, et en élisant le président de la FNV.

À la suite d'un congrès réduit en mai 2012 (présidents des syndicats et

*kaderleden*), en juin 2012, Ton Heerts, ancien président du syndicat de la police, ex-sénateur PVDA, accepte de devenir président par intérim de la FNV pour un an. Il abandonne la nouvelle appellation et revient à l'ancienne marque FNV. On repousse à 2013 l'élection par tous les membres du président de la FNV et l'installation d'un premier Parlement des membres. En juin 2012, on fait le point sur les syndicats qui suivent et ceux qui ne suivent pas : 16 syndicats sur 19 acceptent d'entrer dans la nouvelle organisation, tout en discutant fermement les conditions et le calendrier. La puissante organisation des retraités ANBO, forte de 180 000 membres, quitte l'organisation, ainsi que deux autres petits syndicats, celui des coiffeurs et soins esthétiques et

## Encadré 2

### La fonction de *kaderlid*, ou membre cadre

Selon les dispositions du statut FNV des *kaderleden* (voté au Parlement des membres le 28 mai 2014), et éventuellement complétées par des règlements spécifiques aux secteurs ou réseaux, le terme de « *kaderlid* » renvoie à la fois au représentant syndical quand il est nommé ou élu par un secteur, réseau ou groupe de membres, et de bénévole quand il soutient le syndicat dans une mission ou une tâche particulière. Les *kaderleden* peuvent représenter l'organisation dans des organes extérieurs (comme les fonds de pension professionnels).

Dans les deux cas, ils doivent satisfaire à des exigences de compétences relatives aux tâches ou responsabilités exercées, et ont droit à des formations appropriées. Des commissions de sélection peuvent être organisées. Les secteurs ou réseaux tiennent un registre des *kaderleden*.

En entreprise, ils représentent le syndicat et font le lien avec les salariés. Ils peuvent disposer par accord collectif – et pas par la loi comme en France – de moyens de fonctionnement (heures ou jours de congé, indemnisation de ces heures notamment) et aussi de protection contre les sanctions ou le licenciement. Aux termes de ce statut, il n'entre pas dans leur fonction de négocier périodiquement les accords mais ils sont des interlocuteurs et informateurs privilégiés des permanents qui suivent la négociation collective de leur entreprise ou de leur branche.

En 2014, à côté des permanents et des collaborateurs salariés, la FNV s'appuie sur un effectif d'environ 33 000 militants, *kaderleden* et bénévoles confondus.

celui des indépendants. Sans exclure de faire sécession, les trois grands syndicats ne se désolidarisent pas mais ne sont pas encore prêts à accepter le principe de leur dissolution dans la grande FNV et de la réduction de leur influence.

### **Ton Heerts, manager de crise**

À côté de la reconstruction de sa gouvernance, de son organisation, la FNV veut retrouver sa place de *leader* parmi les organisations syndicales. Ton Heerts veille à montrer que la FNV a retrouvé sa combativité et lance la formule : *folderen en polderen*, littéralement, « tracter et négocier ». Pour lui, il faut « négocier quand on peut et faire grève quand on doit ». En 2012, la situation est critique. La FNV a beaucoup souffert au plan de son image de la crise qui a suivi la réforme des retraites. En novembre 2012, le nouveau gouvernement Rutte, Rutte II (libéraux et travaillistes), revient sur les concessions que le précédent avait fait pour obtenir l'accord des syndicats sur la mise en œuvre de la réforme des retraites de 2011, accentuant l'impression de défaite. La rivalité entre les deux lignes syndicales, activiste et négociatrice, reste très vive. Chez Abva Kabo, notamment, les « rapprocheurs » et les partisans de l'*organizing* ont gagné. Corrie van den Brink, la présidente de Abva Kabo, a succédé à Edith Snoeij sur une ligne plus dure et plus activiste, et se déclare partisane d'une présence plus visible et active dans l'entreprise (Dikker, 2012), en opposition avec l'orientation traditionnelle de la FNV vers la négociation.

Heerts a à cœur de réinstaller la FNV sur la scène politique et sociale, tout en contenant les plus radicaux. Au plan institutionnel, il va y être aidé par les

employeurs qui craignent justement que les radicaux ne prennent le dessus, dès l'automne 2012. Et pour cause : on a compté en 2012 219 400 journées de grève, en rupture brutale avec l'étiage habituel entre 20 000 et 50 000<sup>8</sup>. Alors même que le nouveau gouvernement Rutte se met en place, ils vont plaider pour la reprise de négociations sociales centrales. Comme la coalition au pouvoir est fragile faute de majorité parlementaire, le gouvernement recherche le soutien de la société civile sur nombre de ses projets et il y a là une fenêtre d'opportunité. En avril 2013, fortement soutenu par Lodewijk Asscher, ministre PVDA des Affaires sociales, un accord central est signé (Wierink, 2014). Des dispositions correctrices de la flexibilité sont gagnées dans le domaine des contrats à durée déterminée, des engagements sont pris en matière de gestion paritaire de structures territoriales de l'emploi et en matière d'emploi de personnes handicapées, mais des concessions majeures sont faites dans le domaine des indemnités de licenciement et de limitation à deux ans de l'indemnisation du chômage, que devrait compenser un dispositif conventionnel pour couvrir une troisième année. C'est un trophée symbolique pour les partenaires sociaux, que le Parlement des membres va approuver, mais sa mise en œuvre va être laborieuse, lente et partielle.

Au printemps 2013 se mettent en place deux nouvelles institutions de la gouvernance de la FNV avec l'élection du président et celle des membres du Parlement mais la mobilisation de la base reste limitée. La rivalité entre les deux lignes est explicite à travers la candidature

8. J. Pijpker, « Werknemers staken minder vaak en minder lang », *NRC*, 1<sup>st</sup> mei 2017, <https://goo.gl/b14YNb>.

concurrente de Corrie van den Brink à celle de Ton Heerts pour la présidence. Bien que la participation des adhérents à l'élection du président soit très modeste (13 %), le rapport de forces entre les deux lignes est palpable. Ton Heerts est élu avec 62 % des voix (soit 86 395 voix) contre 38 % pour Corrie van den Brink.

En mai 2013, les élections du premier Parlement des membres mobilisent également peu d'adhérents. Le temps de campagne a été court et la procédure est non seulement nouvelle, mais complexe. En fait, seuls les adhérents des trois grands syndicats Abva Kabo, Bondgenoten et Bouw peuvent voter directement par vote électronique pour des candidats à ce Parlement. Les 15 autres syndicats procèdent à l'élection de leurs représentants selon les modalités définies par leurs propres conseils syndicaux. Parmi les trois syndicats qui votent directement, la participation n'atteint que 6,7 % chez Bondgenoten, 8,3 % chez Abva Kabo et moins de 5 % chez Bouw, pour près de 900 000 membres au total <sup>9</sup>. D'après ce journaliste, au terme de ce scrutin, les candidats radicaux restent minoritaires au Parlement des membres : 17 sur 108 sièges. Il est vraisemblable que les règles de calcul des sièges renforçant la représentation des petits syndicats ont joué dans ce résultat pour relativiser le poids des radicaux, plus influents dans les grands syndicats.

La fin de l'année 2013 est marquée par un regain de combativité de la FNV qui s'élève contre de nouvelles mesures d'austérité budgétaire et réclame « plus de pouvoir d'achat et des vrais boulots <sup>10</sup> », mais la mobilisation n'est pas au rendez-vous. Pourtant, des poches d'action

syndicale sont observables comme dans le secteur social, et du côté des jeunes. Dans le secteur social particulièrement malmené par les baisses de crédits, les aides à domicile s'organisent contre les licenciements qui suivent les pertes de contrats ou les faillites d'opérateurs. Le mouvement aboutit à une pétition d'ampleur nationale qui rassemble plus de 700 000 signatures en juin 2015. Les jeunes, de leur côté et à partir de 2014, ont monté une plateforme d'action commune à plusieurs organisations syndicales et d'étudiants, dont les jeunes de la FNV (FNV Jong) et commencent à contester vigoureusement le salaire minimum jeunes en vigueur depuis 42 ans aux Pays-Bas et applicable aux jeunes jusqu'à 23 ans. Ils obtiennent une belle victoire en avril 2016 avec la suppression du salaire minimum jeunes à partir de 22 ans en 2017, et à 21 ans en 2019, et un relèvement de ses tarifs à partir de 18 ans.

#### **Fin 2014 : la difficile naissance de la partie unifiée de la FNV**

Pour mettre en place la nouvelle FNV, il faut encore rendre effective la fusion des grands syndicats FNV Bondgenoten, Abva Kabo, et Bouw dans la partie unifiée de la FNV. Ceci entraînera qu'ils devront respecter des règles communes approuvées par le Parlement des membres, en matière de cotisations, qu'ils financeront et feront fonctionner certains services mutualisés ouverts aux adhérents, comme le soutien juridique par exemple.

En 2013, ils n'ont toujours pas basculé officiellement dans la nouvelle FNV et restent réticents à le faire. Ils ont accepté de définir des secteurs, mais bien plus larges que ce qui était proposé par le rapport Dalfsen. Ils sont conscients que

9. J. Verlaan, « Extreem lage opkomst verkiezing ledenparlement FNV », *NRC*, 14 mei 2013, <https://goo.gl/XWz11m>.

10. Un des slogans est « Non aux miettes d'emploi ».

leur influence dans la nouvelle organisation peut s'en trouver affaiblie. En outre, la fusion soulève des enjeux financiers et d'emploi, liés aux réserves de trésorerie et de placements, et ressources en cotisations entre les différentes composantes appelées à fusionner. Chez Bondgenoten, on a gardé un très mauvais souvenir des conséquences financières de l'opération de fusion, en 1997, des syndicats de l'industrie, des transports, de l'agroalimentaire et des services marchands, considérée à l'époque comme le moyen de renforcer l'influence syndicale par la solidarité entre les syndicats les plus forts de l'industrie et ceux des services <sup>11</sup> (Wierink, 1997a). Du temps est laissé pour les négociations internes mais la date butoir d'octobre 2014 est posée pour faire voter les congrès des deux grands syndicats sur leur fusion dans la grande FNV.

Les effectifs de l'organisation centrale FNV (la « coupole ») et ses modalités de travail vont se trouver impactés par la réorganisation. On s'attend à ce qu'elle perde 200 emplois sur les 2 000 personnels salariés et elle prévoit de mettre en œuvre un plan social avec garantie d'emploi jusqu'en mars 2018 <sup>12</sup>. Le puissant syndicat des enseignants AoB, fort de plus de 80 000 membres, a décidé de rester indépendant. Quant au rapprochement entre la FNV et les autres centrales syndicales CNV et MHP (aujourd'hui VCP) que le rapport Dalfsen de 2011

avait appelé de ses vœux, il est au point mort.

À l'automne 2014, les congrès respectifs <sup>13</sup> de Abva Kabo, Bondgenoten et Bouw doivent donc voter la fusion dans la grande FNV et la nouvelle organisation en secteurs, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Malgré des tiraillements, les congrès de Abva Kabo et de Bouw votent pour la fusion, en octobre 2014, à 94 et 98 % des voix.

Du côté de FNV Bondgenoten, la résistance est tenace. Sur 400 présents, le 8 octobre, il manque huit voix pour atteindre la majorité des deux tiers, nécessaire pour approuver la fusion, et 35,4 % des votants ont voté contre. Dans les échanges lus sur la page de la FNV qui rend compte des résultats du vote, le 8 octobre 2014, on comprend que les divisions sont très vives. L'opposition à la fusion viendrait surtout des représentants des transports et des allocataires (retraités et préretraités) syndiqués chez Bondgenoten, inquiets des modalités financières de la fusion, tandis que d'autres protestent contre leur refus qui entrave l'unification du mouvement syndical. Il semble qu'ait encore joué dans ce vote négatif l'opposition des militants radicaux à la ligne négociatrice <sup>14</sup>.

Au soir de ce vote, la situation est grave. La présidente de FNV Bondgenoten, Ellen Dekkers, démissionne, ainsi que l'équipe de direction générale. Sans Bondgenoten, la fusion n'a pas de sens

11. À l'époque, l'idée était de faire des économies de fonctionnement en mutualisant certains départements (liés à la tradition néerlandaise de syndicalisme de services) et de soutenir le développement des syndicats dans des secteurs moins syndiqués comme les services marchands en les appuyant financièrement aux syndicats les plus solides, comme le syndicat de l'industrie. Celui-ci, florissant à l'époque de la fusion, est sorti très appauvri de cette réorganisation.

12. E. König, « De FNV is uiteindelijk ook een bedrijf », *NRC*, 17 mei 2014, <https://goo.gl/m9U7EG>.

13. Les délégués appelés aux congrès sont les dirigeants syndicaux des secteurs professionnels et les *kaderleden* (encadré 2). Pour FNV Bondgenoten, ce congrès compte 416 membres.

14. E. König, « FNV schrikt van "nee" en stemt opnieuw over fusie », 15 oktober 2014, *NRC*, <https://goo.gl/dkyrbH>.

puisqu'avec ses 455 000 membres, ce syndicat représente presque la moitié de la nouvelle organisation en construction<sup>15</sup>. Abva Kabo a menacé, si la fusion n'avancait pas, de voter en bloc au Parlement des membres et par secteur<sup>16</sup>. Une disposition statutaire, rarement utilisée<sup>17</sup>, permet à 10 % des membres du congrès de demander une nouvelle réunion, et 125 membres réclament un nouveau vote. Ton Heerts va sur le terrain à la rencontre des syndicalistes et des adhérents pour les convaincre. Dans l'intervalle, des pourparlers ont eu lieu entre Henk van den Kolk et Ton Heerts, apportant des garanties en matière financière et de personnel pour les trois ans à venir. Un nouveau vote est alors organisé le 26 novembre et la fusion est approuvée par ce second congrès de FNV Bondgenoten à 91 %.

Avec ce vote, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les bases de la FNV unifiée sont enfin posées avec un grand pilier constitué de 12 secteurs, à côté d'un second pilier rassemblant 12 syndicats indépendants, dont deux sont divisés en deux secteurs. C'est une situation qui n'est pas destinée à être figée mais évolutive avec des mouvements de ralliement de syndicats indépendants vers le pilier unifié.

### 2017, nouveau départ ?

Entre 2015 et 2017, la situation se clarifie même si la répartition entre les deux piliers, FNV unifiée et syndicats indépendants, reste quelque peu instable. Des mouvements se produisent entre les deux piliers, qui traduisent à la fois le besoin de certaines organisations en perte de

vitesse de s'adosser à un ensemble plus puissant, mais aussi d'amplifier la reconnaissance des intérêts à défendre. Le syndicat KIEM des industries graphiques, médiatiques et culturelles se scinde entre les deux premières composantes qui rejoignent en juin 2016 la partie unifiée, et les artistes qui restent organisés en syndicat indépendant. FNV Jong, le syndicat des jeunes, rejoint le camp unifié en juin 2016, fort de sa victoire avec le mouvement Young and United sur le terrain du salaire minimum jeunes. Le syndicat des indépendants sans personnel (FNV Zelfstandigen), fondé en 2009, confronté à d'autres regroupements des indépendants avec des positionnements divers, passe du côté unifié en janvier 2017.

### La nouvelle FNV et ses secteurs

En 2017, deux ans après les deux congrès de FNV Bondgenoten, les secteurs se consolident. L'accent mis par la FNV sur les secteurs contribue sans doute à rendre peu à peu discrètes les anciennes identités syndicales. Sur son organigramme (tableau 2 qui en est issu), les syndicats qui restent indépendants renvoient aux secteurs qu'ils représentent, mais ils conservent toutefois leurs propres règlements. On s'éloigne clairement d'un syndicalisme d'industrie, tel qu'il avait inspiré le regroupement des syndicats de l'industrie, des transports et des services dans le méga-syndicat FNV Bondgenoten en 1997. Mais les plus grands secteurs sont composites et subdivisés en sous-secteurs (Industrie, Santé/Social, Transports, et Services par ex.) qui suivent les aires de négociation collective sectorielle. Comme les syndicats, les secteurs se structurent avec un

15. E. König, *ibid.*.

16. E. König, « FNV probeert die fusie nog een keer », *NRC*, 25 november 2014, <https://goo.gl/43SBV5>.

17. E. König, « FNV schrikt van "nee" en stemt opnieuw over fusie », *op. cit.*

conseil de secteur, une direction générale et exécutive, et adoptent leurs statuts. En 2017, on est donc en présence de 26 secteurs et syndicats, loin des 40 à 60 entités que proposaient Noten et Wijffels dans le rapport Dalfsen<sup>18</sup>. Certes, il n'est pas difficile de retrouver le contour des anciens grands syndicats par-delà la définition des secteurs, mais la représentation directe des secteurs au Parlement des membres ouvre néanmoins plus largement la possibilité de refléter une diversité de positionnements.

### **Renouvellement de l'équipe dirigeante et cohabitation des deux lignes**

En mai 2017 ont lieu les élections du président et du nouveau Parlement des membres. C'est un moment propice à l'expression des divergences et différences de positionnements, en dépit d'une participation des adhérents aux opérations électorales qui reste basse.

Au printemps 2016, Ton Heerts fait l'annonce qu'il ne se représentera pas en 2017 au poste de président de l'organisation, mais il prépare sa succession. Trois vice-présidents, aux positionnements politiques variés au sein de la FNV, assureront l'intérim :

- Gijs van Dijk, jeune dirigeant fédéral depuis 2013 chargé des dossiers d'actualité des retraites, mais aussi du marché du travail et de la santé, engagé dans la campagne contre le salaire minimum jeunes avec Young and United, est chargé de représenter l'organisation vers l'extérieur ;

- Ruud Kuin, plus ancien mais faisant partie de l'équipe des « rapprocheurs » de Abva Kabo, est chargé de gérer les affaires internes ;

- Han Busker, ancien président du syndicat de la police, remplace Catalene Passchier, dans l'équipe dirigeante de la FNV depuis 30 ans, élue chef de la délégation syndicale à l'Organisation internationale du travail (OIT).

Les deux premiers sont clairement identifiés comme activistes, tandis que Han Busker est reconnu pour son efficacité à organiser l'action syndicale dans la police jusqu'à la victoire dans la négociation collective salariale début 2016. Gijs van Dijk ne fait pas mystère début 2015 de son intention de faire candidature un jour à la présidence de la FNV.

La perspective du renouvellement du Parlement des membres en février 2017, de l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante, et de l'élection d'un nouveau président en mai réveille les divergences de vue. En novembre 2016, une quarantaine de dirigeants syndicaux de Abva Kabo et de Bondgenoten ont diffusé dans l'organisation une déclaration critique de la direction de la FNV (Dikker, 2016). Ils jugent le management de la direction bureaucratique, centralisé et autoritaire à l'égard des dirigeants de secteurs et de syndicats, alors même qu'ils devraient au contraire être considérés comme le cœur de l'action syndicale. Ils critiquent également le choix fait par la FNV dans quelques secteurs de se retirer de certaines conventions collectives, jugeant ce retrait lourd de conséquences en pertes d'adhérents, d'influence et de financements de la part des branches. Enfin, ils s'insurgent contre une trop grande indépendance des *organizers*, pilotés depuis la direction générale au lieu d'être étroitement articulés avec les dirigeants de secteurs.

18. L. Dobber, « Als de FNV nu maar zo doorgaat », *Trouw*, 15 mei 2013, <https://www.trouw.nl/home/-als-de-fnv-nu-maar-zo-doorgaat~ad130c49/>.

Tableau 2. Structure de la FNV

Parlement des membres						
Secteurs affiliés à la FNV	Nombre de sièges au PM	Syndicats affiliés à la FNV	Secteurs	Nombre de sièges au PM	Nombre de syndiqués **	
Construction/logement	5	FNV Horecabond	Hôtels-café-restaurants	2	24 000	
Services	6	NVJ	Journalistes	1	6 300	
Commerce	4	Kunstenaars	Artistes	1		
Industrie et agriculture	6	Marver	Gendarmerie	1	5 200	
Jeunes	1	Nautilus	Marins secteur maritime	1	5 500	
Médias/culture	2	AFMP	Personnel civil et militaire	2	17 000	
Métallurgie	7	AOB	Enseignement recherche	8	82 000	
Administration	8	NPB	Police	2	25 000	
Intérêt public	3	VVCS	Football professionnel	1		
Seniors	17	NL Sporters	Métiers du sport	1		
Allocataires	5	Mooi	Esthétique et coiffure	1		
Transports	5	FNV Vrouw	Femmes	1	3 300	
Indépendants*	1					
Santé Bien-être (social)	13					
<b>Total pour 14 secteurs</b>	<b>83</b>	<b>Total pour 12 syndicats</b>		<b>22</b>		
Les 105 membres du Parlement élisent parmi eux les 19 membres de la direction générale (Algemeen Bestuur), qui élisent à leur tour les 7 membres de la direction exécutive (Dagelijks Bestuur)						
Le président de la FNV est élu par les adhérents de la FNV ***						

\* Ont rejoint le pilier unifié le 1<sup>er</sup> février 2017.

\*\* Selon les informations trouvées sur leurs sites respectifs (consultés en juillet 2017).

\*\*\* Parmi les candidats retenus par une commission de sélection, répondant aux exigences d'une fiche de poste. Source : Tableau construit à partir de l'infographie FNV verenigingstructuur, www.fnv.nl, consulté le 11 juin 2017.

Un autre dirigeant historique du secteur ferroviaire, Roel Berghuis (2016), candidat pour l'équipe de direction exécutive, est encore plus direct. Pour lui, le temps de la concertation au niveau national est dépassé. En acceptant de se prêter au jeu du modèle polder, la FNV se fait duper dans la mesure où il n'est plus question entre partenaires sociaux de passer des accords gagnant/gagnant, mais pour les employeurs de tirer le plus grand avantage de la dérégulation et flexibilisation croissante, quitte à passer accord avec le partenaire syndical le plus accommodant. Il écrit : « Nous ne vivons plus dans le polder, mais dans un monde anglo-saxon sans pitié où c'est le marché qui fait autorité »... « Qu'avons-nous encore à chercher dans des organes comme le Conseil économique et social s'il n'y a rien à en tirer ? La FNV doit se retirer d'un modèle polder qui ne marche plus et organiser des contre-pouvoirs dans les secteurs et les entreprises... »

D'autres dirigeants syndicaux critiques, ayant assumé des responsabilités, tous partisans d'un syndicalisme plus offensif, forment des listes de candidats à la direction générale (10 postes à pourvoir), parmi lesquels on peut distinguer trois courants :

- un courant voulant mettre l'accent sur les secteurs dans le prolongement de la lettre précitée des 40 dirigeants syndicaux : « Nous devons retourner sur le terrain, rendre les secteurs plus visibles, mais ne pas signer d'accords nationaux », selon Bert de Haas (secteur

des fonctionnaires territoriaux), dans un interview à la radio BNR Webredactie le 16 janvier 2017 ;

- un groupe de cinq candidats, dirigeants de secteurs ou membres de la direction générale et exécutive pensent au contraire qu'il faut une action forte et centralisée sur les problèmes structurels <sup>19</sup> ;

- Lot van Baaren, membre du Parlement des membres pour le secteur Santé, et faisant partie des « rapprocheurs » de Abva Kabo, veut élargir la palette d'objectifs du mouvement syndical à d'autres problématiques (antiracisme, écologie etc.).

L'appel à candidatures pour le poste de président de la FNV fait émerger cinq candidatures, soumises à sélection de la direction générale, à partir d'une fiche de poste insistant sur la capacité à organiser et faire vivre une grande organisation composite tout « en guidant la lutte pour de vrais boulots avec assez de sécurité, de qualité et de pouvoir d'achat pour tout le monde <sup>20</sup> ». La procédure est détaillée dans les statuts de la FNV (art. 20). Tout adhérent de la FNV a le droit de présenter sa candidature à la commission. Elle retiendra les candidats qui lui paraissent satisfaire aux exigences du poste. Dans le cas où un seul candidat serait retenu, les adhérents valideront ou non par leur vote cette candidature et c'est dans cette situation que se présente Han Busker. Il est connu pour ses responsabilités dans la police et comme vice-président depuis 2016, les autres candidats n'ont pas de visibilité particulière dans l'organisation <sup>21</sup>. Aucune des personnalités

19. Voir leur déclaration sur <https://jloop.vara.nl/opinies/bestuursverkiezing-fnv-gaat-over-een-fnv-of-eigen-sector-eerst>.

20. E. König, « FNV-leden kunnen stemmen voor één nieuwe leider: Han Busker », *NRC*, 12 december 2015, <https://goo.gl/1FT8AR>.

21. Irene Hemelaar, membre de la FNV depuis 1998, chanteuse et *coach* vocale, ancienne directrice de la Gay Pride d'Amsterdam et active chez les LGBT ; Robert Ensor, consultant en organisation et traducteur juridique, membre du syndicat FNV des indépendants ; Ton Kitzen, un permanent de la FNV actif dans le champ du syndicalisme international. Se présente enfin un cinquième candidat dont on ne connaît pas le nom.

qu'on aurait attendu de voir briguer ce poste n'est en lice : toutes sont passées à la politique. Gijs van Dijk est élu député pour le PVDA en mars 2017 ; Lilian Marijnissen est élue du Socialistisch Partij (SP) ; Ron Meyer, l'animateur de la grande grève du nettoyage de 2009, est devenu président du Socialistische Partij ; enfin, Corrie van den Brink, la *challenger* de Ton Heerts en 2013, est élue députée pour un parti de seniors 50+ <sup>22</sup>.

La commission de sélection va écarter les quatre candidatures concurrentes de Han Busker qui se retrouve candidat unique, et le Parlement des membres approuve cette décision. Busker se défend de cette curieuse situation en arguant que les adhérents peuvent toujours voter non, sans que cela fasse taire les commentaires ou les critiques dans la presse. Selon le journaliste Gijs Herderschee <sup>23</sup>, Han Busker, plus souple et moins autoritaire que Ton Heerts, est vu comme un candidat de compromis, risquant moins de rouvrir les bagarres sur la retraite que Gijs van Dijk, Ruud Kuin ou Catalene Passchier. Sa personnalité peu clivante <sup>24</sup> a facilité ce choix. Issu du syndicat de la police dont il a été le président pendant huit ans, le fait qu'il y ait mené des négociations gagnantes sur le plan salarial lui donne une forte assise à l'égard du pilier des organisations indépendantes de la FNV <sup>25</sup>.

Busker est élu le 10 mars 2017. La participation au vote a été faible : 81 832 votes, soit un taux de participation de 7,45 % sur 1 100 000 membres, encore moins que quatre ans auparavant pour Ton Heerts. Il est élu avec 96,62 % des votes. Tamminga <sup>26</sup> fait remarquer non sans malice que les voix des deux syndicats de la gendarmerie/militaires et policiers, des secteurs syndiqués à 80 %, pouvaient suffire à atteindre la majorité des suffrages exprimés...

Les nouvelles équipes de direction générale et exécutive sont constituées le 11 mai 2017 <sup>27</sup> et font de la place aux courants critiques qui obtiennent quatre des sept postes de la direction exécutive, à côté de Han Busker. La plupart des personnalités les plus en vue du débat qui a précédé le renouvellement des structures de la FNV ont été élues.

### **Panser les plaies**

Pourtant, tous les facteurs de risques sont loin d'être écartés pour la FNV, et plus largement pour le mouvement syndical. La transformation du marché du travail vers une plus grande flexibilisation d'une part, la concurrence intersyndicale et certains comportements d'employeurs d'autre part, sapent les bases de la négociation collective, et affaiblissent la position des syndicats dans la concertation au niveau national. Tout d'abord, si les

22. De tels passages du monde syndical vers le monde politique ou politique et administratif et *vice versa* sont courants aux Pays-Bas, significatifs de pratiques de réseaux et de cooptation, appuyées sur les sympathies ou affiliations politiques, et pas seulement du côté de la FNV. On peut observer des mouvements comparables entre les courants politiques de droite et du centre et les organisations patronales (Wierink, 1997b:21).

23. G. Herderschee, « FNV schuift Han Busker naar voren als "compromisvoorzitter" », *Volkskrant*, 12 december 2016, <https://goo.gl/t224zf>.

24. G. Herderschee le qualifie de « gentil clone » de Ton Heerts : G. Herderschee, « FNV schuift Han Busker naar voren als "compromisvoorzitter" », précité.

25. M. Tamminga, « FNV kiest met nieuw bestuur ook koers », *NRC*, 6 mei 2017, <https://goo.gl/F9y9CG>.

26. M. Tamminga, *ibid.*.

27. Site de la FNV, [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl), consulté le 15 juillet 2017.

conventions collectives de branche contiennent de couvrir en théorie 90 % des salariés, employés par les entreprises assujetties, une partie de leurs dispositions ne touche que les travailleurs en contrat à durée indéterminée, comme par exemple dans le domaine de la formation, ou encore des fonds de pension de branche, essentiels pour la retraite. Dans d'autres secteurs, la part d'emploi indépendant réduit le nombre de travailleurs concernés par l'accord collectif de branche : ainsi, dans le bâtiment, qui emploie un tiers d'indépendants, le taux de travailleurs couverts par la convention collective de branche ne dépasse pas 65 % (De Beer, van der Valk, 2015).

Ensuite, ces dernières années, on a assisté à de nouveaux comportements d'employeurs qui n'ont plus cherché à négocier avec les syndicats les plus importants comme la FNV ou la CNV, ou encore ont privilégié des petites organisations. Du côté des organisations syndicales concurrentes, certains accords laissent penser que la crise de la FNV a peut-être été vue comme une opportunité pour se constituer un interlocuteur unique ou incontournable. Comme la législation néerlandaise ne lie la validité d'un accord à aucune norme substantielle de représentativité, des accords peuvent être négociés sans associer tel ou tel partenaire syndical à la négociation ou signés avec des organisations ne représentant quasiment rien dans les branches concernées tant qu'aucun mouvement social n'arrive à y faire obstacle. Certes, ces comportements restent minoritaires mais ils ne sont pas moins significatifs d'une remise en cause des rapports de forces entre employeurs et organisations syndicales, mais aussi entre organisations syndicales. Ainsi en 2015, quatre conventions collectives de branche ont été signées avec Alternatief

voor Vakbond (AVV), et neuf conventions collectives couvrant plus de 100 000 salariés signées avec la CNV, sans la FNV. S'il est clair qu'un accord collectif signé par une ou plusieurs organisations minoritaires jouit d'une moindre légitimité, il reflète aussi la perte d'influence des organisations évincées. En outre, il représente aussi pour elles une perte de ressources en les privant du « *tientje* » syndical, une contribution patronale calculée par salarié couvert par l'accord collectif et répartie entre les organisations syndicales, pour marquer la reconnaissance du rôle joué par les syndicats dans la régulation collective des conditions contractuelles de travail de l'ensemble des salariés couverts par l'accord.

L'exemple le plus retentissant de cette mise à l'écart de la FNV a été la signature d'un accord d'augmentation des salaires couvrant toute la fonction publique en juillet 2015 entre le ministère de l'Intérieur, la CNV et deux autres syndicats catégoriels. L'accord apparaît d'autant plus important qu'il fait suite à plusieurs années de gel des salaires. Il prévoyait 5,05 % d'augmentation de salaire en deux ans, moyennant une réduction pour les pouvoirs publics des cotisations retraites et une réduction des garanties d'indexation des pensions. Estimant qu'un tel accord lésait les fonctionnaires, appelés à financer leur augmentation *via* l'amoin-drissement de leurs garanties de retraites, la FNV s'est retirée des négociations et a tenté sans succès de le faire invalider devant les tribunaux (Harteveld, De Bruin, 2016). C'est un double échec pour la FNV. Elle qui syndique pourtant plus de fonctionnaires que l'ensemble des syndicats signataires n'a pas pu s'imposer à la table de négociation bien que trois ministres socialistes soient aux manettes dans les secteurs concernés <sup>28</sup>.

28. E. König, « Overheid kan voor cao zonder FNV », *NRC*, 27 augustus 2015, <https://goo.gl/GMvNw7>.

### **Des atouts pour rebondir**

Cinq ans après le quasi-schisme de 2011, on peut pourtant penser que la FNV a quelques atouts pour retrouver sa place dans les relations sociales aux Pays-Bas. Globalement, le mouvement syndical reste fort d'un bon soutien de l'opinion publique et la crise traversée par la FNV ne semble pas avoir érodé cette confiance bien que les accords passés ces dernières années aient peu « rapporté » en termes substantiels (Wierink, 2014, 2017, *op. cit.*). Dans les enquêtes d'opinion sur le degré de confiance envers les institutions, 60 à 70 % des adultes interrogés déclarent en 2015 avoir confiance dans les syndicats et considérer qu'ils défendent l'intérêt général. Pour Maarten Keune (2016), un tel indicateur est plus à même de refléter la représentativité dans sa dimension symbolique que l'indicateur traditionnel du taux de syndicalisation. Dans le même sens, les conventions collectives restent un instrument apprécié aussi bien par les employeurs et les salariés qui leur donnent respectivement une note moyenne de 7,5 et 8 sur une échelle de 10 (De Beer, van der Valk, 2015, *op. cit.*).

Certes, au sein de la FNV, des divergences de vue continuent de s'exprimer, notamment sur le dossier complexe de la réforme des retraites professionnelles qu'elle semble laisser au Conseil économique et social le soin de finaliser, sans s'exposer frontalement, mais l'apaisement semble avoir gagné. La nouvelle gouvernance qui a élargi au Parlement des membres la consultation sur les grandes options proposées par la direction générale et exécutive semble appréciée, même par des militants radicaux comme par exemple Lot van Baaren <sup>29</sup>.

L'équipe dirigeante a fait de la place à des représentants des courants critiques. La présidence de Han Busker ne semble pas contestée même si on peut s'inquiéter de l'absence de compétition pour la présidence, après le départ des personnalités plus clivantes pour le champ politique. Quels que limités que paraissent les taux de participation aux élections de représentants au Parlement des membres, ou à l'élection du président, ils sont appréciés comme une avancée par rapport au mode de fonctionnement antérieur qui concentrait fermement le pouvoir sur les appareils et les permanents.

Depuis 2014-2015, la reprise économique redonne du grain à moudre et facilite aussi des positionnements plus combats. La FNV s'est montrée plus offensive, doublant en 2014 et 2015 le nombre de jours de grève par rapport à 2013, avec de beaux succès comme celui gagné par les jeunes du mouvement Young and United. Du fait de l'élargissement de l'autonomie de décision des municipalités tant dans le domaine de la réintégration des allocataires de la protection sociale que de l'action sociale en direction des personnes dépendantes et de l'organisation de la prise en charge médico-psychologique des enfants et des jeunes, la FNV a décidé de revitaliser l'action locale et remet sur pied des maisons syndicales locales (FNV Lokaal) dans les villes où les forces militantes le permettent, qui ont notamment mené la campagne de pétition « Red de zorg » (« Sauvez le social ») de 2015, qui a réuni plus de 700 000 signatures. Si l'année 2016 a été calme sur le plan des conflits avec seulement 19 000 journées de grève, elle a connu un conflit important dans le secteur de la police. Après plus d'un an de

29. L. Van Baaren, « De vakbond terug aan de leden », *op cit.*

conflit et de négociations menées par Han Busker, alors président du syndicat de la police, un accord important a pu être signé en février 2016, comportant des dispositions de salaire spécifiques, d'autant plus marquantes qu'elles viennent « réparer » aussi bien matériellement que symboliquement l'éviction de la FNV de l'accord global sur les salaires de la fonction publique de l'été 2015. L'année 2017, pas encore terminée, est marquée par des conflits dans l'enseignement primaire, dans les chemins de fer, dans les entrepôts des supermarchés (Jumbo) et dans une chaîne de casinos. Dans ces deux derniers cas, après deux mois d'actions et de grèves, des accords victorieux ont été signés, faisant droit aux revendications de salaire et de garantie d'emploi. Avec l'amélioration de la situation économique et la reprise, le discours critique sur les abus de la flexibilité et ses conséquences devient audible et crédible. Il y a plus de place pour le discours syndical réclamant de rendre plus coûteux pour les entreprises le travail flexible, de négocier des tarifs minima pour les travailleurs indépendants, des thématiques qui ont gagné en visibilité ces deux dernières années.

### Conclusion

Aussi bien le climat économique général qui permet d'engranger quelques résultats sur le plan conventionnel qu'une certaine normalisation du fonctionnement syndical peuvent laisser penser que la FNV est sortie de la crise. Mais au-delà de la reconstruction organisationnelle qui paraît bien engagée, la FNV fait face aux défis de regagner des adhérents, de les faire se saisir de leurs nouveaux pouvoirs d'élection de leurs représentants au Parlement des membres et du président pour éviter qu'ils ne « votent

avec leurs pieds ». La vitalité associative et démocratique des secteurs, des sous-secteurs ou branches qui les composent, en est le point critique et il n'y aura pas trop des deux outils de l'*organizing* et de la négociation pour y parvenir.

### Sources :

Berghuis R. (2016), « Vernieuwing FNV mislukt, De tijd van polderen is voorbij », *Zeggenschap*, n° 4, p. 8-12, <https://goo.gl/ZULpkA>.

De Beer P. (2016), « Afbrokkelende legitimiteit van het poldermodel », in Keune M. (ed.), *Nog steeds een mirakel ? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 83-113, <http://www.oopen.org/search?identificer=611478>.

De Beer P., van der Valk P. (2015), « Verstoorde machtbalans bedreigt CAO », *Zeggenschap*, n° 4.

Dikker A. (2012), « Voorzitter Corrie van Brenk van Abvakabo FNV: "De bond moet het bedrijf in" » *Zeggenschap*, septembre, p. 12-13, <http://www.zeggenschap.info/download/nieuws/brenk.pdf>.

Dikker A. (2013), « De nieuwe FNV, die komt er (niet) », *Zeggenschap*, n° 1, p. 2-3.

Dikker A. (2016), « Bestuurders luiden noodklok over koers FNV », *Zeggenschap*, n° 4, p. 2-3, <https://goo.gl/ZULpkA>.

Harteveld L., De Bruin G. (2016), « De meeste CAO's sluiten werkgevers met grote bonden af », *Zeggenschap*, n° 1, p. 30-32, <https://goo.gl/8bJk2S>.

Keune M. (2016), « Inleiding. De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw », in Keune M. (ed.), *Nog steeds een mirakel ? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 9-36, <http://www.oopen.org/search?identificer=611478>.

Tamminga M. (2017), *De vuist van de vakbond: een recente geschiedenis*, Amsterdam, De Bezige Bij.

ter Steege D., van Groeningen E., Kuijpers R., van Cruchten J. (2012), « Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers », *Socialeconomische Trends*, 4e Kwartaal, p. 9-25, <https://goo.gl/XaK9ZG>.

- Urban H.-J. (2012), « Crisis Corporatism and Trade Union Revitalisation in Europe », in Lehdorff S. (ed.), *A Triumph of Failed Ideas, European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels, ETUI, p. 219-241, <https://goo.gl/ZB-1FqH>.
- Wierink M. (1997a), « Pays-Bas : moderniser le syndicat et le syndicalisme : fusions au sein de la FNV », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 44, janvier.
- Wierink M. (1997b), « Pays-Bas : évolution de l'État-providence : modèle ou exception hollandaise ? », *Chronique internationale de l'IRES*, hors série, octobre, p. 7-21.
- Wierink M. (2012a), « Pays-Bas : un compromis fragile sur la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 136, mai, p. 15-33, <https://goo.gl/rABhbB>.
- Wierink M. (2012b), « Pays-Bas : réorganisation de la FNV : un chantier technique et politique à l'issue incertaine », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 138, septembre, p. 16-31, <https://goo.gl/eYK83V>.
- Wierink M. (2014), « Pays-Bas : austérité et réformes structurelles : influence limitée du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, mars, p. 29-44, <https://goo.gl/DYKJyP>.
- Wierink M. (2017), « Les pactes sociaux aux Pays-Bas de 1982 à 2015 : de la concertation retrouvée à son déclin », in Rehfeldt U. (dir.), *Les Pactes sociaux en Europe*, Rapport final pour l'UNSA, Ires, p. 121-153, à paraître.
- Wierink M., Pitzalis L. (2010), « Pays-Bas : neuf semaines de grève dans le secteur du nettoyage », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 125, juillet, p. 3-14, <https://goo.gl/jSzzJN>.



D O S S I E R

---

**Brésil**

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO*



## Introduction générale

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO \**

---

**D**ilma Rousseff ayant été écartée en 2016 de la présidence de la République du Brésil, quel bilan peut-on tirer des politiques sociales élaborées par les gouvernements conduits par le Parti des travailleurs (PT) ? Au cours de la période 2003-2015, les politiques menées par Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2010) puis par Dilma Rousseff (2011-2016) dans ce domaine ont fait l'objet d'intenses discussions, y compris parmi les spécialistes, et les critiques de ces mesures, à gauche comme à droite du PT, ont été nombreuses.

À gauche, ces politiques sociales ont été perçues, dans le meilleur des cas, comme limitées, dans la mesure où elles n'ont pas eu pour objet ou permis de modifier la structure oligarchique et inégalitaire de la société brésilienne. Quelques-unes de ces mesures ont même été présentées par la gauche d'opposition comme un recul en termes de droits des

travailleurs. Le leitmotiv général étant que les politiques sociales de ces gouvernements n'ont pas eu l'importance que le discours officiel voulait leur donner, et qu'elles sont restées marginales et dépendantes d'une politique macroéconomique marquée par le triple objectif de contrôle de l'inflation, d'obtention d'un excédent budgétaire primaire et de flexibilité du taux de change. La politique des gouvernements successifs serait donc restée fondée sur le respect des intérêts des créanciers du pays.

À droite, notamment celle qui s'exprime dans les grands médias audiovisuels et de la presse écrite, les critiques ont également été nombreuses : en premier lieu, la politique de transfert de revenus (programme Bolsa Família destiné à lutter contre la pauvreté) empêcherait l'embauche de travailleurs à bas coût sur l'ensemble du territoire national, comme c'était le cas auparavant, avec des effets à

---

\* Rosa Maria Marques est professeur titulaire du Département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo, et coordinatrice du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain » ; Salomão Barros Ximenes est professeur adjoint du Centre d'ingénierie, modélisation et sciences sociales appliquées et du Programme d'études de troisième cycle en politiques publiques à l'Université fédérale de l'ABC ; Camila Kimie Uginô est professeur du département d'économie à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo et membre du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain ».

la hausse sur les salaires les plus faibles ; ensuite, l'augmentation du salaire minimum réel est un facteur d'augmentation du coût du travail qui affecterait la compétitivité des produits brésiliens à l'étranger ; enfin, l'évolution à la hausse des dépenses sociales, perçue comme incontrôlable, empêcherait le maintien d'une croissance durable. S'ajoutent parfois à ces arguments des jugements de nature morale : toute personne apte à travailler, même très pauvre, ne devrait pas pouvoir bénéficier d'aides monétaires, au risque qu'elles ne renforcent le « côté paresseux des individus » (*sic*).

Nous ne prétendons pas analyser ici l'ensemble des politiques considérées comme « sociales » (au sens large) mises en œuvre par Lula et Dilma. Celles-ci sont nombreuses et concernent divers domaines, comme le logement (programme Minha Casa Minha Vida visant à favoriser l'accès à la propriété, *via* notamment des conditions assouplies d'obtention de prêts immobiliers), l'éducation (les programmes ProUni et FIES destinés à proposer respectivement des prêts avantageux et des bourses aux étudiants, politique des quotas comprenant des mesures de discrimination positive sur des critères ethniques et de revenus, création de près d'une vingtaine de nouvelles universités et multiplication des places dans l'enseignement supérieur public), la santé, les retraites, le marché du travail (augmentation significative du revenu réel moyen et forte baisse du niveau de chômage), l'intégration sociale,

etc. Nous nous limitons ici au bilan de ce qui est traditionnellement considéré comme une partie importante de la protection sociale garantie et/ou organisée par l'État, à savoir, celle couverte par les retraites, le programme Bolsa Família, la politique de salaire minimum d'une part et d'enseignement supérieur et de santé de l'autre. Il y a là suffisamment de questions à aborder pour dresser un bilan des principales politiques sociales des gouvernements PT.

Les deux articles qui composent ce dossier montrent que ces politiques sociales sont ambivalentes. D'un côté, elles ont indiscutablement permis une amélioration des conditions de vie des habitants des régions les plus pauvres du pays, principalement grâce au programme Bolsa Família et à l'augmentation du salaire minimum, ainsi qu'une augmentation significative du nombre d'inscriptions dans l'enseignement supérieur. De l'autre, les moyens ou les instruments choisis pour permettre cette amélioration de revenu ou de salaire ont laissé globalement intactes les structures séculaires à l'origine de la pauvreté et des inégalités dans le pays, tels que la concentration des terres et le poids du secteur informel, dans lequel les travailleurs restent sans droits sociaux, par exemple. Enfin, dans le champ de l'éducation, les principaux bénéficiaires des politiques sociales de Lula et Dilma a été le secteur privé et les investisseurs internationaux ; quant à la santé publique, sa situation financière s'est détériorée.

# Brésil

## Les politiques sociales de Lula et Dilma et la redistribution des revenus

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO \**

---

**L**a création de mécanismes de transfert de revenu pour les populations les plus pauvres et l'augmentation du salaire minimum sont certainement les mesures des présidences de Luis Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff les moins susceptibles d'être oubliées par leur population bénéficiaire. Le programme Bolsa Família (BF), dispositif redistributif à destination des plus pauvres, fait partie de la deuxième génération de ce que l'on appelle les « politiques ciblées ». Selon Solano (2009), tous les programmes qui font partie de cette nouvelle génération de politiques sociales ont au moins trois éléments en commun : ils mettent l'accent sur les familles pauvres ou extrêmement pauvres avec des enfants et des adolescents, ils reposent sur le principe de contrepartie, et enfin sur l'idée que ces politiques représentent aussi un « investissement », et permettent « l'accumulation du capital humain » à long terme.

Ce programme d'aide aux familles a reçu une reconnaissance internationale.

Par ailleurs, la valorisation du salaire minimum, qui avait été abandonnée sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a été négociée avec l'ensemble des centrales syndicales, et a contribué à augmenter significativement le revenu disponible des ménages. Cette croissance a été en partie responsable de la progression de la consommation observée sous les gouvernements Lula et Dilma. Elle a aussi eu un effet d'entraînement sur les retraites les plus basses, qui sont indexées sur le salaire minimum.

L'article comporte deux parties : la première est dédiée à l'analyse du programme Bolsa Família (BF), considéré comme le fleuron des programmes sociaux du Parti des travailleurs (PT) ; la deuxième traite de la question des retraites et de la politique de revalorisation du salaire minimum.

---

\* Rosa Maria Marques est professeur titulaire du Département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo, et coordinatrice du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain » ; Salomão Barros Ximenes est professeur adjoint du Centre d'ingénierie, modélisation et sciences sociales appliquées et du Programme d'études de troisième cycle en politiques publiques à l'Université fédérale de l'ABC ; Camila Kimie Uginô est professeur du département d'économie à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo et membre du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain ».

### La Bolsa Família, une orientation vers les très pauvres

Le programme Bolsa Família (encadré), introduit par Lula en 2003 <sup>1</sup>, est le principal instrument de transfert de revenu existant au Brésil, en dehors de la prestation d'aide sociale aux personnes handicapées (Benefício de Prestação Continuada – BPC) et du salaire minimum du système général de prévoyance sociale (RGPS) reçu par les travailleurs ruraux et urbains.

#### Un programme efficace mais non inscrit dans la Constitution

Contrairement à ces dispositifs créés par la Constitution de 1988 et aux lois qui régissent la protection sociale et les retraites, la BF ne constitue pas un droit mais fait partie d'un programme. Cela signifie qu'en théorie elle peut subir des discontinuités ou des inflexions sans passer par une réforme constitutionnelle. Le document « La transition sociale <sup>2</sup> », préparé par la Fondation Ulysses Guimarães, liée au Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) auquel est affilié Michel Temer, propose que ce programme soit destiné uniquement aux 5 % les plus pauvres, soit environ 10 millions de personnes. C'est 50 % de moins que l'ensemble des bénéficiaires du programme début 2016,

soit environ 14 millions de foyers (28 % de la population), pour un coût représentant un peu plus de 0,5 % du PIB. Jusqu'à présent, Temer n'a pas apporté de modifications au programme Bolsa Família. Ce dernier s'est en effet heurté à de nombreux mouvements sociaux et intellectuels qui s'y opposaient.

L'impact de l'introduction du programme BF a été multiple. Premièrement, au-delà de son objectif explicite, il a permis d'aider à la formation d'une nouvelle base sociale de soutien au gouvernement, traditionnellement liée aux syndicats, aux mouvements sociaux et au PT (Marques *et al.*, 2009 ; Singer, 2009). Un autre effet important de ce programme renvoie à l'injection de ressources supportée par les municipalités les plus pauvres, allant dans certains cas jusqu'à 40 % de leurs recettes disponibles en provenance des impôts et des transferts constitutionnels (Marques, 2005). À cela s'ajoute l'effet multiplicateur du programme sur les économies locales (NERI, 2013).

Cependant, les études montrent que les bénéficiaires de la BF ne présentent pas un meilleur niveau de couverture vaccinale que la population à faible revenu non couverte par le programme (Sawyer, 2007) et que la fréquentation scolaire a relativement peu augmenté (2,2 points

1. Le programme BF a été instauré en octobre 2003 par la mesure provisoire 132 et converti en loi n° 10.836 le 9 janvier 2004. Dès son entrée en vigueur, il a remplacé les programmes qui existaient jusqu'alors – le programme national de revenu minimum lié à l'éducation, aussi appelé Bolsa Escola (2001), le programme national pour l'accès à l'alimentation (PNAA, mis en place en 2003), le programme de revenu national minimum lié à la santé, appelé Bolsa Alimentação (2001), ainsi que le programme d'aide à l'accès au gaz (2002). Le nombre de familles susceptibles d'être bénéficiaires du BF est évalué par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), mais les informations sur les familles sont gérées au niveau de chaque municipalité, et se trouvent dans le registre unique pour les programmes sociaux, mis en place par le ministère responsable du programme (anciennement ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, rebaptisé ministère du Développement social et agricole après la destitution de Dilma Rousseff). Toutes les informations sur les bénéficiaires de la BF sont publiques. Chacun peut accéder à la base de données gérée par la Caixa Econômica Federal et identifier le nom et la date de naissance du bénéficiaire de la prestation, ainsi que de ses enfants.

2. M.R. Alves, A. Fernandes, « Programas sociais de Temer vão focar os "5% mais pobres" », *Estadão*, 28 Abril 2016, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,programas-de-temer-va-focar-os-5-mais-pobres,10000028512>.

## Encadré

**Le fonctionnement du programme Bolsa Família**

La BF consiste en deux allocations : celle, de base, allouée aux familles vivant dans l'extrême pauvreté (revenu par tête inférieur ou égal à 85 reais, soit 23,8 euros par mois) et celle, variable, allouée aux familles pauvres dont le revenu par tête varie entre 85,01 et 170 reais (entre 23,8 et 45,4 euros) par mois, à condition qu'elles aient des enfants entre 0 et 17 ans, jusqu'à cinq enfants. Contrairement à la seconde prestation, la première n'est pas soumise à conditions (telle que l'obligation des femmes enceintes et leurs enfants de s'engager dans un suivi médical, la scolarisation des enfants, etc.), ce qui la rapproche donc d'un revenu minimum destiné aux segments les plus pauvres de la population. La somme globale reçue dépend de la composition de la famille et de ses revenus. Au début, la BF se limitait aux allocations de base et variable destinées aux familles ayant des enfants jusqu'à 15 ans. Le gouvernement Dilma l'a étendu à d'autres situations, notamment aux femmes enceintes, aux mères allaitantes, et aux adolescents de 16 et 17 ans à bas revenus, afin de les aider à surmonter l'extrême pauvreté.

Il convient de noter que l'article 23 de la loi n° 10.836/2004 dispose que c'est à la femme, de préférence, que reviennent les avantages de la carte qui donne accès à l'allocation, mettant l'accent sur le rôle de la mère dans la structure familiale, même si la BF utilise le concept d'unité « nucléaire » et non d'unité « familiale ». Plusieurs études indiquent que ce choix (qui se retrouve à l'échelle internationale dans le domaine de l'aide sociale) a eu un grand impact sur l'autonomisation des femmes, souvent chefs de familles monoparentales. Comme on pouvait s'y attendre, la BF est le plus souvent allouée dans le Nordeste (51,1 %), la région la plus pauvre du pays, ainsi que dans le Sud-Est (24,7%), la région la plus peuplée.

de pourcentage entre 2003 et 2010), sachant que l'impact a été plus élevé dans le Nordeste que dans le Sud-Est (2,2 et 1,5 points de pourcentage respectivement)<sup>3</sup> (Silveira Neto, 2010). Au plan de la santé, on attribue à la BF la réduction de 17 % du taux de mortalité infantile chez les enfants âgés de moins de 5 ans sur la période 2004-2009 (Rasella, 2013).

D'autres études ont évalué l'impact de la BF sur la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus. Selon l'Institut de recherche appliquée (IPEA, 2010), la part de la population située en dessous du

seuil de pauvreté<sup>4</sup>, qui représentait 12 % de la population un an avant le début du déploiement du programme en 2003, était tombée à 4,8 % en 2008. La pauvreté qui comprend les personnes pauvres mais au-dessus du seuil de pauvreté<sup>5</sup> a quant à elle chuté, passant de 26,1 % à 14,1 % de la population au cours de la même période. En ce qui concerne les inégalités de revenus, mesurées par l'indice de Gini, on attribue également au BF leur réduction de 16 % entre 1999 et 2009, bien que cette allocation ne représente que 0,8 % du revenu des ménages (Soares

3. Sachant que la fréquentation scolaire était déjà de 95,7 % dans les régions du Nordeste et de 97,3 % dans le Sud-Est.

4. Montant défini internationalement à 1,25 dollar par jour, soit 1 euro, en parité de pouvoir d'achat.

5. Au Brésil, actuellement, la famille est considérée comme en dessous du seuil de pauvreté si son revenu par tête est inférieur à 85 reais, soit 23,8 euros par mois.

et al., 2010). Selon ces auteurs, cette apparente contradiction s'explique par le ciblage accentué du programme sur les familles les plus pauvres. Toujours selon ces auteurs, la BF est un facteur explicatif de l'accélération de la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté dans les années 2000.

### **Un programme qui ne s'attaque pas aux déterminants de la pauvreté**

En dépit des effets positifs du programme Bolsa Família, qui a amélioré les conditions de vie de millions de Brésiliens et est reconnu dans le monde entier, celui-ci a reçu et reçoit diverses sortes de critiques. À gauche, nous en relevons au moins deux : le fait qu'il n'ait pas été accompagné de mesures visant à éliminer les déterminants de la pauvreté dans le pays, et celui d'être identifié comme un programme inspiré par la Banque mondiale. Sur le premier point, il y a peu à redire, tant il est vrai que, quelles que soient les causes attribuées à la pauvreté, les gouvernements du PT n'ont pas changé (ou même proposé de le faire) la base sur laquelle se reproduisent les inégalités de la société brésilienne.

En ce qui concerne l'inspiration attribuée à la Banque mondiale, il est nécessaire de préciser quelques éléments. Il est vrai que, outre le Brésil, plusieurs pays d'Amérique latine ont développé des politiques de transferts monétaires sous condition de ressources. Il s'agit là de la deuxième génération de politiques d'aide

sociale, qui ont été introduites dans la région lorsqu'il est devenu clair que les politiques macroéconomiques néolibérales n'avaient pas permis de faire reculer la pauvreté et avaient même conduit à l'augmentation significative du nombre de personnes dans une situation de « vulnérabilité sociale <sup>6</sup> ». D'après la CEPAL (2009:94), le développement d'une nouvelle génération de politiques sociales a marqué « la reconnaissance des progrès limités dans la réduction de la pauvreté » au cours des années 1990. Les politiques ciblées de deuxième génération sont des politiques « massives » (compte tenu du nombre de personnes couvertes), par opposition à celles destinées à certaines communautés, typiques des politiques ciblées de première génération.

La Banque mondiale a apporté son soutien à ces initiatives. Mais ce soutien doit être compris comme un changement partiel de sa position antérieure, laquelle postulait que l'absence de réduction de la pauvreté dans les années 1990, période de mise en œuvre des politiques néolibérales en Amérique latine, était due à des problèmes de « gouvernance » (World Bank, 2000). Or ce n'est pas la « mauvaise gouvernance » qui explique la nécessité des politiques massives de transfert de revenus, comme celle réalisée au Brésil.

La conception du programme BF a ses racines dans la proposition de revenu minimum garanti défendue par Eduardo Suplicy<sup>7</sup> et déjà très discutée dans les années 1990. Cette interprétation est

6. L'expression « vulnérabilité sociale » se réfère à la prise en compte des caractéristiques des individus en tant que responsables de leur situation. De cette manière, on cesse de prendre en compte le fait que dans la société capitaliste, les différents secteurs économiques et sociaux sont soumis à la logique de l'accumulation du capital. Si du point de vue des apparences, les secteurs pauvres ou très pauvres semblent être exclus, ils font en fait partie de l'armée de réserve industrielle, qui permet des taux d'exploitation élevés (Marx, 1867). L'expression est utilisée par la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL, 2000).

7. Militant historique du Parti des travailleurs, il a été le sénateur élu avec la plus large majorité de l'histoire du Brésil. Encore aujourd'hui, malgré toutes les accusations portées contre des membres du gouvernement PT, il continue de faire des scores électoraux très élevés.

renforcée par le fait que la prestation de base de la Bolsa Família est sans contrepartie. L'existence d'une allocation inconditionnelle pour les familles extrêmement pauvres peut être considérée comme un embryon de revenu minimum garanti, bien que réservé à la frange de la population la moins bien lotie.

Ainsi, disqualifier la BF parce que la Banque mondiale soutient les politiques de transfert de revenu est pour le moins étrange, pour ne pas dire manichéen : « Si la Banque mondiale est pour, nous sommes contre. » Il est en revanche pertinent de savoir si, dans le cas du Brésil, la politique de transfert de revenus s'accompagne d'une préconisation de la privatisation de la protection sociale d'une part, et de l'autre du ciblage des actions et des services publics, en particulier dans le domaine de la santé, exclusivement vers les plus pauvres, comme la Banque mondiale l'a parfois défendu ouvertement. Malgré les problèmes rencontrés dans le domaine de la protection sociale (voir *infra*), ce n'est pas ce qui s'est produit au Brésil. Le déploiement de la BF n'a pas provoqué un changement du rôle de l'État dans la protection sociale telle qu'elle a été mise en place dans la Constitution de 1988.

---

**Retraites et salaire minimum :  
entre continuité et rupture  
avec les gouvernements précédents**

Dans le domaine des retraites, on se souviendra des gouvernements PT de manière ambivalente : si l'augmentation

du salaire minimum a permis une forte hausse du montant des retraites, la mise en place de cotisations sociales sur les pensions a réduit le pouvoir d'achat des retraités et a constitué une volte-face par rapport à la position antérieure du PT.

**La mise en place de cotisations sociales sur les retraites, une mesure auparavant rejetée par le PT**

Au tout début du mandat de Lula, la première réforme proposée a consisté à modifier les conditions d'accès des fonctionnaires à la retraite <sup>8</sup> ainsi qu'à introduire des cotisations sur les pensions des fonctionnaires comme des salariés du secteur privé. Ces propositions rejoignaient celles qui avaient été rejetées lors de la réforme des retraites menée par Fernando Henrique Cardoso <sup>9</sup>, et contre laquelle le PT s'était alors engagé <sup>10</sup>.

Un des aspects qui a surpris à l'époque est le fait que le texte d'exposé des objectifs de la réforme reprenait des arguments jusque-là utilisés par les défenseurs du néolibéralisme, en donnant des exemples sans aucune rigueur statistique, voire en utilisant des faits inexacts (Marques, Mendes, 2007). En ce qui concerne le contenu des propositions, en plus de l'introduction d'un critère d'âge – toujours combattu par les syndicats et les mouvements sociaux, mais discutable pour les retraites dans la mesure où le processus de vieillissement est une réalité mondiale qui modifie les paramètres sur lesquels ont été construits les systèmes de retraite actuels –, la mesure la plus problématique a été le choix d'opérer

---

8. Un âge minimum pour que les fonctionnaires puissent demander à partir en retraite a été fixé.

9. L'imposition de cotisations sur les retraites des fonctionnaires a été tentée à plusieurs reprises, y compris dans certains États, mais avait toujours échoué.

10. C'est dans ce contexte de revirement du PT qu'ont été expulsés des rangs du parti la sénatrice Heloisa Helena et les députés fédéraux Luciana Genro, João « Babá » Batista Araujo, et João Fontes, lesquels refusaient de défendre des propositions qui n'avaient jamais été discutées au sein du PT.

un prélèvement sous la forme de cotisations sur les retraités.

La proposition de réforme des retraites n° 29, présentée par le gouvernement Lula le 29 avril 2003, a été adoptée en décembre <sup>11</sup>. En huit mois et avec l'autorité que confère un vote nettement majoritaire (61,3 % des votes au second tour), une réforme qui semblait auparavant impossible a été mise en place. Plusieurs fois tentée, défaite par trois fois sous le gouvernement Cardoso grâce au vote du PT, la mise à contribution des retraités est devenue une réalité. Avant Lula, seul le dernier gouvernement militaire de João Baptista Figueiredo avait choisi d'opérer un prélèvement correspondant à une cotisation, en l'occurrence pour les retraités couverts par l'ex-Institut national des retraites sociales (INPS). Créé en 1981 avec un taux de cotisation de 3 à 5 %, le prélèvement avait été aboli en 1984. Les arguments contre cette mesure sont restés les mêmes que ceux mobilisés dans les années 1980 : la cotisation donne lieu à un droit futur : on ne peut donc pas exiger du retraité qu'il cotise. Un tel prélèvement rompt par ailleurs avec l'un des principes fondamentaux des systèmes de retraites : celui de l'équité dans la participation aux coûts. Le gouvernement Lula a finalement approuvé un prélèvement de 11 % sur les retraites, même si, en raison de la résistance que le projet a rencontré, il a été contraint d'en exempter les petites retraites.

### **Un durcissement du mode de calcul des droits à la retraite à taux plein**

La deuxième mesure relative aux retraites a été l'introduction, lors de la dernière année du premier gouvernement

Dilma, d'un nouveau mode de calcul pour l'obtention d'une retraite à taux plein. Il s'agit de la formule 85/95, qui correspond à la prise en compte d'une durée de cotisations de 30 années et d'un âge de départ à la retraite de 55 ans pour les femmes (au total 85), et de 35 années de cotisations et 60 ans d'âge de départ à la retraite pour les hommes (au total 95). Introduit d'abord comme mesure provisoire (MP 676/2015) puis en tant que loi (13.183 du 11 avril 2015), ce nouveau mode de calcul est venu améliorer de manière significative le montant de la pension des futurs retraités, qui ont pu alors choisir entre les règles en vigueur et la formule 85/95. Dans la loi qui mettait jusqu'alors en œuvre la réforme des retraites souhaitée par Cardoso (9876/1999), le critère de l'âge minimum, qui n'avait pas été approuvé par le Congrès national, était réapparu *via* ce qui est devenu le « facteur de prévoyance ».

Pour calculer le montant de la retraite (dont la base a également été changée à l'époque), a été appliqué un coefficient (connu sous le nom de « *fator previdenciário* », FP) qui varie en fonction de l'âge de l'assuré, en tenant compte du nombre moyen d'années de vie des retraités, selon les estimations de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE). Le Département intersyndical de la statistique et des études socioéconomiques (DIEESE, 2001:252) a déclaré à ce sujet que, « sans avoir incorporé la limite d'âge minimum proposée pour la retraite de ceux déjà enregistrés dans le système (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), mesure prévue à l'origine par l'exécutif lors de la PEC 20 <sup>12</sup> [...],

11. Elle a été approuvée le 7 août 2003 par la Chambre des députés puis le 19 décembre 2003 par le Sénat.

12. Projet d'amendement constitutionnel.

la nouvelle législation sur les retraites a choisi d'encourager le maintien en activité des travailleurs, par un mode de calcul dans lequel la retraite perçue est réduite si la personne est jeune ou a peu contribué dans le temps, mais augmente à mesure que l'octroi de la retraite est reporté. »

Le résultat de l'application du nouveau mode de calcul a entraîné, comme prévu, un report de l'âge de départ à la retraite. Si 77,3 % des nouveaux retraités vivant en zone urbaine étaient âgés de 45 à 64 ans en 1998, ce pourcentage a atteint 96,0 % en 2008 et 97,0 % en 2014. Au début, l'impact de ce report a été plus important chez les femmes que chez les hommes : alors qu'en 1998, 72,9 % des femmes et 78,7 % des hommes avaient demandé à partir en retraite entre 45 et 64 ans, ce pourcentage est monté respectivement à 96,4 % et 95,9 % en 2008 ; en 2014, selon les dernières données disponibles, il était de 97,0 % pour les femmes et de 97,1 % pour les hommes. Cette évolution montre que le mode de calcul a réduit l'écart qui existait entre les sexes lorsque la demande de départ à la retraite se faisait selon la durée de cotisation. Entre 1998 et 2008, l'âge moyen de départ à la retraite chez les femmes est passé de 48,4 ans à 51,0 ans, et celui des hommes de 50,5 ans à 53,4 ans. En 2014, il avait atteint respectivement 52,2 et 55,0 ans<sup>13</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau coefficient de calcul des retraites (FP), une campagne a été menée pour son abrogation. Parmi ceux qui l'ont combattu, outre les syndicats et certains mouvements sociaux, se détache le sénateur Paulo Paim (PT). C'est à partir de leurs revendications que Dilma Rousseff a publié en 2015 la mesure

provisoire 676/15 qui a introduit la formule 85/95, plus avantageuse pour les travailleurs que le nouveau coefficient de calcul des retraites. Cette formule maintient la durée de contribution auparavant requise et prévoit un âge minimum de départ à la retraite (30 et 55 ans pour les femmes, 35 et 60 ans pour les hommes). Ainsi, le critère de l'âge, jusque-là implicite, a été explicité, en fixant un âge déterminé. Le résultat pratique est que la valeur de l'allocation est plus avantageuse que si l'on avait appliqué le FP. Cela ne signifie pas, cependant, que la formule 85/95 ne tienne pas compte du vieillissement continu de la population. Il est prévu qu'à partir de 2019, l'âge minimum de départ à la retraite puisse être reculé tous les deux ans d'un an pour les hommes comme pour les femmes. Outre le fait d'assurer une retraite, cette formule est aussi plus juste dans la mesure où elle tient compte des différentes situations sur le marché du travail formel dans le pays. Ainsi, ceux qui ont commencé à travailler jeunes et ont contribué plus longtemps pour leur pension peuvent prendre leur retraite plus tôt.

***L'augmentation du salaire minimum et des retraites, une rupture incontestable***

Un troisième changement qui marquera l'histoire des gouvernements PT en matière de retraites a été l'augmentation de la valeur réelle du plancher des pensions, résultat collatéral de la politique de croissance du salaire minimum initiée sous Lula. Cette politique a été soutenue par l'action unitaire des syndicats qui, en 2004, ont organisé trois manifestations à Brasilia pour faire pression sur les pouvoirs exécutif et législatif afin d'appuyer l'initiative. Le résultat a été une augmentation du salaire

13. Ministério da Previdência social, Aeps Infologo, 2016, <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.

minimum de 54 % en termes réels entre décembre 2002 et décembre 2010. Selon les estimations du DIEESE, 47 millions de personnes en ont directement bénéficié, des travailleurs comme des retraités, puisque la pension minimale est, depuis la Constitution de 1988, indexée sur le salaire minimum. Cette indexation a fait du plancher des allocations un puissant élément redistributif de revenu. L'étude de Soares *et alii* (2010), que nous avons déjà citée, montre que les 15 % de la baisse observée dans l'indice de Gini pour la période 1999-2009 sont imputables à l'indexation des pensions sur le salaire minimum. Le gouvernement Dilma a poursuivi la politique de revalorisation du salaire minimum, mais à un rythme moindre (augmentation de 18,74 % en termes réels entre 2011 et 2014). Il faut rappeler qu'il existe depuis 2011, par la loi n° 12.382 du 25 février, un critère objectif pour établir cet ajustement : celui-ci correspond au taux d'inflation de l'année précédente, augmenté du taux de croissance des deux dernières années.

Enfin, l'annonce début 2016 par Dilma Rousseff d'étudier la possibilité d'introduire un nouvel âge minimum de départ à la retraite constitue l'ultime tentative de la Présidente de modifier un paramètre du système de retraite. Elle n'a pu faire aboutir cette réforme avant d'être destituée. Cette proposition fait cependant partie du « Pont vers l'avenir », un document du PMDB qui résume les propositions que l'opposition au gouvernement PT entend mettre en œuvre. Il fait état du recul de l'âge légal de la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, une formulation qui a depuis évolué vers la défense d'un âge commun

(65 ans) pour les deux sexes. Actuellement, entre autres changements, le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite est en discussion au Congrès.

Il faut enfin noter que pendant une bonne partie de son mandat, le gouvernement de Dilma Rousseff a poursuivi une politique d'exonération des cotisations sociales employeur, l'objectif affiché étant de rendre les produits brésiliens plus compétitifs sur les marchés internationaux. Lancée en décembre 2011, cette exonération (partiellement compensée par une contribution sur le revenu brut) a concerné 56 secteurs d'activité industrielle, commerciale, de transport et de services, soit la majorité d'entre eux, en septembre 2015. Cette politique a aggravé les problèmes de financement des retraites, et a servi d'argument supplémentaire pour justifier sa réforme. Comme l'avait anticipé le ministère des Finances, les fonds collectés sur les revenus bruts étaient inférieurs aux cotisations sociales<sup>14</sup>.

---

### Conclusion

Ce tour d'horizon des politiques sociales mises en œuvre par les gouvernements Lula et Dilma révèle une profonde ambivalence. Certes, il ne fait aucun doute qu'elles ont constitué un véritable progrès, en permettant l'amélioration des conditions de vie et de reproduction sociale dans les régions les plus pauvres du pays. Ceci est principalement dû au caractère massif du programme Bolsa Família et à l'augmentation du salaire minimum. Cependant, la voie choisie étant le revenu ou le salaire, il convient

---

14. Ministério da Fazenda, « Desoneração será de aproximadamente R\$ 60 bilhões nos próximos quatro anos », 13 de setembro de 2012, <http://fazenda.gov.br/noticias/2012/setembro/desoneracao-sera-de-aproximadamente-r-60-bilhoes-nos-proximos-quatro-anos>.

aussi de reconnaître que les structures séculaires qui génèrent la pauvreté et les inégalités dans le pays sont restées globalement inchangées.

Par ailleurs, bon nombre de politiques, malgré leur importance, n'établissent pas les conditions de leur pérennité et peuvent être facilement remises en cause si le rapport de forces dans la société le permet. Ainsi, les bénéficiaires du programme Bolsa Família ne constituent pas un droit, ce qui facilite l'émergence de propositions de redéfinition de sa couverture, comme évoqué par le nouveau gouvernement Temer.

Par ailleurs, dans le domaine des droits sociaux ou de la définition des règles qui organisent la protection sociale, à l'exception de la formule 85/95 et de l'augmentation des pensions les plus basses, qui sont indexées sur le salaire minimum, les politiques des gouvernements Lula et Dilma ont souvent dégradé la situation des assurés : introduction de critères d'âge pour la retraite des fonctionnaires et d'un prélèvement de cotisations sociales sur les retraites. De ce point de vue, même si on se souviendra certainement des gouvernements PT comme de ceux qui ont mis en œuvre des politiques pour les plus pauvres, avec Lula s'inscrivant dans les mémoires comme un nouveau « père des pauvres » – comme Vargas <sup>15</sup> l'est encore –, ils ont en réalité peu contribué à la consolidation institutionnelle de la protection sociale organisée et garantie par l'État.

D'une certaine manière, la performance de Lula et Dilma dans le domaine social reproduit les contradictions plus générales qui ont marqué leurs efforts : agir comme s'il était possible de

satisfaire le marché et les créanciers, tout en œuvrant pour la croissance économique et le développement du pays. L'exigence d'excédent primaire a imposé des limites strictes à l'action inductrice de l'État dans l'économie, empêchant l'allocation des ressources dans le cadre des politiques sociales. C'est du fait de cette exigence que les retraites ont été constamment dans la ligne de mire des propositions de réforme.

### Sources :

Comissão econômica para a América latina e o Caribe – CEPAL (2000), *Panorama social de América Latina – 1999-2000*, Santiago do Chile, agosto, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/1/S004367\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/1/S004367_es.pdf).

Comissão econômica para a América latina e o Caribe – CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina – 2009*, Santiago do Chile, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>.

da Mota Silveira Neto R. (2010), « Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por amostra de domicílio (PNAD) », in Castro J.A. de, Modesto L. (eds.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA, vol. 2, p. 53-71, [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsa-familia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsa-familia_vol2.pdf).

Departamento intersindical de estatística e estudos sócio-econômicos – DIEESE (2001), *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo.

Fundação Getúlio Vargas – FGV (2001), *Conjuntura Econômica*, vol. 55, n° 10, outubro.

Instituto de pesquisas aplicadas – IPEA (2010), *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*, Brasília, Presidência da República, março, [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatorioodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf).

Marques R.M. (2005), *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Cadernos

15. Président qui a introduit, dans les années 1930 et 1940, les lois sur le marché de travail, en particulier le salaire minimum.

de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n° 1, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2001.pdf>.

Marques R.M., Leite M.G., Mendes Á., Ferreira M.R.J. (2009), « Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006 », *Revista de Economia Política*, vol. 29, n° 1 (113), março.

Marques R.M., Mendes Á. (2007), « Lula and Social Policy: In the Service of Financial Capital », *Monthly Review*, vol. 58, n° 9, February, <https://monthlyreview.org/2007/02/01/lula-and-social-policy-in-the-service-of-financial-capital/>.

Marx K. (1867), *Le Capital*, Paris, Maurice Lachâtre.

Neri M.C., Vaz F.M., Souza P.H.G.F. de (2013), « Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais », in Campello T., Neri M.C. (eds.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA, [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131015\\_bolsa\\_familia\\_cap11.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_cap11.pdf).

Rasella D. (2013), *Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil*, Tese de doutorado, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12835/1/Tese.%20Davide%20Rasella.%202013.pdf>.

Sawyer D.O. (ed.) (2007), *Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, outubro, [http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao\\_impacto\\_programa\\_bolsa\\_familia.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao_impacto_programa_bolsa_familia.pdf).

Singer A. (2009), « Raízes sociais e ideológicas do lulismo », *Novos Estudos Cebrap*, n° 85, novembro, p. 83-102, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004).

Soares S., Souza P.H.G.F. de, Osório R.G., Silveira F.G. (2010), « Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza », in Castro J.A. de, Modesto L. (eds.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA, vol. 2, p. 25-52, [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsa-familia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsa-familia_vol2.pdf).

Solano C.B. (ed.), *Proyecto: La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Fundación Carolina « Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales », CLACSO, diciembre, <http://pt.scribd.com/doc/56286801/Comparacion-Programa-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-Desocupados-Plan-Familia-por-la-Inclusion-Social-y-Asignacion-Universal-por-Hijo-Argentina-Salta-Alva>.

World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>.

# Brésil

## Les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO \**

Pour faire le point sur la politique sociale mise en œuvre par les gouvernements du Parti des travailleurs (PT) au cours des présidences de Luiz Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff, la santé est l'un des secteurs primordiaux à examiner, puisque l'accès aux soins est un droit garanti pour tous par l'État depuis l'adoption de la Constitution de 1988. Mais les financements publics étaient devenus insuffisants pour que le système de soins soit universel : le gouvernement Dilma a donc mis en œuvre un changement majeur dans la législation, pour permettre l'introduction de capitaux étrangers dans le système de soins.

À côté de la santé, la politique d'enseignement supérieur est également intéressante à examiner : l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur est considéré comme l'une des plus importantes politiques sociales de Lula et Dilma. Au cours de ces mandats, les responsables politiques sont allés à l'inverse

du chemin tracé par Fernando Henrique Cardoso : création de nouvelles universités publiques, hausse du salaire des enseignants, incitation à l'accès à l'enseignement supérieur public et privé grâce à un programme de bourses. Le nombre d'inscriptions a significativement augmenté, mais le principal bénéficiaire de ces politiques est resté le secteur privé.

Analyser ces politiques et leurs résultats est l'objectif de cet article. Il comporte deux parties : la première aborde le système de santé, notamment le Système unique de santé (SUS) ; la deuxième porte sur la politique d'accès à l'enseignement supérieur.

---

### Un meilleur accès de tous au système de santé ?

On ne peut pas avancer qu'il y ait eu de réels progrès dans l'accès au système public de santé et dans la mise en œuvre du SUS sous les gouvernements PT, à

---

\* Rosa Maria Marques est professeur titulaire du Département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo, et coordinatrice du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain » ; Salomão Barros Ximenes est professeur adjoint du Centre d'ingénierie, modélisation et sciences sociales appliquées et du Programme d'études de troisième cycle en politiques publiques à l'Université fédérale de l'ABC ; Camila Kimie Uginio est professeur du département d'économie à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo et membre du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain ».

quelques exceptions près, dont le programme « Mais Médicos », mis en place le 8 juillet 2013. Celui-ci a permis l'implantation de médecins cubains dans les territoires les plus isolés du pays, et désertés – ou presque – par les médecins brésiliens. Ce dispositif a été vivement critiqué par la droite, qui s'est mobilisée dans les rues pour appeler à la destitution de Dilma Rousseff.

**Des dépenses publiques de santé très faibles, un secteur privé fort**

Mis à part ce dispositif, des régressions significatives ont eu lieu. Si les dépenses publiques de santé ont légèrement augmenté au cours des présidences Lula

et Dilma, pour passer de 3,2 % à 3,9 % du PIB entre 2002 et 2012 (encadré 1) puis stagner à ce niveau jusqu'en 2015, elles se situent à un niveau bien inférieur à la moyenne des pays dotés de systèmes publics de santé similaires (8 %) <sup>1</sup> ; la dépense par tête est très faible. Dans ce contexte, la participation des municipalités et des États aux dépenses publiques de santé a augmenté, tandis que celle du gouvernement fédéral diminuait.

Il ne s'agit pas ici d'attribuer tous les problèmes structurels qui affectent le SUS aux gouvernements Lula et Dilma. Le Brésil n'a pas, à proprement parler, choisi de construire un véritable système public de santé comme dans

**Encadré 1**

**L'amendement constitutionnel 29  
et le financement du Système unique de santé**

L'augmentation de la part des dépenses publiques de santé dans le PIB peut s'expliquer par les effets de l'amendement constitutionnel 29 (EC 29) adopté en août 2000. Cet amendement dispose que les États et les municipalités doivent allouer, la première année de mise en œuvre de l'EC 29, au moins 7 % de leurs recettes fiscales au Système unique de santé (SUS), y compris les transferts constitutionnels aux municipalités, et que ce pourcentage devra augmenter pour atteindre en 2004 au moins 12 % pour les États et 15 % pour les municipalités. Au niveau fédéral, l'amendement précise que, pour la première année, la dépense consacrée au SUS devra s'accroître d'au moins 5 % par rapport au budget de l'année précédente ; pour les années suivantes, la valeur déclarée l'année précédente devra être ajustée à l'évolution du PIB nominal. Les règles d'application de cet amendement ont cependant pris huit longues années à être définies : un vide juridique a donc été laissé dans la définition du montant des dépenses de santé du SUS, bien qu'un consensus sur la question eût été trouvé entre le ministère concerné, les opérateurs de santé et la Cour des comptes. Depuis la mise en œuvre de la loi n° 141 de 2012, qui a finalement précisé l'amendement EC 29, et a défini ce qui peut être considéré comme des dépenses publiques dans le cadre d'un système de santé universel, il n'est par exemple plus possible de considérer les retraites des fonctionnaires de la santé publique, ou les dépenses d'un hôpital qui n'accueille que des fonctionnaires, comme des dépenses du SUS.

1. Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni et Suède.

d'autres pays, et ce en dépit de la Constitution de 1988 qui l'a rendu universel (Marques *et al.*, 2016). Au contraire, c'est un processus opposé qui a été lancé, en favorisant le développement parallèle et simultané d'un important secteur privé. Le développement des régimes d'assurance et de santé privés ainsi que la fourniture de soins par le secteur privé ont été favorisés par des déductions fiscales de l'assiette à partir de laquelle est calculé l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.

Le secteur privé de l'assurance maladie est de taille non négligeable : en mars 2016, il comptait 1 125 opérateurs, dont 806 unités de médecine hospitalière et 319 structures de soins dentaires, couvrant respectivement 25,2 et 11,2 % de la population brésilienne<sup>2</sup>. Un autre segment du secteur privé, également significatif, est financé directement par ses utilisateurs au moment de la consommation des soins ; les dépenses de ses usagers peuvent être déduites de la base de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu. Il est intéressant de noter que le taux de couverture des assurances maladie privées a augmenté sous les gouvernements PT : il est passé de 18,9 à 26 % entre décembre 2004 et 2014, avant de décliner les mois suivants, avec l'entrée de l'économie brésilienne en récession. Cette évolution s'explique probablement par la croissance du marché du travail formel sous les mandats de Lula et Dilma (du moins jusqu'en 2014), sachant que l'accès aux assurances santé fait partie des revendications des travailleurs des secteurs les plus organisés depuis la fin

des années 1970, une demande progressivement reprise par les autres salariés du marché du travail formel. L'impulsion donnée par les grands médias télévisuels et la presse écrite – toujours prêts à prétendre que le secteur privé est le mieux à même de fournir des soins de santé – n'a pas été négligeable.

**L'entrée des capitaux étrangers dans le secteur de la santé, un changement majeur dans le financement des systèmes de soins**

Les plus grandes surprises, cependant, ne sont arrivées qu'au début du second mandat de Dilma. Le 19 janvier 2015, la loi n° 13.097 a introduit de nouvelles et larges exceptions à l'interdiction constitutionnelle de participation directe ou indirecte des entreprises ou de capitaux étrangers dans le secteur de la santé. Jusque-là, la Constitution et la loi organique sur la santé (8080/90) précisaient que les capitaux étrangers ne pouvaient être investis dans le système de soins que dans des cas exceptionnels. Selon certaines institutions favorables à une réforme de la santé<sup>3</sup>, la mesure provisoire à l'origine de la loi n° 13.097 – adoptée par la Chambre des députés (MP 656/14) puis transmise au pouvoir exécutif en tant que projet de loi de conversion 18 – ne garantit aucune étanchéité entre secteur public et capitaux privés.

Selon l'ABrES, l'introduction de capitaux étrangers dans le système de soins sera possible dans les hôpitaux généraux ou spécialisés, y compris philanthropiques, dans les cliniques généralistes, spécialisées ou les polycliniques, dans les laboratoires de génétique humaine, dans

2. Agência nacional de saúde suplementar (ANS), Dados gerais, <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>.

3. « Por que somos contrários ao capital estrangeiro na atenção à saúde: Veta Presidenta Dilma! », Associação brasileira de economia da saúde (ABrES), 9 janeiro de 2015, <http://abresbrasil.org.br/por-que-somos-contrarios-ao-capital-estrangeiro-na-atencao-saude-veta-presidenta-dilma.html>.

la production et la fourniture de médicaments et produits de santé et les laboratoires d'analyses, et dans l'anatomie pathologique et l'imagerie diagnostique ; en d'autres termes, dans toutes les activités de santé. Pour l'ABrES, « la domination du capital étranger dans le secteur de la santé au Brésil rend impossible de concevoir un système national de santé et donc un droit à la santé, la santé devenant un bien commercialisable, auquel seuls ceux qui ont de l'argent ont accès. Avec la possibilité pour des entreprises ou des capitaux étrangers d'acquérir des hôpitaux et des cliniques – y compris philanthropiques, pouvant ainsi agir de manière complémentaire au SUS –, on aura une appropriation du fonds public brésilien, ce qui représente une autre étape vers la privatisation et le démantèlement du SUS ».

Pour avoir une idée de l'importance de cette réforme, au-delà de son impact sur la concentration accrue des activités dans le secteur de la santé (y compris du SUS), il faut rappeler que l'interdiction des capitaux étrangers dans ce secteur a été l'un des objectifs clés du mouvement sanitariste <sup>4</sup>. Ce mouvement a nourri toutes les réformes ayant abouti à la création du système de santé public universel, dans la Constitution de 1988. Ainsi, le changement promu par Dilma à travers la loi n° 13.097 marque une rupture avec ce mouvement.

Peu de temps après la loi n° 13.097, le 17 mars 2016, une deuxième surprise est arrivée. L'amendement constitutionnel

86/2015, qui prévoit l'obligation d'exécuter les amendements proposés par le Parlement, a introduit une nouvelle règle d'évolution du budget fédéral en matière de santé (articles 2 et 3), en remplaçant la base de calcul existante (le montant enregistré l'année précédente ajusté à la croissance du PIB nominal) par un pourcentage, fonction des recettes courantes nettes (RCL). Mais, avec l'*impeachment* de Dilma, le gouvernement Temer a fait une proposition d'amendement constitutionnel visant à geler pendant 20 ans les dépenses primaires du gouvernement fédéral à partir de 2017 et à suspendre les garanties d'investissements minimaux en matière de santé et d'éducation. L'amendement constitutionnel 95 a été adopté le 13 décembre 2016.

---

**Politique d'accès  
à l'enseignement supérieur :  
une démocratisation en trompe-l'œil**

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les politiques de Lula et Dilma n'ont pas manqué d'ambiguïté non plus. S'il est vrai que l'accès à l'enseignement supérieur public a connu une amélioration sans précédent avec l'augmentation rapide du nombre de places gratuites pour les élèves des écoles publiques, à faible revenu, et/ou Noirs, Métis et Indiens auto-déclarés, jamais le secteur éducatif privé lucratif, réputé de mauvaise qualité <sup>5</sup>, n'a été aussi florissant et influent sur les politiques publiques d'éducation.

---

4. Le mouvement sanitariste est né dans la lutte contre la dictature au début des années 1970. Il a été constitué par des médecins et autres professionnels concernés par la santé publique. Ils défendaient la santé comme un droit pour tous. Ses propositions ont été intégrées dans le texte de la Constitution fédérale de 1988, quand le système de santé unifié (SUS), public et universel, a été créé.

5. Au Brésil, il existe des institutions privées de qualité. Celles-ci, en général, sont réservées aux classes les plus aisées. Mais dans de nombreux autres établissements, le nombre d'étudiants par classe est très élevé et les enseignants sont très mal payés. Leur classement, qu'il soit établi par le « marché de travail » lui-même, par le ministère de l'Éducation et par les organismes étrangers, est très mauvais.

L'augmentation du nombre d'universités privées et de places qu'elles proposent a conduit les observateurs critiques de la privatisation à constater que, pour la plupart des étudiants ayant intégré l'enseignement supérieur ces dernières années, il n'y a pas eu de véritable démocratisation, mais plutôt « (...) une expansion de l'éducation supérieure pour une élite peu nombreuse et hautement qualifiée, parallèlement au développement d'un "système de masse" de mauvaise qualité pour le plus grand nombre » (Sguissardi, 2015:869). Dans cette partie, nous examinons l'héritage du PT dans la politique d'enseignement supérieur, en mettant l'accent sur les politiques publiques destinées à promouvoir son accès par les classes populaires.

***Une forte augmentation des dépenses publiques d'éducation à partir de 2006...***

Du point de vue du financement, l'État fédéral alloue une part relativement faible des dépenses publiques à l'enseignement supérieur. Cette part, qui représentait 0,9 % du PIB en 2003, comme sous le gouvernement FHC l'année précédente, est tombée à 0,8 % en 2004 et 2005 ; elle a ensuite commencé une trajectoire de croissance en 2006 pour atteindre 1,2 % du PIB en 2012. Cette même année, les États et les municipalités ont respectivement contribué au financement de l'éducation à hauteur de 2,4 % du PIB, ce qui a permis au total d'atteindre 6 % du PIB. Par conséquent, en dépit de l'augmentation des dépenses d'éducation du gouvernement fédéral au cours de cette période, l'écart s'est creusé entre ce dernier et les États et municipalités. En 2013, les dépenses totales s'élevaient à 6,1 % du PIB,

dont 5 % pour l'éducation primaire et secondaire et 1,1 % pour l'enseignement supérieur. En 2002, dernière année du gouvernement FHC, la dépense totale estimée dans l'éducation était de 4,8 % du PIB, dont 0,9 % pour l'enseignement supérieur (INEP, 2015a).

Bien que relativement limitées en pourcentage du PIB, les dépenses fédérales en matière d'éducation ont connu une expansion remarquable à partir de 2006, résultat d'un changement clair de direction dans la gestion du ministère de l'Éducation. Alors qu'il a stagné autour de 40 milliards de reais (soit environ 10,6 milliards d'euros) par an entre 2000 et 2006 (0,9 % du PIB, cette dernière année), le budget du ministère a par la suite progressivement augmenté jusqu'en 2014, pour atteindre 114 milliards de reais (30,4 milliards d'euros, soit 1,71 % du PIB). En 2015, dans un contexte de crise économique, il a été ramené à 112 milliards de reais, soit un peu moins de 30 milliards d'euros <sup>6</sup>.

D'importants changements dans la structure de financement de l'éducation ont conduit au cours de cette période à la croissance des ressources dédiées. La création d'un Fonds pour la maintenance et le développement de l'éducation de base (FUNDEB), *via* l'amendement constitutionnel 53/2006, a contraint l'État fédéral à davantage participer au financement du système éducatif. Ainsi l'obligation d'investir au moins 18 % des recettes fiscales fédérales dans le domaine de l'éducation, dont l'application était suspendue depuis 1994, a été rétablie en 2011. Dans la pratique, entre 2011 et 2015, la moyenne fédérale d'engagement de recettes budgétaires dans l'éducation a été de 22,7 % d'après la Cour

6. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Ministério da Fazenda <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>.

des comptes (INEP, 2015b). En outre, la loi n° 12.858 de 2013 dispose que 75 % des *royalties* et des participations spéciales issues de l'exploitation pétrolière doivent être versées à l'éducation, et les 25 % restants à la santé. De même, 50 % des ressources que l'État fédéral reçoit de l'exploitation pétrolière devront être attribuées à ces deux secteurs. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets de cette loi, cette norme permettra sans nul doute d'allouer d'importantes ressources supplémentaires à l'éducation, pour favoriser le développement du système scolaire public.

### **... qui profite surtout au secteur privé**

Les dépenses publiques indirectes dans l'éducation, à savoir le transfert de ressources publiques pour l'offre de places gratuites dans le secteur privé, ont également augmenté. Dans l'enseignement supérieur, ces dépenses indirectes sont principalement destinées au programme Université pour tous (ProUni) et au Fonds de financement des étudiants (FIES). Entre 2010 et 2014, les dépenses pour ces deux programmes sont passées de 578 millions à 1,125 milliard de reais (de 154 à 300 millions d'euros) pour ProUni, et de 1,6 à 12 milliards de reais (266,5 millions à 3,2 milliards d'euros) dans le cas du FIES (Rezende Pinto, 2016).

En raison de cette politique, le nombre d'inscriptions à l'université a considérablement augmenté, passant de 3,48 millions en 2002 à 7,84 millions en 2014. Mais cette augmentation a surtout bénéficié au secteur privé : ainsi, la part des inscriptions dans le réseau privé a progressé de 5 points de pourcentage (de 70 à 75 %

du total <sup>7</sup>) entre 2002 et 2014 au détriment du réseau public (de 30 à 25 % du total). Et de fait, c'est l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur public fédéral qui peut être considéré comme le principal legs des gouvernements PT dans le domaine de l'éducation. En effet, le nombre d'inscriptions dans les universités publiques et les instituts fédéraux d'éducation technologique a plus que doublé. Mais cette croissance a été plus forte encore dans le secteur privé, avec une forte croissance de l'enseignement à distance et des institutions à but lucratif soutenues par l'État (INEP, 2005, 2015c).

Ont ainsi été créées 18 nouvelles universités fédérales, pour un total porté à 63 en 2014. Il faut également souligner l'importance du processus d'extension des universités existantes, grâce aux programmes de soutien aux plans de restructuration et d'extension (REUNI), dont l'objectif était d'optimiser l'offre des institutions et leurs espaces internes avec la création de nouveaux campus universitaires, dont le nombre a plus que doublé au cours de la période (331 campus au total en 2014) (INEP, 2015c).

### **Les politiques de quota : vers une réelle démocratisation de l'accès à l'enseignement ?**

Cette croissance s'est accompagnée d'un renforcement de la politique des quotas, mis en œuvre à partir de 2006. Dans une première phase (2006-2011), des mesures de discrimination positive ont été mises en place, sur des critères ethniques (Noirs) et de revenus dans un certain nombre d'universités fédérales de manière décentralisée et à l'initiative des institutions elles-mêmes. En 2011,

---

7. En 2002, les inscriptions dans l'enseignement public se répartissaient comme suit : 532 000 au niveau fédéral, 416 000 au niveau des États et 104 000 au niveau municipal. En 2014, elles ont atteint 1,18 million dans le réseau fédéral, 616 000 dans les réseaux des États, et 165 000 dans les institutions municipales (INEP, 2005, 2015c).

les actions en justice qui avaient remis en cause ces quotas se sont conclues par une décision de la Cour suprême de les considérer comme conformes à la Constitution. Le procès ayant bénéficié d'une grande visibilité publique, son issue a conduit à la consolidation et l'institutionnalisation des quotas comme politique publique fédérale. L'adoption de la loi n° 12.711 de 2012 a établi un nouveau seuil de quotas (sur critères sociaux et ethnoraciaux) à 50 % du total des places vacantes dans les institutions fédérales d'enseignement supérieur devant être attribuées aux élèves des écoles publiques, dont 25 % pour les étudiants au revenu familial par tête inférieur à 1,5 fois le salaire minimum ; par ailleurs, au sein de chaque strate de revenu, des quotas spécifiques sont prévus pour les Noirs, les Métis et les Indiens, en proportion de leur présence dans l'État de l'établissement.

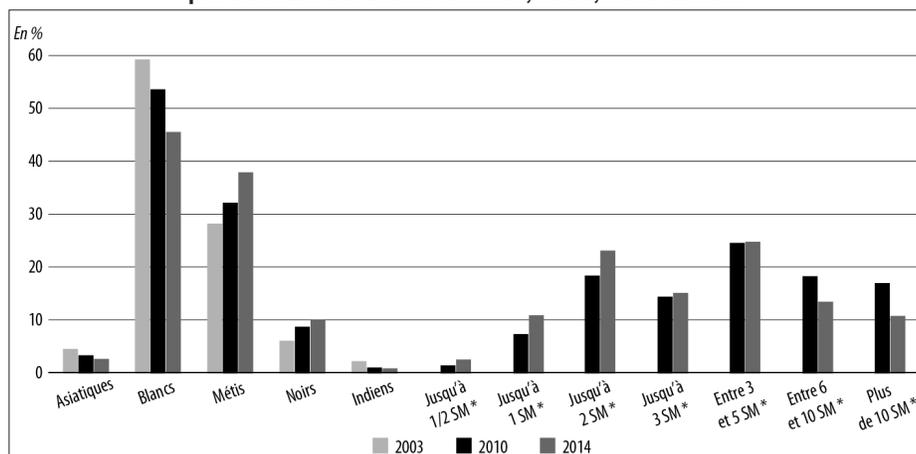
Aujourd'hui, tous les établissements fédéraux d'enseignement supérieur adoptent ces quotas dans leur mode de sélection des étudiants, *via* le système de sélection unifié. Mis en œuvre par le ministère de

l'Éducation en 2010, ce système constitue une importante mesure d'inclusion : en effet, il permet à tous les étudiants de candidater dans différents établissements en même temps, grâce aux notes obtenues lors de l'examen national de l'enseignement secondaire, examen gratuit pour les élèves des écoles publiques.

Bien qu'elles aient été mises en place récemment, ces mesures ont déjà permis d'augmenter la part des populations non blanches et à faible revenu dans les universités (graphique 1).

On voit ainsi aujourd'hui des universités publiques accueillir un nombre croissant d'étudiants non blancs et d'origine populaire, et, plus largement, offrir un plus grand nombre de places à l'ensemble de la population. De tous les changements mis en œuvre par le PT, cette politique est peut-être l'une des plus importantes par son caractère symbolique et redistributif. Les universités publiques étaient jusqu'à récemment l'expression flagrante de privilèges et exclusions qui ont commencé à être défaits au cours de la période étudiée.

**Graphique 1. Répartition des diplômés de l'enseignement supérieur public, par couleur et revenu familial, 2003, 2010 et 2014**



\* Salaire minimum.  
Source : Andifes (2016).

**La concentration du marché de l'éducation, une dynamique compensée par les politiques publiques ?**

Si la reprise des investissements dans les universités publiques différencie Lula et Dilma des précédents gouvernements, l'ouverture et l'incitation au développement du secteur privé sous les gouvernements PT sont bien plus qu'un héritage de la période précédente. Le secteur privé lucratif y a trouvé des conditions d'expansion et de rentabilité sans précédent, conduisant à la formation d'un oligopole dans le secteur. De par les investissements publics engagés et l'entrée de capitaux en bourse, le secteur éducatif a représenté le placement le plus rentable de la Bourse brésilienne (Bovespa). Entre août 2012 et août 2014, tandis que le principal indice boursier (Ibovespa) a connu une baisse de 3,7 %, les actions des grandes entreprises du secteur de l'éducation ont enregistré une progression inédite : 314 % dans le cas de Kroton Educacional et 241 % de Estacio (Sguissardi, 2015).

La capitalisation de ces groupes a permis une concentration sans précédent du marché, en raison à la fois des opérations de fusions/acquisitions entre groupes, et de l'élimination des établissements d'enseignement traditionnels. En 2013, les trois premiers groupes du secteur de l'éducation cotés en bourse (Kroton Educacional, Anhanguera et Estacio) concentraient rien moins que 23,4 % de l'offre du secteur privé (Maia, 2014). Avec l'acquisition récente d'Anhanguera par Kroton, ce dernier représente désormais plus d'un million d'inscrits, ce qui en fait le plus grand groupe d'enseignement au monde en valeur de marché<sup>8</sup>. La

dynamique du capitalisme financier s'est ainsi combinée à la pression croissante en faveur de l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur, une demande qui n'a pas pu être absorbée par le secteur public. Dans un pays aussi marqué par les inégalités que le Brésil, la formation d'un tel marché reste cependant dépendante de l'action de l'État, dont le rôle est matérialisé par le FIES et ProUni (encadré 2).

Alors que le gouvernement a vanté le caractère inclusif du programme ProUni, des voix à gauche ont critiqué cette alliance de l'État avec les entrepreneurs de l'éducation, ainsi que la décision de leur verser indirectement des ressources publiques qui pourraient être investies dans le secteur public de l'éducation (Corbucci, 2004). Selon Carvalho (2006), le programme aboutit de surcroît à une démocratisation de façade, dans la mesure où il donne accès à des établissements privés de qualité douteuse. Le fait est que, pour un coût relativement faible, ProUni offre un nombre croissant de bourses d'études, passé de 112 000 en 2005 à 307 000 en 2014, un tiers de ces dernières étant des bourses complètes. Le succès et la consolidation de ProUni au cours des mandats de Lula ont fait diminuer la résistance au programme, permettant ainsi de poser les bases d'un développement sans précédent du FIES au cours du premier mandat de Dilma.

Cette croissance rapide a été vivement critiquée, en particulier parce qu'elle a été un facteur de massification de l'enseignement supérieur à faible coût et de faible qualité. En outre, dès les premiers signes de la crise économique, il est apparu que le risque de défauts de paiement de la part des bénéficiaires était élevé, comme

8. « Educação torna-se negócio rentável para acionistas no Brasil », Forbes, 16 de fevereiro de 2015, <http://www.forbes.com.br/negocios/2015/02/educacao-torna-se-nogocio-rentavel-para-acionistas-no-brasil/>.

cela avait été le cas à l'époque du crédit éducatif (Costa, 2015). Afin de contenir ces risques, le ministère de l'Éducation a publié en décembre 2014 deux ordonnances durcissant les critères d'octroi de prêts aux étudiants. Les candidats doivent désormais avoir obtenu une note minimum à l'Enem, exigence qui a immédiatement exclu un tiers des bénéficiaires. L'autre conséquence a été que les actions des quatre sociétés cotées à la Bovespa ont perdu, entre janvier et avril 2015, 30

à 50 % de leur valeur (Sguissardi, 2015). Après près de dix ans d'un partenariat public-privé fructueux, qui a à la fois réduit la tension pour les places disponibles dans les établissements publics et garanti des taux de profit hors normes pour le secteur privé, ces ordonnances ont constitué la plus importante des réglementations de l'enseignement supérieur adoptées par les gouvernements PT, générant un fort mécontentement parmi les entrepreneurs de l'éducation<sup>9</sup>.

## Encadré 2

### Deux organismes d'État pour intervenir dans les politiques publiques d'éducation

Le FIES a été créé en 1999 par le gouvernement FHC, et est régi par la loi n° 10.260 de 2001. On trouve ses origines dès 1975 dans le Crédit pour l'éducation, son prédecesseur direct. Celui-ci consistait en un prêt bonifié pour les étudiants à des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Depuis 2010, le FIES s'est converti en instrument majeur de l'État pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur. Rendus attractifs par un taux d'intérêt négatif de 3,4 % par an, l'allongement des délais d'amortissement et de remboursement, et des réductions pour certaines formations, les contrats FIES ont plus que décuplé. En 2014, pas moins de 35 % des nouvelles inscriptions dans les réseaux privés ont été financés par ce programme (Rezende Pinto, 2016). Ainsi, le nombre de nouvelles bourses offertes est désormais légèrement supérieur au nombre total de nouveaux inscrits dans les universités publiques fédérales.

ProUni a été créé en 2004 et a été modifié par la loi n° 11.096 de 2005. Dans le cadre de ce programme, les établissements privés d'enseignement supérieur sont exonérés de l'impôt sur les sociétés et de cotisations sociales à condition qu'ils offrent des bourses complètes ou partielles aux élèves des écoles publiques dont le revenu mensuel de la famille ne dépasse pas 1,5 ou 3 fois le salaire minimum par tête. En adhérant au programme, ces institutions s'engagent à offrir au moins une bourse complète ProUni pour 10,7 élèves payants. Elles s'engagent en outre à intégrer les critères des quotas pour les handicapés et les étudiants noirs ou indiens auto-déclarés, dont le nombre de bénéficiaires reste inférieur à leur part dans la population de l'État. Comme il n'est pas rare d'avoir dans ces établissements privés des étudiants payants mais absents, adhérer à ProUni est, dans la pratique, un grand *business* pour ce secteur, dans la mesure où le programme concède d'importants avantages fiscaux, sans que les établissements aient à assumer de coûts équivalents.

9. P.M. Gomes, « O impacto das mudanças do Fies na educação superior brasileira », Hoper Consultoria, 12 de fevereiro de 2015, <http://www.hoper.com.br/single-post/2015/02/12/O-IMPACTO-DAS-MUDANÇAS-DO-FIES-NA-EDUCAÇÃO-SUPERIORBRASILEIRA>.

### Conclusion

La politique d'accès à l'enseignement supérieur représente une exception dans l'histoire récente du pays, dans la mesure où les étudiants des classes populaires qui accèdent aujourd'hui à l'université grâce à la multiplication des places disponibles et l'augmentation des quotas peuvent interrompre leur trajectoire familiale marquée par leur faible intégration économique et culturelle. L'impact de cette politique n'est pas encore pleinement perceptible et documenté. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en analyser tous les effets, il est important de noter que l'accès à l'université reste très limité pour les plus pauvres. Ces derniers ne représentent en effet qu'une très faible proportion des places réservées dans les universités publiques et dans le programme ProUni : 93,9 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans issus du quartile le plus pauvre restent en dehors de l'université (IBGE, 2015).

Par ailleurs, dans le domaine des droits sociaux, les politiques de Lula et Dilma ont souvent accentué les incitations en faveur des alternatives du marché au secteur de la santé publique (assurances maladie et permanence du sous-financement du SUS). Dans la santé et dans l'éducation, ils ont autorisé voire encouragé l'entrée du capital privé (en particulier dans les soins de santé, avec la libération des capitaux étrangers, et dans l'éducation, avec le déblocage du crédit nécessaire au développement et à la financiarisation du secteur lucratif). De ce point de vue, les gouvernements PT ont joué un rôle déterminant dans la croissance du secteur privé. L'analyse des politiques d'accès à l'enseignement supérieur est exemplaire en ce sens, ayant abouti à l'extension de la place des universités publiques fédérales dans l'offre totale parallèlement à celle du

secteur privé comme cela a été documenté au long de l'article.

### Sources :

ANDIFES (2016), *Relatório do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras – 2016*, <http://www.andifes.org.br/categorial/documentos/biblioteca/publicacoes-andifes/>.

Carvalho C.H.A. de (2006), « O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n° 96, especial, outubro, p. 979-1000, <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a16v2796.pdf>.

Corbucci P.R. (2004), « Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, n° 88, especial, outubro, p. 677-701, <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf>.

Da Costa F.N. (2015), « Crédito educativo: alto risco de inadimplência, aqui e nos EUA », 1 de Abril, <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/01/credito-educativo-alto-risco-de-inadimplencia-aqui-e-nos-eua/>.

IBGE (2015), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, Brasília, DF, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoe-rendimento/pnad2015/default.shtm>.

INEP (2005), *Censos da educação superior – Resumo técnico 2004*, Brasília, DF, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, [http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo\\_tecnico-Censo\\_2004.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf).

INEP (2015a), *Investimentos públicos em educação*, Brasília, DF, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, setembro, <http://portal.inep.gov.br/investimentos-publicos-em-educacao>.

INEP (2015b), *Demonstrativo de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) Federal*.

INEP (2015c), *Censo da educação superior 2014 – Notas estatísticas*, Brasília, DF, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf).

Maia S. (2014), « Mercado nota 10 – Com empurrão público, as faculdades privadas atraem investidores », *Carta Capital* Ano XX, n° 799, 14 de maio.

Marques R.M., Piola S.F., Ocké-Reis C.O. (2016), « Desafios e perspectivas futuras no financiamento do SUS », in Marques R.M., Piola S.F., Roa A.J. (eds.), *Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento*, Rio de Janeiro, ABrES/Ministério da Saúde, p. 247-258.

Rezende Pinto J.M. de 2016), « Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta

ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 37, n° 134, p. 133-152, <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>, mars.

Sguissardi V. (2015), « Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 36, n° 133, dezembro, p. 867-889, <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>.

## BULLETIN d'ABONNEMENT 2017

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES -  
Banque CDC  
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

# L'IREs

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IREs) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IREs est juridiquement constitué sous forme d'association. Son conseil d'administration est composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État, et par des conventions de recherche.

## **Ses missions**

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IREs procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

## **Conseil d'administration de l'IREs**

### **Neuf syndicalistes**

*Membres du Bureau :*

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Jean-Paul BOUCHET, *CFDT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Christophe COUILLARD, *CGT-FO*

Bernard IBAL, *CFTC*

Franck MIKULA, *CFE-CGC*

*Membres du Conseil :*

Fabrice CANET, *CGT*

Marylise LÉON, *CFDT*

Sophie TASQUÉ, *CGT-FO*

### **Quatre représentants du Premier ministre**

Didier BLANCHET, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*

Yves STRUILLLOU, *DGT, Directeur général*

Michel YAHIEL, *CGSP France Stratégie, Commissaire général*

### **Neuf personnalités scientifiques**

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Franche-Comté*

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI, *Enseignant à l'université de Marne-la-Vallée*

Sandrine MICHEL, *Professeure à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam*