IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 25 - Novembre 1993

Allemagne	La négociation, malgré tout	3
Belgique	Pacte social avorté ?	7
Etats-Unis	Une proposition d'assurance médicale pour tous	10
Hongrie	Elections syndicales : confirmation de la représentativité syndicale	25
Mexique	Un corporatisme bien peu flexible	27
Royaume-Uni	Vers une réforme des retraites d'entreprise	15
	Congrès annuel du TUC : quelles relations avec le Labour ?	31
Russie	La protection sociale entre deux systèmes	20

IRES - 1, rue de la Faisanderie - 75116 Paris
Tél : (1) 47 27 51 51 - Fax : (1) 47 27 17 12

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Allemagne. La négociation, malgré tout 3

Belgique. Pacte social avorté ? 7

PROTECTION SOCIALE

Etats-Unis. Une proposition d'assurance médicale pour tous 10

Royaume-Uni. Vers une réforme des retraites d'entreprise 15

Russie. La protection sociale entre deux systèmes 20

VIE SYNDICALE

Hongrie. Elections syndicales : confirmation de la représentativité syndicale 25

Mexique. Un corporatisme bien peu flexible 27

Royaume-Uni. Congrès annuel du TUC : quelles relations avec le Labour ? 31

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

© IRES, Paris 1993
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : Novembre 1993 – Nº ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 57 F

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustrations, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

Allemagne
La négociation, malgré tout

L'industrie allemande traverse actuellement une zone de fortes turbulences aux allures menaçantes pour les entreprises et les salariés. Sous l'effet de la récession économique la plus sévère depuis la dernière guerre, les marges bénéficiaires fondent, la production baisse, les capacités de production sont sous-utilisées, des dizaines de milliers d'emplois sont détruits en l'espace de quelques mois, le chômage des salariés qualifiés, plus que celui des non qualifiés, monte en flèche. La métallurgie est l'un des secteurs particulièrement malmené par la crise, qui a vu chuter sa production de 17 % depuis début 1992 et ses effectifs de 500 000 personnes en un an et demi (1). C'est dans ce secteur phare de la performance exportatrice allemande et du système des relations professionnelles que les employeurs ont voulu donner un signal en faveur du « redressement » en résiliant fin septembre les conventions collectives de branche sur les salaires et les congés payés. Cette dénonciation devait avoir un effet psychologique et non pas, dans l'immédiat, pratique : les conventions expireront, comme prévu, à la fin de l'année 1993, terme légal ; mais c'est la première fois depuis l'institution de la négociation collective en République fédérale que les employeurs, et non pas les syndicats, prennent l'initiative de la résiliation d'un accord collectif, invitant de la sorte explicitement à sa renégociation. En inversant le rituel contractuel (2) les employeurs ont relancé une nouvelle fois le débat sur la contribution des coûts salariaux au dérapage des coûts productifs et, partant, à la fragilisation de la compétitivité allemande (3).

Débat sur les salaires et débat sur la négociation

Le débat sur la dérive contractuelle, ou sur le caractère passéiste des pratiques tarifaires, mené dans des termes souvent très tranchés ne doit pas cependant faire illusion. D'une part, malgré un ton parfois volontairement catastrophiste, les acteurs patronaux et gouvernementaux ont conscience que ce facteur intervient comme un élément parmi d'autres dans la crise de la compétitivité industrielle. De la baisse des coûts salariaux sont attendus des soulagements temporaires plutôt que la maîtrise structurelle d'une crise essentiellement de production et des débouchés. La hausse importante des coûts salariaux unitaires, référence forte de la polémique, résulte en outre avant tout des effets de la revalorisation de fait du mark à l'égard des autres monnaies ; exprimés en monnaie nationale, ces coûts ont diminué entre 1981 et 1993, comme vient de le confirmer une comparaison des coûts salariaux unitaires des pays de l'OCDE réalisée par l'Institut allemand de la recherche économique (DIW).

D'autre part l'acteur syndical, au nom des salariés représentés, n'affiche pas un comportement aussi inconscient des enjeux économiques actuels ni une philosophie du « toujours plus » aussi peu nuancée que le débat voudrait bien le faire croire. L'heure est à la modération salariale ; les revendications salariales formulées par les syndicats ont baissé de plusieurs points dans les dernières négociations tout comme les compromis salariaux acceptés de part et d'autre qui, en 1992 avec 3,8 % d'augmentations en moyenne en Allemagne de l'Ouest, restent en-dessous du taux d'inflation de 4,1 à 4,3 %. Quelques semaines avant la

(1) Le chômage a augmenté de 26 % pour l'ensemble des métiers industriels en un an (deuxièmes trimestres 1992 et 1993), mais de 50 % environ pour les emplois qualifiés de la métallurgie (cf. Institut der deutschen Wirtschaft, 14.10.1993).

(2) Quand les syndicats résilient une convention en vigueur dans les délais prévus par cette dernière, ils signalent leur refus d'une reconduction simple de l'accord et demandent donc implicitement l'amélioration des conditions négociées précédemment ; adoptant la même démarche, les employeurs refusent eux aussi la prolongation du régime antérieur mais en exprimant bien évidemment une demande de détermination moins favorable pour les salariés des conditions fixées antérieurement.

(3) Ce débat prend une place importante dans le dialogue social depuis le début de la récession (cf. « Allemagne : les augmentations salariales et l'économie allemande », *Chronique Internationale*, nº 15, mars 1992). Repris régulièrement à travers des démarches parfois spectaculaires par les représentants du patronat et du gouvernement, il ne dément pas pour autant le fonctionnement plutôt pragmatique de la négociation de branche, ni l'attachement des acteurs au principe de l'autonomie contractuelle (voir de ce point de vue les divers articles de la *Chronique Internationale* consacrés à ce sujet).

dénonciation de la convention salariale par les employeurs, le nouveau président d'IG Metall, Klaus Zwickel, a proposé une « pause dans la lutte pour la redistribution », le syndicat limitant ses revendications à la compensation du taux d'inflation et des gains de productivité (modestes) du secteur. Plus récemment Zwickel a invité les 3,8 millions de métallurgistes ouest-allemands à se préparer à une baisse « probable » du salaire réel dans l'année à venir.

Le débat sur les salaires est aussi, pour beaucoup, un débat sur la négociation et sur les modes d'élaboration de compromis entre les acteurs. Mais ce débat lui-même est trompeur. Car si les dénonciations patronales réitérées des augmentations salariales systématiques, de la rigidité des conventions de branche incapables de répondre aux besoins concrets des entreprises, du rythme d'alignement des salaires est-allemands sur le niveau occidental etc. (1) suggèrent une remise en cause fondamentale du système de négociation, elles ont pour toile de fond... la continuité de fonctionnement de ce même système qui, loin de tourner à vide, mobilise tout l'éventail des ressources stratégiques des acteurs avant de produire des résultats concrets (des compromis signés et contraignants pour les acteurs). Aussi la confrontation en cours dans la métallurgie se situe-t-elle à deux niveaux. Au niveau du débat général, les employeurs signalent que « rien ne va plus » et que les pratiques contractuelles coutumières sont ruineuses pour les entreprises dans la conjoncture actuelle. Au niveau de l'échange pratique, ils opposent à l'attente syndicale implicite d'une augmentation salariale proche du taux d'inflation une position négociable qui vise l'augmentation zéro des salaires (*Nullrunde*) et la réduction des primes de vacances. A ce niveau pratique éclipsé par le débat de principe, les lignes du compromis sont d'ores et déjà visibles.

La négociation au cœur de la légitimité des acteurs

Le double choix stratégique des employeurs qui recherchent l'action **sur** le système de négociation en rupture avec sa logique habituelle en même temps que l'action **dans** le système en continuité avec sa logique de fonctionnement classique, renvoie à un dilemme partagé par les acteurs patronal et syndical en Allemagne. D'une part, il faut faire évoluer le système de négociation, contrainte rendue en temps de récession plus visible mais pas plus simple à mettre en exécution. D'autre part, la force du système doit être maintenue sous peine d'affaiblir ses acteurs.

Tout en mettant en cause les effets négatifs actuels du système (et louant simultanément ses mérites « de principe »), les associations patronales restent très conscientes de la fonction de légitimation essentielle que joue la négociation à leur égard. La négociation de branche à l'allemande leur confère un rôle décisif dans la gestion de la question professionnelle au niveau non seulement micro mais aussi, et surtout, macro-social. Son abandon même partiel risque, en toute logique, d'affaiblir ce rôle. Son maintien par contre présuppose qu'à l'acteur syndical soit reconnu un rôle symétrique de structuration de l'espace social. Le jeu de la négociation et de l'échange à la base de la gestion de questions professionnelles par les acteurs sociaux allemands révèle l'interdépendance de ces mêmes acteurs. Pour négocier efficacement au niveau de la branche, les syndicats ont besoin d'organisations patronales fortes mandatées par leur membres pour mener la négociation, c'est-à-dire le conflit sur les salaires. Pour préserver leur pouvoir et leur autonomie face à l'Etat, les associations d'employeurs sont tributaires de la force et de la capacité d'agrégation effective de leur interface syndicale. Si, en temps de crise, les organisations professionnelles sont soucieuses (pour les syndicats) de sauvegarder des acquis ou (pour le patronat) d'imposer des concessions au « partenaire dans le conflit » selon la terminologie consacrée afin de préserver leur légitimité organisationnelle interne, elles ne peuvent pas pour autant perdre de vue l'enjeu que représente pour elles la bonne santé de l'autre. L'exercice devient alors particulièrement difficile.

Du côté des syndicats : la contrainte d'innover

Les syndicats sont pris en tenaille entre deux objectifs : sauvegarder les acquis des salariés (syndiqués) au moment où leur situation matérielle se dégrade (2) et ne pas faire que cela. La question de l'arbitrage entre l'emploi et les salaires est pour les syndicats d'autant plus cruciale que le processus de

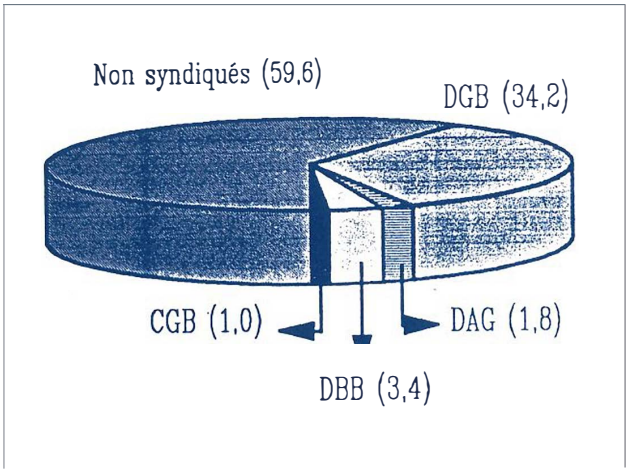
(1) Cf. les numéros précédents de la *Chronique Internationale*.

(2) Les salariés subissent depuis plusieurs années des baisses de pouvoir d'achat ; simultanément, ils doivent prendre en charge la plus grande partie des coûts de l'unification, et prochainement de la nouvelle assurance des soins. Leurs impôts augmenteront avec la réinstitution de la contribution de solidarité dès 1995, alors que les charges dues aux communes elles-mêmes asphyxiées montent d'ores et déjà considérablement, pénalisant notamment les locataires et les petits propriétaires.

destruction des emplois industriels non seulement laisse planer un doute sur leur capacité et/ou volonté de défense effectives de salariats composites au-delà de leurs noyaux traditionnels, mais menace aussi directement leurs effectifs.

Les syndicats, surtout affiliés au DGB, perdent actuellement des membres de sorte que le nombre total des syndiqués a reculé de 750 000 en un an pour s'élever début 1993 à 13 millions de membres (dont 11 millions d'adhérents des syndicats du DGB). Le taux de syndicalisation a diminué de deux points (40 % au lieu de 42 pour toutes les organisations, et 34,2 % pour le DGB au lieu de 35,8 % début 1992). IG Metall, syndicat le plus puissant dans le DGB, est passé de 3,62 à 3,39 millions de membres. La désyndicalisation touche peu pour l'instant les Länder de l'ancienne RFA et est surtout imputable au chômage dans les nouveaux Länder.

Taux de syndicalisation en 1992
(en %)



Source : WSI

DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) : confédération des syndicats allemands.

DAG (*Deutsche Angestelltengewerkschaft*) : syndicat allemand des employés.

DBB (*Deutscher Beamtenbund*) : association allemande des fonctionnaires.

CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund*) : confédération des syndicats chrétiens.

S'ils continuent de défendre une stratégie des salaires élevés – « des salariés motivés et qualifiés doivent être rémunérés en conséquence » (1) – les syndicats avec à leur tête IG Metall sont aussi à la recherche de stratégies contractuelles novatrices dans lesquelles les questions qualitatives de conditions et d'organisation de travail ainsi que de qualification tiennent une place plus importante à côté des demandes purement quantitatives (les augmentations salariales). IG Metall poursuit ainsi son débat sur la réforme contractuelle, « *Tarifreform 2000* », qui doit unifier les statuts professionnels des ouvriers et des employés, réécrire les systèmes d'évaluation des performances en tenant compte notamment du travail de groupe, et donner aux individus (au-delà de leurs représentants élus) voix au chapitre en matière d'organisation du travail.

S'ils opposent ainsi la « réforme politique » du système de négociation aux velléités de baisse salariale, les syndicats font aussi savoir qu'ils sont prêts à honorer par des concessions salariales (limitées) des engagements patronaux en faveur du maintien de l'emploi. Zwickel a proposé à l'association des employeurs de la métallurgie un échange entre un « moratoire » des licenciements (en attendant la reprise) et la révision à la baisse des revendications salariales syndicales. Moins publiquement, les syndicats semblent prêts à tolérer la suppression par les entreprises de certains éléments du salaire indirect pourvu que ceux-ci ne soient pas inscrits dans des conventions (2). Nombre d'entreprises à l'instar de Bosch et de Daimler-Benz ont depuis le début de cette année commencé à revoir leur systèmes « d'œuvres sociales » (les « prestations sociales volontaires extra-tarifaires »), réalisant des économies sur une offre disparate d'avantages matériels plus ou moins développée selon les cas, allant des retraites d'entreprise aux primes de Noël en passant par les subventions de formation et de vacances familiales, prêts divers et autres allocations versées pour « habiller » les enfants des salariés au moment de leur communion et confirmation.

Dans l'ensemble les syndicats, face aux multiples incertitudes qu'ils doivent affronter, font preuve d'une vitalité et souplesse apparentes plus grandes que leur

(1) Klaus Zwickel, alors président par intérim de l'IG Metall lors du congrès sur la négociation en juin 1993.

(2) On peut ainsi s'attendre à une opposition beaucoup plus forte d'IG Metall à la suppression envisagée par les employeurs de la prime de vacances qui, depuis 1974, donne droit à un versement de 50 % du salaire sous forme de prime pendant les 30 jours de congés conventionnels. Pour le syndicat, il s'agit d'un acquis social de taille qui a fait l'objet d'une lutte importante avec les employeurs avant d'être inscrite dans les conventions de branche.

contrepartie patronale. La passation sans accroc des pouvoirs à la tête d'IG Metall en est un indicateur : lors du congrès extraordinaire du syndicat début octobre, les délégués ont fait bloc autour de leur nouveau leader, Klaus Zwickel, élu successeur de Franz Steinkühler au poste de président avec 90,1 % des voix (1). La grève victorieuse chez Digital Equipment (cf. ci-après) est elle aussi une belle illustration de la capacité de résistance syndicale dans la période actuelle.

Côté patronal : garder les PME

Sans trop caricaturer on pourrait dire que les organisations d'employeurs sont, actuellement, dans une situation plus inconfortable qui fait ressortir davantage les dissensions internes et hésitations stratégiques. La dénonciation des conventions de branche fin septembre répond-elle vraiment à des convictions profondes des dirigeants des associations nationales et régionales ? Ceux-ci se sont en tout cas empressés de minimiser la démarche dans laquelle il ne faut pas, selon eux, voir « un diktat tarifaire à l'égard des syndicats, mais la déclaration d'un état d'urgence dans lequel se trouvent nos entreprises membres ». La tentation de quitter l'association patronale semble forte dans les rangs notamment des entreprises moyennes et petites (80 % des entreprises membres de Gesamtmetall ont moins de 200 salariés) (2), tout comme celle de procéder à des arrangements tacites entre direction locale et *Betriebsrat* (représentation élue) en contournant les organisations professionnelles. Cette évolution menace « les entreprises, les associations patronales et l'IG Metall ».

La base réclame une attitude plus offensive à l'égard des syndicats : des baisses de salaires visibles qui non seulement soulageraient les entreprises mais symboliseraient aussi un tournant dans la dynamique contractuelle au détriment des syndicats et des salariés ; l'assouplissement des conventions de branche de sorte que les entreprises puissent le cas échéant déroger à des règles inscrites dans les accords collectifs (3). S'il donne raison à ces arguments au niveau du discours, Gesamtmetall adopte un comportement beaucoup plus nuancé au niveau des pratiques. L'augmentation « zéro » (qui équivaut à 4-5 % de baisse de pouvoir d'achat) sera quasiment impossible à imposer à un mouvement syndical fort qui fait valoir outre les besoins matériels de ses membres l'argument des effets économiques indésirables de la baisse de la demande intérieure. La dérégulation tarifaire est une arme très délicate à manier puisque le transfert aux entreprises des compétences négociatrices sur les salaires signifie l'abandon du principe de la création de marchés du travail homogènes et, pour Gesamtmetall, la fin de son utilité sociale. Gesamtmetall cherchera donc à préserver la maîtrise de la question salariale (4) et à trouver des solutions d'ouverture dans d'autres domaines ; elle peut dans une certaine mesure compter sur les syndicats qui semblent de plus en plus disposés à laisser les acteurs d'entreprise libres de chercher des solutions locales aux problèmes d'organisation du travail et de la production. Aussi IG Metall a-t-elle répondu favorablement à l'invitation de l'association des producteurs de machines-outil du Bade-Wurttemberg de réfléchir en commun sur les modes de réduction des coûts de production liés notamment à des déficiences d'organisation.

La grève chez Digital Equipment, ou la solitude de l'employeur non organisé

Morceau de bravoure syndicale sans doute relativement exceptionnel, la grève victorieuse chez Digital Equipment souligne indirectement l'utilité de la représentation patronale collective dans un environnement social toujours acquis à l'idée de normes communes dans la gestion de la professionnalité. Dans ce groupe du secteur informatique d'origine américaine, les salariés très qualifiés étaient traditionnellement très peu syndiqués. L'entreprise n'a jamais

(1) L'association patronale Gesamtmetall avait bien pris acte de l'enjeu en annonçant quelques jours seulement avant la tenue du congrès extraordinaire d'IG Metall la dénonciation des conventions collectives de la branche.

(2) Mais aussi de certaines grandes à l'instar d'IBM Allemagne récemment sortie de l'association patronale en attendant une inflexion de la politique tarifaire.

(3) Les entreprises adhérant aux associations patronales doivent, selon la loi sur la négociation collective, obligatoirement respecter les règles négociées par leurs représentants et peuvent tout au plus se mettre d'accord avec les représentants au niveau des établissements sur des conditions plus avantageuses pour les salariés. Cette obligation est particulièrement forte en matière salariale, la compétence de fixation des salaires étant explicitement refusée aux acteurs d'entreprise en faveur de leurs organisations représentatives.

(4) Elle y a été explicitement invitée par le président du tribunal fédéral du Travail qui vient de rappeler que l'autonomie tarifaire des associations professionnelles inscrite dans la constitution représente pour ces dernières non seulement un droit, mais aussi une obligation.

voulu adhérer à l'association patronale. Un projet de restructuration prévoyait l'éclatement des deux filiales allemandes en plusieurs établissements. Les salariés dont le nombre s'est réduit depuis 1991 de 6 400 à 4 800, craignaient de nouvelles suppressions d'emplois et la perte d'acquis sociaux.

L'IG Metall qui depuis plusieurs années a essayé de s'implanter dans l'entreprise a demandé la négociation d'une convention d'entreprise (1), demande catégoriquement refusée par l'employeur soucieux de s'en tenir à des négociations avec la représentation élue. Le syndicat a alors appelé à un vote en faveur de la grève dans lequel 92 % des syndiqués se sont exprimés, votant pour la grève à 85 %. Nombre de salariés non syndiqués ont participé à la grève, et le taux de syndicalisation a atteint 34 % au cours de la grève. Après un conflit de travail de deux semaines bloquant la production dans plusieurs établissements, l'employeur a dû céder le 26 juin dernier et signer une convention d'entreprise alignée sur l'ensemble des normes conventionnelles de la région de la Bade du Sud (qui est un bastion de l'IG Metall et bénéficie de conventions collectives particulièrement favorables). Aussi la semaine de 36 heures a-t-elle été introduite avec effet immédiat dans les établissements du groupe. La direction a en outre dû accepter certaines dispositions allant au-delà des acquis conventionnels : elle s'oblige à négocier dans des délais déterminés une nouvelle grille salariale qui entre autres, met à l'abri les niveaux de salaires antérieurs ; elle aura à préserver des délais de licenciements pour les non ouvriers plus favorables que ceux inscrits dans la nouvelle loi ; la convention d'entreprise prévoit des périodes longues de congé parental et de formation des salariés sans mettre fin au contrat de travail ; dans les nouveaux établissements les droits de représentation des salariés seront maintenus dans leur intégralité même si certains ne concernent selon la loi que des entités plus grandes ...

Le quotidien *Handelsblatt* relativement proche des associations patronales en tire la conclusion (2) que « les démarches solitaires dans la politique contractuelle comportent des risques élevés » et qu'il faut s'unir pour avoir « une chance dans le conflit avec les syndicats ». Privé de la solidarité de la communauté patronale, « l'employeur qui estime trop peu favorable la convention de branche, doit s'attendre à des réclamations syndicales supplémentaires dans la convention d'entreprise ; il sera en général trop faible à pour y faire face ».

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

A.H.

Belgique
Pacte social avorté ?

L'hypothèse d'un pacte social, lancée au début de l'été, n'aura pas passé l'automne. Dès les premières négociations les désaccords syndicaux exprimés par la FGTB ont amené le Premier ministre à retirer sa proposition. Mais les problèmes soulevés et la question du rôle des organisations syndicales dans la période de crise demeurent plus forts qu'auparavant.

Les feux de l'été social, la mort du Roi

Le Premier ministre chrétien social, accompagné en particulier de son vice-premiers socialiste, avait lancé la proposition de pacte social au cours du mois de juillet, après qu'il soit parvenu à faire accepter les modifications de l'Etat fédéral (3). Il s'agissait, selon lui, de mettre les partenaires sociaux belges devant les responsabilités qui sont les leurs dans une situation économique particulièrement atone, qui se complique d'un déficit budgétaire considérable, et de prévisions catastrophiques pour la Sécurité sociale. On attend sous ce chapitre plus de 50 milliards de FB de déficit (8,3 MdF) pour l'année à venir, du fait de la baisse des recettes et de l'augmentation du chômage.

La question était de savoir comment réagiraient les organisations syndicales, et plus spécialement la FGTB, ainsi que les socialistes dont elle est proche (4). Ces derniers participent à la coalition actuellement au

(1) Si une entreprise non adhérente à l'association patronale veut mener une négociation salariale, elle a obligatoirement comme interlocuteur le syndicat de branche, et non pas la représentation élue. Le syndicat de branche dispose du droit de grève refusé à la représentation dans la négociation des matières qui la concernent.

(2) Edition du 31 août 1993.

(3) Cf « Belgique : les conséquences du passage à l'Etat fédéral », *Chronique Internationale*, nº 22, mai 1993.

(4) La FGTB dispose en tant que telle de sièges au sein du bureau du Parti socialiste.

pouvoir. De son côté le SP, parti socialiste du côté flamand, a aussitôt soutenu cette initiative, alors que le PS wallon restait prudent. Un groupe de travail composé de responsables politiques et présidé par le gouverneur de la banque de Belgique s'est mis au travail pour « jeter les bases d'un nouveau consensus social à l'aube du XXIe siècle », suivant les propos de J.L. Dehaene, le Premier ministre. Plus précisément ce groupe devait viser en priorité l'emploi, la compétitivité et la Sécurité sociale en Belgique. Cette trilogie a sa cohérence propre, suivant J.L. Dehaene, parce qu'elle conditionne un maintien de la compétitivité belge, en passant par un changement d'équilibre dans la société. En toile de fond se profile l'éventualité d'un échec politique qui aboutirait à l'arrivée en force des libéraux au pouvoir, à l'encontre des socialistes et des chrétiens sociaux. Le groupe de travail devait fonctionner dans la discrétion, pendant que le débat public se déroulait.

La mort du Roi Baudoin en août a à peine atténué la virulence de la discussion qui s'est instaurée autour de ce sujet, parce qu'elle mettait en relief la question centrale posée à la Belgique et à son Etat, celle de son identité. La réforme des structures établie avec la réforme fédérale a permis de clarifier les responsabilités officielles, mais derrière elles les acteurs réels sont tout autres. Leur accord formel ou leur consentement tacite sont absolument nécessaires pour parvenir à faire fonctionner le pays : la liaison entre syndicats et partis, multiforme, est l'un de ces éléments clés. Le Roi Albert dans son discours du trône rappelait d'ailleurs le consensus établi à la fin de la guerre, qui avait abouti à la création de la Sécurité sociale, et appelait à un effort identique. Dans un contexte d'unanimisme populaire autour de la Royauté le projet du Premier ministre recevait alors un soutien de toutes les parties prenantes, politiques et syndicales. Le vice-premier ministre socialiste wallon Guy Coëme s'engageait ouvertement dans cette voie, en insistant sur les besoins de solidarité entre occupés et chômeurs.

La possibilité que les syndicats soient capables de justifier devant leur base les mesures qui s'annonçaient paraissait pourtant réduite. En même temps qu'ils souhaitaient continuer à assurer la force d'intervention du syndicalisme dans la vie politique et sociale belge, ils devaient éviter de donner l'impression d'une renonciation à leurs principes. La FGTB exprimait cette position dès la fin du mois d'août.

L'unité des fronts syndicaux et patronaux à l'épreuve

La capacité des deux centrales principales, la FGTB et la CSC, à maintenir un front commun constitue l'une des particularités fortes du syndicalisme belge (1). Il paraissait dès le début de la discussion que cette unité ne pourrait pas durer, tant les thèmes traités touchaient différemment les sensibilités des deux organisations.

Du côté de la CSC le thème du partage du travail est une revendication de certaines branches ou de la centrale des employés, et l'idée d'une négociation très large sur l'ensemble des éléments du pacte social constitutif de la société belge ne soulevait de problèmes de principe que pour une part relativement faible des organisations.

Du côté de la FGTB les craintes de remise en cause des acquis sociaux à cette occasion étaient très fortes. L'approche d'une série de congrès syndicaux à l'automne rendait la tâche des éventuels négociateurs syndicaux d'autant plus délicate. La FGTB dressait donc très rapidement un tir de barrage pour demander que le pacte à négocier soit « social et fiscal » c'est à dire inclue la question de l'imposition des revenus non salariaux.

Les deux organisations semblaient se distinguer plus par leurs capacités à faire accepter leurs propositions à leurs bases respectives que par les propositions elles-mêmes. La priorité à l'emploi, le nécessaire appel à la fiscalisation de financements sociaux actuellement imputés sur les salaires, le maintien des garanties sociales constituaient le fond de leurs positions dans les deux cas.

De son côté le patronat devait tenir compte de la force de l'implantation syndicale (plus de 80 % dans le privé). Il s'est donc préparé à la négociation en affirmant des principes relativement larges, qui devaient lui permettre de ne pas se mettre directement en position conflictuelle avec les syndicats. Il revendiquait cependant des discussions sur des thèmes aussi peu consensuels que la suppression de l'indexation des salaires, la diminution des charges des entreprises ou l'assouplissement du salaire minimum. Pour l'occasion les employeurs des deux communautés linguistiques ont créé un comité de coordination entre leurs différentes organisations. Dans le contexte belge de concurrence entre les deux communautés principales,

(1) Cf. « Belgique : front syndical renforcé malgré tout », *Chronique Internationale*, nº 23, juillet 1993.

cela illustre la force des réalités professionnelles dans le maintien des principes d'unité. L'objectif de cette union patronale était de limiter les capacités d'expression d'une fraction du patronat flamand en faveur d'une forme de « thatchérisme ».

Dissension dans le camp socialiste et unité syndicale

C'est du côté des socialistes que s'est manifestée la première rupture ; elle était attendue. Le PS s'est exprimé assez vite en faveur d'un éventuel « saut d'index » dans le cadre du pacte ; cette technique qui consiste généralement à supprimer une augmentation des salaires due à l'indexation des salaires sur les prix, se serait traduite dans ce cas par la sortie de l'index d'un certain nombre de biens frappés par un surcroît de taxes. Cette déclaration a vivement attisé les méfiances de la FGTB, et de sa branche wallonne en particulier, qui rappelait que l'indexation faisait partie intégrante du modèle de régulation sociale belge.

Les syndicats ont au contraire maintenu une ligne remarquablement unifiée, en faisant paraître une liste de positions communes, qui mêlait à la fois des ouvertures dans le domaine de la répartition des charges sociales et des exigences en matière de justice fiscale. Cette prise de position visait à défendre l'unité du front syndical, mais aussi à s'opposer à l'éventualité d'un pacte par étape, qui aurait sans doute profité aux propositions les plus dangereuses pour les salariés.

Mais à compter de fin septembre les discussions ont commencé à faire apparaître la difficulté de la tâche. Le déficit de l'Etat est si important (de 4,5 à 7 % du PIB en prévision pour 1993), son endettement si lourd que les possibilités de négociation se sont révélé ténues. L'IRES, service d'étude et de conjoncture de l'Université de Louvain la Neuve, voyait comme préalable à tout pacte social l'appel à un impôt de crise, qui aurait été prélevé durant cinq ans, et aurait apporté 70 milliards de FB chaque année. Cette solution ne pouvait se défendre auprès d'un gouvernement dirigé par les chrétiens sociaux qui se sont engagés depuis longtemps à ne pas augmenter les impôts.

Les socialistes ont donc tenté une ultime proposition en proposant une répartition balancée des charges du pacte : un « saut » d'index salarial pour diminuer les charges des entreprises, et des impôts sur les grandes fortunes pour subventionner la Sécurité sociale. Leur intention était de convaincre la FGTB de la nécessité d'accepter un tel compromis, pour éviter l'arrivée au pouvoir des libéraux lors des prochaines élections, et pour sauvegarder le modèle belge de concertation sociale. La menace s'est en effet précisée d'une reprise en main des questions sociales par le gouvernement en cas de non-accord des acteurs sociaux. Cette menace paraissait d'autant plus importante que de son côté le Parlement se plaignait d'être totalement tenu à l'écart d'une négociation où le gouvernement jouait un rôle moteur, mais sur laquelle il se refusait à entamer un débat au Parlement, puisqu'il s'agissait d'une négociation entre les interlocuteurs sociaux. Libéraux et écologistes, qui constituent l'opposition au Parlement, n'ont pas manqué de faire valoir les critiques qui pouvaient être faites à une telle démarche.

Le plan du groupe de travail et l'échec de la négociation

Le dix-neuf octobre le groupe de travail remettait son rapport. La déclaration initiale situait ce document comme une piste de réflexion visant à restaurer une croissance durable et à redonner une dynamique à l'emploi. Le recul des coûts salariaux constitue en pratique le moyen essentiel préconisé pour restaurer la compétitivité, moyennant des augmentations d'impôts pour réduire les déficits sociaux et publics. Au centre de ses propositions figurait le blocage des salaires réels pour une durée de quatre ans, avec maintien de l'indexation. Une série de mesures visait à améliorer les possibilités d'emploi par partage du travail ou flexibilisation des postes, les perspectives de diminution du chômage ne devant cependant se manifester qu'à partir de 2010. Du côté des impôts un accroissement d'un point environ de la TVA (de 12,6 % à 13,7 %) se serait combiné avec des taxes supplémentaires sur l'émission de CO_2, et des mesures d'efficacité dans la collecte de l'impôt.

Le Premier ministre a rencontré les interlocuteurs sociaux sur des bases assez proches de celles évoquées dans ce rapport. Les propositions les plus significatives soumises à la discussion concernaient le « blocage des salaires » sur trois ans, des dégrèvements de charges sociales pour les bas salaires dans les entreprises, l'introduction de contrats de travail plus « flexibles », des diminutions de prestations et une réorganisation de la sécurité sociale distinguant la part « professionnelle » et la part « solidarité nationale » et incitant à la rendre plus efficace, l'introduction d'un impôt immobilier nouveau excluant les résidences principales et l'augmentation de taxes non répercutées dans l'index sur le tabac et l'alcool.

La négociation est à peine entamée. La FGTB a refusé d'emblée que les négociations qui avaient été menées au début de l'année 1993 et qui prévoyaient des augmentations salariales pour 1993 et 1994 soient remises en cause. Les centrales professionnelles de cette organisation avaient fermement mandaté leur porte-parole pour s'opposer à ce qui leur apparaissait comme une atteinte à la liberté de négociation. Les efforts demandés par ailleurs aux salariés, la mauvaise répartition des charges nouvelles entre les catégories sociales sont aussi venues alimenter les arguments en faveur d'une rupture de la négociation. Les tentatives de renouer les contacts ont échoué, et à la fin du mois d'octobre la situation semblait irrémédiablement compromise.

Des manifestations ont été organisées par la FGTB pour protester contre ce qui doit se transformer en Plan de la coalition gouvernementale faute de pouvoir être un pacte social. Elles ont remporté un succès populaire inattendu, et si la CSC n'a pas pris part en tant que telle à ces démonstrations ou grèves, elle s'en est toujours montrée solidaire. Certaines de ses organisations s'y sont ralliées.

Cet échec grève lourdement les relations professionnelles dans l'immédiat, et à plus long terme affecte sans doute sérieusement le « modèle belge » de relations professionnelles. Mais on peut justement compter sur la force de ce dernier pour imaginer que des solutions vont être trouvées afin de ne pas laisser aux politiques seuls la responsabilité de mesures impopulaires. Les socialistes se trouvent face à un dilemme sérieux pour justifier leur maintien au sein de la coalition, et les chrétiens-sociaux éprouvent des difficultés à résister à la poussée des libéraux ou des indépendantistes flamands. Les risques encourus par la FGTB sont gros, parce qu'elle apparaît comme la principale responsable de l'échec des négociations. Elle pourra cependant compter sur une attitude compréhensive de la CSC, qui n'a de son côté aucun intérêt à laisser s'isoler la moitié du mouvement syndical au moment où il s'agit de défendre le modèle belge de relations professionnelles auquel les deux tendances du mouvement syndical sont très indistinctement attachées.

C.D.

Sources : Presse belge et française.

PROTECTION SOCIALE

Etats-Unis

Une proposition d'assurance médicale pour tous

Le 22 septembre dernier, le président Clinton a exposé devant les Représentants et les Sénateurs réunis, et devant les caméras de la télévision, la réforme de l'assurance médicale qu'attendent les Américains depuis son élection en novembre 1992. Le 27 octobre, dans un deuxième discours,il a donné quelques précisions supplémentaires. En devenant une loi, cette proposition constituerait un changement radical de la protection sociale aux Etats-Unis.

Depuis 1935, année de la création par Franklin D. Roosevelt de la *Social Security*, le régime national de retraite et d'invalidité, des leaders politiques ont à plusieurs reprises tenté d'instaurer une assurance médicale nationale. Ces tentatives, soutenues par le mouvement syndical, ont à chaque fois échoué devant la résistance du patronat et surtout des compagnies d'assurance, des compagnies pharmaceutiques et du corps médical. L'appui de la majorité de la population était généralement tiède, une telle mesure ayant été ressentie souvent comme relevant du socialisme, voire du communisme. La révolution est déjà faite dans les mentalités : ce type de langage n'a plus cours dans les débats.

Clinton propose une réforme qui donnerait à chaque résidant du pays une carte nationale d'assuré, garantissant l'accès aux soins médicaux. Cette carte serait à l'image de la « carte de Sécurité sociale » déjà existante, qui signifie que le titulaire est affilié au régime national de retraite et d'invalidité. D'une manière générale, les Américains ont une opinion positive de ce régime. D'ailleurs, le gouvernement appelle la carte de santé « *Health Security Card* » et la proposition de reforme « *Health Security Plan* », langage qui évoque la « *Social Security* ». Bill Clinton a joué explicitement sur l'image positive de ce dispositif à la fin de son discours

« Et maintenant, l'heure est venue de faire avancer la liberté dans ce pays. La liberté pour les Américains de vivre sans avoir peur que le système médical de leur propre pays ne leur donne pas de soins quand ils en ont besoin. Il est difficile de croire qu'au cours de notre siècle, les Américains vivaient dans la crainte de la vieillesse. A cette époque là, la retraite était synonyme de pauvreté, et les Américains âgés mouraient dans la rue. C'est inimaginable aujourd'hui, parce que, il y a plus d'un demi siècle, les Américains ont eu le courage de changer, de créer un système de sécurité sociale qui assure qu'aucun Américain âgé ne sera oublié. »

Le président a voulu certes dans ce passage faire un effet de rhétorique, mais il n'est pas exagéré de dire que le changement qu'il propose est une réforme aussi importante que le fut la création du régime national de retraite.

Un système universel mais décentralisé

Depuis un an, s'il y a un assez large consensus sur la nécessité d'instaurer un système donnant à tous les Américains l'accès aux soins médicaux, il y en a moins sur la manière de le réaliser.

En ce qui concerne la couverture des salariés, il a été question d'adopter un système appelé « pay-or-play », ou « payer ou jouer ». Le principe en est le suivant : soit l'employeur « joue le jeu » en faisant couvrir ses salariés par une assurance médicale de groupe – comme le font beaucoup d'employeurs actuellement –, soit il paie une cotisation destinée à financer pour ses salariés une couverture gérée par une instance publique. Le gouvernement n'a pas retenu cette idée. Selon le programme Clinton, tout employeur et tout salarié cotiseraient à une caisse publique.

La proposition prévoit toutefois des exceptions. Elle offre la possibilité de sortir du système général à deux types de groupes de salariés : aux entreprises qui emploient plus de 5 000 salariés, et aux syndicats qui gèrent des régimes couvrant plus de 5 000 adhérents. Ces entreprises et ces syndicats pourraient créer leurs caisses propres, conservant ainsi leur autonomie en matière de gestion de l'assurance médicale et de choix des fournisseurs de soins. Ceux qui choisiraient cette option auraient à payer à une caisse publique une pénalité équivalente à 1 % des primes d'assurance.

En revanche, les administrations – l'Etat fédéral, les Etats et les collectivités locales – n'auraient pas la possibilité de créer des caisses séparées pour leurs salariés. Ces employeurs gèrent traditionnellement de grands régimes d'assurance médicale pour le compte de leurs salariés. En matière de retraite et d'invalidité, l'affiliation des salariés au régime national n'est pas obligatoire dans le secteur public, les administrations pouvant choisir d'y faire affilier leurs salariés ou non. L'intégration des fonctionnaires au même système de protection sociale que les autres salariés serait une innovation importante.

Une autre idée débattue depuis un an est la possibilité d'instaurer une caisse nationale unique. Le mouvement syndical a été divisé sur cette question, la confédération AFL-CIO étant plutôt contre mais certaines fédérations la soutenant. Les compagnies d'assurance pourraient être tenues complètement à l'écart si un tel système ne leur accordait aucun rôle en ce qui concerne les frais médicaux remboursés par le système public. Cette possibilité – appelée « single payer » ou « payeur unique » – a été rejetée par l'équipe du président.

Le gouvernement propose un système décentralisé, géré au niveau des Etats. Chacun serait chargé de créer des caisses régionales sur l'ensemble de son territoire. Chaque caisse aurait un conseil d'administration composé pour moitié de représentants des assurés et pour moitié de représentants des employeurs. Les caisses négocieraient des primes auprès d'assureurs. Ainsi, les primes pourraient varier d'un Etat à un autre ou d'une région à une autre à l'intérieur d'un Etat. Les Etats auraient toutefois la possibilité d'instaurer une caisse unique. Ils pourraient même écarter les compagnies d'assurance du système en remboursant les soins directement aux fournisseurs. Ainsi, s'il le souhaitait, un Etat pourrait instaurer un système « payeur unique » sur son territoire.

La proposition confère évidemment un pouvoir considérable aux Etats et l'on peut s'attendre à des différences importantes dans l'application de la réforme. Cependant, toutes les caisses régionales, ainsi que les caisses de grands groupes de salariés, devront respecter des normes fédérales concernant les soins couverts, des limites maximales aux primes, la définition de ce que paient directement les assurés... Un nouveau Conseil national de la santé (*National Health Board*), composé de sept membres nommés par le président, veillerait à ce que les normes soient respectées.

Un choix individuel du système de soins

Chaque caisse devrait offrir aux habitants de la région un choix entre au moins trois formules de système de soins.

– La formule dont la prime serait la moins chère est un HMO (*Health Maintenance Organization*). Il s'agit d'un organisme qui a son propre personnel soignant et qui fixe un prix forfaitaire à l'année, quelle que soit la consommation médicale, par opposition au paiement à l'acte. Les assurés paieraient toutefois la somme de $10 pour chaque consultation en externe.

– La formule la plus chère serait un système de paiement à l'acte, où le patient consulte les médecins de son choix. Non seulement la prime serait plus élevée, mais l'assuré devrait payer davantage de sa poche. L'assurance ne prendrait pas en charge les 200 premiers dollars de frais chaque année ; ensuite, l'assuré paierait 20 % des frais.

– Il y aurait également une formule intermédiaire – appelée PPO ou *Preferred Provider Organization* – permettant aux assurés de consulter, soit les médecins de l'organisme, à faibles frais, soit des médecins extérieurs, en payant davantage.

Dans tous les cas, les soins préventifs – dont notamment les consultations prénatales, jusqu'alors souvent inaccessibles aux nombreuses femmes non-assurées – seraient gratuits. Il y aurait une limite maximum pour les dépenses annuelles, fixée à 1500 $ pour un individu et 3000 $ pour une famille.

Le choix de formule serait individuel. Même les entreprises ou les syndicats qui créeraient leur propre caisse seraient soumis à l'obligation d'offrir aux salariés couverts un choix entre les trois types de systèmes de soins. Dans son allocution au Congrès, Bill Clinton a souligné qu'avec cette réforme, un employeur ne pourrait plus désigner les médecins auxquels ses salariés doivent s'adresser pour être remboursés. Dans un communiqué de presse, la Maison Blanche estime qu'actuellement la moitié seulement des salariés américains peuvent choisir leur médecin. Cette remarque est bien calculée sur un plan politique, car une des grandes craintes qu'ont les Américains vis-à-vis d'un système public d'assurance médicale est l'idée que les pouvoirs publics restreindraient la liberté de choix individuel. Le président a fait remarquer, à juste titre, que, dans le système actuel, l'entreprise restreint souvent le choix de ses salariés, d'autant qu'un nombre croissant d'entreprises négocie un contrat avec une HMO afin de limiter l'augmentation des primes, ce qui fait que les salariés ne peuvent pas recourir à des médecins en dehors de ceux de la HMO.

Le système conserverait un certain rôle pour les compagnies d'assurance, tout en encourageant l'adhésion des assurés à des HMO. Toutefois, l'étendue du rôle des compagnies dépendrait dans une très large mesure de la manière dont les Etats appliqueraient la réforme. Comme nous l'avons signalé plus haut, ils pourraient évincer complètement les compagnies. Ils pourraient limiter sévèrement le nombre de compagnies assurant la couverture obligatoire en ne créant qu'une seule caisse qui ne négocierait que trois contrats correspondant au choix minimal obligatoire. Ils pourraient au contraire négocier des contrats avec un grand nombre de compagnies.

Dans tous les cas, la liberté des assureurs serait beaucoup plus restreinte qu'aujourd'hui. Un assureur n'aurait plus le droit de différencier les primes des individus en fonction de leur degré de risque. Actuellement, les primes varient selon le sexe, l'âge et l'état de santé des individus. La prime serait désormais une prime de groupe, fixée en fonction du coût des soins pour l'ensemble de la population couverte par un contrat. Ainsi, les primes seraient les mêmes pour les salariés d'entreprises de taille différente, à la différence de la situation actuelle où les grandes entreprises négocient des prix plus avantageux que les petites. Finalement, un assureur n'aurait plus le droit de refuser de couvrir quelqu'un.

Malgré le caractère décentralisé du système, le gouvernement propose une simplification administrative majeure par rapport au système actuel. Il existerait un seul formulaire de remboursement de soins, utilisé à l'échelle nationale. Actuellement, les frais administratifs représentent une proportion très importante des dépenses médicales américaines. Chaque médecin ou hôpital a affaire à des dizaines ou même des centaines de types de polices d'assurance, chacune avec des formulaires et des procédures de remboursement différentes (1). Le gouvernement prévoit une réduction significative du coût des soins du fait de la simplification de l'administration.

(1) A titre d'exemple, le *Los Angeles Times* (26 septembre 1993) cite le cas d'un médecin qui dépense la moitié du chiffre d'affaires de son cabinet pour la gestion administrative.

Un financement par les employeurs, les assurés et l'Etat fédéral

L'assurance serait financée par trois sources : des cotisations patronales sur les salaires, des primes payées par les assurés et le budget fédéral. Le gouvernement prévoit des limites supérieures aux paiements, en fonction de la masse salariale pour les employeurs et en fonction des revenus pour les salariés. Si les primes dépassaient ces limites, le budget fédéral compléterait le financement.

La prime varierait en fonction des charges familiales de l'assuré. Il y aurait quatre catégories : un individu seul, un couple, une famille avec un seul parent, une famille avec deux parents.

En ce qui concerne les salariés travaillant à temps plein, l'employeur devrait verser à la caisse régionale une somme équivalente à 80 % de la prime moyenne de la région. Cette cotisation patronale serait fonction de la situation familiale de chaque salarié. Le salarié devrait compléter en fonction de la formule de soins choisie ; ainsi, le salarié – et non l'employeur – économiserait directement sur sa cotisation en choisissant une formule peu chère. D'une manière générale, les salariés paieraient environ 20 % de la prime.

Cette prise en charge à hauteur de 80 % par l'employeur peut paraître élevée à des Français qui ont l'habitude que les cotisations salariales couvrent une part plus importante du coût des frais médicaux, que ce soit pour le régime général de la Sécurité sociale ou pour des assurances complémentaires d'entreprise (des « mutuelles »). Cependant, aux Etats-Unis, jusqu'aux années 80, l'employeur finançait généralement la totalité de l'assurance médicale des salariés. Face à la montée rapide des primes, les employeurs ont souvent rompu avec la tradition au cours de la dernière décennie. Néanmoins, il est encore courant que l'employeur paie toute la prime (1). Cette pratique a ses origines dans la fiscalité : les primes payées par l'employeur sont considérées comme des charges et, en tant que telles, sont déduites du bénéfice imposable d'une entreprise, alors que les cotisations salariales sont considérées comme du salaire et sont ainsi incluses dans le revenu imposable des salariés. La réforme prévoit de poursuivre cette politique fiscale, y compris si l'employeur prend en charge plus de 80 % de la prime.

La réforme laisse aux employeurs la possibilité de faire mieux que ce qui serait exigé par la loi, soit unilatéralement, soit à travers des négociations collectives. L'employeur pourrait payer jusqu'à la totalité de la prime. Il pourrait même financer une assurance complémentaire qui prendrait en charge la part des frais non couverte par l'assurance de base. Cette marge de manœuvre permettrait aux syndicats de conserver un pouvoir en tant que négociateurs de la couverture médicale. Jusqu'alors la négociation sur l'assurance médicale est une source d'influence syndicale : les lois concernant le droit du travail confèrent aux syndicats un pouvoir important sur les compléments du salaire (retraite complémentaire, assurance médicale, congés payés, etc.). Tous ces éléments de la rémunération doivent être négociés pour des travailleurs syndiqués ; l'employeur n'a pas le droit d'instaurer un régime ou d'améliorer une couverture existante unilatéralement. Une couverture médicale fait partie du contrat stan-dard négocié.

La réforme aurait comme résultat un allégement des charges pour les entreprises qui financent déjà une couverture médicale pour leurs salariés. L'Etat fédéral prévoit de fixer une limite supérieure aux cotisations patronales en pourcentage de la masse salariale. Dans la proposition actuelle celle-ci est de 7,9 %. Cette limite représenterait une économie pour beaucoup d'employeurs, qui paient actuellement souvent plus de 10 % de la masse salariale en primes d'assurance médicale pour leurs salariés.

Les retraités entre 55 et 64 ans, trop jeunes pour être couverts par le Medicare, le régime national public pour les personnes âgées, bénéficieraient d'une prise en charge particulière par le budget fédéral. Ils devraient payer la part salariale de la prime (soit environ 20 %), mais la part patronale de 80 % serait payée par l'Etat. Cette mesure serait d'un grand secours aux employeurs qui ont réduit leurs effectifs à travers des programmes de pré-retraite. Certaines entreprises, notamment dans l'automobile, financent actuellement une assurance médicale pour un nombre important de retraités âgés de moins de 65 ans. Ces entreprises seraient obligées de prendre en charge la part salariale de la prime, mais cette obligation serait moins oné-

(1) Selon un sondage fait par le ministère du Travail en 1988, 41% des salariés assurés à travers leur emploi étaient couverts par une police financée en totalité par leur employeur (Department of Labor, *Trends in Health Benefits*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993. Tableau 8.21).

reuse que les charges qu'elles assument actuellement avec difficulté (1).

En revanche, la réforme ferait peser sur les PME des prélèvements obligatoires nouveaux dans une période où elles ont souvent à faire face à des difficultés économiques. Actuellement, beaucoup d'entre elles ne financent pas d'assurance médicale pour leurs salariés qui sont nombreux à n'avoir aucune couverture (2). Afin d'alléger ces charges nouvelles, le gouvernement prévoit une limite plus basse pour ces entreprises. Le 22 septembre, cette limite n'était pas encore définie, mais le chiffre de 3,5 % de la masse salariale a été avancé. Bill Clinton avait annoncé à ce moment-là que cet avantage serait accordé aux entreprises employant moins de 50 salariés ; le 27 octobre, la barre a été élevée aux entreprises employant moins de 75 salariés. Le complément serait financé par le budget fédéral.

Les primes que devraient financer les assurés – salariés ou non-salariés – seraient limitées en pourcentage de leurs revenus. Le 27 octobre, le président a annoncé que la limite serait de 3,9 % du revenu du ménage. L'Etat fédéral paierait le complément pour les assurés. En outre, il financerait la totalité de la prime pour les personnes dont les revenus sont en dessous de 150 % du « seuil de pauvreté ». La plupart des salariés travaillant à plein temps devraient pouvoir payer la totalité de leur part de la prime, mais cette limite jouerait pour toutes les personnes ayant de bas revenus : les salariés à temps partiel, les chômeurs, certains retraités.

Pour les salariés travaillant à temps partiel, l'employeur devrait payer au prorata des heures travaillées. Ainsi, pour quelqu'un travaillant à mi-temps, par exemple, l'employeur devrait financer 40 % de la prime moyenne, soit la moitié des 80 %. Le salarié devrait compléter, en payant non seulement les 20 % normalement à charge de l'assuré, mais aussi les 40 % restant (avec la limite en pourcentage de ses revenus).

Les chômeurs devraient payer la totalité de la prime, mais ils bénéficieraient de réductions en fonction de leurs revenus.

Les travailleurs indépendants, groupe qui souvent n'a pas d'assurance médicale actuellement, devraient payer la totalité de leur prime. Ils bénéficieraient des limites des primes accordées aux petits employeurs. Ils pourraient déduire la totalité de leur cotisations pour l'assurance médicale de leur revenu imposable, un dispositif plus généreux que la fiscalité actuelle.

Les retraités âgés de 65 ans et plus continueraient à bénéficier du Medicare, le régime national public pour les personnes âgées, qui est financé par des cotisations prélevées sur les salaires, des primes payées par les assurés et le budget de l'Etat fédéral (3).

La mise en place de la réforme

Lors de son discours du 22 septembre, le président a émis le souhait que la loi soit votée avant la fin de cette année. Dans son deuxième discours prononcé le 27 octobre, il a donné un plus long délai au Congrès, prévoyant un vote au cours de l'année 1994. La mise en place du dispositif était prévue entre le premier janvier 1995, moment où les Etats pourraient commencer à faire fonctionner le système, et le premier janvier 1997, moment où ils seraient obligés de l'avoir mis en place. Fin octobre, B. Clinton a annoncé qu'ils auraient un an de plus pour le mettre en place.

Un changement fondamental

Pour des Européens, il peut être difficile aujourd'hui de concevoir les difficultés auxquelles sont confrontés quotidiennement les Américains du fait de l'absence d'une couverture médicale obligatoire. En montrant la carte de santé, Bill Clinton a énuméré les situations où les Américains perdent actuellement toute couverture et où ils seraient couverts dans le nouveau système

> « Avec cette carte, si vous perdez votre emploi ou si vous changez d'emploi, vous êtes couvert. Si vous quittez votre emploi afin de créer une petite entreprise, vous êtes couvert. Si vous partez en pré-retraite, vous êtes couvert. Si un membre de votre famille a par malchance une maladie que les compagnies d'assurance qualifient de "condi-

(1) Le 27 octobre, B. Clinton a annoncé que les entreprises dans cette situation seraient obligées de reverser à l'Etat une partie des économies ainsi réalisées.

(2) Cf. « Les assurances médicales des salariés aux Etats-Unis : la faible couverture dans les petites entreprises », *Chronique Internationale*, nº 23, juillet 1993.

(3) Cf. « Medicare : une assurance publique dans le pays du libéralisme », *Chronique Internationale*, nº 8, janvier 1991.

tion préexistante" (1), vous être toujours couvert. Si vous tombez malade ou si un membre de votre famille tombe malade, même si la maladie est grave et peut être fatale, vous êtes couvert. Et si une compagnie d'assurance essaie de vous rayer pour quelque raison que ce soit, vous serez couvert parce qu'une telle action sera interdite par la loi. »

La mise en place de la réforme ne sera pas facile, et sera sans doute l'occasion de heurts entre administrations, assureurs, employeurs et professions médicales. Auparavant, il y aura des débats dans les deux chambres du congrès et les sénateurs modifieront sûrement la proposition. Elle représente pourtant une occasion pour les Américains d'améliorer nettement la qualité de leur vie.

L. apR.

Sources : *AFL-CIONews, Labor Notes, Los Angeles Times, New York Times*, Political and Social Processes (USIS, 1 october 1993).

Royaume-Uni

Vers une réforme des retraites d'entreprise

L'affaire Maxwell a mis en lumière de façon dramatique l'extrême faiblesse du contrôle exercé sur les régimes de retraite d'entreprise britanniques (2). La facilité avec laquelle Robert Maxwell a pu détourner l'équivalent de 4 milliards de francs accumulés dans les fonds de pension de son groupe a créé une véritable onde de choc en Grande-Bretagne. A travers le caractère spectaculaire et exceptionnel du détournement réalisé, la précarité des retraites d'entreprise est apparue à tous de manière éclatante. Au-delà des clivages partisans et des conflits d'intérêt, chacun s'est accordé sur la nécessité urgente de réformer le système.

En juin 1992, le nouveau ministre de la Sécurité sociale, Peter Lilley, a mis en place une commission indépendante chargée de réaliser un examen complet de la législation sur les retraites d'entreprise. Cette commission s'est vue confier un champ de compétence très large. Elle comprenait dix membres et était présidée par un universitaire d'Oxford, le professeur Roy Goode (professeur de droit anglais). Elle avait à l'origine un an pour remettre au ministre ses conclusions.

La commission Goode a procédé à une vaste enquête auprès du public et des intervenants concernés. En septembre 1992, elle a publié un document dans lequel sont formulées l'ensemble des questions sur lesquelles elle demandait qu'un avis soit exprimé. 81 questions précises étaient posées. Celles-ci couvraient tous les aspects liés au fonctionnement des régimes d'entreprise : garantie et protection des droits, responsabilité et pouvoir des différents acteurs (affiliés, employeurs, administrateurs, cabinets de conseil...), cadre légal et réglementaire... La commission a reçu un nombre très important de réponses – près de 1 700 – et a auditionné les représentants des principales organisations impliquées. Le succès de l'enquête et l'étendue de la tâche ont conduit à repousser de trois mois la remise du rapport. Celui-ci a été finalement remis au ministre le 30 septembre dernier et a été immédiatement rendu public.

Pourquoi une réforme ?

Le cas Maxwell n'a été finalement que le révélateur des défaillances globales du système. Les régimes d'entreprise britanniques, à la différence des régimes complémentaires français, ne sont pas fédérés au niveau national. Les engagements sont pris par l'employeur et sont assurés au niveau de l'entreprise par un fonds de pension, c'est-à-dire une caisse séparée de l'entreprise qui reçoit et investit les sommes destinées à payer les retraites des salariés affiliés au régime. L'existence de ces fonds de pension soulève toute une série de questions.

Tout d'abord, l'importance elle-même du fonds pose problème. Les cotisations versées étant capitalisées et non redistribuées immédiatement, le fonds tend à prendre au fil du temps une valeur considérable. Il n'est pas rare que celle-ci devienne supérieure à la valeur de l'entreprise elle-même. Les sommes ainsi

(1) Les compagnies d'assurance appellent « condition préexistante » un problème de santé d'un client qui daterait d'avant la souscription d'une police d'assurance médicale. Les compagnies refusent couramment de rembourser les frais de soins dans ces conditions.

(2) Cf. « Royaume-Uni: affaire Maxwell et pensions de retraite », *Chronique internationale*, nº 14, janvier 1992 et « Retraites d'entreprise : suites de l'affaire Maxwell », *Chronique internationale*, nº 17, juillet 1992.

accumulées constituent une tentation évidente, surtout en période de récession. Le scandale Maxwell en a donné une illustration frappante, mais de nombreux cas moins spectaculaires d'entreprises qui ont utilisé leur fonds de pension pour faire face à des difficultés se sont également produits au cours des dernières années.

Le niveau du fonds par rapport aux engagements pris pose également problème. La question est là celle de l'adéquation entre les droits délivrés et la valeur du fonds destiné à les couvrir. La plupart des affiliés britanniques appartiennent en effet à des régimes à prestations définies, c'est-à-dire des régimes qui s'engagent à payer des pensions selon un mode de calcul fixé à l'avance (en général, 1/60e du dernier salaire par année de présence dans l'entreprise). Autrement dit, dans ce type de régime, ce n'est pas la valeur du fonds qui détermine le montant de la pension, mais le mode de calcul retenu pour celle-ci. Un niveau théorique du fonds est calculé en fonction de l'objectif visé. Dans la réalité, le niveau du fonds fluctue en fonction de celui des cotisations versées et du revenu des investissements. Par rapport au niveau théorique souhaitable, les fonds tendent ainsi à être, soit déficitaires, soit excédentaires. Déficits et excédents sont fortement dépendants des rendements obtenus sur les marchés financiers. Ces derniers ayant été extrêmement favorables au cours des années 80, beaucoup de fonds tendent actuellement à être excédentaires. Le problème est de savoir que faire de ces excédents.

La question est au cœur du débat actuel et constitue l'un des éléments majeurs de la réforme à venir. Deux conceptions s'affrontent. Celle des employeurs qui considèrent que les fonds de pension leur appartiennent et qu'ils peuvent donc décider seuls de leur utilisation ; celle des salariés qui mettent en avant que les sommes collectées sont du salaire différé leur revenant de droit. La législation en vigueur ne permet pas de trancher. Dans les faits, les employeurs sont maîtres de la décision dans la mesure où ils contrôlent les fonds. Ils ont dans leur grande majorité profité des excédents pour suspendre purement et simplement leurs propres contributions aux régimes. Les représentants des salariés font valoir que les excédents devraient plutôt être utilisés pour améliorer les prestations, en particulier la protection contre l'inflation qui est très rarement garantie.

Certains considèrent également qu'il serait judicieux de se prémunir contre un retournement sur les marchés financiers qui ont connu une décennie exceptionnelle. Après une période faste où les fonds de pension ont été excédentaires, il est tout à fait envisageable qu'ils deviennent rapidement déficitaires. Ce qui était largement le cas dans les années 70. Se posera alors la question de savoir comment couvrir ces déficits. Actuellement, aucune norme de solvabilité minimale n'est imposée : le montant des sommes capitalisées peut être très sensiblement inférieur aux engagements pris. Le risque couru par les affiliés est que, en cas de liquidation du régime, le fonds ne soit pas suffisant pour assurer les prestations correspondant aux droits acquis.

Le problème relatif aux excédents et aux déficits renvoie plus globalement à celui du contrôle des fonds et des modalités des prises de décision. Là aussi l'affaire Maxwell n'a fait que révéler la pratique générale. Les fonds de pension sont contrôlés en Grande-Bretagne presque exclusivement par les employeurs ; on est très loin de la logique paritaire en vigueur en France. Il s'agit d'un des points principaux sur lequel la commission Goode devait s'interroger et proposer des recommandations.

D'une manière générale, cette question illustre combien la voie de la réforme est étroite. Toute la difficulté réside dans le fait qu'il s'agit de mieux protéger les affiliés et les bénéficiaires sans remettre en cause l'incitation des employeurs à créer et financer un régime maison. Le risque étant que les employeurs se désengagent ou mettent en place des dispositifs moins favorables aux salariés.

La voie étroite de la réforme

Le système de retraite d'entreprise britannique s'appuie sur la libre initiative des employeurs. Ceux-ci ont toute latitude pour instaurer ou non un régime et décider de le supprimer quand ils le désirent. La gageure pour le réformateur est de ne pas détruire l'intérêt que les employeurs trouvent à mettre en place un régime, tout en assurant la protection des droits des affiliés et des retraités.

Dans le cadre de cette contrainte, la commission Goode a choisi une ligne très modérée. Les 218 recommandations formulées par le rapport ne représentent pas une réelle remise en cause des dispositions en vigueur. Les principaux changements proposés consistent à instaurer une autorité de contrôle, à assurer une représentation minimale des affiliés dans les conseils d'administration des régimes et à améliorer la pérennité des droits acquis. Indépendamment même de la modestie de la réforme proposée, sa teneur illustre,

en creux, la fragilité actuelle de la protection des salariés affiliés à un régime d'entreprise.

Une des propositions majeures du rapport Goode est de mettre en place une autorité de contrôle. Il s'agirait d'un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement, un « régulateur des pensions » (*Pensions Regulator*), qui serait assisté par un comité consultatif. Ce « régulateur » serait investi de l'entière responsabilité du contrôle des régimes et devrait s'assurer que ceux-ci respectent la réglementation en vigueur. Cette proposition renvoie au fait que les régimes d'entreprise, qui prennent pourtant des engagements à long terme importants et brassent des sommes énormes, ne sont actuellement soumis qu'à des procédures de contrôle extrêmement limitées et qui répondent essentiellement à des considérations d'ordre fiscal.

Une deuxième proposition importante consiste à assurer la représentation des affiliés dans les conseils d'administration des régimes. Le rapport distingue là les deux grands types de régimes : ceux à prestations définies et ceux à cotisations définies. Dans les premiers, on l'a vu, les engagements pris concernent les prestations dont le mode de calcul est déterminé à l'avance. Dans les seconds, les engagements s'appliquent aux cotisations, dont les modalités de versement sont fixées, sans aucune garantie sur les prestations ; celles-ci sont uniquement fonction du cumul des cotisations versées et du rendement sur les placements. Dans les régimes à prestations définies, le rapport Goode propose que les affiliés actifs puissent désigner au moins un tiers des administrateurs, les autres étant nommés par l'employeur. Dans le cas des régimes à cotisations définies, les affiliés actifs devraient pouvoir désigner au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration.

Cette distinction découle de l'engagement différencié de l'employeur et des affiliés dans les deux types de régimes. Dans les régimes à prestations définies, l'employeur s'engage à payer des prestations d'un montant prédéterminé ; si les fonds accumulés ne sont pas suffisants le moment venu, il devra compléter le financement des prestations promises. En revanche, dans les régimes à cotisations définies, l'engagement de l'employeur se limite au versement des cotisations prévues ; les affiliés prennent le risque que, placées sur le marché des capitaux, ces cotisations ne produisent pas des prestations d'un niveau suffisant. La commission Goode a considéré que cette différence d'engagement devait se traduire en termes de représentation à l'intérieur du conseil d'administration.

Du point de vue de la représentation des affiliés, le rapport prévoit en outre un seuil de déclenchement pour l'application des dispositions précédentes. Celles-ci ne concerneraient en effet que les régimes couvrant au moins cinquante personnes, salariés en activité affiliés au régime et bénéficiaires percevant des prestations. La commission recommande par ailleurs que, avec l'accord de l'employeur, les affiliés aient la possibilité de désigner comme administrateur une personne qui ne soit pas elle-même affiliée au régime, un représentant syndical par exemple.

Parallèlement à l'établissement d'une autorité de contrôle et aux dispositions relatives à la représentation des affiliés, le rapport propose toute une série de mesures visant à améliorer la pérennité des droits délivrés par les régimes. Celles-ci illustrent bien l'étendue des carences actuelles en la matière. Le rapport recommande ainsi qu'il ne soit plus possible de remettre en cause des prestations correspondant à des droits déjà acquis, sauf dans des cas exceptionnels et après accord de l'autorité de contrôle. Autrement dit, en règle générale, l'employeur ne pourrait plus revenir sur le niveau des prestations qu'il s'est engagé à payer pour les services passés ; il conserverait toutefois la possibilité de réduire celles correspondant aux services futurs.

Le rapport propose également d'améliorer la protection des affiliés en renforçant sensiblement les procédures de contrôle appliquées aux régimes. Celles-ci seraient assurées par la nouvelle autorité de contrôle, ainsi que par le commissaire aux comptes et l'actuaire du régime. La commission prévoit en outre de limiter les possibilités pour l'employeur de récupérer les excédents : le retour de fonds vers l'entreprise ne devrait plus être possible qu'après accord du « régulateur ».

Un des points essentiels parmi les recommandations du rapport concerne l'introduction d'une norme de solvabilité minimale. Aujourd'hui, il existe une norme de solvabilité *maximale* ; elle est imposée par le fisc pour éviter que les régimes profitent, en surfinançant leurs engagements, des avantages fiscaux accordés par l'administration. En revanche, aucun critère de solvabilité minimale des régimes n'est prévu. La commission Goode propose qu'une tranche de solvabilité soit introduite entre un plancher de 90 % et la norme de 100 %. Chaque régime serait tenu de fournir un certificat annuel de solvabilité délivré par un actuaire. Les fonds passant en-dessous du plancher de 90 % devraient être immédiatement alimentés de telle sorte qu'ils reviennent dans les trois mois à hauteur de

celui-ci. Les fonds situés dans la tranche de 90 % à 100 % auraient à mettre en œuvre un plan de financement leur permettant d'atteindre dans les trois ans le niveau normal de solvabilité de 100 %.

Cette question apparemment simple de la solvabilité des régimes mérite un petit développement ; elle soulève en effet un problème technique crucial, celui du mode d'évaluation. Le rapport propose d'évaluer la solvabilité en fonction de la capacité du régime à faire face à ses engagements s'il advenait qu'il soit supprimé. Ce mode de calcul est très restrictif. En se plaçant dans l'hypothèse de la liquidation du régime, il ne tient compte que des engagements correspondant aux droits acquis à l'instant, alors que les engagements réellement pris par le régime s'inscrivent dans la durée (1). En outre, la commission ne fait aucune recommandation concernant les méthodes et les hypothèses actuarielles utilisées ; elle constate qu'il y a actuellement un manque de cohérence en la matière et confie à la profession des actuaires le soin d'améliorer la situation.

Autre proposition majeure : le rapport recommande la création d'un dispositif d'indemnisation. La question soulevée là est celle du déficit constaté dans le fonds de pension en cas d'insolvabilité de l'employeur. Actuellement, comme l'a illustré l'affaire Maxwell, rien n'est prévu : le fonds de pension est censé garantir les engagements pris, mais lorsqu'il s'avère insuffisant et que l'employeur est dans l'impossibilité de compléter le financement, les prestations et les droits délivrés sont réduits ou, à l'extrême, le paiement des pensions est purement et simplement suspendu. La réponse de la commission est là encore très restrictive : elle propose la mise en place d'un mécanisme qui permette d'indemniser les affiliés et les retraités, mais uniquement en cas de vol, d'escroquerie ou de détournement de fonds. Elle a exclu la possibilité que la protection s'étende aux erreurs de gestion et à la faiblesse du rendement des capitaux investis. Le dispositif serait financé par l'ensemble des régimes en proportion de leurs engagements (calculés sur la base de la norme de solvabilité minimale). Un comité indépendant déciderait, au coup par coup, si le dispositif est susceptible de se déclencher ou non. Le montant lui-même de l'indemnisation serait limité à la plus faible des deux valeurs suivantes : 90 % de la valeur des actifs détournés ou 90 % du montant du déficit du fonds.

Par ailleurs, dans les propositions clés qu'il met en avant, le rapport réaffirme la liberté d'initiative de l'employeur. Celui-ci doit notamment rester libre de fermer le régime aux nouveaux embauchés ou de le supprimer complètement, d'accepter ou de refuser l'augmentation des prestations, de réduire ou d'arrêter ses cotisations (dans le cadre du respect des normes de solvabilité minimale).

Réactions et perspectives

Les premières réactions à ces propositions sont plutôt favorables du côté des employeurs et des professionnels de la retraite d'entreprise (*pensions industry*). Ces derniers, notamment, étaient très inquiets des effets désincitatifs possibles des recommandations de la commission Goode. Ils se sont dans l'ensemble montré soulagés par la teneur du rapport. Le fait que le dispositif d'indemnisation prévu soit limité aux cas d'escroquerie et de détournement de fonds a même suscité une certaine surprise. La seule réelle préoccupation exprimée par les professionnels du secteur concerne la norme de solvabilité minimale ; beaucoup craignent qu'une telle disposition ait des conséquences négatives sur les stratégies d'investissement des fonds.

Ces derniers sont aujourd'hui massivement investis en actions (qui représentent en moyenne près de 80 % de leurs actifs) et obtiennent depuis plusieurs années des rendements très élevés. Cette capacité de privilégier des actifs potentiellement rémunérateurs sur le long terme, mais susceptibles de connaître des fluctuations importantes sur le court-moyen terme, pourrait être remise en cause par l'adoption d'un seuil de solvabilité minimale. Dans des circonstances telles que le krach boursier d'octobre 1987, où les actions ont subitement perdu près de 30 % de leur valeur sur le marché, beaucoup de fonds passeraient instantanément sous le seuil de solvabilité et devraient donc

(1) Sans entrer dans le détail des techniques actuarielles, il est important de voir que la solvabilité peut être appréhendée, soit en fonction des engagements concernant les services passés, soit en fonction des engagements en cours. La différence est de taille, en particulier pour les régimes, comme les régimes britanniques, où les prestations sont calculées à partir du dernier salaire. Les engagements correspondant aux services passés, ou engagements en cas de liquidation, sont en effet calculés par rapport au salaire actuel, alors que les engagements en cours, ou engagements réels, tiennent compte du salaire de fin de carrière qui constitue la référence à partir de laquelle il est prévu de calculer la pension. Compte tenu des évolutions de salaire sur une période de 10 à 20 ans, les engagements réels des régimes sont très sensiblement supérieurs à leurs engagements en cas de liquidation.

être réalimentés. Ce risque pourrait inciter les responsables des fonds à adopter des politiques d'investissement plus prudentes et, corrélativement, moins rémunératrices sur le long terme. Le coût du financement des régimes en serait augmenté d'autant.

Du côté des employeurs, le rapport a dans l'ensemble été bien accueilli. Le sentiment général, exprimé par la confédération patronale (*Confederation of British Industry*), est que les recommandations de la commission ne remettent pas réellement en cause le pouvoir des employeurs sur les régimes. En revanche, du côté syndical, la déception est évidente, en particulier sur deux points : la question de l'utilisation des excédents et celle de la représentation des affiliés. Sur le premier point, le rapport tranche en faveur de la position patronale : il reconnaît de fait que les excédents appartiennent à l'employeur. Sur le second, les syndicats n'ont pas non plus obtenu satisfaction : ils demandaient que les affiliés puissent désigner au moins la moitié des administrateurs dans les régimes à prestations définies ; la commission n'en prévoit qu'un tiers. D'une manière générale, le sentiment qui prévaut dans le mouvement syndical est que la mise en œuvre des recommandations du rapport Goode n'est pas vraiment susceptible de résoudre les problèmes posés par les retraites d'entreprise, lesquels avaient conduit à la création de la commission. Bryn Davies, directeur de Union Pension Services, considère ainsi que, même si toutes les propositions contenues dans le rapport avaient été appliquées, bien peu de choses auraient empêché R. Maxwell de se saisir des fonds comme il l'a fait.

Dans l'ensemble, la presse a également exprimé un certain scepticisme face à la timidité des recommandations de la commission. Plusieurs commentateurs se sont même étonnés que l'on ne soit pas allé plus loin dans les propositions de réforme. En fait, la commission était très largement composée de professionnels des retraites d'entreprise, autrement dit d'intervenants globalement favorables au système actuel, et, sur ses dix membres, un seul représentait les affiliés. Deux points ont par exemple donné lieu à de vifs débats en son sein. Le premier concernait l'étendue de la couverture assurée par le dispositif d'indemnisation ; le second, l'amélioration de la garantie des droits contre l'inflation. La commission a chaque fois tranché dans le sens le moins favorable du point de vue des affiliés, en limitant l'indemnisation aux cas de détournement de fonds et en ne proposant aucune nouvelle disposition en matière de revalorisation des droits et des pensions.

Par ailleurs, au-delà de la question du rapport de force à l'intérieur de la commission, celle-ci avait à tenir compte du fait que le gouvernement conservateur n'est pas particulièrement favorable aux régimes d'entreprise et aux fonds de pension. Ce point n'est pas toujours bien perçu en France où l'image que l'on a de la capitalisation conduit à supposer que les conservateurs y sont naturellement attachés, quelle qu'en soit la forme. En réalité, dans la logique libérale défendue par des conservateurs comme Margaret Thatcher ou l'actuel ministre de la Sécurité sociale, Peter Lilley (un des derniers thatchérien du gouvernement Major), la préparation financière de la retraite ne doit pas relever de la responsabilité de l'Etat et des entreprises, mais de l'individu lui-même : de sa libre décision et de son comportement prévoyant. Cette conception a conduit le gouvernement Thatcher à introduire en 1988 des plans individuels de retraite et à en favoriser le développement. Ce sont ces dispositifs qui font appel à la responsabilité individuelle auxquels les conservateurs sont favorables ; les régimes d'entreprise et les fonds de pension ne suscitent pas particulièrement leur enthousiasme dans la mesure où ils s'inscrivent dans un cadre collectif.

A cette opposition de principe de la part du gouvernement, il faut également ajouter que les conservateurs cherchent, globalement, à restreindre l'intervention de l'Etat en matière de réglementation et à privilégier les procédures d'autoréglementation. Etant donné ce contexte général, on peut considérer que la commission a présenté le projet de réforme allant à la limite de ce que le gouvernement est susceptible d'accepter et qu'il n'est même pas sûr qu'il aille jusque-là. C'est en tout cas l'analyse que fait Sue Ward, seul membre de la commission proche du mouvement syndical.

Quoi qu'il en soit, le rapport Goode n'a fait que jeter les bases de la réforme à venir. A partir de là, le processus législatif devrait se développer sous sa forme habituelle au Royaume-Uni. La prochaine étape consistera, probablement dans les mois qui viennent, en la publication par le gouvernement d'un « livre vert », c'est-à-dire d'un document servant de base à la discussion. Au cours du premier semestre 1994, le gouvernement devrait faire, dans un « livre blanc », ses propositions concernant la nouvelle législation ; celles-ci pourraient reprendre les propositions de la commission Goode ou du moins s'en inspirer. Elles seraient ensuite discutées au cours de la session 1994-1995 ; ce qui permettrait d'envisager le vote d'une loi-cadre en mai-juin 1995. Les dispositions

complémentaires seraient précisées au cours des sessions parlementaires suivantes, en 1996 et 1997. Les Britanniques devraient alors disposer, si le calendrier qui vient d'être esquissé est respecté, d'une nouvelle législation sur les retraites d'entreprise.

Ce processus de réforme enclenché au Royaume-Uni à la suite de l'affaire Maxwell soulève, d'une manière générale, la question de la viabilité à long terme des régimes de retraite d'entreprise. Le projet de mise en place d'un dispositif national de mutualisation entre les régimes en cas d'insolvabilité invite notamment à s'interroger sur la capacité des entreprises d'assurer la pérennité des engagements concernant la retraite, autrement dit d'assurer un flux de rémunération se substituant au salaire sur une période d'une vingtaine d'années. La logique et l'horizon temporel de l'entreprise sont-ils compatibles avec la logique et l'horizon temporel d'un régime de retraite ? Et si oui dans quelles conditions ? A défaut de fournir des réponses définitives à ces questions, l'exemple britannique montre en tout cas de façon empirique les difficultés du problème.

E.R.

Sources : *Pension Law Reform, Summary of the Report of the Pension Law Review Committee*. London : HMSO, 1993.
Réunion de presse organisée à Paris par l'Observatoire des retraites, le 11 octobre 1993, avec Sue Ward et Bryn Davies.
Commentaires du rapport Goode publiés par les cabinets de conseil en retraite d'entreprise.
Presse britannique (*Financial Times*, *the Economist*...).

Russie

La protection sociale entre deux systèmes (1)

Le système de protection sociale russe est en cours de refonte depuis 1990, mais trois ans plus tard, rien ne semble encore définitivement fixé, et bien des questions demeurent sans réponse. On ignore en particulier quelle est actuellement l'étendue de la couverture sociale, aucun système d'immatriculation n'ayant encore été mis en place. S'applique-t-elle à tous les salariés des nouvelles entreprises privées, des sociétés à capital mixte, aux petits exploitants agricoles devenus indépendants ? Il est probable que non, dans la mesure où une partie de ces emplois n'est pas déclarée et où le principe d'assurance volontaire n'est pas encore entré dans les mœurs. Par ailleurs, on ne sait plus rien depuis 1990 du budget social de la nation, ni de la part des prestations sociales dans les revenus des ménages. Enfin, la configuration même du nouveau système est encore à l'état d'ébauche, sa philosophie étant toujours l'objet de débats contradictoires dans l'opinion publique, mais aussi parmi les dirigeants russes. Et si les principales lois ont été adoptées, dans tous les domaines, nombre de textes d'application sont encore à élaborer, tandis que d'autres sont à amender pour tenir compte d'une évolution qui échappe à toutes les prévisions. Cet article se limite donc à un état des lieux à l'automne 1993 qui peut néanmoins contenir des éléments erronés et caducs tant la législation est actuellement mouvante.

Organisation et financement

L'organisation et le financement du système ont été profondément bouleversés par rapport au modèle en vigueur sous le régime soviétique, mais sans que l'on puisse aujourd'hui rejeter l'éventualité de nouvelles évolutions. Auparavant centralisé et unifié, il a été divisé en plusieurs fonds, qui s'apparentent aux caisses du régime général français. Deux de ceux-ci ont été créés en 1990 (pensions et assurances sociales), le fonds de l'emploi en 1991 et le fonds d'assurance-maladie en février 1993. Or, leur contrôle fait l'objet, depuis l'éclatement de l'URSS, de conflits très vifs entre les différentes institutions du pays, le fonds de pensions, qui draine des sommes énormes, en étant le point de fixation. A sa création, il a été placé sous la tutelle du parlement, le ministère de la Protection sociale étant, quant à lui, chargé de définir la politique à mener dans ce secteur. L'exécutif s'est rapidement montré peu satisfait de cette répartition des tâches et a engagé avec le législatif pour le contrôle de ce fonds une lutte ouverte qui a perduré jusqu'à la dissolution du parlement le 21 septembre, Boris Eltsine ayant décrété dès le lendemain qu'il serait désormais supervisé par le gouvernement.

A ces affrontements, qui se sont doublés, dans un certain nombre de cas, de conflits entre différentes administrations sur leurs compétences respectives,

(1) Cet article est publié également dans *Courrier des Pays de l'Est*, nº 383, 1993.

mal définies au départ, s'ajoute la rébellion de quelques républiques et régions appartenant à la Fédération de Russie qui revendiquent une totale autonomie budgétaire et se disent prêtes à constituer leur propre système de protection sociale. Elles sont, en outre, imitées par certains salariés parmi les mieux lotis, comme ceux des industries pétrolière, gazière et houillère de Sibérie occidentale, qui envisagent sérieusement de se constituer un régime spécifique de retraites.

Le financement de la protection sociale a connu, lui aussi, un changement majeur avec le désengagement du budget de l'Etat ; ce dernier n'aurait plus contribué aux dépenses sociales en 1991 que pour 3 ou 4 %. Désormais la quasi-totalité de l'effort social incombe aux entreprises. Certes, dans la mesure où un grand nombre d'entre elles sont encore publiques et continuent à recevoir, sur ordre de la Banque centrale et quelle que soit leur rentabilité, des crédits bonifiés qui ressemblent à s'y méprendre à des subventions budgétaires, le retrait de l'Etat apparaît encore tout théorique. Mais rappelons que la plupart d'entre elles sont destinées à être privatisées, ce processus étant déjà en cours pour certaines.

Les entreprises sont tenues de verser au total 39 % de leur masse salariale sous forme de cotisations sociales, dont 28 % pour les pensions, 3,6 % pour l'assurance-maladie, 5,4 % pour les assurances sociales et 2 % pour le chômage. S'y ajoutent des cotisations au titre de l'aide sociale, dont le taux est fixé par les républiques et régions de la Fédération et qui varient probablement dans de fortes proportions selon les cas. Il semble, par ailleurs, que la masse salariale soit elle-même une grandeur assez élastique d'une entreprise à l'autre : elle inclut ou non tout ou partie des primes ; elle se gonfle et se rétrécit, en outre, en fonction des coups d'accordéon subis par l'activité de l'entreprise qui met une partie de son personnel en congé sans solde pour le reprendre ensuite ou qui réduit la durée légale de travail pour la rétablir quelques mois plus tard.

D'après certaines estimations non vérifiables, un tiers environ des entreprises, en situation quasi-permanente d'insolvabilité, ne verseraient pas leurs cotisations sociales ou le feraient avec beaucoup de retard, le système de pénalités mis en place s'avérant de peu d'efficacité contre les récalcitrants. En outre, comme nous l'avons vu plus haut, une proportion impossible à déterminer de salariés ne serait pas déclarée.

Une innovation majeure a été introduite dans le cadre de la réforme du système de financement : les salariés sont désormais appelés à contribuer personnellement à leur protection contre les « risques » de l'existence. Néanmoins, cette contribution demeure, pour le moment, purement symbolique puisqu'elle est égale à 1 % du salaire et est limitée au financement des pensions.

L'introduction d'allocations de chômage mise à part, on observe, en revanche, peu de changements dans la nature et les modes d'attribution des prestations en espèces par rapport au régime qui existait du temps de l'URSS. Les conditions d'éligibilité demeurent relativement souples : une personne qui n'a jamais travaillé peut, dans les faits, prétendre à des indemnités de chômage ; les retraités ont le droit de poursuivre une activité salariée tout en recevant la totalité de leur pension ; les prestations familiales ne sont pas soumises à des conditions de ressources, etc. Mais ce régime favorable a pour contrepartie des prestations d'un montant très faible, notamment si on le compare au salaire moyen qui, dans le contexte actuel d'hyperinflation, permet tout juste de vivre. Bien plus, les revalorisations de ces prestations, qui interviennent périodiquement, sont toujours versées avec un grand retard, qui peut atteindre de deux à trois mois, par rapport à leur date d'attribution, les services gestionnaires ne parvenant pas, faute de moyens informatiques principalement, à faire face à ce surcroît de travail. Aux taux actuels de l'inflation, elles sont donc quasiment annulées avant même d'être perçues par leurs bénéficiaires.

Vieillesse, invalidité et perte du soutien de famille

Le nombre des pensionnés s'élève actuellement à 35 millions, dont 28 millions de retraités, 4 millions de handicapés et 3 millions d'ayants droit à une pension de survivant.

Les pensions de vieillesse

L'âge de la retraite est resté fixé, comme au temps de l'Union Soviétique, à 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, et peut être anticipé dans certaines professions. Par ailleurs, pour percevoir une pension à taux plein, il faut justifier d'une ancienneté de 25 ans pour les hommes et de 20 ans pour les femmes. Les salariés qui ont travaillé moins de cinq ans et les inactifs ont droit, quant à eux, à une pension sociale. D'un montant très faible puisqu'elle

est égale aux deux-tiers de la pension minimum, sa mise en liquidation, en outre, n'interviendra qu'à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes.

Le montant de la pension représente 55 % du salaire (1) des deux dernières années d'activité ou d'une période au choix de cinq années consécutives, la pension étant majorée de 1 % pour toute année supplémentaire par rapport à l'ancienneté requise dans la limite cependant de 75 % du salaire antérieur. Or, nombreux sont les retraités à présenter ce cas de figure puisqu'en 1991 la durée moyenne d'activité tournait autour de 40-42 ans (2). En outre, ils ont le droit de continuer à travailler tout en percevant la totalité de leur pension et ils seraient actuellement de 5 à 7 millions (soit 17,8 % à 25 %) à cumuler ainsi salaire et pension. Cet avantage, qui permet de compenser l'insuffisance de la prestation, pourrait cependant ne pas être maintenu, notamment si le chômage venait à prendre les proportions catastrophiques que l'on prévoit.

Comme dans le système antérieur, il existe un minimum et un maximum, l'écart allant de 1 à 3. Au début de 1992, après la libération des prix, qui s'est accompagnée d'une déréglementation des salaires, la quasi-totalité des pensionnés ne touchaient plus que le minimum, étant donné le mode de calcul utilisé. Aussi, à partir de mai 1992, de nouvelles règles ont-elles été introduites pour réajuster l'assiette au moyen de différents coefficients, une opération dont la réalisation a, du reste, demandé énormément de temps. Par ailleurs, le parlement a relevé à plusieurs reprises, mais de façon assez aléatoire, la pension minimum, tout en votant de temps à autre des indemnités monétaires compensatrices des hausses de prix. Ces pis-aller, qui avaient néanmoins permis de ramener, en septembre 1992, la proportion de retraités recevant la pension minimum à 43 % – sans que l'on sache d'ailleurs combien parmi eux poursuivaient une activité salariée –, ne pouvaient constituer une solution durable. En octobre 1992, après des mois de discussions sur l'opportunité dans la période actuelle d'une mesure au caractère éminemment inflationniste, le parlement adoptait une loi instaurant, à partir du 1er février 1993, une indexation trimestrielle des pensions sur l'évolution des prix.

Le système des pensions complémentaires, créé en 1988 dans le cadre du Comité d'Etat des assurances de l'URSS, a été supprimé, le remboursement des premiers versements effectués ayant commencé le 1er novembre 1992. Il s'est, en effet, avéré si coûteux, même s'il bénéficiait de contributions budgétaires, que les adhésions sont restées l'exception : au 1er novembre 1992, 233 000 polices seulement avaient été souscrites pour un montant total de 130 millions de roubles. La création de fonds privés de retraites complémentaires par capitalisation a été autorisée et, vers l'été 1993, on en aurait dénombré une centaine. Mais l'absence de cadre juridique et réglementaire, le taux très élevé de l'inflation ne plaident pas en faveur du développement d'une telle formule et on ignore d'ailleurs quelle activité réelle exercent actuellement les organismes existants.

Les pensions d'invalidité

Si l'invalidité est d'origine professionnelle, aucune condition n'est exigée pour l'ouverture des droits à pension. Si tel n'est pas le cas, le postulant devra justifier d'une certaine ancienneté, le nombre d'années requis augmentant avec l'âge.

Le montant de la pension dépend du degré d'incapacité :

- capacité de travail limitée (groupe 3) : 30 % du salaire des deux dernières années ;
- incapacité totale de travailler (groupe 2) : 75 % ;
- incapacité de travailler et perte partielle ou totale d'autonomie (groupe 1) : 75 %, plus un supplément équivalant aux deux-tiers de la pension minimum.

Les pensions de survivant

Comme dans l'ancienne législation soviétique, le cercle des bénéficiaires est très large puisqu'il englobe, outre le conjoint, les enfants, les beaux-enfants, les frères et sœurs, ainsi que les parents et les grands-parents, quand ils étaient à charge du défunt. Le montant de la pension est calculé de la même façon que la pension d'invalidité du groupe 3.

(1) L'assiette utilisée prend en compte la totalité du salaire et de ses suppléments.

(2) Cécile Lefèvre, « Systèmes de retraite en Fédération de Russie », contribution au 52e Congrès de l'Association française de Science économique, septembre 1993.

Santé et maternité

La fonction santé a été partagée entre deux fonds, l'un étant chargé du financement des soins et l'autre de celui des prestations en espèces. Le principe de la gratuité des soins, de moins en moins observé au cours de ces dernières années, a été abandonné, ne subsistant plus que pour protéger certaines catégories de population vulnérables et lutter contre quelques grands fléaux. En effet, aux termes de la loi entrée en vigueur au 1er janvier 1993, les budgets locaux, qui reçoivent la majeure partie de la cotisation maladie (3,4 % sur 3,6 %), doivent prendre en charge les frais de santé des retraités, des handicapés et des chômeurs ; par ailleurs, la tuberculose et quelques autres infections, le cancer, le SIDA, les maladies psychiatriques, la toxicomanie, ainsi que le suivi médical de la mère et de l'enfant feront l'objet d'une couverture minimum de soins gratuits à l'usage de tous, cette fois. Quant aux salariés, ils devront s'en remettre aux bons soins de leur entreprise, qui souscrira une police à leur nom auprès d'une compagnie d'assurances, cette dernière étant liée contractuellement avec des établissements de médecine ambulatoire et des hôpitaux. Pour le moment, le nouveau système de santé se limite à quelques expériences menées dans un cadre géographique restreint, son rodage pouvant s'étaler, selon les responsables, sur cinq à huit ans.

Le fonds d'assurances sociales (1), de son côté, finance les prestations servies en cas de maladie non professionnelle et de maternité. La signature d'un contrat de travail suffit à elle seule à ouvrir droit aux prestations, aucune condition de durée d'activité n'étant requise. Si l'accident ou la maladie a un lien quelconque avec le travail exercé, la prestation est entièrement à la charge de l'employeur et elle équivaudra à 100 % du salaire précédent. Si, au contraire, ils ne sont pas d'origine professionnelle, l'indemnité versée en remplacement du salaire est proportionnelle à l'ancienneté : 100 % pour une période d'activité supérieure à huit ans, ce taux plein étant également appliqué, quelle que soit leur ancienneté, aux parents de trois enfants et plus de moins de dix-huit ans, aux invalides de la Seconde Guerre et aux victimes de Tchernobyl ; 80 % pour une ancienneté comprise entre cinq et huit ans et 60 % dans tous les autres cas. Ces prestations sont généralement versées jusqu'à guérison complète ou attribution d'une pension d'invalidité.

Les indemnités de maternité sont servies pendant 126 jours (180 jours dans certains cas) aux femmes salariées, leur montant représentant 100 % du salaire antérieur, quelle que soit l'ancienneté. En outre, toutes les femmes, cette fois, ont droit à une allocation de naissance, forfaitaire et égale à trois fois le salaire minimum.

Chômage

La reconnaissance officielle du chômage étant très récente – 1990 dans le cadre de l'URSS –, sa couverture demeure encore relativement rudimentaire. Certes, la définition du chômeur correspond *grosso modo* à celle retenue par le BIT : être apte au travail, s'être inscrit auprès d'une agence pour l'emploi, ne percevoir aucun salaire et faire la preuve que l'on recherche un travail. A cet égard, ceux qui ont déjà exercé une activité salariée peuvent faire valoir certaines prétentions (de niveau de salaire, de qualification), au contraire des primo-demandeurs qui ne bénéficieront pas du statut de chômeur en cas de refus successifs de deux offres d'emploi. Dans les faits, le chômage officiel étant encore extrêmement bas et le fonds de l'emploi excédentaire, la réalisation de l'ensemble de ces conditions est rarement exigée. Ce régime légal souffre d'ailleurs quelques exceptions : les migrants venus d'autres Etats issus de l'URSS, de nationalité non russe, doivent attendre six mois avant d'avoir droit au chômage ; quant aux militaires démobilisés qui ne sont pas encore parvenus à se réinsérer dans la vie civile, ils bénéficient d'indemnités mensuelles intégralement prises en charge par le budget de l'Etat.

La couverture du chômage a une durée maximum de quinze mois. Le préavis de licenciement est de deux mois, pendant lesquels le travailleur reçoit de son employeur l'intégralité de son salaire antérieur, cette période pouvant, dans certains cas, être prolongée d'un mois. Commence ensuite le chômage proprement dit dont l'indemnisation est dégressive et dont le taux plein est réservé à ceux qui peuvent justifier d'une activité de douze semaines au cours de l'année écoulée. Pendant les trois premiers mois, les allocations équivalent à 75 % du salaire perçu au cours des deux derniers mois d'activité, puis à 60 % les quatre mois suivants et à 45 % les cinq derniers mois. Ceux qui ont travaillé moins de douze semaines

(1) Ce fonds est géré par la Fédération des syndicats indépendants de Russie qui a succédé au Conseil central des syndicats de l'URSS. Mais le principe selon lequel le montant des indemnités maladie dépendait de l'adhésion au syndicat a été supprimé.

ou pas du tout recevront pendant un an une indemnité égale au salaire minimum. Enfin, si le demandeur d'emploi suit un stage de formation, il a droit, durant toute la durée de celui-ci, à une allocation correspondant à 75 % de ses deux derniers salaires ou, s'il ne peut justifier d'une activité salariée suffisante, au montant des bourses versées aux étudiants du cycle d'enseignement concerné.

Bien que majorées de 10 % pour chaque personne à charge, ces prestations demeurent très faibles et ne sont pas indexées sur l'indice du coût de la vie. Certes, elles ne peuvent être inférieures au salaire minimum et font l'objet, comme lui, de revalorisations périodiques, mais celles-ci, dans la période actuelle sont « mangées » immédiatement par l'inflation.

Au 1er août 1993, 716 800 personnes, soit 1 % de tous les actifs, avaient le statut de chômeur et recevaient une indemnité à ce titre. Certes, la loi sur les faillites n'est toujours pas appliquée et l'Etat continue de distribuer généreusement aux entreprises subventions et crédits à taux bonifiés, ce qui leur permet de conserver la plus grande partie de leur personnel quelle que soit la baisse de leur activité. Pour autant, le taux officiel du chômage ne reflète pas la réalité d'aujourd'hui, sachant déjà que les travailleurs en congé sans solde ou au chômage partiel seraient au nombre de 3 millions environ (4 % de la population active). En outre, si les entreprises n'informent pas toujours les agences pour l'emploi des réductions d'effectifs auxquelles elles procèdent, une partie des travailleurs licenciés choisirait, étant donné la complexité des démarches et la faiblesse des allocations, de ne pas se faire enregistrer comme chômeurs et de chercher par eux-mêmes un nouvel emploi. Aussi le taux réel de chômage tournerait-il aujourd'hui autour de 10 %.

Prestations familiales et aide sociale

Dans le système soviétique de protection sociale, les prestations familiales avaient pour double objectif d'encourager la natalité et de compenser la diminution de revenus consécutive à la naissance d'enfants. Apparemment cette logique a été abandonnée et la plus grande confusion règne actuellement sur l'ensemble de la fonction famille : les prestations ont été multipliées (on en dénombre une bonne dizaine) pour répondre, semble-t-il, à des préoccupations ponctuelles et bien que généralement assimilées à des aides aux plus défavorisés, elles ne sont curieusement soumises, pour la plupart, à aucune condition de ressources. Par ailleurs, depuis leur réajustement de février 1993, elles sont indiquées en roubles sans qu'il n'y ait plus, comme précédemment, la moindre référence au salaire minimum, ce qui, compte tenu de l'évolution actuelle des prix, n'ajoute pas à la clarté des choses.

Une loi réorganisant le système des prestations familiales serait actuellement en cours d'élaboration ; selon des commentaires publiés dans la presse, elle adopterait un profil assez bas, puisqu'elle se bornerait à encourager la naissance d'un enfant, voire de deux, mais pas plus. En effet, il est avéré que les familles nombreuses (9,8 % des familles ont plus de deux enfants, dont 2,5 % plus de trois) comptent parmi les catégories de population les plus défavorisées. Or, si elles se trouvaient déjà dans ce cas avant la disparition de l'URSS, elles ont vu leur situation de pauvreté s'aggraver sensiblement depuis l'engagement de la transition économique.

La gestion de l'aide sociale et son financement sont décentralisés et reposent donc sur les autorités locales et les budgets locaux. Cependant le ministère de la Protection sociale de Russie a créé au début de 1992 un fonds fédéral « pour le soutien social de la population ». Celui-ci a alors été crédité de 4,3 milliards de roubles confisqués au parti communiste de l'URSS, ainsi que d'un certain nombre de biens immobiliers appartenant à ce dernier, mais ses ressources courantes proviennent d'une partie (10 %) des recettes procurées par les privatisations, des gains provenant des loteries et jeux et de revenus générés par ses activités commerciales. Celles-ci consistent essentiellement dans la location à certaines périodes de l'année des datchas et des maisons de vacances dont la gestion lui a été confiée et qui sont destinées à accueillir les plus défavorisés. Pour le moment, il disposerait d'une antenne dans une quarantaine de régions où ses actions se répartiraient dans la proportion de deux-tiers/un tiers entre des allocations monétaires et des aides en nature (organisation de soupes populaires et d'asiles de nuit, distribution de colis de nourriture et de vêtements). Les principaux bénéficiaires, dont on ne connaît d'ailleurs pas le nombre, seraient des mineurs orphelins, des handicapés, des familles nombreuses, des pensionnés isolés, des victimes de la catastrophe de Tchernobyl.

Les autorités locales peuvent également décider de fournir une assistance aux défavorisés, mais on ignore tout de ces prestations dont on peut supposer cependant qu'elles varient, quand du moins elles existent, de façon importante d'une région à l'autre. Une certaine harmonisation pourrait cependant intervenir

quand sera adoptée la loi, actuellement en préparation, sur le minimum vital qui, selon certaines indiscrétions, décidera de l'instauration d'un revenu minimum.

La description du système russe de protection sociale ne serait pas complète si on ne mentionnait l'une de ses spécificités qui n'est pas sans rappeler le « paternalisme » des grands patrons capitalistes du XIXe siècle. Les entreprises russes exercent, en effet, un certain nombre de fonctions sociales, notamment sous forme de prestations en nature (logement, restauration, transport, approvisionnement à des prix subventionnés, soins médicaux, etc.), particulièrement appréciées de leurs salariés. Mais quel poids représentent dans le total des transferts sociaux ces prestations qui sont étroitement liées à l'histoire de l'entreprise, et fort variables selon la taille, le profil et l'implantation géographique de celle-ci ? On l'ignore.

Marie-Agnès CROSNIER

VIE SYNDICALE

Hongrie
Elections syndicales : confirmation de la représentativité syndicale

Selon les dispositions de la loi votée par le parlement le 23 février 1993 (1) à la suite de débats houleux, les élections sociales et syndicales se sont déroulées dans le plus grand ordre.

L'élection des délégués syndicaux à la direction des deux caisses de la Sécurité sociale (assurance-maladie et pensions de retraite) a eu lieu le 21 mai 1993. Pour les syndicats, le grand défi de ces élections était d'obtenir une participation d'au moins 25 % des citoyens, sans quoi les élections n'auraient pas été valables et les syndicats n'auraient pu peser de tout leur poids lors des négociations et au sein des organismes de concertation sociale.

De leur côté, les autorités chargées de l'organisation de ce scrutin national s'étaient en général limitées aux pures tâches administratives telles que l'établissement des listes d'électeurs et de candidatures, l'ouverture des bureaux de vote, le dépouillement des bulletins et la publication des résultats, etc. (La télévision nationale avait même consacrée une émission transmise la veille du jour des élections insistant sur l'inutilité pour les citoyens de participer à ce scrutin). Un nombre très restreint de bureaux de votes ont été ouverts dans les entreprises, vu que les frais d'organisation étaient supportés par les employeurs.

Par contre, la brève campagne électorale menée par les syndicats peut être qualifiée d'exemplaire. Chacune des centrales syndicales avait principalement axé sa campagne sur l'importance de la participation à ces élections, pour répondre au grand défi de faire reconnaître la représentativité réelle du mouvement syndical dans son ensemble. Certains partis politiques, surtout ceux de gauche, ont soutenu ce thème commun de la campagne. Outre ce sujet principal de leur argumentation, les diverses centrales syndicales ont taché de mieux se faire connaître et de recommander leurs candidats. Elles ont donné des explications sur le fonctionnement de la Sécurité sociale, sur l'importance de son autonomie et sur les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre dans sa direction. Les festivités populaires du 1er mai en étaient une occasion significative. Aucune hostilité entre les diverses confédérations n'a pu être notée au cours de toute la campagne. Les candidats proposés par les diverses confédérations étaient d'une part des militants syndicaux connus, d'autre part des experts économiques affirmés.

Les élections sociales nationales du 21 mai ont apporté un succès largement inattendu. Selon les données officielles publiées par le Bureau national des élections, 38,75 % des citoyens ont participé au scrutin. Ce résultat prouve l'attachement et la confiance des gens à l'égard des organisations syndicales. Les interviews occasionnels confirmaient l'espoir des citoyens de trouver dans celles-ci un soutien pour la défense de leurs intérêts, ce dont ils exprimaient un grand besoin en raison de la détérioration sensible de leurs conditions de vie.

(1) Cf. « Hongrie : Elections sociales et syndicales au printemps », *Chronique Internationale*, nº 21, mars 1993.

Les résultats définitifs des élections sociales du 21 mai 1993

Confédérations	% *	Mandats caisse retraite	Mandats caisse maladie
MSZOSZ	47,7	18	15
Conseils Ouvriers	11,9	3	4
Ligue	11,6	3	4
SZEF (serv. public)	9,5	3	2
ESZT (intellect.)	6,5	2	2
KESZOSZ	7,8	2	2
Autonomes	5,0	1	1

* % = moyenne des votes pour les deux caisses d'assurance.
MSZOSZ : Confédération nationale des syndicats hongrois.
Ligue : Ligue démocratique des syndicats libres.
SZEF : Forum de coopération syndicale.
ESZT : Rassemblement des syndicats d'intellectuels.
KESZOSZ : Confédération nationale de syndicats chrétiens.
Autonomes : Coordination nationale des syndicats autonomes.

Ainsi, la puissance syndicale a été confirmée dans son ensemble, et la représentativité de chacune des confédérations est apparue à l'évidence. Parmi les nombreuses manifestations de cette consolidation, mentionnons quelques unes des plus importantes.

Les corps dirigeants des deux caisses de la Sécurité sociale, composés d'un nombre égal de ces délégués syndicaux élus par les citoyens et de représentants désignés par les organisations d'employeurs, se sont formés et ont commencé leur activité autonome. Ils ont obtenu une certaine autorité devant les instances financières gouvernementales : des démarches négociées sont en cours pour assurer les fonds budgétaires nécessaires au fonctionnement de la Sécurité sociale ; une augmentation de 14 % des pensions de retraite a été votée par le parlement pour 1993.

Au sein du Conseil de concertation des intérêts (1), les syndicats représentatifs font face à des partenaires plus compréhensifs et moins offensifs qu'auparavant. Les positions syndicales ont été écoutées et en partie acceptées par les représentants du gouvernement lors de la session de fin août 1993 de ce Conseil où le ministre des Finances avait soumis ses projets budgétaires et fiscaux à l'approbation des syndicats.

Les élections sociales devaient servir de base au partage du patrimoine syndical. Ce partage est dorénavant en cours sans heurts particuliers, la représentativité de chaque confédération étant manifestement connue.

La bonne entente entre les diverses confédérations a fait ses preuves au cours de la campagne électorale. Cette expérience commune a mené à un certain rapprochement général entre les centrales syndicales. Ceci est d'autant plus nécessaire et utile que les revendications des travailleurs qu'elles représentent sont sensiblement les mêmes ou fort semblables.

*
* *

Selon cette même loi du 23 février 1993, les conseils d'entreprise et les conseils des fonctionnaires publics devaient être élus sur les lieux de travail dans la semaine du 21 au 28 mai 1993. Ces élections ont également eu lieu avec succès.

Les résultats de ces élections sont les suivants (moyenne des votes aux deux types de conseils) :

MSZOSZ ..... 54,0 %
SZEF ..... 20,1 %
Autonomes ..... 13,2 %
Ligue ..... 6,0 %
ESZT ..... 3,4 %
Conseils Ouvriers .... 1,6 %
Autres ..... 1,7 %

Des explications semblent nécessaires pour comprendre les différences entre les résultats de ces deux élections consécutives. En effet, les votes pour les listes syndicales de la Sécurité sociale expriment un choix des citoyens entre les diverses confédérations, alors que l'élection des conseils d'entreprise reflète plus précisément l'influence des divers syndicats sur les travailleurs aux lieux de travail.

Les conseils d'entreprises ont été élus dans les secteurs économiques productifs, employant 70 % des salariés ; les conseils des fonctionnaires publics ont été élus dans les secteurs financés par le budget d'Etat, employant 30 % des salariés (santé et enseignement inclus). Un décalage notable est à remarquer entre les résultats obtenus dans ces deux secteurs par les trois syndicats qui se sont avérés les plus forts lors de ce deuxième scrutin :

	Entreprises	Service public
MSZOSZ	71,7 %	12,8 %
SZEF	0,0 %	66,9 %
Autonomes	18,6 %	0,7 %

(1) Cf. « Hongrie : naissance difficile d'une concertation tripartite », *Chronique internationale,* nº 8, janvier 1991.

Pour situer les bases les plus importantes des diverses confédérations, il semble opportun d'indiquer les branches professionnelles où elles ont leurs points les plus forts et les plus faibles. (Les données suivantes ne concernent que les dix-sept secteurs productifs où des conseils d'entreprises ont été élus).

MSZOSZ a obtenu entre 65 et 98 % dans tous les secteurs productifs à l'exception des industries locales et urbaines (49 %), de l'industrie chimique (23 %) et des transports (11 %).

La Ligue a obtenu des votes dans tous les secteurs et ses meilleurs scores dans les secteurs suivants : chemins de fer (20 %), métallurgie (11 %), chimie (7 %), mines (6 %), transports (6 %).

Les Conseils Ouvriers ont également obtenu un certain nombre de voix dans tous les secteurs ; leurs meilleurs scores arrivent autour de 5 % dans les secteurs des mines, des transports, de la métallurgie et du papier.

Les Autonomes ont obtenu leurs votes dans 7 des 17 secteurs concernés : transports (72 %), chimie (67 %), industries locales et urbaines (41 %), métallurgie (18 %), chemins de fer (12 %), commerce (12 %), habillement (4 %).

Les autres centrales n'ont pas obtenu de résultats significatifs dans ces secteurs, leurs points forts se situant dans la sphère du service public.

Cette clarification de la représentativité des syndicats dans leur ensemble et de chacun d'eux permet aux syndicats – et aux travailleurs qu'ils représentent – de raffermir leur confiance dans leur propre force, d'exprimer des positions plus consistantes au cours des négociations.

Anna PÉCSI

Mexique
Un corporatisme bien peu flexible

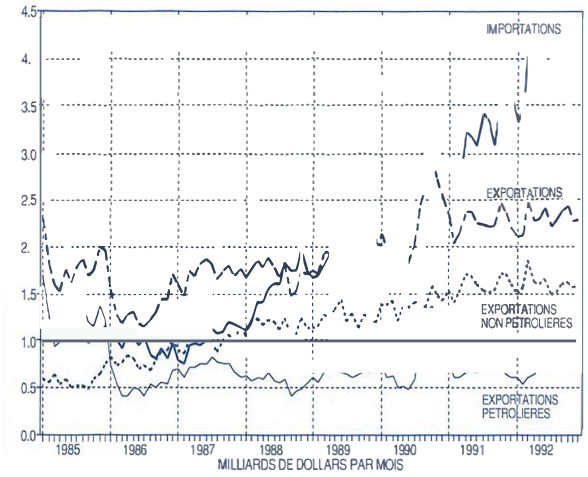
Le mouvement syndical mexicain est aujourd'hui confronté à un projet socio-politique mis en œuvre par les deux derniers gouvernements depuis le milieu des années quatre-vingt. Ce projet combine une politique de restructuration de l'économie et d'ouverture commerciale avec une modernisation du système politique et de relations professionnelles. Cette brève chronique cherche à faire le point sur la situation actuelle du mouvement syndical, quelques mois avant deux échéances cruciales : la ratification du Traité de Libre Echange (ALENA) soumise au vote du Congrès américain le 17 novembre, et l'élection présidentielle au Mexique qui aura lieu au mois d'août de l'année prochaine.

Un bilan économique mitigé

Pour contribuer à dresser ce panorama, il est nécessaire de revenir rapidement sur la politique économique menée. En effet, et contrairement à la perception que l'on peut en avoir en Europe, l'ouverture du Mexique aux échanges est un fait acquis maintenant depuis plusieurs années. Son entrée dans le GATT est intervenue en 1986, et dans le même temps, les barrières tarifaires et non tarifaires ont été en grande partie levées unilatéralement par le Mexique, tandis que la loi sur les investissements étrangers était peu à peu vidée de toute mesure restrictive.

Autrement dit, l'ALENA n'ouvrira pas une ère complètement nouvelle pour l'économie mexicaine, mais viendra apporter quelques contreparties à une politique qui a jusqu'ici largement profité aux Etats-Unis. On peut en effet en tirer un bilan très simple (voir graphique 1) : la politique commerciale suivie par le Mexique a conduit à un essor remarquable de ses exportations industrielles mais elle s'est accompagnée d'une progression encore plus vive des importations, de telle sorte que le commerce extérieur est aujourd'hui extrêmement déficitaire, que l'endettement a repris (il est le fait aujourd'hui des grandes entreprises mexicaines).

GRAPHIQUE 1
LES ECHANGES COMMERCIAUX DU MEXIQUE



Le gouvernement mexicain a par ailleurs remporté d'indéniables succès en ce qui concerne la maîtrise de l'inflation et du déficit public. Il a stabilisé le taux de change, cassé l'inflation, réduit les intérêts de la

dette publique et même réalisé une mini-réforme fiscale visant à élargir l'assiette des impôts tout en réduisant les taux. On peut montrer que ces succès sont, comme c'est souvent le cas, relativement coûteux si l'on considère l'économie réelle, mais ce retour à la stabilité et à une croissance assez soutenue a permis au Parti Révolutionnaire Institutionnel d'effacer le souvenir de l'élection controversée de l'actuel président en 1988.

Le statut du syndicalisme en question

Dans ce tableau général, le destin du syndicalisme tourne autour de deux questions. La première renvoie au débat sur le corporatisme. La forme d'organisation de l'Etat mexicain mise en place progressivement dans les années trente peut en effet être caractérisée ainsi, dans la mesure où l'essentiel du mouvement syndical est intégré en tant que composante (ou secteur) du PRI, que l'on peut lui-même qualifier de parti d'Etat. Dans quelle mesure cette forme politico-sociale est-elle encore adéquate au projet de modernisation de l'économie et de la société ? C'est devenu un lieu commun chez les politologues mexicains que d'insister sur ce désajustement, mais la pratique montre qu'il est difficile d'assurer la transition vers un nouveau modèle, et même d'en imaginer un, aussi cohérent que le précédent. Du côté de ce que l'on a pu appeler le syndicalisme indépendant, la question est en somme inverse : cette modernisation, qui reconnaît la crise du syndicalisme traditionnel, est-elle l'occasion de définir un mode d'existence plus autonome du syndicalisme ? Et sur ce dernier point, les positions prises par rapport à l'ALENA constituent un révélateur des positions en présence. Il ne s'agit pas ici de traiter à fond ces questions ni même de synthétiser l'ensemble des débats qu'elles suscitent au Mexique mais plutôt de lire l'évolution récente à partir de telles interrogations.

L'accession au pouvoir du nouveau président s'est très vite accompagnée d'une offensive symétrique contre le syndicalisme le plus traditionnel d'un côté (enseignement (SNTE) et pétroliers) et contre le plus combatif. Le syndicat des travailleurs du pétrole (STPRM), après avoir été décapité se voit aujourd'hui morcelé, avec la restructuration de PEMEX, la compagnie nationale pétrolière. Celle-ci a en effet été réorganisée en quatre entités (exploitation et production, gaz et pétrochimie de base, pétrochimie, raffineries), principalement en vue de rendre plus facile l'association du capital étranger que la Constitution rend en principe impossible. Des entorses ont été peu à peu introduites à ce principe, et l'on va, de manière lente mais claire, vers une dénationalisation notamment de la pétrochimie. Cette restructuration s'est accompagnée de réductions d'effectifs et de remise en cause des acquis que le syndicat avait su obtenir pour ses membres, tout en établissant un système de domination semi-maffieux. Cette offensive a conduit à un affaiblissement et à une normalisation du syndicat, même si la situation peut être assez différente d'une section à l'autre, à travers l'immense territoire mexicain.

Chez les enseignants, le gouvernement s'est également débarrassé de la direction du SNTE (Syndicat National des Travailleurs de l'Education). Son leader, Carlos Jonguitud Barrios symbolisait une tradition là aussi semi-maffieuse puisqu'il avait pris la direction du syndicat en 1972, à l'issue d'un véritable *pronunciamento* armé, et qu'il s'était ensuite appuyé sur des groupes semi-terroristes regroupés au sein de *Vanguardia Revolucionaria*, responsable de l'assassinat de plusieurs dizaines d'opposants. La nouvelle direction, autour d'Elba Esther Gordillo, est nettement plus présentable. Elle a su tirer le bénéfice politique du mouvement de grève de 1989 et ainsi réussir à couper l'herbe sous le pied de l'opposition interne que constitue la CNTE (Coordination Nationale des Travailleurs de l'Enseignement). De manière symétrique à ce nettoyage assez légitime, les luttes menées par des syndicats indépendants dans les mines (Cananea), la brasserie (Modelo) ou l'automobile (Ford Cuautitlán et Volkswagen) ont toutes été brutalement réprimées. Globalement, il faut noter le recul très marqué du nombre de conflits sociaux et l'érosion continue du syndicalisme indépendant.

Vers un remodelage de la législation du travail

Cependant ces succès révèlent des tendances contradictoires. D'un côté, le projet du gouvernement est bien de mettre en place un syndicalisme susceptible d'accompagner la modernisation, mais il se heurte à la résistance de l'appareil syndical et aux besoins de recourir aux vieilles méthodes chaque fois qu'il y a conflit. On ne peut nier la cohérence du projet du gouvernement qui a fort bien compris que son offensive systématique contre les acquis visant à une normalisation des relations sociales passe par une réforme profonde de la législation du travail. Dès son discours de présentation de sa politique à moyen terme en 1989, le président Salinas a mis l'accent sur le lien avec la modernisation économique. Il s'agit de modifier « la législation du travail pour l'adapter aux perspectives de redressement économique national ». Face à ce premier

exposé des motifs, c'est à une situation de blocage que l'on assiste : le patronat (la COPARMEX) exige une déréglementation sauvage, le syndicalisme officiel (la CTM) défend en bloc le système en place (et ses propres positions de pouvoir), tandis que les secteurs syndicaux modernistes et/ou indépendants comme le Syndicat des Téléphones ne sont pas en mesure de définir une voie crédible de modernisation négociée.

Dans son discours du 1er mai 1990, le président cherche à reprendre l'initiative, et définit en huit points un nouveau projet de syndicalisme, dont le dernier synthétise une idéologie que l'on pourrait qualifier de néo-corporatiste : « Du côté des travailleurs, il faut une claire compréhension et une disposition à augmenter la productivité, baisser les coûts et contribuer à la conquête des marchés (...). Du côté des entreprises, il est indispensable de créer une culture de motivation et de communication qui permette d'encourager, de soutenir et de récompenser l'effort ouvrier ». Un hommage appuyé est rendu au « vieil ami » du président, Fidel Velázquez, qui dirige la CTM depuis son congrès de 1938. Cela n'empêche pas le mouvement syndical officiel de voir dans cette charte d'un nouveau syndicalisme une déclaration de guerre. Il va dès lors s'employer à faire obstacle à toute velléité de remettre en cause le Code du Travail (article 123 de la Constitution et Loi Fédérale du Travail).

Le projet d'Accord National pour l'Elévation de la Productivité présenté en juillet 1990, contient une série de dispositions qui vont dans le sens d'une redéfinition du rôle du syndicat qui, garant de la nécessaire paix sociale, est notamment chargé d'intervenir conjointement dans les programmes de formation et dans la recherche d'une répartition équitable des gains de productivité. Le patronat se charge de remplir les termes assez flous de cet accord en mettant les points sur les i. Ses onze revendications constituent un inventaire éloquent : augmentation du temps de travail, ordre et discipline dans le travail, simplification des grilles catégorielles, reconnaissance des contrats précaires, etc. L'objectif qui résume à lui seul ce programme consiste à « éliminer les clauses contractuelles qui limitent la productivité, la rentabilité et la qualité ». Cette extraordinaire formule montre que le patronat se sent en position de force.

C'est donc au gouvernement que revient la tâche de rechercher un consensus qui permette de ne pas faire apparaître le mouvement syndical comme perdant sur toute la ligne. C'est la fonction du Programme National de Formation et de Productivité publié le 20 juin 1991 au Journal Officiel. Autour de la notion de « Qualité totale » le texte cherche à donner une allure plus équilibrée aux projets de modernisation du Code du Travail. Il permet de contourner la CTM et de rechercher des partenaires dans les autres secteurs syndicaux, notamment avec la toute jeune FESEBES (Fédération des Syndicats d'Entreprises de Biens et Services) créée autour des syndicats des électriciens et des téléphones, mais aussi du côté de syndicats enseignants comme le SNTE ou le STUNAM (Université) ou même d'un courant du syndicalisme indépendant comme le FAT (Front Authentique du Travail).

Mais le patronat devait à nouveau jeter de l'huile sur le feu avec une déclaration officielle de sa 59e Assemblée dénonçant la Loi Fédérale du Travail comme obsolète, paternaliste, anti-productivité, et demandant une réforme constitutionnelle de fond. Face à cette initiative, le Congrès du Travail qui réunit la CTM et diverses confédérations, lance un front syndical très large incluant le secteur indépendant et menace d'une mobilisation de masse. Cette « guerre de papier » n'ira pas plus loin, et une déclaration d'apaisement obtenue du patronat fera retomber la pression. Finalement l'Accord sur la Productivité sera signé le 25 mai 1992. C'est un compromis boiteux, qui maintient intacte la Loi Fédérale du Travail mais introduit des procédures décentralisées qui lui sont en pratique contradictoires. Il condamne au moins sur le papier les syndicats à se faire les relais des politiques de restructuration : « les organisations de travailleurs acceptent de mettre en place un plan d'action visant à développer en leur sein une large prise de conscience sur les transformations, les nouvelles formes de production, d'organisation du travail et de concurrence sur les divers marchés ainsi que sur le rôle actif que le travailleur et les organisations ouvrières doivent jouer dans ce processus ».

A la recherche de nouveaux interlocuteurs

Face à cette situation de blocage où la CTM et les diverses associations patronales restent fidèles à leurs partitions respectives, la volonté du gouvernement de mettre en place un syndicalisme rénové est bien illustrée par la création de la FESEBES. De manière significative, elle s'est structurée autour du syndicat des Téléphonistes, l'un des premiers secteurs confrontés aux mutations technologiques lors du passage aux centraux digitaux, puis à l'échéance de la privatisation. Son dirigeant Francisco Hernández Juárez joue un rôle décisif d'intermédiaire entre le pouvoir, la CTM et les syndicats indépendants. C'est lui qui a

convaincu la direction officielle du Syndicat de la Volkswagen de rompre avec un passé plus frondeur et de signer un accord sur la flexibilité avec le patronat de l'entreprise, ce qui devait donner lieu à un conflit assez dur, qui nécessita finalement le recours à des méthodes coercitives plus traditionnelles (Anguiano 1992). Plus récemment encore, cette nouvelle Fédération a montré qu'elle constituait un pôle de référence pour divers syndicats (banques, éducation), ainsi que pour une petite centrale comme la CROC (Confédération Révolutionnaire Ouvrière et Paysanne) qui a elle-même su retrouver ici ou là une présence plus active. De la même façon, l'équipe dirigeante du SME (Syndicat Mexicain des Electriciens) qui était le fer de lance du syndicalisme indépendant opposé aux projets de restructuration, a perdu la majorité après une grève spectaculaire mais sans grand résultat lancée en 1987. La nouvelle équipe de direction a alors opéré un tournant radical vers une ligne syndicale d'accompagnement.

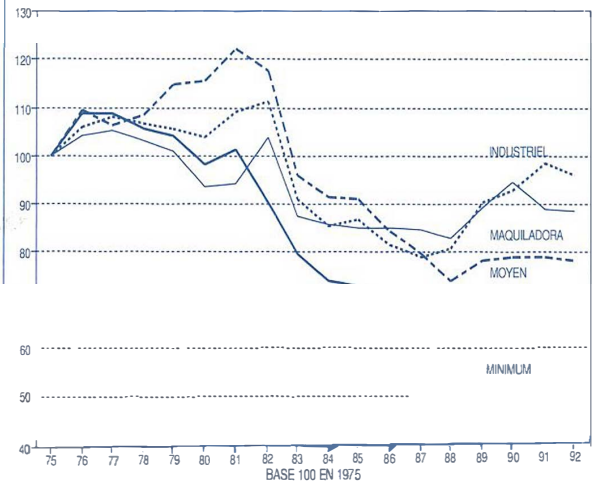
Paradoxalement, on peut même discerner l'émergence d'un néo-corporatisme dans l'industrie *maquiladora*, où les méthodes de gestion et de production les plus modernes prédominent, mais où l'implication directe des travailleurs n'est pas souhaitée ; le syndicat peut alors jouer une fonction d'intermédiaire et d'encadrement mais aussi de « protection » des travailleurs paradoxalement assez proche du schéma mexicain le plus classique (de la Garza 1993).

Des perspectives incertaines

Le mouvement syndical mexicain se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Son évolution dépend dans l'immédiat de deux facteurs, l'un politique, la ratification du Traité, l'autre économique, qui renvoie aux effets sociaux du néo-libéralisme mexicain. Sur le premier point, la plus grande incertitude règne à une semaine du débat au Congrès américain. Une non-ratification représenterait pour le PRI une défaite politique majeure qui affaiblirait sa position à neuf mois des élections présidentielles. Elle démontrerait en effet que les concessions commerciales faites par le gouvernement mexicain étaient destinées à rester unilatérales et qu'il s'agissait donc là d'une erreur d'orientation majeure.

Quoi qu'il en soit, l'élément déterminant sera dans les années à venir, le contenu social du nouveau modèle économique et en particulier sa capacité à trouver une nouvelle légitimité dans un essor, non seulement du PIB mais aussi des salaires. Or, la reprise économique 1988-1992 a permis de stabiliser les salaires sans pour autant permettre une progression durable (graphique 2). Le salaire dans l'industrie a certes progressé assez nettement, mais il ne fait après tout que retrouver son niveau de 1983, et il enregistre à partir de 1992 un léger fléchissement. Dans l'industrie *maquiladora*, on peut aussi bien parler de stagnation du salaire réel depuis dix ans, malgré la prospérité de ces entreprises et les gains de productivité. Le salaire minimum poursuit sa baisse, à peine ralentie, et le salaire moyen n'a pas fait mieux que se stabiliser au cours des dernières années. Son niveau actuel est inférieur de 20 % à celui de 1980, et même de 50 % par rapport aux meilleures années du boom pétrolier. On voit donc que si la reprise a stoppé la dégradation, elle n'a pas permis de renouer avec une amélioration de la situation des salariés.

GRAPHIQUE 2
EVOLUTION DU SALAIRE REEL 1975-1992



Les années à venir vont donc probablement se traduire par un morcellement accru du paysage syndical, autour de trois grands pôles : les bastions du syndicalisme corporatiste traditionnel, les aires d'influence du syndicalisme rénové et les zones de développement d'un syndicalisme autonome. C'est l'un des piliers du régime qui s'effrite ainsi, sans être vraiment remplacé par un nouveau type de consensus social moderne. **M.H.**

Sources :

Arturo Anguiano « Restructuration sauvage à la Volkswagen mexicaine », *Chronique Internationale* nº 19, novembre 1992.

Enrique de la Garza Toledo, « Restructuración del corporativismo en México : siete tesis », *El Cotidiano* nº 56, juillet 1993.

Luis Méndez et José Othón Quiroz, « En busca de una nueva legislación laboral », *El Cotidiano* nº 50, sept.-oct. 1992.

Royaume-Uni
Congrès annuel du TUC quelles relations avec le Labour ?

Une certaine impatience a commencé à se manifester parmi les membres du TUC, qui ont réclamé lors de leur dernier congrès en septembre, le cent-vingt-cinquième, l'organisation de journées d'action pour défendre un renouveau de l'économie, et tout spécialement de l'industrie. Depuis 1979 les salariés de l'industrie ont très sensiblement diminué et les perspectives à venir sont encore très sombres. Une alliance sur ce thème avec la CBI, la confédération des employeurs, n'a pas été exclue.

Le TUC a changé de secrétaire général. Norman Willis est remplacé par John Monks, un habitué de l'appareil du TUC où il a des responsabilités depuis une vingtaine d'années. Il aura la lourde tâche de tenter d'enrayer le déclin des effectifs syndicaux (passés de plus de 10 millions à 7 en dix ans). Mais en cette matière comme en d'autres le rôle de l'organisation sommitale que constitue le TUC ne doit pas être majoré. Les véritables responsabilités se concentrent dans les organisations adhérentes, et pas dans le TUC lui-même.

Des tâches importantes de lobbying occuperont cependant le TUC, qui doit continuer à faire face à des attaques dures de la part du gouvernement conservateur. Les textes législatifs (*Trade Union Reform and Employment Rights Act*) adoptés en juillet et applicables à partir de septembre 1993 remettent en cause les systèmes antérieurs de prélèvement automatique de cotisation à la source (sur les salaires), et s'immiscent dans les accords de non-concurrence entre syndicats (accords de Bridlington), qui sont à la base actuelle du rôle du TUC. Désormais les employeurs devront disposer d'une autorisation individuelle écrite des salariés, datant de moins de trois ans, pour continuer à opérer les prélèvements de cotisation. Cela suppose de la part des syndicats un suivi plus constant de leur base, et ouvre une voie d'eau potentielle supplémentaire dans les effectifs.

On notera avec un certain intérêt que des employeurs commencent à se préoccuper de l'évolution du système de relations professionnelles britannique. La multiplication des législations et le développement de la jurisprudence qui s'ensuit rendent les situations individuelles de plus en plus incertaines. L'affaiblissement des syndicats, sur lesquels la gestion quotidienne de la main-d'œuvre s'appuyait fortement, conduit à des difficultés croissantes d'application. Selon la fédération patronale de la métallurgie (*Engineering Employers Federation*) il faut rompre avec le mixte d'organisation statutaire et de jurisprudence qui organise encore aujourd'hui les relations professionnelles britanniques, pour s'orienter vers un système plus codifié, plus proche de ceux que connaissent les autres pays européens. Cela suppose de mieux définir les droits individuels, et de moins compter sur les organisations syndicales comme représentants « naturels » des salariés (1).

La presse britannique souligne à ce sujet qu'il s'agit d'une prise de position avancée, que ne partagent sans doute pas tous les employeurs. Elle est cependant significative des bouleversements lents qui se produisent au fond dans les relations professionnelles, et qui vont influer lourdement sur la place que les syndicats pourront trouver dans un système qui enregistre lentement les évolutions réelles de rapports de force entre les acteurs.

Vers des rapports nouveaux avec la politique ?

Au moins pour l'extérieur le congrès du TUC de 1993 aura été marqué avant tout par la question des relations entre les syndicats et le parti travailliste. Une nouvelle donne en la matière est en train de s'effectuer. Mais ce n'a pas été le seul thème de préoccupation des congressistes.

Les discussions qui se sont menées dans le TUC à propos des relations entre syndicalisme et politique trouvent une part de leur origine dans des tentatives de modification provoquées par des mesures législatives. Même si le raccourci n'est pas dénué de fondement, le débat ne concerne pas seulement les relations entre les organisations membres du TUC et le Labour Party.

Des relations anciennes remises en cause

Alors que les syndicats du TUC se préoccupaient déjà depuis quelques années de trouver un biais politique pour prolonger leur action professionnelle, et que nombre d'entre eux étaient membres de l'*Independant Labour Party* fondé en 1893, le *Trade Union Act* de 1913 autorisait les syndicats à s'occuper des

(1) Dans le même document, du mois de septembre, la fédération patronale plaide que le gouvernement, en se distanciant de la Charte sociale européenne n'offre qu'une protection limitée aux employeurs de ce pays. Il serait donc nécessaire que le Royaume-Uni ne s'absente pas des négociations européennes qui auront lieu à ce sujet.

affaires politiques, par exemple en soutenant des candidats. Un vote de leurs membres devait les autoriser à créer un fonds à cet usage, et les membres qui le désiraient pouvaient échapper à la contribution à ce fonds. Possibilité qui reste encore aujourd'hui relativement formelle. Des chiffres issus du très officiel *Trade Union Certification Officer* montrent que, dans la moitié des syndicats disposant de fonds, plus de 90 % des membres paient leurs contributions, et que dans trois sur quatre ce taux dépasse 80 %.

Cette pratique a été instaurée à un moment où le syndicalisme grossissait considérablement en effectif, et où l'agitation (*The Great Unrest*) dans l'industrie pouvait laisser ses chances à des formes de syndicalisme révolutionnaire à objectifs extra-parlementaires. Elle s'est perpétuée au long du siècle, attachant toujours plus les syndicats à des objectifs politiques liés au cadre parlementaire via la promotion du Labour Party. Les succès politiques de ce parti permettaient aux syndicats de consolider leurs positions, et d'imposer des mesures que leur seul rapport de force professionnel ne permettait pas d'instaurer.

Tous les syndicats qui disposent depuis lors de fonds politiques ne sont pas nécessairement eux-mêmes adhérents au Labour. Lorsqu'ils n'y sont pas adhérents, ils n'en sont pas nécessairement éloignés, puisque d'autres moyens de financement de ce parti existent. Tous les fonds politiques des syndicats ne vont pas au parti travailliste, même s'il en est très peu qui aboutissent à soutenir des campagnes ou des candidats conservateurs.

En 1984 les *Tories* de Madame Thatcher adoptent un nouveau *Trade Union Act* demandant qu'un vote sur l'existence de ces fonds ait lieu dans les syndicats tous les dix ans, et élargissant la notion de fonds politique. Les scrutins qui eurent lieu à ce moment reconduisirent dans tous les cas les pratiques antérieures, avec des majorités de 70 à 80 %, et un taux de participation de 87 %. Même une douzaine d'organisations qui ne disposaient pas de tels fonds en constituèrent un à cette occasion, avec l'appui massif de leurs adhérents.

En 1988 les *Tories* récidivent dans leurs tentatives, à travers un *Employment Act* qui exige que tous les scrutins sur ce thème aient lieu par voie postale, et non plus sur les lieux de travail.

Des usages variés

On trouve trois cas de figures principaux pour caractériser les relations entretenues par les syndicats à l'égard des partis politiques à partir des fonds disponibles.

– Vingt-neuf des soixante-neuf syndicats affiliés au TUC sont aussi adhérents au Labour Party, dont neuf des dix plus gros. Ces adhérents ne réservent cependant pas nécessairement tous leurs fonds politiques au Labour.

– Plus d'une douzaine de syndicats du TUC ont des fonds politiques sans être affiliés au Labour.

– Vingt-cinq n'ont pas de fonds politiques du tout.

On repère une exception significative de cette catégorisation avec l'UNISON, nouveau syndicat des services publics, qui a amalgamé plusieurs organisations ayant des pratiques diverses en la matière. Le plus puissant syndicat du TUC retrouve en son sein les différentes pratiques possibles envers les partis et les fonds politiques, suivant l'origine des membres.

Il y a donc une certaine variété de situations, qui doit être tempérée par les effets de taille des syndicats concernés. Elle conduit cependant à affirmer la forte relation entre TUC et Labour Party. Ces relations sont elles-mêmes de nature différente suivant les syndicats. Les montants des fonds alloués, comme les modes et les occasions d'allocation varient grandement parmi les syndicats membres.

Si tous les syndicats disposant de fonds agissent pour financer des actions thématiques, ou sponsoriser des campagnes du Labour (ou d'autres partis ou associations comme Amnesty International), les syndicats affiliés au Labour consacrent en outre une part importante de leurs fonds à soutenir des candidats de ce parti.

Mais la notion de fonds politiques recouvre des usages très larges. Certaines organisations destinent leurs contributions à des instances syndicales internationales, voire au TUC lui-même.

Les changements au sein du parti travailliste

Lors de son intervention devant le congrès du TUC, le nouveau secrétaire général du Labour, John Smith, n'a fait aucune allusion directe à ce débat interne aux syndicats. Il s'en est tenu à une attaque virulente de la politique conservatrice, et à la promesse d'instaurer une charte des droits des salariés et du plein emploi en cas de retour au pouvoir des travaillistes.

Mais fin septembre lors de son propre congrès le Labour a pris des décisions qui concernent la participation des syndicats à ses instances. Jusqu'alors les syndicats disposaient de block-votes (des paquets de voix) lors des désignations locales des candidats aux

élections (1). Désormais ils ne pourront plus procéder ainsi. Ils auront le droit de proposer des candidats, mais ce sont les individus membres des syndicats adhérant au parti ayant acquitté en plus de leurs contributions politiques via le syndicat une cotisation supplémentaire de £3 (25 F) qui pourront prendre part au vote de désignation. Pour la désignation des responsables du parti les syndicats voient leur part passer de 30 à 40 %. Ils n'ont plus le droit de procéder à des votes bloqués sur l'un ou l'autre candidat, mais doivent organiser un scrutin en leur sein et répartir ensuite leurs voix en fonction des résultats ainsi obtenus. Dans son programme le parti travailliste a inscrit un certain nombre d'éléments visant à remettre les syndicats au centre de la vie sociale du pays : salaire minimum, reconnaissance syndicale obligatoire

Le TGWU et le GMB, deux des plus grands syndicats du TUC, se sont opposés à ces modifications. Elles n'ont été adoptées que par une courte majorité de 47,5 % contre 44,4 % des mandats.

Les autres axes du congrès

Le renforcement sur le terrain

L'appui aux représentants syndicaux en contact direct avec les lieux de travail a été affirmé comme l'une des priorités du TUC, « le travail en faveur des représentants syndicaux locaux, des délégués, des équipes de représentants et des secrétaires de branche, les gens dont le moral et la confiance feront la différence entre le succès et l'échec dans les années 1990 », selon John Edmonds, président du GMB et du groupe de travail pour les services syndicaux du TUC (*Services Working Group*). Les quatre secteurs prioritaires retenus pour ces soutiens sont ceux de la santé et de la sécurité, l'égalité des droits, la formation professionnelle et les retraites professionnelles. Il s'agit de la poursuite d'un axe de travail retenu dès 1992, qui vise à mettre les syndicats du TUC en ordre de bataille pour une période à venir qui s'annonce particulièrement difficile. Le TUC se veut ainsi une « source centralisée d'expertise en état de l'art (syndical) », disponible pour tous les syndicats affiliés, mais en particulier pour ceux qui concernent des populations salariales nouvelles. Il s'agit de viser des objectifs réalistes, qui puissent affirmer la confiance des membres par l'obtention de résultats tangibles. Même si ce thème paraît plus pragmatique que le débat autour des relations syndicat/politique, il n'en est pas moins central par l'analyse du climat à venir où le syndicalisme devra se mouvoir et les perspectives de transformation qu'il donne à l'activité syndicale.

Le retour des dissidents au bercail

Les débats les plus aigres ont entouré la question de l'adhésion au TUC de l'AEEU (Mécaniciens et électriciens, *Amalgamated Engineering and Electrical Union*) qui devait préparer la voie à la réintégration de l'EETPU (*Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union*) ancien syndicat du TUC exclu en 1988 suite à la signature de conventions de *single union* (2) réprouvées par le congrès. Les syndicats qui s'étaient vu exclure de certaines entreprises du fait de ces conventions ont tenté de faire barrage à cette réintégration. Malgré les protestations de bonne foi des ex-exclus, des responsables de syndicats comme ceux de la construction (UCATT) ont défendu l'argument du maintien de l'exclusion au nom de la fidélité au mouvement syndical (« Nous, nous étions dans le mouvement syndical avant que l'électricité ne fût inventée. »), mais ils n'ont pas été suivis par des membres du congrès sensibles à l'argument que le retour au bercail des dissidents permettrait au TUC avec 350 000 adhérents supplémentaires de voir ses effectifs grimper de 5 %.

Représentation des membres noirs

Une motion demandant l'attribution de trois sièges réservés à des noirs dans le conseil général (*General council*) a été rejetée. Le débat qui a accompagné cette demande a cependant manifesté que la question n'était pas de savoir s'il fallait attribuer des sièges à cette catégorie de salariés, mais de savoir comment cela devait être fait. Un comité central a été constitué qui fait de la question raciale un axe du développement des services aux syndicats. **C.D.**

Sources : Presse anglaise et française, *Labour Research*, *Employment Gazette*, documents des congrès du TUC et du Labour Party.

(1) Les syndicats ne sont pas les seules organisations disposant en tant que telles de droits de votes au sein du Labour Party. Celui-ci est composé d'autres structures collectives adhérentes, comme des coopératives ou des sociétés socialistes. On distingue trois types d'adhésion individuelles : les membres standards, payant des cotisations plus élevées, les membres à taux réduit (chômeurs, retraités...) et les membres provenant d'organisations affiliées. Ils disposent tous des mêmes droits. Suivant les statuts du parti les membres individuels doivent « si possible » être membres d'un syndicat adhérent au TUC.

(2) Qui confère le monopole de la représentation dans l'entreprise à un seul syndicat.