IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 27 - Mars 1994

Allemagne	Sacrifices salariaux : les syndicats à l'épreuve du sous-emploi	3
	Les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie	22
Canada	La réduction du déficit passe-t-elle inévitablement par l'érosion des programmes sociaux ?	26
Espagne	Pacte social : du dialogue à la confrontation	17
Etats-Unis	L'impact de la reprise sur l'emploi	13
Italie	Nouveau plan de restructuration chez Fiat : anatomie d'un conflit « exemplaire »	9
	L'état de la syndicalisation	28
Royaume-Uni	Poursuite du programme de privatisations	20

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

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

EMPLOI-CHÔMAGE

Allemagne. Sacrifices salariaux : les syndicats à l'épreuve du sous-emploi 3

Italie. Nouveau plan de restructuration chez Fiat : anatomie d'un conflit « exemplaire » 9

Etats-Unis. L'impact de la reprise sur l'emploi 13

RELATIONS PROFESSIONNELLES

Espagne. Pacte social : du dialogue à la confrontation 17

Royaume-Uni. Poursuite du programme de privatisations 20

PROTECTION SOCIALE

Allemagne. Les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie 22

Canada. La réduction du déficit passe-t-elle inévitablement par l'érosion des programmes sociaux? 26

VIE SYNDICALE

Italie. L'état de la syndicalisation 28

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

© IRES, Noisy-le-Grand 1994
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : Mars 1994 – N° ISSN 1145 - 1408 **Prix au numéro : 57 F**

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

EMPLOI-CHÔMAGE

Allemagne
Sacrifices salariaux : les syndicats à l'épreuve du sous-emploi

L'ampleur du chômage et son maintien prévisible à des niveaux très élevés ont promu l'objectif de la défense de l'emploi au cœur des stratégies syndicales. Ce thème a désormais investi la négociation salariale, domaine central de l'exercice du pouvoir syndical. La modération des revendications salariales cesse d'être l'instrument privilégié sinon exclusif d'adaptation de la politique revendicative syndicale à la détérioration de la situation économique des entreprises le triptyque réduction des horaires – réduction des salaires – garantie d'emplois expérimenté pour la première fois dans l'accord sur la semaine de quatre jours chez Volkswagen (1) et réinscrit dans l'accord de la métallurgie ouest-allemande du 5 mars dernier, subordonne explicitement d'autres enjeux revendicatifs (renforcement ou maintien du pouvoir d'achat) à l'objectif de contenir la dynamique de destruction des emplois.

Cette réorientation stratégique née de la récession se prête à une double lecture. Elle signifie sans aucun doute le repli des syndicats, dans la conjoncture actuelle, sur le terrain de la négociation essentiellement défensive de standards salariaux minima. En même temps elle signale une capacité à repenser et à renouveler l'idée de la convention collective. On ne saurait exclure que les syndicats, à l'intérieur d'un cadre global de relations professionnelles essentiellement stable, conquièrent une nouvelle légitimité en renforçant leur capacité à articuler les paramètres qualitatifs et quantitatifs, centraux et décentralisés, dans la négociation salariale de branche. De ce point de vue, les dernières conventions collectives pourraient bien faire date dans l'histoire contractuelle récente. Comme cela s'est produit en 1984 lorsque IG Metall a réussi sa percée vers la semaine de 35 heures, les syndicats, souvent accusés de rigidité dans la défense des richesses matérielles acquises, se montrent en mesure d'infléchir les termes de la négociation sociale et, ce faisant, de codéterminer les termes de l'échange.

Emploi et sous-emploi en Allemagne

Plus de 4 millions de chômeurs ont été recensés en Allemagne en janvier 1994. Le taux de chômage a atteint 8,8 % dans l'ex-RFA et 17 % dans les Länder de l'ancienne RDA. Les experts estiment à 6,6 millions le déficit des emplois disponibles en Allemagne en 1994.

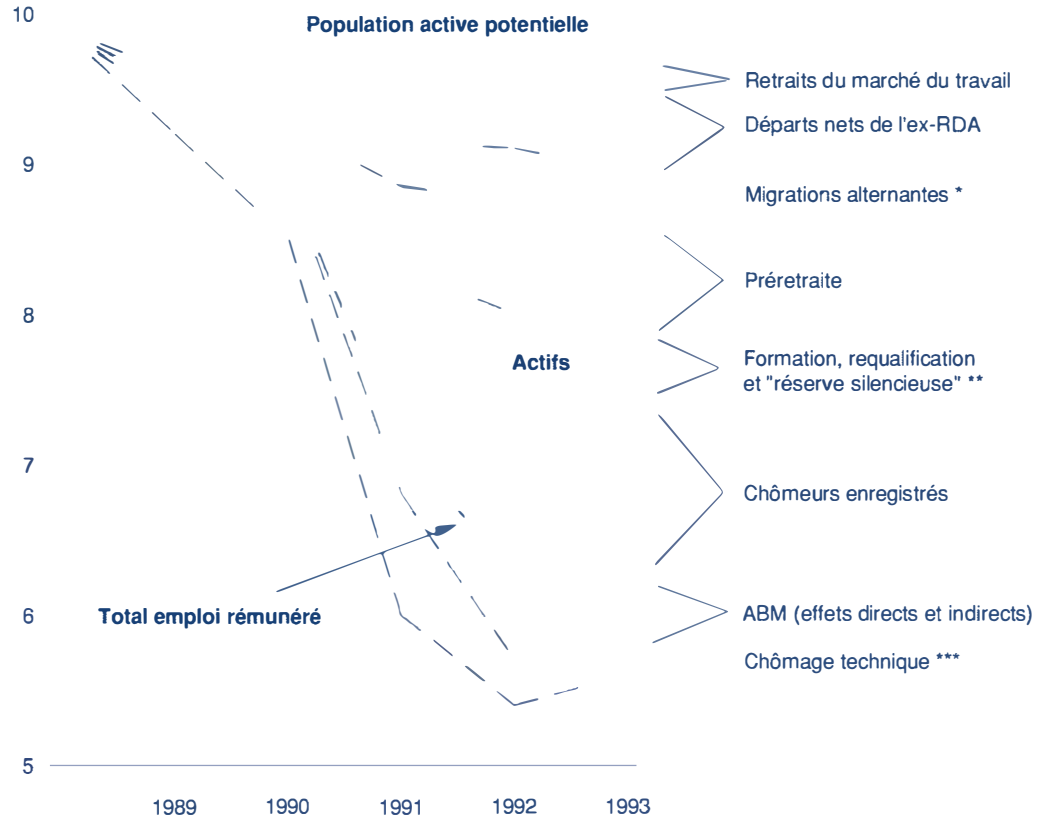
Le marché du travail allemand reste profondément divisé. L'économie est-allemande est loin d'être sortie d'une sévère crise structurelle et d'adaptation, conséquence de son intégration sans transition dans l'économie occidentale. Occupant en 1989 9,9 millions de salariés, elle n'emploie en 1993 plus que 6,2 millions de salariés. 1,2 million « seulement » des 3,7 millions de personnes privées de leur emploi sont des chômeurs enregistrés ; la réduction du potentiel d'actifs sous l'effet combiné des départs vers l'ex-RFA et des mesures de politique active de l'emploi contribue dans une mesure importante à contenir la dynamique du chômage. Du côté de l'offre, l'emploi est soutenu par l'emploi subventionné (mesures publiques de « création d'emplois » (ABM), possibilités de recours au chômage technique subventionné) (cf. graphique).

Dans l'ex-RFA, la reprise durable à partir de 1983 a été stimulée par les effets de la réunification. Le nombre de chômeurs enregistrés diminue de 2,3 millions en 1983 à 1,7 million en 1991. Le nombre des salariés passe de 26,3 millions en 1983 à 29,5 millions en 1992. Plus de trois millions d'emplois sont créés durant cette période, ce qui permet d'absorber pour l'essentiel un potentiel d'actifs fortement agrandi par l'afflux d'Allemands de l'Est, de réfugiés et de salariés étrangers. Dès 1992, la récession fait sentir des effets ravageurs sur l'emploi : le nombre de chômeurs franchit la barre des 2 millions en décembre 1992 et monte jusqu'à 2,7 millions en

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

Evolution du marché du travail est-allemand 1989-1993

Effectifs annuels moyens (en millions de personnes)



Source : Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

* Personnes ayant leur emploi en ex-RFA et leur domicile dans l'ex-RDA.

** La « réserve silencieuse » comprend les personnes qui :
a) cherchent un emploi sans être enregistrées auprès des agences pour l'emploi (« réserve active »)
b) sont découragées et ont temporairement suspendu la recherche d'un emploi (« réserve passive »).

*** Volume de travail en équivalent plein temps.

Commentaire

Le graphique retrace la diminution progressive de la population active potentielle et du nombre des actifs détenteurs d'un emploi rémunéré dans la période 1989-1993.

Le point de départ est la situation avant la chute du mur (point de rencontre des courbes en haut à gauche) : la RDA ne connaît alors ni chômage enregistré, ni mesures de l'emploi, de sorte qu'il y a coïncidence entre population active potentielle et actifs occupés dont le nombre s'élève à 9,9 millions de personnes.

Après 1989, l'écart se creuse fortement entre la population active potentielle et la population active réelle (cf. la première série de courbes) sous l'effet combiné de modifications des comportements (retraits définitifs ou temporaires du marché du travail, départs, migrations alternantes), et d'intervention des institutions du marché du travail (formation, préretraites).

L'évolution du chômage proprement dit est de ce fait relativement contenue (1,2 million de personnes en 1993 ce qui correspond à l'écart mesuré dans le graphique entre les actifs et les personnes détentrices d'un emploi rémunéré).

Les mesures publiques de soutien à l'emploi (ABM, chômage technique), jouent, bien que de façon moindre, dans le même sens (dernière série de courbes).

janvier 1994. Les salariés qualifiés cessent d'être à l'abri du chômage et sont relativement davantage touchés par la destruction des emplois. Dans l'industrie ouest-allemande, 900 000 emplois sont supprimés entre 1991 et 1993.

Les syndicats partagent l'avis des experts sur le caractère durable du chômage massif. Les gains de productivité induits par des progrès technologiques et de nouveaux modes d'organisation du travail et de la production annoncent une croissance sans emplois l'internationalisation économique tend à renforcer la délocalisation des entreprises vers des pays tiers. « La supposition selon laquelle le marché du travail régulier est potentiellement capable d'offrir un volume d'emplois suffisant par rapport au potentiel d'actifs, les mesures de politique de l'emploi agissant comme des passerelles conjoncturelles de court terme, ne saurait être maintenue » (1). Les reprises parviennent de moins en moins à entamer les socles de chômage constitués dans les récessions précédentes ; aussi le sous-emploi pourrait-il concerner 5 à 7 millions de personnes en Allemagne dans les dix à quinze années à venir et le taux de chômage se maintenir à un niveau autour de 10 %. Ces évolutions semblent indiquer « que le chômage ne représente plus un état passager pour un nombre restreint de personnes mais plutôt la règle pour une partie importante des actifs ».

La politique salariale syndicale sous contrainte de changement

Dans cette situation, l'attitude d'observation critique des politiques économiques, fiscales et d'emploi de l'Etat et des stratégies productives des entreprises est de plus en plus délicate à tenir en l'absence d'une contribution proprement syndicale au problème du développement du chômage. Des représentants du gouvernement et du patronat ne cessent d'inviter les organisations syndicales à deux types de concessions : l'allégement des coûts salariaux des entreprises via la baisse des salaires nominaux et le retour à la semaine de 40 heures. Les syndicats refusent catégoriquement pour des raisons qui ne sont pas toutes de même nature. Ils récusent comme simplificateur le débat qui associe les crises de compétitivité et de l'emploi aux coûts du travail élevés de l'Allemagne, et leur avis est partagé par nombre d'experts proches ou non des milieux syndicaux. Ils ne jugent donc pas nécessaire dans un premier temps de revenir sur l'objectif premier de la politique salariale, le maintien du pouvoir d'achat des salariés, facteur social autant que de stimulation économique. Renoncer à une politique salariale offensive (bien que pragmatique dans les conjonctures difficiles) revient pour eux à voir entamé leur statut dans la négociation des normes salariales collectives. Or, la redéfinition des zones d'influence respectives des acteurs (organisations syndicales et patronales, acteurs d'entreprise) dans le processus d'élaboration des normes structurant le rapport salarial est justement un enjeu essentiel du débat sur le maintien de la compétitivité (2).

Placés devant la triple contrainte de défendre la convention collective de branche, de participer par leurs propres moyens à la défense de l'emploi (de façon active et non pas passive et défensive) et de protéger les salariés de pertes salariales majeures, les syndicats vont construire un édifice de propositions qui à la fois rompt avec certaines de leurs doctrines et oblige les autres acteurs à se situer sur leur terrain. La logique sous-jacente est celle du partage du travail : puisque le volume d'emploi rétrécit, il faut augmenter relativement le nombre de postes offerts aux salariés. De façon plus ou moins temporaire ou au contraire durable, ces postes demanderont aux salariés une présence plus courte sur leur lieu de travail. La question de savoir qui supportera les coûts de ces réductions du temps de travail peut dès lors être posée. Progressivement l'analyse syndicale s'ouvre à l'idée selon laquelle il est possible de demander – pour des durées déterminées mais éventuellement prolongeables – aux salariés pourvus d'un emploi des sacrifices salariaux et aux employeurs des garanties sur le maintien de l'emploi dans les entreprises. La dynamique de revalorisation annuelle des salaires nominaux ne se trouve pas affectée (comme d'habitude, elle s'adaptera à la conjoncture économique) puisque les réductions d'horaires et de salaires se feront sur la base des nouveaux tarifs conventionnels.

(1) DGB, « Gewerkschaftliche Positionen zur öffentlich geförderten Beschäftigung », décembre 1993. Des syndicats de branche (IG Metall, le syndicat de la fonction publique ÖTV) utilisent presque les mêmes termes dans leurs propres papiers de discussion des problèmes d'emploi adoptés à la fin de l'année dernière.

(2) Les enjeux de la politique salariale, le débat sur le lien entre la compétitivité des entreprises et l'évolution des salaires, et les divers compromis élaborés par les acteurs ont fait l'objet de nombreux articles dans les éditions précédentes de la *Chronique Internationale* : ce thème domine le débat social allemand depuis le début de la récession.

Les négociations de la métallurgie

Ces propositions relativement complexes qui demandent des articulations nouvelles entre normes centrales et décentralisées et leurs modes et niveaux de contrôle, côtoient des propositions patronales d'une plus grande simplicité : dans tous les secteurs économiques, « pour soulager les entreprises », les employeurs demandent le gel des augmentations salariales et parfois une réduction substantielle des coûts salariaux. Aussi les employeurs de la métallurgie dont le rôle pilote dans la négociation sociale n'a jamais été contesté en Allemagne, entendent-ils réaliser des gains sur les coûts salariaux de l'ordre de 10 à 15 % par le biais d'une « augmentation zéro » en 1994 et la suppression de la prime de congés payés. Pour réaliser ce dernier objectif, ils résilient en 1993 la convention cadre sur les congés payés qui est dès lors en attente de sa renégociation (1).

La démarche d'IG Metall durant les négociations salariales qui s'ouvrent en décembre 1993 est très souple. Si le syndicat insiste sur le principe même de l'augmentation des salaires nominaux, il se montre relativement accommodant sur le volume de cette revalorisation. Seule la prime de vacances n'est pas, pour lui, négociable. Très tôt, dans la négociation, il dresse un catalogue des options qu'une convention collective de branche pourrait offrir aux entreprises en vue de stabiliser leur situation économique et l'emploi : anticipation de la semaine de 35 heures sans compensation salariale intégrale (2), possibilité de réduire, pour une période de deux ans, la durée du travail hebdomadaire jusqu'à 30 heures avec réduction du salaire en échange contre le non recours aux licenciements économiques, allongement de la période de compensation des variations de la durée conventionnelle du travail, la moyenne de 36 heures pouvant être réalisée sur une période de douze au lieu de six mois. « Nous voulons donner plus de vigueur à la convention collective de branche en y élargissant les perspectives de solutions au niveau des entreprises » a déclaré le président d'IG Metall, Klaus Zwickel, qui reproche à une frange du patronat de vouloir « éliminer la convention de branche en empruntant un détour par l'accord d'entreprise ».

Les concessions annoncées par IG Metall sont considérables aussi bien sur le terrain de la flexibilisation des horaires que des sacrifices salariaux. Tout se passe comme si le syndicat prenait de plus en plus clairement conscience qu'elles sont le prix à payer pour une concession patronale majeure : l'acceptation à la fois du principe de la garantie (temporaire) des emplois dans les entreprises et de la compétence régulatrice de la convention de branche en la matière. La prolifération d'arrangements plus ou moins licites entre les acteurs d'entreprise sur les mêmes thèmes dont il s'agit d'enrayer la progression, et la situation salariale après tout relativement bien assurée des salariés allemands (3) ont sans doute aussi contribué à cette prise de conscience. Il aura néanmoins fallu toute la force de conviction d'une mobilisation importante des salariés (participation massive aux grèves d'avertissement et non moins massive (92,2 % de votes favorables) des métallos de Basse-Saxe consultés au vote pour la grève) pour que les blocages dans les négociations soient dépassés et les employeurs finissent par accepter les contreparties liées aux concessions syndicales.

Le compromis de la métallurgie

L'accord du 5 mars 1994 qui s'applique à la métallurgie de la Basse-Saxe avant d'être étendu à tous les 3,6 millions de salariés de la métallurgie ouest-allemande, permet aux entreprises une gestion des volumes de production et d'emploi quasiment sans coûts supplémentaires. Les salaires nominaux seront gelés pendant 5 mois et augmentés de 2 % à partir de juin 1994. L'augmentation est donc de 1,17 % sur l'ensemble de l'année (alors que le taux d'inflation prévu est de 3,5 % environ). La convention sur les primes de congés payés est de fait remise en vigueur – victoire syndicale importante –, à ceci près que la base de calcul est le salaire de 1993 et qu'elle ne tient pas compte des heures supplémentaires des trois mois précédents.

(1) La prime de vacances est un acquis qui, depuis 1974, donne droit, au-delà du maintien du salaire, à un versement de 50 % du salaire sous forme de prime pendant les 30 jours de congés conventionnels. Cf. « Allemagne : la négociation malgré tout », *Chronique internationale*, n° 25, novembre 1993.

(2) La semaine de 35 heures sera introduite dans la métallurgie à l'automne 1995 avec compensation salariale.

(3) Les salariés ouest-allemands ont certes subi une baisse de leur pouvoir d'achat d'environ 2 % en 1993 selon l'Office fédéral des statistiques. Leurs salaires conventionnels réels ont cependant augmenté de 20,6 % entre 1985 et 1992, alors que ces augmentations étaient de 12 % au Japon et entre 5 à 6 % en France, en Italie et aux Pays-Bas.

La prime de Noël, également calculée sur une base 1993, sera portée avec une année de retard de 50 % à 60 % du salaire mensuel. La durée hebdomadaire du travail est flexibilisée dans la mesure où la moyenne conventionnelle doit être calculée sur l'année au lieu de six mois (1).

En matière d'emploi, la convention de la métallurgie contient deux mesures importantes

– Tous les apprentis doivent être embauchés par l'entreprise formatrice à la fin de leur apprentissage pour une durée de six mois au minimum (2). Seuls sont dispensés de cette obligation les établissements qui peuvent faire la preuve soit qu'ils forment « au-delà de leurs besoins propres » selon la formule consacrée, soit qu'ils connaissent de graves problèmes d'emploi (les amenant par exemple à réduire la durée du travail par accord d'établissement, cf. infra).

– La convention comprend un accord sur une garantie des emplois limité dans un premier temps à deux ans. Celui-ci ouvre, pour la première fois, la convention de branche à des accords volontaires au niveau des établissements. Il donne la possibilité aux acteurs à ce niveau de réduire la durée du travail de 36 heures actuellement (3) jusqu'à trente heures par semaine. (Une prolongation symétrique de la durée de travail hebdomadaire à 40 heures souhaitée par les employeurs a par contre été rejetée, voir encadré.) Si la réduction du temps de travail s'applique à tous les salariés de l'établissement, il n'y aura pas de compensation salariale et, s'ils ne travaillent plus que 30 heures par semaine, les personnels perdront 17 % environ de leurs revenus. Ils seront protégés en contrepartie contre tout licenciement économique. Si une partie des salariés seulement est concernée par les réduc-

Métallurgie et chimie : similitudes et différences des approches

Les négociations pour le renouvellement de la convention collective des 700 000 salariés de la chimie ouest-allemande ont abouti à un compromis à la mi-janvier, au moment même où les tractations étaient encore bloquées dans la métallurgie. Cette convention prévoit une augmentation salariale de 2 % après un gel de salaires de trois mois. Les primes sont également gelées durant 1994 et 1995 et ne peuvent dépasser 100 % d'un salaire mensuel.

Si la partie salariale de cette première grande convention de branche de l'année 1994 a incontestablement fait figure de précédent dans les négociations de la métallurgie, les négociateurs dans ce secteur n'ont pas pu ou voulu suivre leurs homologues de la chimie sur deux autres terrains

– **la prolongation de la durée du travail**. La convention de la chimie ouvre la possibilité de réduire et de prolonger le temps hebdomadaire du travail de 2,5 heures sans compensation salariale et sans paiement d'heures supplémentaires (il pourra donc varier entre 35 et 40 heures, la durée conventionnelle restant fixée à 37,5 heures). IG Metall s'est par contre battu, avec succès (cf. dans le texte), contre la prolongation de la durée du travail. Il s'agissait d'amener les employeurs, prospectivement, à réagir à une reprise de l'activité économique par l'embauche ou, dans le cas d'introduction d'horaires réduits, par le retour aux temps et niveaux salariaux conventionnels et non pas par l'allongement de la durée du travail ;

– **la réduction du salaire d'embauche**. Les salariés recrutés dans les entreprises chimiques après une période de chômage de 6 mois au moins toucheront désormais 90 % du salaire d'embauche pendant la première année. D'autres salariés nouvellement embauchés sur contrat à durée indéterminée percevront des rémunérations variant entre 92,5 et 95 % du salaire pratiqué dans leur catégorie salariale. IG Chemie et l'organisation patronale de la branche y voient une contribution à la réintégration des chômeurs. D'autres syndicats du DGB, l'IG Metall en tête, sont par contre très hostiles à une telle « ouverture » des salaires conventionnels et jugent pour le moins incertain son effet sur l'emploi.

(1) Aux termes de la convention cadre sur le temps de travail encore en vigueur, les employeurs de la métallurgie peuvent demander à 18 % des effectifs des horaires hebdomadaires de 40 heures (au lieu de 36), en leur accordant des compensations en termes de salaires ou de temps libre.

(2) Rappelons qu'ils sont alors rémunérés au salaire tarifaire de l'ouvrier/employé qualifié débutant, salaire de référence du système contractuel allemand.

(3) Il n'y a pas d'anticipation de la semaine de 35 heures.

tions des horaires, une compensation salariale partielle sera versée allant de 1 % (pour 35 heures) à 7 % (pour 30 heures). Mais l'emploi ne sera pas garanti. Employeurs et conseils d'établissement sont entièrement libres de négocier de tels accords et liés seulement par la convention collective. Il n'y a pas de possibilité de contrainte d'une partie sur l'autre – aucun système d'arbitrage n'est institué comme il en existe par ailleurs pour la négociation des accords d'établissement – de sorte qu'il n'y aura pas de réduction de la durée du travail en cas de désaccord entre les acteurs. Les parties signataires de la convention collective ont convenu de se rencontrer avant l'expiration de cet accord pour examiner ensemble les éléments éventuellement reconductibles et les modalités d'une telle reconduction.

L'effet cascade du compromis dans la métallurgie : fonction publique et banques

Engagés dans des tractations longues et difficiles, les négociateurs de la **fonction publique** ont attendu le compromis de la métallurgie pour signer à leur tour un compromis le 11 mars 1994. Les négociations, menées pour la première fois au niveau de toute l'Allemagne, concernaient 3,5 millions d'employés et d'ouvriers n'ayant pas le statut de fonctionnaires. Les syndicats ÖTV (DGB) et DAG voulaient obtenir des augmentations des salaires nominaux proche du taux d'inflation prévisible et des garanties pour l'emploi les employeurs des communes, des Länder et de l'Etat entendaient, eux, imposer le gel des salaires et une révision à la baisse de nombre d'acquis salariaux. Le compromis s'inspire de très près de la logique qui sous-tend la nouvelle convention de la métallurgie ce qui souligne une nouvelle fois, selon les observateurs, « l'interdépendance de la politique contractuelle allemande » (1).

Les salaires sont gelés de janvier à juin 1994 pour les groupes salariaux inférieurs (70 % des effectifs) et jusqu'à fin août pour les autres catégories. L'augmentation est ensuite de 2 % ; la convention expirera fin mars 1995. La prime de Noël, équivalent du treizième mois, sera gelée pendant trois ans au niveau de 1993. Les syndicats ont consenti à un aménagement des horaires ; aussi la période de compensation des heures complémentaires par rapport à la durée moyenne du temps de travail hebdomadaire sera-t-elle de six mois au lieu de huit semaines. Les employeurs n'ont pu imposer la suppression de deux jours de congés. Ils ont obtenu par contre que les employés nouvellement embauchés et arrêtés pour maladie connaissent le même traitement que les ouvriers et plus généralement des salariés du secteur privé : ils continueront de toucher leur salaire pendant 6 au lieu de 26 semaines avant d'être pris en charge par les caisses maladie.

Les salaires des salariés est-allemands atteindront 82 % du niveau occidental (au lieu de 80 % actuellement) à partir du mois d'octobre et 84 % un an après. Les entreprises est-allemandes auront la possibilité de réduire le temps de travail hebdomadaire de 40 jusqu'à 32 heures en renonçant à l'instrument du licenciement économique. Les syndicats auront à négocier, au niveau sous-régional, l'ampleur des compensations salariales partielles.

La convention accorde le droit à un emploi à temps partiel aux salariés parents d'enfants de moins de 18 ans ou dispensant des soins à un membre de leur famille. C'est la première fois que la convention collective stipule un tel droit lié à la garantie du retour au temps plein.

Le compromis dans le secteur des **banques** du 17 mars porte lui aussi très visiblement les marques de l'accord de la métallurgie. Les syndicats, faiblement implantés dans les instituts bancaires, ont fait valoir en vain la situation économique encore très confortable du secteur ; ils ont été contraints à suivre la dynamique générale dont les employeurs, selon les syndicats, ont « profité sans scrupules ». Les augmentations salariales ne sont donc que très légèrement supérieures à celles accordées dans l'industrie. Les 430 000 salariés ouest-allemands concernés toucheront une prime de 300 marks (1 500 Francs) pour les mois de février et de mars pour voir augmentés ensuite leurs salaires de 2 %. Le syndicat HBV (DGB) a dû renoncer à sa revendication d'une réduction du temps de travail de 39 à 37 heures, son homologue DAG à celle de la participation des salariés aux bénéfices. Les syndicats ont refusé d'accepter une déclaration patronale en faveur du maintien de l'emploi qui, pour eux, équivalait à une « proclamation d'intention sans aucun effet contraignant ».

Adelheid Hege

Sources : *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Die Mitbestimmung,* sources syndicales.

(1) *Handelsblatt* du 14.3.1994.

Italie

Nouveau plan de restructuration chez Fiat : anatomie d'un conflit « exemplaire »

Fiat aura occupé cinq mois durant le devant de la scène des relations industrielles en Italie, engageant avec les syndicats un véritable bras de fer qui rappelle la période la plus conflictuelle des relations syndicales dans l'entreprise. Cette négociation, dont l'enjeu porte sur le prochain plan de restructuration du groupe automobile (1994-96), a fini par aboutir à un accord, après une rupture spectaculaire (la première depuis 1980) surmontée grâce à la pression sociale, à l'engagement du gouvernement et plus singulièrement de l'Eglise, pour ramener les partenaires à la table des négociations. Elle aura ainsi quasiment masqué l'accord trouvé simultanément chez Olivetti, dans un climat nettement plus serein et dans un délai beaucoup plus court, concernant les modalités de gestion de sureffectifs déclarés par la firme au même moment. Accord qui a sans doute pesé en faveur d'une attitude plus conciliante de la direction de Fiat après la phase de rupture des négociations.

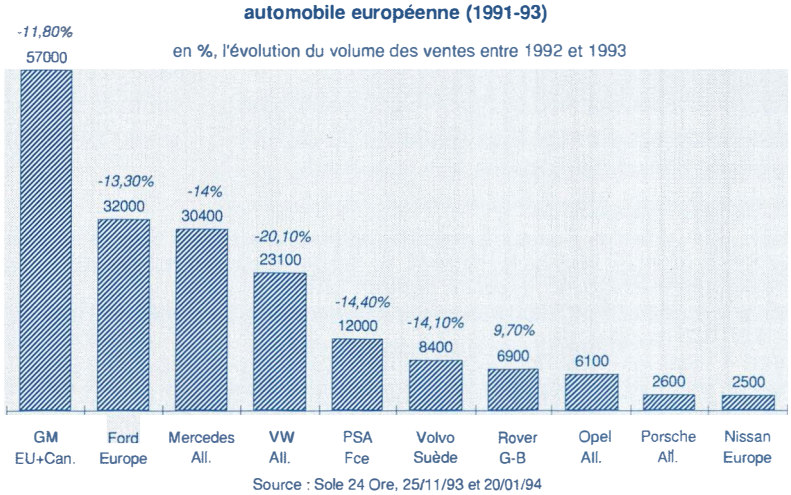
Cet épisode prouve que les relations industrielles chez Fiat sont loin d'être harmonieuses et que, malgré les initiatives contractuelles prises au début des années 90 qui auraient pu laisser augurer d'un nouveau tournant (1), le climat social au sein du groupe reste très tendu sur fond de crise du secteur automobile. Il est notable que l'accord n'a pu trouver un aboutissement que grâce à l'intervention appuyée du gouvernement, qui aura non seulement mis tout son poids dans la négociation, mais surtout assumé les principaux coûts financiers de l'opération. De ce point de vue, cet accord est également exemplaire du rôle crucial joué par l'Etat dans les relations professionnelles en Italie. Enfin, les dirigeants syndicaux auront une fois de plus réussi à faire jouer la dynamique unitaire, malgré des orientations stratégiques divergentes et des clivages internes toujours aussi prégnants.

Il est utile, pour apprécier les enjeux de l'accord d'aujourd'hui, de rappeler brièvement les principales étapes de l'évolution de Fiat, des années 60 aux années 90. Même si l'évolution des technologies et la crise des sureffectifs dans l'automobile dépassent largement le cas Fiat pour être partagés par l'ensemble des grands constructeurs mondiaux (cf. tableau 1).

D'un modèle de développement à l'autre : une succession de crises

Le groupe Fiat, emblématique de l'industrie italienne, représente à lui seul la quasi-totalité du secteur automobile italien. Son poids dans l'économie est à l'image de sa notoriété : il compte pour 3,5 % du PNB, 4,2 % de l'emploi salarié, 2,1 % de l'investissement et 13,1 % de la R-D du pays (2). Fiat Auto, la firme la plus importante du groupe, a été constituée en 1979 à partir d'acquisitions successives du groupe (Lancia en 1968, Ferrari en 1974, Alfa Romeo en 1986 puis Maserati et Innocenti en 1990). L'entreprise est encore principalement orientée vers son pro-

Tableau 1
Réduction d'effectifs dans l'industrie automobile européenne (1991-93)



Source : Sole 24 Ore, 25/11/93 et 20/01/94

(1) Cf. « Fiat, à nouveau laboratoire social », *Chronique Internationale*, n° 10, mai 1991.
(2) Cf. S. Conti et A. Enrietti (1993).

pre marché intérieur qui représente plus de la moitié de ses ventes et de l'emploi, même si sa part du marché italien s'est progressivement érodée (1).

L'expansion de Fiat après la Deuxième Guerre mondiale s'est faite sur la base du développement d'unités de grande taille (production de masse) concentrées dans la région piémontaise du nord de l'Italie, à Turin en particulier (2). Ce modèle de développement, basé sur une organisation productive intégrée verticalement, monorégionale, et reposant sur une structure pyramidale hyperhiérarchisée et centralisée, entre en crise dès la fin des années 60 et le début des années 70. Une profonde réorganisation interne est entreprise, fondée sur une structure divisionnelle, et un redéploiement spatial vers le Sud. En même temps, la firme se lance dans une politique de diversification sectorielle d'envergure qu'elle poursuit au cours des années 80 (presse, finance, grande distribution), typique des réactions des grandes firmes fordiennes au premier choc pétrolier (Boyer, 1993).

Au début des années 80, Fiat se trouve de nouveau face à des difficultés (baisse de sa part de marché intérieur et baisse de la demande au niveau européen). Cesare Romiti, appelé au chevet de l'entreprise, met alors en place une politique drastique de compression des coûts et de réduction des effectifs (3). C'est l'apogée « des profits patronaux et du silence ouvrier » (M. Revelli, 1989). Les choix technologiques orientent la firme vers une politique d'automatisation et de robotisation poussée (Highly Automated Factory) qui s'inspire du modèle toyotiste. L'introduction du Juste à temps (JAT) a pour conséquence de réduire le nombre des fournisseurs de Fiat (4), et d'obtenir leur concentration sur les sites mêmes de production.

A la fin des années 80, ce modèle commence lui aussi à montrer ses limites. Les objectifs de qualité totale mis en avant par la direction ne peuvent être atteints du fait même de l'introduction de nouvelles technologies. Ils supposent une mobilisation des travailleurs, difficile à obtenir dans une entreprise restée profondément taylorienne, autoritaire et rigide dans sa structure comme dans sa culture, et constamment menacée de réduction d'effectifs sous l'effet du ralentissement de la demande. Une nouvelle réorganisation stratégique est mise en place sur le modèle de la firme intégrée (Integrated Factory). Ce nouveau modèle est expérimenté dans le sud (à Melfi et à Pratola Serra) (5), sur la base d'une sélection très poussée de la main-d'œuvre. Celle-ci est principalement composée de jeunes (l'âge moyen y est de 25 ans contre 47 ans chez Alfa-Arese), d'un niveau scolaire élevé et sans tradition syndicale (6). Autrement dit, le Sud où plus de 50 % de la production de Fiat se fait désormais, devient le lieu d'expérimentation du nouveau modèle d'organisation de la production et des relations industrielles, et ce, à grands renforts de subventions publiques (7).

L'accord : de la crise ...

Tel est donc le contexte dans lequel vient s'inscrire l'annonce fin novembre par la direction du dernier plan de restructuration, à savoir la suppression de 5 000 postes de travail en excédent structurel et la mise en chômage technique d'environ 10 000 salariés supplémentaires (cf. tableau 2). Le refus radical des solutions envisagées par la direction de Fiat (mise en Cig extraordinaire à 0 heure) est commun aux organisations syndicales. Mais leurs stratégies par rapport à cette négociation divergent dès le départ : d'un côté, la Cgil et son secrétaire général, B. Trentin, souhaitent repousser la négociation de six mois (après les élections) tandis que les deux autres organisations préfé-

(1) En 1991, les ventes de Fiat sur le marché italien représentaient 53,8 % du total de ses ventes et l'emploi intérieur 60 % de l'emploi total (dont 27 % dans le Piémont, 17 % ailleurs dans le nord et 16 % dans le Mezzogiorno). Sa part du marché italien s'est stabilisée autour de 45 %, contre 74 % en 1968.

(2) A la fin des années 60, 125 000 personnes travaillent dans les usines de Turin ; la plus grande, celle de Mirafiori, ayant accueilli jusqu'à 50 000 travailleurs.

(3) De 1980 à 1986, les effectifs diminuent de 40 %, passant de 134 621 en 1980 à 77 910 en 1986. L'accord d'octobre 80 prévoit la mise en chômage technique (Cassa integrazione guadagni, Cig) de plus de 23 000 travailleurs, dont à peine 1/3 retrouveront le chemin de l'usine, malgré les termes de l'accord (Ires-Cgil, 1993).

(4) De 1 200 au début des années 80 à environ 350 aujourd'hui.

(5) La production en série sur le site vient de démarrer ; elle devrait atteindre son plein régime en 1996 quand ses 7 000 travailleurs construiront 450 000 voitures par an ; elle sort aujourd'hui 50 Punto par jour.

(6) Melfi, situé en Basilicate, sans être une zone industrialisée, a pourtant l'un des niveaux d'éducation et de formation les plus élevés du Sud de l'Italie. Les nouveaux établissements ne font pas partie juridiquement de Fiat Auto, et ne sont donc pas liés aux accords précédents.

(7) Les deux nouvelles usines de Melfi et Pratola Serra représentent un investissement de 6 300 milliards de lires dont une contribution directe de l'Etat italien de 1 470 milliards et une contribution indirecte de 1 630 milliards sous forme de couverture d'intérêts. (1 000 lires valent 3,5 FF environ.)

reraient trouver un accord sur la base des nouvelles dispositions contenues dans le décret-loi qui vient d'être approuvé par le gouvernement sur les amortisseurs sociaux (cf. encadré). La direction de Fiat a quant à elle fixé l'échéance du 15 janvier comme date butoir de la négociation, date à laquelle l'entreprise appliquera la procédure de mise en Cig extraordinaire pour 10 000 salariés du groupe.

Tableau 2. Les réductions d'effectifs chez Fiat, enjeux de la négociation

5 000	effectifs en excédent structurel
dont	4 000 employés
10 000	effectifs en excédent provisoire (chômage technique : CIG à 0 heures)
dont	2 000 à Arese (Alfa)
	4 000 à Mirafiori et Rivalta (Turin)
	1 000 chez Sevel (Naples)
	3 800 employés

Source : d'après *Sole-24 ore* et *Repubblica*.

A cette date et faute de l'obtention d'un accord malgré les efforts de médiation déployés par le ministre du Travail G. Giugni, la négociation est rompue. Situation inédite depuis 1980 et la marche des 40 000 cadres de Fiat qui avait marqué un tournant dans les relations industrielles de l'entreprise.

Au même moment, Giugni conduit avec rapidité et succès la négociation au sein du groupe informatique Olivetti (1) du 5e plan de restructuration de l'entreprise depuis 1989, qui porte sur la période 94-95 et qui concerne près de 2 000 salariés en sureffectifs (principalement des employés). L'accord entre la direction du groupe et les syndicats est trouvé le 18 janvier, soit un mois après l'ouverture des négociations, soulignant la différence de climat et de dialogue social au sein des deux groupes. 850 travailleurs doivent bénéficier de contrats de solidarité (basés sur une réduction de la durée du travail) ; 450 travailleurs mis en Cig bénéficieront d'une formation en vue d'une requalification (financée sur ressources publiques), 425 travailleurs seront placés sur les listes de mobilité longue après une période en Cig et 262 postes de travail sont maintenus (2).

La signature de l'accord Olivetti a sans doute modifié quelque peu le rapport des forces entre les partenaires sociaux. Les syndicats de la métallurgie décident d'appeler à de nouvelles mobilisations et lan-

Nouvelles mesures concernant les modalités de gestion des principaux amortisseurs sociaux

- Extension de la mobilité longue pour l'année 94 aux secteurs du textile-habillement et du bâtiment. Cela signifie qu'après 3 ans de Cig, les travailleurs peuvent bénéficier pendant 7 autres années supplémentaires (3 années jusqu'à maintenant) d'une indemnité de mobilité en attendant de pouvoir bénéficier des droits à la retraite. Cette mesure bénéficiera y compris à l'Alfa d'Arese qui ne pouvait jusque-là en bénéficier, faute d'avoir été classée par la CEE parmi les zones européennes en déclin industriel.
- La Cig ordinaire pourra être utilisée aussi par les petites entreprises de 15 à 50 salariés pour une durée de deux ans (au lieu d'un).
- L'incompatibilité entre les contrats de solidarité et la Cig extraordinaire prend fin. De plus, une même entreprise pourra, au titre d'un établissement, bénéficier de la Cig ordinaire tandis qu'un autre établissement du groupe pourra relever de la Cig extraordinaire, possibilité qui avait été exclue par la réforme de la Cig.
- L'indemnité de chômage qui est actuellement de 25 % du dernier salaire devrait être progressivement augmentée de 5 % entre 94 et 95.
- Le plafond de la Cig devrait également être augmenté, permettant à des employés dont le revenu annuel est supérieur à 32 millions de lires de bénéficier de cette indemnité portée à 1 550 000 lires (au lieu de 1 160 000).
- La procédure Cig pourra être accélérée ainsi que celle des droits à retraite au bout de 35 années de contribution.
- Enfin, le décret consent à un « paquet » de mises en pré-retraite pour les secteurs de la sidérurgie (Ilva) et des transports (Alitalia).

Ces mesures coûteront à l'Etat italien 4 200 milliards de lires sur 3 ans : 1 600 en 94, 1 300 en 1995 et 1996.

(1) 41 000 salariés en 1992 dont 20 000 en Italie.
(2) Cf. « Italie : Réforme du marché du travail : La nouvelle Cig est arrivée ! », *Chronique Internationale*, n° 12, septembre 1991.

cent un mot d'ordre de grève. Des assemblées réunissant ouvriers et employés se tiennent dans les usines du groupe Fiat. Une manifestation a lieu dans les rues de Turin, qui connaît un très large succès, les ouvriers défilant à côté des employés et des cadres de Fiat, des commerçants, des partis de gauche ainsi que des membres de la Ligue lombarde. Le conflit prend une dimension nationale. L'église catholique, par la voix de plusieurs évêques et de l'*Osservatore romano*, organe de presse officiel du Vatican, se met à critiquer vivement l'attitude intransigeante de Fiat, rappelant l'entreprise à son rôle social, à sa valeur de « bien public » et à son « devoir d'emploi » alors même qu'elle a reçu de nombreux subsides de l'Etat. Les élus de Turin interviennent à leur tour dans le débat, réclamant une politique industrielle de reconversion de la zone compte tenu du déclin sans doute irréversible de l'industrie automobile.

Fort de cette pression sociale, le chef du gouvernement en personne parvient à faire revenir la direction de Fiat à la table des négociations. Cependant, les syndicats ont du mal à définir une politique unitaire, la Fiom, syndicat de la métallurgie-Cgil, montrant le plus de résistance ainsi que la Cgil piémontaise. La Fiom, organisation la plus puissante de l'industrie, souhaite en particulier soumettre le plan de restructuration aux assemblées de travailleurs dans les usines avant de le signer. Il faut alors tout le poids du gouvernement, et l'autorité du leader de la Cgil, B. Trentin, ainsi que celle des dirigeants de la Fim (Cisl) et de l'Uilm (Uil) pour parvenir enfin à un accord le 21 février au soir. Accord de principe pour la Fiom-Cgil en attendant la consultation de la base tandis que les autres organisations de branche ratifient l'accord.

... à la signature

Sur les 16 500 salariés déclarés par Fiat en sureffectifs au début du conflit, il est finalement prévu

– 3 500 contrats de solidarité avec des réductions d'horaires jusqu'à 80 % de la durée habituelle du travail (la compensation salariale étant à la charge de l'Etat) et l'annulation des 3 400 sureffectifs chez Alfa-Arese

– 1 400 pré-retraites pour les ouvriers d'Arese, 800 à Naples, 2 000 à Turin, et 2 400 pour les employés (5 800 au total) ;

– 2 200 salariés placés en mobilité longue en attendant l'ouverture des droits à la retraite ;

– 4 100 travailleurs mis en Cig, alternant cours de formation et périodes de travail ;

– la fermeture de Sevel est repoussée de mars à mai, et 100 salariés passeront de cet établissement chez Alfa. ;

– enfin, un accord de programme est passé entre Fiat et le gouvernement pour un montant d'investissement de 330 milliards de lires, lié à un projet de construction de voiture électrique à Arese ; 60 milliards sont prévus pour la recherche de véhicules au méthane et 55 milliards supplémentaires pour le recyclage de voitures à Pomigliano.

Cet accord se solde donc par un engagement financier très lourd pour l'Etat italien, contrairement à Fiat qui s'en tire à peu de frais. Le patronat, quant à lui, a tout lieu d'être satisfait, même si son discours de façade en faveur des libres lois du marché est sérieusement mis en défaut par la main visible de l'Etat dans cette opération.

B. Trentin, comme lors du précédent accord, a principalement cherché à préserver la dynamique unitaire en combattant les contestataires internes à la Cgil, arguant comme il l'a fait déjà en juillet dernier, qu'il s'agit du meilleur accord possible dans le contexte social et politique actuel. Et il est vrai de ce point de vue que la crise politique qui secoue la péninsule se déroule relativement à l'abri d'initiatives d'ensemble des travailleurs. D'autre part, la consultation des travailleurs, qui a démarré tout de suite après l'accord, lui a donné raison puisque 80 % des travailleurs se sont prononcés pour ce compromis (1). Ce qui est loin d'être négligeable dans une entreprise où le taux de syndicalisation est d'environ 35 %.

Catherine Sauviat

Sources bibliographiques :
– R. Boyer (1993) : « Comment émerge un nouveau système productif » dans R. Boyer et J-P. Durand : **L'après-fordisme**, Syros, Paris.
– S. Conti e A. Enrietti (1993) : « The Italian Automobile Industry and the Fiat Case », Draft paper for European Science Foundation, april.
– Ires-CGIL (1993) : « Turin's Car Industry : Large Enterprise Strategy and Local Environment » by A. Enrietti, G. Peruzio, V. Rieser.
– M. Revelli (1989) : **Lavorare in Fiat**, Garzanti ed.
Presse : *Il Sole-24 ore* et *Repubblica*.

(1) 87 % de oui à Mirafiori, 93 % à Rivalta, 57 % seulement à l'Alfa d'Arese et un fort taux d'abstention dans ce dernier établissement.

Etats-Unis
L'impact de la reprise sur l'emploi

Le retour de la croissance fait reculer le chômage

L'évolution du produit intérieur brut indique une reprise de la croissance assez nette au cours de l'année 1993. Le retour de la croissance produit ses effets sur l'emploi et le chômage, ce qui confirme l'existence de liens plus forts entre ces évolutions que dans l'Europe communautaire. Au cours de l'année passée, le taux de chômage a progressivement diminué, passant de 7,2 % de la population active en décembre 1992 à 6,3 % en décembre 1993 (soit 8,237 millions de chômeurs, plus d'un million de moins en un an). Le taux de chômage retrouve ainsi un niveau inférieur à celui de 1991, mais il reste plus élevé que celui qui a précédé la récession (en 1990, 5,4 % de la population active était au chômage). Cette amélioration relève globalement d'une progression « spontanée » de l'emploi puisque la politique de l'emploi ne joue pas aux Etats-Unis un rôle de soutien comparable à celui qui peut être observé dans les économies européennes.

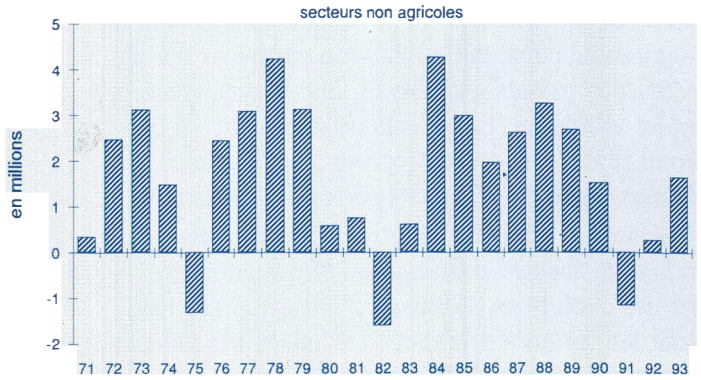
Dans l'ensemble des secteurs non agricoles, l'économie américaine a créé 1,8 million d'emplois en 1993 (ces chiffres sont encore provisoires), après en avoir perdu plus d'un million entre 1990 et 1991, le niveau de l'emploi dans les secteurs non agricoles a maintenant atteint un niveau supérieur à celui de 1989 ou 1990. La reprise de l'activité se traduit aussi par une progression de la durée hebdomadaire du travail, notamment des heures supplémentaires. Cet effet, lié au cycle de productivité, se fait traditionnellement sentir lorsque l'activité reprend. De ce fait, la progression de l'emploi est généralement décalée par rapport à celle du PIB, le niveau des effectifs ne s'ajustant qu'à terme, lorsque les employeurs se trouvent dans la nécessité d'embaucher pour répondre à l'accroissement de la demande. Néanmoins, le rythme des créations d'emplois apparaît moins soutenu qu'au cours des précédentes reprises. Au début de la période d'expansion de 1983 à 1990, l'emploi avait connu une rapide progression qui dépassait largement en volume celle que l'on peut observer en 1993 (graphique 1).

Le contenu en emploi

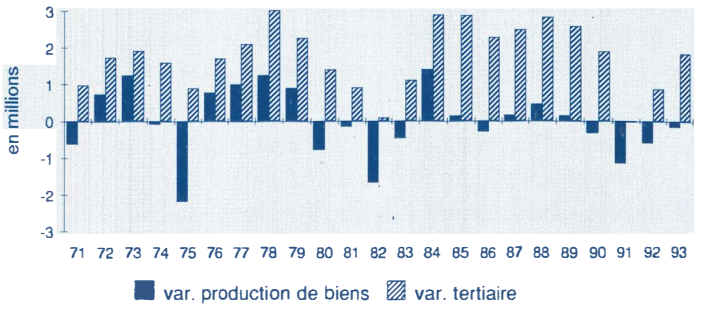
Même si les données provisoires annoncent des signes d'une reprise de l'emploi dans certains secteurs industriels, l'essentiel des créations d'emplois est concentré sur le secteur tertiaire pris dans son ensemble (transport, commerce, finance et assurance, services). L'évolution de l'emploi selon les principaux secteurs d'activité montre que les créations de postes ont lieu dans les services, où les gains de productivité restent globalement relativement modérés.

Dans l'ensemble des **secteurs liés à la production de biens** (industrie manufacturière, construction, mines), l'emploi a reculé au cours des trois dernières années (graphique 2). La baisse structurelle de l'emploi industriel s'est traduite par d'importantes sup-

Graphique 1
Variation de l'emploi total par rapport à l'année précédente



Graphique 2
Variation annuelles de l'emploi par secteurs



pressions de postes en période de récession mais l'ampleur des plans de restructuration et de compression des effectifs annoncés par les grands groupes (IBM, American Airlines..) laisse penser qu'une part importante des effets des restructurations sont encore à venir. Dans les grands groupes industriels et aussi dans les banques, la réduction des effectifs permanents apparaît comme une tendance structurelle que la reprise de l'activité aura du mal à entamer.

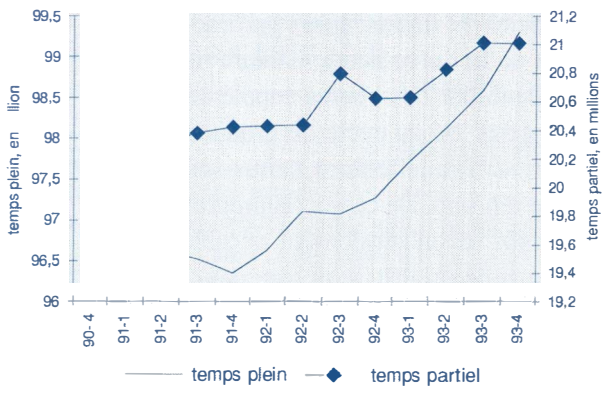
Dans les années 1980, la progression des gains de productivité, tous secteurs confondus, a été particulièrement nette. Elle a particulièrement concerné les grands groupes industriels qui ont, au cours de cette décennie, licencié et comprimé leurs effectifs. Cette tendance s'est accélérée depuis 1991 et a induit des suppressions massives de postes. Plus globalement, la recherche de gains de productivité s'intègre dans une logique de réduction des coûts, par le biais d'une compression des coûts salariaux, de baisses des salaires et par des délocalisations dans des zones où les salaires sont moins élevés. Parallèlement, l'effort en matière d'investissement s'est sensiblement accru, plus particulièrement en ce qui concerne les équipements informatiques ou de haute technologie. La concurrence par les coûts qu'exercent les pays à bas salaires ou les entreprises de petite taille a des répercussions sur les effectifs des grands groupes et, plus largement, sur l'emploi industriel. Les créations d'emplois se concentrent plutôt sur des entreprises plus flexibles, de taille plus restreinte et sur des postes plus instables.

Le secteur tertiaire regroupe par nature des activités hétérogènes et un découpage plus fin met en évidence des évolutions contrastées. Entre 1979 et 1982, ce sont les services pris dans leur ensemble qui ont largement contribué à la montée du tertiaire. Entre ces deux dates, l'emploi total enregistrait un taux de croissance de 19 % contre 34 % pour l'ensemble du tertiaire et 69 % pour les services. Dans les transports, le commerce ou les services publics, la croissance de l'emploi a été beaucoup plus modérée. De même, au sein des services, les services de santé ou ceux liés à l'activité des entreprises se distinguent par leur rapide progression. Le nombre d'emplois dans les services aux entreprises (publicité, informatique, location d'équipements...) a plus que doublé depuis 1979. Selon les projections récentes d'évolution de l'emploi, cette tendance devrait se prolonger au cours de la prochaine décennie (1). Le mouvement de fond de déclin de l'emploi industriel s'accompagne donc d'importants transferts d'emplois qui étaient intégrés dans les secteurs industriels vers les services. Globalement, la progression de l'emploi dans les secteurs tertiaires a compensé les réductions dans les secteurs de production de biens mais la nature des emplois occupés n'est pas la même. Les réactions du secteur tertiaire à la conjoncture sont plus rapides et plus vives mais les créations d'emploi sont aussi plus instables et plus sensibles à un retournement de l'activité.

L'importance du travail à temps partiel

Les évolutions comparées de l'emploi à temps plein et à temps partiel depuis 1990, période de récession, montrent un net recul du nombre de salariés travaillant à temps complet jusqu'à la fin de l'année 1991 et une sensible reprise depuis 1993 (graphique 3). Par contre, la progression du temps partiel n'a, globalement, pas été interrompue pendant les années de récession, son évolution a connu des pics et des creux marqués (fin 1990, début 1991), mais la tendance est orientée à la hausse (graphique 4). Néanmoins, la reprise de l'emploi à temps plein apparaît assez vigoureuse en 1993, la progression a été de 2 % (en glissement annuel) après une quasi-stagnation en 1992 et un recul de -1,2 % en 1991. La croissance du temps partiel est plus régulière (0,5 % en 1991, 0,2 % en 1992 et 0,4 % en 1993) et moins sensible aux variations de l'activité.

Graphique 3
Temps plein / temps partiel

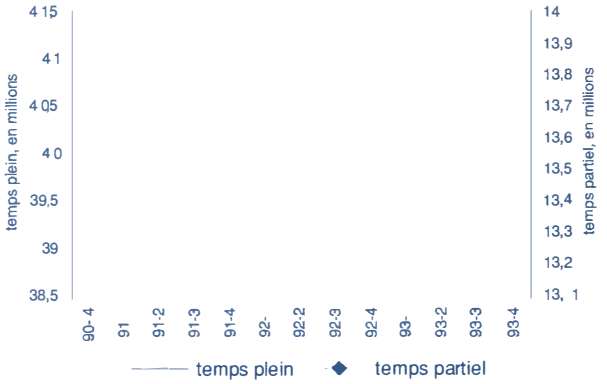


(1) James C. Franklin, « Industry out-put and employment », *Monthly Labor Review*, vol. 116 nº 11, novembre 1993, pp. 41-57.

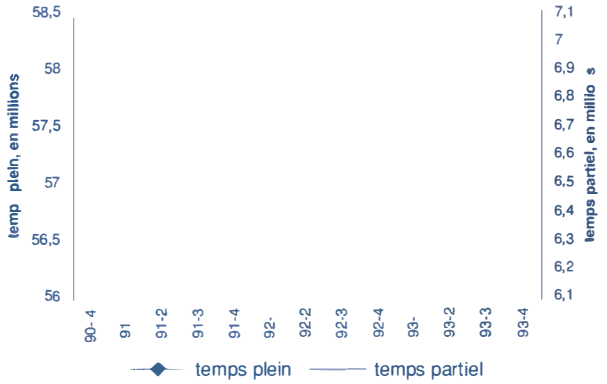
Fin 1993, le temps partiel représente 17,5 % de l'ensemble des emplois et cette part relative est restée stable au cours des années de récession (aux alentours de 17 % de l'ensemble). La place du temps partiel est sensiblement plus élevée aux Etats-Unis mais les évolutions ne sont pas identiques. En France, sa croissance est plus forte et le temps partiel concerne plus fréquemment les femmes. 85 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes en France (en 1992) contre 66 % aux Etats-Unis. La place des femmes dans le travail à temps partiel a un peu diminué au cours des trois dernières années aux Etats-Unis alors qu'elle progresse en France. Le travail à temps partiel concerne, aux Etats-Unis comme ailleurs, beaucoup plus fréquemment les femmes que les hommes, un quart des femmes travaillent à temps partiel contre 11 % des hommes. Les variations de l'emploi à temps partiel occupé par les femmes montrent une nette progression au début 1991, dans un contexte de recul de l'emploi total, mais aussi un développement de ces formes d'emploi en période de reprise de la croissance. Pour les hommes, l'évolution du travail à temps partiel coïncide mieux avec les fluctuations de l'activité. Au cours de l'année 1993, le travail à temps partiel a peu progressé pour les hommes tandis que les emplois à temps plein retrouvaient un niveau supérieur à celui de 1990 (graphiques 5, 6, 7).

Le recours au travail à temps partiel caractérise l'un des ajustements du volume du travail aux besoins de l'activité, dans un contexte de baisse globale du volume du travail. Il est l'un des modes de flexibilité de l'emploi qui explique, en partie, la capacité du marché du travail à s'adapter aux fluctuations conjoncturelles. Entre 1989 et 1993, l'évolution du temps partiel

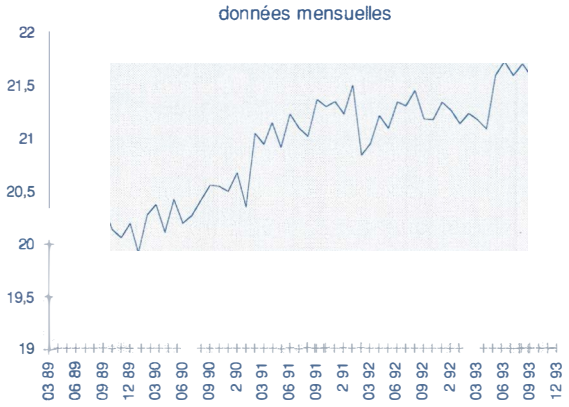
Graphique 5
Temps plein / temps partiel, femmes



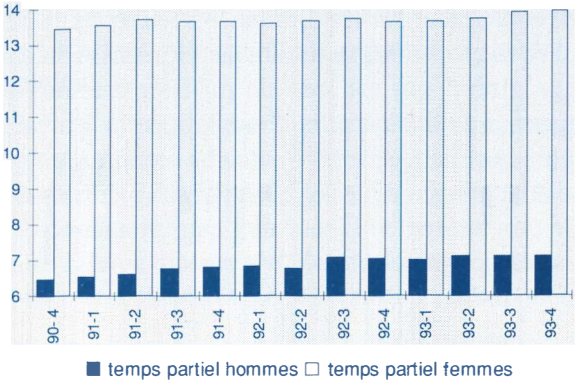
Graphique 6
Temps plein / temps partiel, hommes



Graphique 4
Evolution du travail à temps partiel depuis 1989

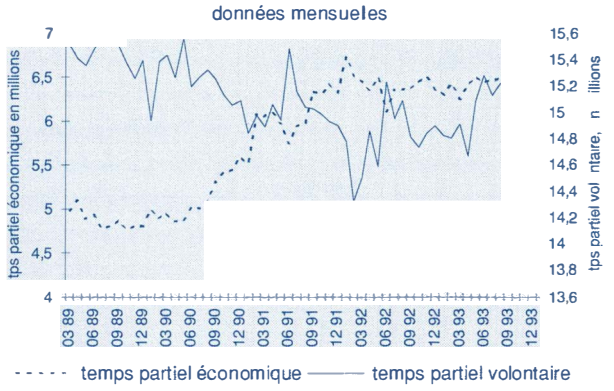


Graphique 7
Temps partiel, hommes et femmes



pour raisons économiques montre clairement que les entreprises utilisent massivement ce mode d'ajustement en période de ralentissement de l'activité et qu'elles modulent ainsi le temps de travail en fonction de la demande. La courbe concernant le temps partiel « volontaire » est plus chaotique mais une tendance à la baisse peut être remarquée entre 1989 et début 1992, alors que le temps partiel dans son ensemble était orienté à la hausse. (graphique 8)

Graphique 8
Evolution du travail à temps partiel volontaire et pour raisons économiques



La politique économique de B. Clinton peu d'effets sur le marché du travail

Lors des précédentes reprises, le déficit public a exercé un effet d'entraînement qui a soutenu le mouvement de créations d'emplois à la sortie de la récession. En 1993, cet effet n'a pas joué, ce qui explique peut-être le caractère plus modéré de la reprise, qui repose, pour l'essentiel, sur des ajustements de marché, notamment sur les ajustements salariaux. Le retour de la croissance se traduit par une baisse du chômage global qui est loin de profiter à toutes les catégories de demandeurs d'emploi. Jusqu'à présent, la politique menée par B. Clinton en matière d'emploi se démarque peu de celle suivie par ses prédécesseurs et le programme en faveur de l'emploi annoncé lors de sa campagne électorale n'a pas été suivi d'effets. Les créations d'emplois qualifiés et bien rémunérés n'ont pas été particulièrement encouragées et les projets concernant l'éducation et la formation professionnelle n'ont pas été mis en œuvre. De plus l'orientation de la politique budgétaire vers une réduction du déficit risque de peser sur les projets de politique de l'emploi. Aux Etats-Unis, la formation professionnelle dépend de l'initiative des entreprises et elle est globalement peu développée, comparativement à d'autres pays industrialisés (l'Allemagne par exemple). Traditionnellement, les questions de formation et de qualification de la main-d'œuvre ne sont pas prises en charge ou organisées par l'Etat. Ces problèmes, aggravés par les dysfonctionnements du système éducatif, sont susceptibles de représenter un réel handicap. Ils expliquent, en partie, certaines difficultés d'adaptation des entreprises américaines aux exigences de qualité et aux conditions de la concurrence internationale. A cet égard, R. Solow soulignait récemment que « l'investissement dans le capital humain, c'est pour l'instant le principal échec du président » (1).

*
* *

Le modèle dualiste qui caractérise la dynamique de l'emploi aux Etats-Unis apparaît à même d'expliquer les évolutions récentes, en différenciant les secteurs à forte productivité du reste de l'économie, notamment des services fortement utilisateurs de main-d'œuvre (2). La relative faiblesse des gains de productivité au niveau de l'ensemble des secteurs masque un différentiel important entre des secteurs industriels de moins en moins utilisateurs de main-d'œuvre et les services, réservoir d'emplois, où les gains de productivité demeurent relativement faibles. Les adaptations, qui combinent diverses formes de flexibilité de l'emploi, favorisent une grande réactivité du marché du travail. Mais elles induisent aussi une plus grande instabilité des relations de travail qui peuvent, à terme, avoir des coûts sociaux importants.

Laurence Lizé

Sources : *Employment and Earnings, Monthly Labor Review, Le Monde.*
Source des graphiques : *Employment and Earnings.*

(1) *Le Monde*, 9 et 10 janvier 1994.
(2) L. Hoang-Ngoc, F. Lefresne, 1994, « Les règles d'utilisation du temps partiel dans les régimes d'accumulation français et britannique », *Revue de l'IRES*, n° 15 (à paraître).

RELATIONS PROFESSIONNELLES

Espagne

Pacte social : du dialogue à la confrontation

La grève générale de 24 heures à laquelle appelaient l'UGT et les CCOO pour s'opposer au vote par le Parlement de la réforme du marché du travail, a connu un succès mitigé. Très largement suivie par les salariés de l'industrie, un peu moins par ceux des services, des transports et de l'administration, ce mouvement important n'a pas reproduit la mobilisation historique de décembre 1988 (1). Les organisations se sont engagées dans cette épreuve contraintes et forcées. L'appel à la grève est, en fait, l'aboutissement logique de l'échec du dialogue entamé début septembre entre le gouvernement, le patronat et les organisations syndicales (2). Le premier ministre attendait de ces négociations l'émergence d'une voie consensuelle de mise en œuvre des réformes qu'il jugeait nécessaires pour endiguer la montée du chômage et restaurer la compétitivité des entreprises. Après presque quatre mois de négociations et plus de 30 réunions, les participants n'ont pu trouver d'accord ni sur un pacte social global, ni même sur des mesures plus partielles. Les discussions ont porté sur la réforme du marché du travail, la modification des règles de négociation collective et une nouvelle politique des revenus, aussi bien en ce qui concerne les salaires que l'indemnisation du chômage ou les pensions de retraite. Cette voie ayant échoué, Felipe Gonzales se tourne maintenant vers la voie parlementaire.

Chronique d'un accord introuvable

Les négociations semblaient s'engager avec quelque chance d'aboutir. D'une part, le gouvernement affichait une ferme volonté de convaincre les partenaires sociaux de trouver un compromis. D'autre part, pour la première fois depuis 1986, les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, acceptaient sans conditions préalables de renouer avec un dialogue social global mené au niveau national. Pourtant, dès le début du mois d'octobre, la perspective d'une signature d'un pacte global devenait irréaliste. Les syndicats rompaient les négociations à la suite de l'adoption unilatérale, par le gouvernement, dans le budget 1994, d'un certain nombre de mesures sur lesquelles des discussions étaient en cours. Il s'agit du gel des salaires des fonctionnaires, de la limitation de l'augmentation des pensions de retraite à 3,5 % en 1994 (le taux d'inflation prévu pour 1994 oscille entre 3 et 3,5 %), du paiement par les chômeurs indemnisés de cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement se justifiait en évoquant l'ampleur du déficit budgétaire qui imposait la prise de mesures d'urgence, alors que les négociations sur ces éléments piétinaient et qu'aucun compromis ne se dessinait.

En octobre, le gouvernement ayant proposé de concéder l'aménagement de certaines de ses propositions, les organisations syndicales acceptaient de revenir à la table de négociations. Les discussions n'ont repris que sur le deuxième volet du pacte social, à savoir la politique des revenus et la réforme du marché du travail. Très vite, le gouvernement, pressé de conclure, imposait le 30 octobre comme date limite aux discussions : si les négociations n'aboutissaient pas à cette date, le gouvernement présenterait ses propositions sous forme de textes légaux au Conseil des ministres du 31 octobre. Les organisations syndicales ont interprété cette date butoir comme un ultimatum et, à partir de là, chacun a campé sur ses positions. Fin octobre, les négociations ont été suspendues sans aucun résultat.

Bien que le gouvernement ait fait des ouvertures en direction des syndicats (3), les négociateurs de l'UGT et des CCOO rejetaient définitivement le 13 no-

(1) Il s'agissait de la première grève générale unitaire menée sous le gouvernement socialiste. Depuis, il y a eu deux autres grèves générales, en 1991 et en 1992.

(2) Cf. « Espagne : d'une régulation imposée à une régulation négociée », *Chronique Internationale*, n° 24, septembre 1993.

(3) Ces ouvertures ont porté sur les propositions suivantes : le retrait du non cumul de l'indemnité de licenciement et de l'indemnité chômage pour les licenciés, une nouvelle clause de révision des retraites, des taux de cotisations sociales inférieurs à ceux des salariés pour les chômeurs et la réouverture des négociations sur les salaires des fonctionnaires.

vembre les dernières propositions gouvernementales. Dès le lendemain, ces deux organisations syndicales appelaient à une journée d'action le 2 novembre. Fortes du relatif succès de cette journée, elles appelaient, fin novembre, à une grève générale dans le but de s'opposer à l'adoption des projets de dérégulation du gouvernement. La date en a finalement été fixée au 2 janvier 1994.

Le contenu des projets gouvernementaux

Après l'échec des négociations, le gouvernement a présenté aux Conseils des ministres d'octobre, novembre et décembre deux avant-projets de loi et un projet de décret-loi. L'analyse qui sous-tend ces mesures consiste à expliquer l'importance du segment précarisé du marché du travai (1) par la rigidité des règles régissant le segment stable de ce marché. Pour permettre aux entreprises d'embaucher, mais aussi pour rétablir l'égalité entre les salariés, il convient d'assouplir le fonctionnement du segment stable.

Les domaines concernés par le décret-loi, dont les dispositions sont entrées en vigueur dès le premier janvier 1994, sont les contrats d'apprentissage, le monopole de placement de l'INEM et le temps partiel. Le projet de décret-loi crée un nouveau contrat d'apprentissage pour les jeunes de 16 à 22 ans d'une durée minimale de 6 mois et maximale de trois ans. Chaque entreprise peut embaucher un nombre maximal d'apprentis en fonction de sa taille (2). La seule condition restrictive concernant le choix de l'apprenti, qui reprend une des demandes des organisations syndicales, est que ce type de contrat ne s'adresse pas aux jeunes diplômés de l'enseignement ou de la formation professionnelle. Par contre, un emploi sous contrat d'apprentissage peut ne pas être le premier emploi d'un jeune. 15 % du temps de travail journalier de l'apprenti doit être consacré à sa formation théorique. Celle-ci peut être dispensée soit par un centre dépendant de l'entreprise qui l'emploie, soit dans un centre géré paritairement, soit dans un centre de formation public ou privé, voire même, si aucune de ces solutions n'existe localement, dans le cadre de l'enseignement à distance. Autre concession du gouvernement aux syndicats, la rémunération de l'apprenti est fixée par accord collectif. A défaut, elle est de 70 % du salaire minimum la première année, 80 % la seconde et 90 % la dernière. Enfin, les jeunes sous contrat d'apprentissage ne bénéficieront ni de l'indemnisation du chômage, ni d'une prise en charge en cas d'invalidité. Le système d'apprentissage ainsi créé facilitera l'entrée des jeunes sur le marché du travail mais ne prévoit rien pour garantir la permanence de la relation de travail au-delà de la période d'apprentissage.

Le décret-loi supprime également le monopole de conclusion des contrats de travail dont disposait jusqu'à maintenant l'INEM. En remplacement, les avant-projets de lois, qui devraient entrer en vigueur après leur vote au Parlement en avril 1994, prévoient la création d'agences de placement privées sans but lucratif et la légalisation des entreprises de travail temporaire. En ce qui concerne le temps partiel, il n'y aura plus de durée maximale pour ce type de contrat (elle était des 2/3 de la journée normale de travail). De plus, les titulaires de contrats d'une durée inférieure à 12 heures par semaine ou 48 heures par mois n'auront plus qu'une protection sociale réduite.

Les deux avant-projets de lois modifient substantiellement l'actuel Statut des Travailleurs. Alors que le gouvernement, à l'ouverture des négociations début septembre, semblait avoir abandonné la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique, cette dernière devrait, au bout du compte, être fortement allégée. Les textes présentés distinguent, en effet, les licenciements économiques collectifs des licenciements individuels. L'autorisation ne sera maintenue qu'en cas de licenciements collectifs, à savoir les licenciements qui concernent, dans une période de 90 jours, plus de 10 % de l'effectif des entreprises de moins de 300 salariés ou plus de 30 salariés dans celles de plus de 300 salariés. Par ailleurs, le délai de réponse de l'administration à une demande d'autorisation ne sera plus que de 15 jours au lieu de 30. Enfin, les entreprises de plus de 50 salariés qui envisagent de réaliser un licenciement économique auront l'obligation de mettre en œuvre un « plan pour l'emploi ». Les textes prévoient également un assouplissement des règles de mobilité géographique et professionnelle.

L'autre grand train de réformes porte sur la durée du travail. A côté de l'annualisation du temps de travail, un certain nombre de dispositions flexibilisent la répartition du temps de travail : les accords collectifs pourront prévoir l'allongement de la durée maximale de la journée de travail au-delà de 9 heures et fixeront le taux de rémunération majorée des heures suppléc-

(1) 32 % des contrats sont à durée déterminée.
(2) Le pourcentage autorisé va de 4 % dans les entreprises de plus de 500 salariés à 33 % dans les petites.

mentaires et des heures de nuit ; l'employeur pourra imposer la prise du repos hebdomadaire par quinzaine et le fractionnement des congés payés. Les syndicats et de nombreux experts s'interrogent sur le caractère créateur d'emplois de telles mesures.

En ce qui concerne la négociation collective, les conventions pourront contenir des clauses pour lesquelles il n'y aura pas de prorogation automatique à l'expiration de la durée de vie de la convention. De plus, la possibilité de sortir de l'application des accords salariaux pourra être accordée, sous contrôle des instances paritaires de branche, aux employeurs dont les entreprises connaissent des difficultés économiques.

Quelques explications de la rupture des négociations

Ces quatre mois de négociations sur le pacte social ont eu pour résultat de transformer un climat de dialogue en climat de conflit. Au regard des thèmes négociés, l'enjeu était une réorganisation importante des rapports sociaux et des règles les régissant. En s'engageant dans les négociations sans conditions préalables, les organisations syndicales semblaient prêtes à abandonner quelques-unes de leurs positions traditionnelles. D'un côté, elles acceptaient la perspective de modérations salariales dans les trois années à venir, mais aussi la suppression de certaines des règles légales de fonctionnement du marché du travail. En contrepartie, elles escomptaient que ces règles soient remplacées par des processus négociés d'élaboration des nouvelles normes. Le pacte social leur est vite apparu comme un marché de dupes : aucune contrepartie pour les salariés n'était avancée, et notamment aucun engagement en matière d'emploi, qui aurait pu justifier l'acceptation d'une dérégulation du fonctionnement du marché du travail et d'une modération salariale.

En fait, les marges de manœuvre des organisations syndicales se sont révélées étroites. Ce sont les propositions du gouvernement, dont la plupart correspondent à des revendications patronales, qui ont servi de base aux négociations. Dès le début il était clair pour tout le monde qu'en l'absence d'accord, ses propositions feraient l'objet d'un projet de loi. La position du gouvernement a tout de suite été qu'« avec ou sans accord des organisations syndicales, elle (la réforme du marché du travail) entrera en vigueur dès le 1er janvier prochain » (déclaration du ministre du Travail). L'objectif était donc de réduire les déficits sociaux et d'assouplir le fonctionnement du marché du travail sans avoir de contreparties à proposer. Certaines maladresses ont par ailleurs été accumulées : l'adoption de mesures unilatérales dans le budget 1994, l'entrée non prévue dans le champ des négociations de la réforme de la négociation collective. Mais c'est la pression exercée sur les organisations syndicales au travers de l'annonce d'une date butoir qui a mis fin aux négociations.

Dans ces conditions, peut-on vraiment parler de négociations tripartites ? La partie patronale a été relativement absente des débats et des rapports de force qui ressemblaient plus à un bras de fer entre syndicats et gouvernement. Elle est d'abord restée dans un rôle confortable de surenchère par rapport aux propositions gouvernementales. Puis, au fil des discussions, ses critiques se sont faites plus discrètes. Finalement, la représentation patronale au Conseil Economique et Social (CES) a soutenu les avant-projets de lois sur lesquels l'avis du CES était demandé fin décembre.

Le gouvernement devrait faire adopter sans difficultés majeures ses projets de lois au Parlement : après avoir obtenu le soutien du Parti Socialiste (PSOE) et des groupes parlementaires nationalistes (1), il s'est assuré une relative neutralité des parlementaires de droite. Seule la *Izquierda Unida* (2) s'oppose à ces textes. En décidant d'appeler à une grève générale, les organisations syndicales ont voulu mettre en avant une légitimité sociale contre la légitimité créée par le consensus parlementaire. Pour cela, elles se sont appuyées sur leur capacité de mobilisation qui, malgré un effritement, reste forte et compense leur faible implantation dans les entreprises. A l'heure actuelle, la situation semble bloquée : le gouvernement n'envisage de modifier la réforme que sur la base d'un accord entre les partenaires sociaux ; or, l'organisation patronale CEOE refuse, pour l'instant, de rouvrir les négociations. Il est encore trop tôt pour apprécier les conséquences de la dégradation des relations sociales consécutive à ce bras-de-fer ; mais, déjà, les pourparlers sur le renouvellement des 3 500 conventions collectives s'annoncent difficiles.

Catherine Vincent

Sources : *El País*.

(1) Il s'agit des deux partis nationalistes de centre droit : la CIU en Catalogne et le PNV au Pays-basque. Le PSOE, qui a perdu la majorité absolue aux dernières élections, cherche à s'assurer de leur soutien aux Cortes.

(2) Coalition de divers mouvements de gauche et d'extrême-gauche autour du PCE.

Royaume-Uni
Poursuite du programme de privatisations

Le programme de privatisations britanniques constitue depuis 1979 un axe essentiel dans la politique conservatrice de redéfinition des frontières entre l'Etat et le marché. Cette politique a emprunté des formes diverses

- augmentation de la contribution des consommateurs au financement des biens collectifs ;
- incitation du secteur privé à participer directement à des investissements publics ;
- diffusion de critères d'efficience dans le service public (cf. la réforme du système de santé (1) et recrutement de cadres du secteur privé pour « privatiser la logique » du secteur public ;
- soumission de certaines activités de fonctionnaires à la concurrence des entreprises privées (2).

Mais le vecteur principal de cette politique est constitué par la vente d'une grande partie des entreprises publiques au bénéfice d'actionnaires privés. Plus de la moitié du secteur industriel de l'Etat a ainsi été totalement ou partiellement privatisée et plus d'un million et demi de salariés de ce secteur ont été transférés au privé. La dénationalisation a concerné des secteurs de base comme le gaz, l'électricité, l'eau, les télécommunications, ainsi que des industries stratégiques telles l'aérospatiale, la sidérurgie et la principale compagnie aérienne *British Airways*.

Ces opérations ont représenté pour le gouvernement un apport financier de plus de 38 milliards de livres sterling. Le programme qui n'est pas encore achevé est sans doute l'un des plus complets jamais mis en œuvre par la diversité des entreprises offertes à la vente ainsi que par leur taille. Il représente donc un précieux terrain d'observation et d'analyse au moment où la France est elle-même engagée dans une dynamique de privatisations dont les contours à venir demeurent encore assez flous.

Privatisation de l'énergie : premier bilan et nouvelles avancées

Les études réalisées au Royaume-Uni sur la privatisation de l'industrie électrique intervenue en 1990 font apparaître un bilan négatif (3)

Les particuliers comme les industriels jugent la qualité du service « dégradée ». Le prix de l'électricité a par ailleurs augmenté à un rythme supérieur à l'inflation et la disparité tarifaire entre régions est estimée à 18 %. La multiplication du nombre d'intermédiaires expliquerait en grande partie la hausse des tarifs. La privatisation a en effet induit un mouvement de fractionnement du système de production, de transport et de distribution, doublé d'un mouvement de découpage régional (il existe sur le territoire britannique plus de douze compagnies régionales de distribution), ce qui en rend la gestion particulièrement complexe. Par ailleurs, les activités de recherche-développement jugées peu rentables ont été sensiblement réduites. Mais surtout, les salariés du secteur ont connu une réorientation complète de la politique sociale menée dans l'entreprise. En 1992 a été supprimé le principe d'égalité de traitement de l'ensemble du personnel de l'industrie électrique. La tradition de négociations paritaires nationales qui prévalait depuis la Seconde Guerre mondiale et qui avait rendu homogènes les conditions de travail, de congés payés, de protection sociale et de système de retraite se trouve ainsi remise en cause par la privatisation et le fractionnement de la société. Les effectifs ont par ailleurs chuté de près de 50 % depuis cinq ans, avec une grande part de licenciements secs, ce qui met fin à une longue tradition, propre à l'industrie électrique et gazière, d'emploi garanti dans les faits.

La compagnie de charbonnages *British Coal*, dont la privatisation prévue en 1988 n'est toujours pas effective en raison de sa très mauvaise situation financière, poursuit sa politique de fermeture des puits qui ne sont plus actuellement qu'une trentaine. Le dernier plan de restructuration en date prévoit de n'en maintenir dans les prochains mois qu'une douzaine en exploitation afin de garantir le succès de l'opération de privatisation. Pour cette dernière, le gouvernement aura recours à une division de *British Coal* en cinq

(1) Cf. « Royaume-Uni : Poursuite de la réforme du système de santé britannique », *Chronique Internationale*, n° 20, janvier 1993.
(2) Cf. « Royaume-Uni : poursuite du programme des privatisations », *Chronique Internationale*, n° 17, juillet 1992.
(3) Cf. étude corréalisée par l'institut de sondage Louis Harris et le cabinet Technologia, auprès d'un échantillon national représentatif.

entités régionales : deux entités « riches en puits » (*Central Coalfield*, au Centre de l'Angleterre) et trois sociétés au potentiel plus limité (Nord-Est, Pays de Galles, Ecosse). C'est au total près de 155 000 emplois qui auront été supprimés dans ce secteur depuis 1984 alors que la compagnie accuse une perte nette de 588 millions de livres sterling lors de son dernier exercice. Par ailleurs, les conditions d'emploi dans ce secteur risquent d'être sensiblement modifiées par l'abolition, le 20 novembre dernier, de la loi limitant à sept heures et demie par jour la durée du travail en sous-sol.

Tout comme pour *British Coal*, le gouvernement prévoit sur les recommandations de la *MMC* (Commission des monopoles et des fusions) la scission de *British Gas* en deux entités, l'une responsable des activités commerciales et du stockage, l'autre du transport gazier. D'autre part, le marché doit être totalement dérégulé pour les utilisateurs professionnels, d'ici avril 1996 (la compagnie a déjà perdu le quart de ses clients industriels). Pour les clients particuliers, le monopole dont dispose *British Gas* cédera progressivement du terrain : les autres distributeurs de gaz pouvant accéder à 5 % du marché durant les 12 mois suivants. Une tranche de 5 % supplémentaires sera ouverte entre avril 1997 et avril 1998, date à laquelle toute restriction sera supprimée. L'adaptation à cette fin de monopole s'avère d'ores et déjà socialement très coûteuse : 20 000 suppressions d'emplois sont programmées sur trois ans. Les syndicats ont, quant à eux , chiffré à 40 000 les suppressions d'emplois possibles compte tenu des effets en cascade sur les entreprises sous-traitantes.

Ces éléments de bilan de l'expérience britannique permettent d'alimenter la réflexion sur les effets possibles de la dérégulation du marché de l'énergie souhaitée par Bruxelles.

L'avenir des chemins de fer

La loi de privatisation de *British Rail* a été adoptée au mois de novembre dernier après des mois de discussion au Parlement et la rébellion de nombreux Lords conservateurs. Programmée sur une douzaine d'années, la privatisation ne devrait entrer dans les faits qu'en 1995. La première étape, se déroulant sur l'année 1994, consistera en une profonde réorganisation interne. *British Rail* sera ainsi scindé en deux : d'un côté, *Railtrack* qui possédera et gérera l'infrastructure, de l'autre, l'ensemble des services ferroviaires. Le transport du fret sera rapidement cédé à des intérêts privés. A plus long terme, Railtrack, doté d'actifs considérables, devrait également être vendu. La suite de la privatisation consistera en octroi des licences d'exploitation de services à des groupes privés pour des durées limitées. Les lignes de trafic seront ainsi réparties en vingt-cinq franchises qui seront mises aux enchères, seules sept franchises pour passagers devraient être offertes en 1995. L'objet de la fronde parlementaire des Lords était l'interdiction faite à *British Rail* de reprendre certaines lignes, au même titre que les opérateurs privés. Si le projet doit améliorer la qualité du service, estimaient les Lords, il n'y a aucune raison d'écarter *B.R*, seul à détenir une expérience dans le domaine des chemins de fer au Royaume-Uni. Le gouvernement a tranché par un compromis, *B.R* ne pourra se mettre sur les rangs que lorsqu'aucun repreneur privé ne se sera manifesté. Les questions soulevées par ce projet sont nombreuses : qu'adviendra-t-il des lignes déficitaires ? Les tarifs augmenteront-ils sous gestion privée ? *B.R* a accusé l'an dernier des pertes de 164 millions de livres et les infrastructures devront bénéficier cette année d'une subvention de 850 millions de livres pour maintenir en l'état le réseau. La cession de ce monopole public, vieux de quarante-six ans , pourrait donc coûter beaucoup d'argent à l'Etat. Les syndicats, quant à eux, prédisent et dénoncent un chemin de fer « à deux vitesses », une partie des services étant assurée par le privé dans des conditions de rentabilité élevée, permise par une augmentation des tarifs. L'autre partie des lignes, non rentables, continuera d'être exploitée par *B.R*, ce qui présentera l'avantage d'éviter à court terme la fermeture de certains réseaux, mais ce qui risque de se traduire à moyen terme par une dégradation du service sur ces lignes compte tenu du coût élevé de leur maintien.

L'Etat et le marché

Il serait bien sommaire de réduire la politique conservatrice à un simple désengagement économique de l'Etat. L'exemple des privatisations démontre assez clairement les contradictions d'un Etat fidèle au credo libéral qui, d'un côté, prône le libre jeu du marché et, de l'autre, intervient activement sur ce marché, n'hésitant pas à en infléchir sensiblement les mécanismes de fonctionnement spontanés (V. Wright, 1992). C'est ainsi que pour garantir la réussite politique et économique des privatisations, l'Etat a, avant chaque opération de mise en bourse, procédé à des restructurations de grande ampleur mobilisant des moyens budgétaires substantiels, afin d'attirer les actionnaires

par un bilan financier parfaitement sain. Ce qui paradoxalement apportait la preuve qu'une entreprise publique pouvait être aussi efficiente que le secteur privé. D'autre part, L'Etat est intervenu activement pour protéger les marchés de certaines privatisables. *British Airways* a ainsi obtenu du gouvernement conservateur une quasi-garantie d'exclusivité sur certaines liaisons. Au cours de la privatisation, l'Etat fixe la date, le montant de l'action et les modalités de la vente (part réservée aux employés, seuils pour les investisseurs individuels, institutionnels et étrangers). Il peut décider de conserver une présence importante (*golden share*) et continue de nommer une partie des membres du conseil d'administration. Par ailleurs, il définit les pouvoirs des organismes chargés de réglementer les monopoles privés (*OFTEL* pour *British Telecom* ; *OFFER* pour le distribution de l'électricité ; *OFGAS* pour *British Gas*, etc.).

Ainsi, tout se passe comme si les déréglementations successives indispensables à la privatisation avaient engendré de nouveaux besoins en « reréglementation », liés à certaines exigences de nature « extra-marchande ». Exigences politiques de réussite du programme, justifiant que le prix des actions soit fixé au-dessous du prix de marché ; exigences nationales impliquant la définition d'un seuil maximal d'investisseurs étrangers.

Le bilan d'un programme aussi radical peut être appréhendé à un double niveau. D'une part, les privatisations ont permis de mettre en place des restructurations profondes aux conséquences fortes sur l'emploi, les conditions de travail et de rémunération des salariés concernés. D'autre part, elles contribuent à modifier la frontière entre le marché et l'Etat sans que l'on puisse pour autant parler de recul de ce dernier. Les rapports de l'Etat britannique avec l'ensemble de l'économie sont à certains égards rendus plus complexes et plus obscurs mais ne témoignent en aucune façon d'un affaiblissement.

Florence Lefresne

Sources : *Financial Times*, presse française, « Les leçons des privatisations britanniques ou les dilemmes de l'Etat libéral », Problèmes Economiques n° 2.362, 9 février 1994.

PROTECTION SOCIALE

Allemagne
Les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie

La loi de réforme structurelle sur l'assurance maladie (dite réforme Seehofer du nom du ministre de la Santé à l'initiative de celle-ci) votée en décembre 1992 (1) n'a pas, loin s'en faut, clos le débat sur le financement de l'assurance-maladie. D'autant plus qu'elle fut explicitement présentée par le ministère de la Santé comme le premier étage d'une transformation globale du système. La réforme obéissait à deux types de logiques : une logique conjoncturelle orientée vers la stabilisation immédiate des taux de cotisation (de nouveau en hausse en 1992) ; une logique structurelle orientée vers le changement de configuration d'ensemble de l'assurance maladie légale.

Les effets financiers immédiats de la budgétisation

Plus d'un an après sa mise en application la réforme a porté ses fruits sur la situation financière de l'assurance-maladie. Alors que l'assurance maladie légale était devenu déficitaire en 1991 (-5,5 milliards de marks) et en 1992 (-9,4 milliards de marks), entraînant une hausse des taux de cotisation (le taux moyen a augmenté de 0,8 %), l'amélioration pour 1993 est très sensible. L'excédent financier pour l'année est de près de 10,2 milliards de marks (2). Cette amélioration financière n'a pour l'instant entraîné qu'une stabilisation des taux de cotisation, les caisses hésitant à les baisser trop précocement du fait de la persistance d'un certain nombre d'inconnues sur le moyen terme (évolution des salaires, de l'emploi et du nombre d'assurés).

(1) « Allemagne : Adoption de la réforme structurelle de l'assurance-maladie », *Chronique internationale*, n° 21, mars 1993, p. 6-8.
(2) 1 mark équivaut à 3,5 France environ.

Cette amélioration sensible sur le court terme a été obtenue grâce à la budgétisation des dépenses prévue par la loi. Le principe de l'enveloppe globale (c'est-à-dire la fixation ex ante d'un taux d'évolution des dépenses au-delà duquel sont prises des sanctions financières), auparavant seulement appliqué dans le secteur de la médecine ambulatoire (entre 1984 et 1991), a été étendu à l'ensemble des secteurs. Les résultats les plus spectaculaires ont été obtenus pour les prescriptions de médicaments. Les dépenses en ce domaine ont été inférieures de deux milliards de marks à l'enveloppe fixée (par rapport à 1992 le montant de la baisse est de cinq milliards de marks). L'enveloppe a non seulement eu des effets sensibles sur le volume mais aussi sur le contenu des prescriptions. On peut notamment souligner la prescription systématique des médicaments les moins chers ainsi que le recours accru à l'auto-médication. La consommation de médicaments ne nécessitant pas d'ordonnance a augmenté de 10 %, tandis que celle des médicaments nécessitant une ordonnance a baissé de près de 20 %.

Les effets de la budgétisation ont également été sensibles dans le secteur hospitalier, soumis pour la première fois à un encadrement strict de ses dépenses, analogue au budget global hospitalier instauré en France en 1983. La hausse des dépenses hospitalières a été de 5 % par rapport à l'année précédente (à comparer aux 9 % de hausse l'année précédente).

Ces résultats, si spectaculaires qu'ils soient du point de vue de la situation financière de l'assurance-maladie (notamment si on la compare à la France), n'autorisent pas cependant à qualifier sans réserves la réforme de succès. Il faut d'abord se souvenir que la précédente loi de réforme de l'assurance-maladie (dite « réforme Blüm ») en 1988 avait aussi dans un premier temps entraîné des résultats spectaculaires (en 1989 les dépenses globales de l'assurance maladie légale avaient diminué de 4,4 %) rapidement estompés par la suite (dés 1990 la hausse était de 6,6 %). Une année n'est pas une unité de mesure suffisante pour juger des effets de la réforme. Il faut de plus prendre en compte la mise en œuvre des mesures plus structurelles. Rappelons en effet que la budgétisation n'est instaurée que pour une période de trois ans, au cours de laquelle doivent être mises en places les composantes plus structurelles de la réforme.

Les composantes « structurelles » de la réforme

A ce niveau il est également trop tôt pour établir un bilan définitif. Il est cependant possible de faire le point sur celles-ci dans cinq domaines clefs : la réforme du système de caisses d'assurance-maladie, le nombre de médecins, l'exercice médical, le financement des frais hospitaliers et les médicaments.

La modification de l'organisation des caisses de l'assurance-maladie légale, prévue dans la réforme, visait d'une part à réduire les écarts de cotisation entre différents types de caisses (1) ; d'autre part à renforcer la position des caisses par rapport aux médecins (2) par la concentration régionale des caisses locales qui doivent passer de 268 à une trentaine. Des caisses régionales ont été mises en place dans un nombre croissant de Länder : en Hesse, en Westphalie, en Rhénanie du Nord, en Basse-Saxe, en Rhénanie-Palatinat, en Thuringe, dans le Schleswig-Holstein, le Bade-Wurtemberg... Il faut ajouter l'entrée en vigueur au premier janvier de la procédure de compensation financière des risques. Les caisses au profil d'assurés le plus favorable (en termes de risques de morbidité) vont verser des compensations à celles présentant des profils moins favorables afin de permettre la libre concurrence entre caisses à partir de 1996. Les caisses locales en seront les principales bénéficiaires. Le montant de la compensation qui leur sera versée (essentiellement par les caisses d'entreprises et les caisses d'employés) est estimé à 2,2 milliards et devrait permettre une baisse de leur taux moyen de 0,5 %. La conjugaison de ces deux mesures devrait conduire à une nette réduction de l'écart des taux de cotisation entre caisses.

La limitation du nombre de médecins est un autre point central de la réforme. L'entrée en vigueur de la limitation de l'installation comme médecin de caisse

(1) Rappelons qu'il existe près de 1 200 caisses de 7 types différents (les plus importantes sont les caisses locales). Les caisses fixent elles-mêmes les taux de cotisation qui dépendent ainsi de la structure de leur « clientèle » d'assurés. Au 1er janvier 1992 les taux variaient entre 8,0 % et 16,5 % ; cf. K. Stegmüller « *Wettbewerb und Solidarprinzip-Determinanten der Unvereinbarkeit in der gesetzlichen Krankenversicherung* », document de travail n° 10 du département de sociologie de la médecine de l'Université de Francfort, 1992.

(2) La concurrence entre caisses et leur éclatement place les médecins, représentés par les unions de médecins de caisse (instances de droit public), en position de force dans les négociations ; cf. W. Wanek *Die Machtverteilung im Gesundheitswesen : Struktur und Auswirkung*, Thèse de sciences sociales, Francfort, 1993.

(c'est-à-dire dans le secteur ambulatoire remboursé par l'assurance-maladie légale) au premier janvier 1994 (1) a entraîné un important afflux de médecins dans le secteur avant la date butoir. Le nombre de médecins de caisse a augmenté de 7 700 (soit une hausse de 10 %) en 1993. La conjonction de cet afflux avec l'enveloppe globale fermée a entraîné une baisse sensible de la valeur de la rémunération des actes. La limitation de l'accès à la médecine de caisse a des effets différenciés en fonction du type d'activité médicale : elle est la plus sévère pour les pédiatres, les chirurgiens et les spécialistes de médecine interne. Cette politique devrait être complétée par la réforme des études médicales, annoncée par le ministre de la Santé fin janvier 1994. Dans le cadre de celle-ci est prévue une réduction de 20 % du nombre d'étudiants en médecine. La réduction de la progression de l'offre médicale est un enjeu central de la réforme, l'Allemagne ayant un des plus fort taux mondiaux de médecins rapportés au nombre d'habitants (un médecin pour 375 habitants).

En ce qui concerne l'exercice médical, la réforme structurelle de 1992 contenait des mesures renforçant la place des médecins généralistes au sein du système de soins. Elle se traduit par la mise en place progressive d'actes spécifiques aux généralistes. Les modifications de la nomenclature entrant en vigueur le 1er avril 1994 vont dans le sens de la revalorisation des actes de médecine générale (par l'instauration d'une rémunération forfaitaire de 2 marks par consultation) et la dévalorisation financière des actes les plus techniques, en particulier les actes de laboratoire. Cette décision a entraîné de fortes tensions entre généralistes et spécialistes au sein des instances de représentation de la profession médicale (les unions de médecins de caisse en particulier).

La réforme prévoyait aussi une meilleure articulation entre le secteur ambulatoire et le secteur stationnaire (hospitalier) qui pour l'instant a permis le développement de l'activité de consultation des hôpitaux, celui des opérations en ambulatoire étant rendu difficile par l'enveloppe globale.

Le quatrième domaine couvert par la réforme est le financement des hôpitaux. Le système existant est fortement inflationniste puisque les caisses d'assurance maladie remboursent les hôpitaux en fonction de la durée du séjour des malades. Le nouveau système de financement qui se met progressivement en place (il doit concerner l'ensemble des hôpitaux et des prestations au 1er janvier 1996) va dans le sens de la prise en compte des frais réels. Il repose sur différentes modalités : rémunération à l'acte, forfait pour les opérations...

Le dernier secteur clef de la réforme est celui du médicament. Soulignons d'abord que la mise en place de montants forfaitaires par classe d'équivalence (créés par la réforme de 1988) se poursuit (elle concernait au 1er janvier 1994 52 % des dépenses de médicaments). Il s'agit là du principal facteur explicatif de la baisse du prix moyen des médicaments : en 1993 elle a été de 3,9 %. Pour des médicaments à effets équivalents seul un montant correspondant au prix du médicament le moins cher de la classe d'équivalence est remboursé. La réforme de 1992 prévoit en outre, pour 1996, la mise en place d'une « liste positive », c'est-à-dire une liste des médicaments les plus efficaces qui seront les seuls à être remboursés. Ajoutons qu'au premier janvier 1994 sont entrées en vigueur les dispositions concernant le ticket modérateur en fonction de la taille des boîtes de médicaments afin d'inciter les médecins à prescrire des quantités limitées.

La contestation des producteurs de soins et le « deuxième étage » de la réforme

Ces différentes mesures qui portent sur l'offre de soins continuent de susciter une forte opposition de la part de l'industrie pharmaceutique et des médecins. Les premiers mettent en avant les pertes financières occasionnées par l'enveloppe globale de prescription. Dans le secteur le bénéfice moyen a baissé de 43 % ; 95 % des entreprises ont vu leur bénéfices se réduire, et une sur six a connu des pertes. Elles ont entraîné de fortes tensions entre les grandes entreprises pharmaceutiques, les plus pénalisées, et les entreprises plus petites (dans le secteur de l'homéopathie en particulier) qui ont bénéficié de la hausse de la consommation de médicaments ne nécessitant pas d'ordonnance. Elles ont conduit à la création, en décembre 1993, par les entreprises faisant également de la recherche, de l'organisation des entreprises de recherche pharmaceutique (*Verband der forschenden Arzneimittel-Un-*

(1) Depuis cette date les médecins ne peuvent s'installer que dans les circonscriptions de caisse où l'offre médicale n'est pas caractérisée comme « excédentaire » (ce qui est le cas de près de 60 % de celles-ci).

ternehmen). Les plus grosses entreprises du secteur ont ainsi quitté l'organisation fédérale de l'industrie pharmaceutique (*Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie*).

Les représentants de la profession médicale mettent quant à eux en avant la dégradation des revenus sous l'effet conjugué de l'enveloppe globale et de la forte croissance du nombre de médecins de caisse. Ainsi le président de l'union des médecins de caisse de Bavière estime, dans son Land, à 10 % la baisse moyenne du montant des honoraires pour l'année (le montant de l'enveloppe des dépenses correspond à une hausse de 3 % alors que le nombre de médecins a augmenté de 20 %). Selon l'institut de recherches des caisses locales, la baisse d'activité par médecin de caisse a été de 5,4 % au 3ème trimestre 1993. La situation des médecins des nouveaux Länder (ex-RDA) est notamment présentée comme particulièrement préoccupante car la plupart d'entre eux sont encore en phase de développement de leur activité et ont à rembourser les investissements liés à leur installation.

Outre le mécontentement du côté des représentants de l'offre de soins, la discussion publique sur les effets de la réforme porte aussi sur l'apparition de phénomènes d'exclusion de malades particulièrement « coûteux » (diabétiques, enfants cancéreux, parkinsoniens, malades du sida...). Les médecins et les hôpitaux sont de plus en plus réticents à les accepter, par crainte de dépasser leur budget et de s'exposer à des sanctions financières. On assiste ainsi à un transfert de malades des généralistes vers les spécialistes (une augmentation de 9 % selon une étude réalisée sur un échantillon de 400 médecins) et du secteur ambulatoire vers le secteur stationnaire (une augmentation de 10 % selon la même étude). De tels effets sont générateurs de coûts supplémentaires (l'étude les estime à près de 3 milliards de marks) en particulier dans le secteur hospitalier. Ils mettent également en cause la revalorisation de la place de la médecine générale dont l'activité continue de se réduire au détriment de la médecine spécialisée. Et, dans les régions où elle a été introduite, la carte d'assuré social à puce accroît le recours direct au spécialiste sans passer par le généraliste.

Ces contestations et ces effets pervers de la réforme permettent également de comprendre que les projets concernant la deuxième étape de la réforme soient centrés sur la demande de soins. Cette deuxième étape doit être adoptée en 1995 pour entrer en vigueur au 1er janvier 1996, lorsque seront supprimées les enveloppes globales (qui n'ont été instaurées que pour une période provisoire de 3 ans)... et passée la grande année électorale 1994. Les experts auprès de l'Action Concertée ont rendu public début février 1994 un long rapport (près de 500 pages) proposant plusieurs options en matière de financement de l'assurance-maladie. Elles sont centrées sur la dissociation entre des soins de base, pris en charge par la solidarité collective, et les autres soins, pris en charge de façon individuelle (assurances complémentaires, assurances privées...) afin de renforcer la régulation du système par la concurrence. Ce modèle, salué par l'industrie pharmaceutique et l'union des médecins des caisses qui a fait des propositions allant dans le même sens, est vivement dénoncé par le DGB et le SPD qui y voient une privatisation du système de santé. Il est indéniable que ces différents projets vont dans le sens d'une moindre prise en charge du risque santé par la solidarité collective et d'une augmentation de la prise en charge financière directe des soins par les malades (en particulier le dé-remboursement des lunettes, des cures et des pansements est en discussion) (1). Mais devant la volonté du gouvernement de ne pas faire de la santé un des enjeux saillant de l'agenda électoral, il faudra probablement attendre 1995 pour que se précisent les contours du deuxième étage de la réforme structurelle de l'assurance-maladie.

Patrick Hassenteufel

Sources : *AOK Presseschau.*

(1) Cette tendance est déjà forte dans le premier volet de la réforme puisque le montant de l'augmentation de la participation financière directe des patients a été de 11 milliards de marks en 1993.

Canada

La réduction du déficit passe-t-elle inévitablement par l'érosion des programmes sociaux ?

Le Parti conservateur du Canada a perdu les élections fédérales du 25 octobre dernier pour avoir mené une politique axée sur la réduction du déficit en préconisant les coupes dans les programmes sociaux. Le gouvernement libéral s'apprête à reprendre le flambeau et à poursuivre la lutte au déficit par les mêmes remèdes. Le gouvernement libéral met en question l'existence des programmes sociaux dans leurs formes actuelles et désire réaliser des compressions budgétaires.

Quelques semaines après la sortie du document, le ministre des Finances déposait son budget au Parlement canadien. Réductions des dépenses dans les ministères, gel des paiements de transfert aux provinces, diminution des crédits d'impôt des personnes âgées à partir d'un certain revenu, gel des salaires des employés de la fonction publique fédérale jusqu'en 1997, diminution des prestations d'assurance-chômage sont les points saillants du budget fédéral qui a pour objectif de faire passer le déficit de $45,7 milliards à $32,7 milliards d'ici deux ans. Le budget annonce également une réforme majeure et globale du régime de la sécurité sociale du pays. Au Canada, les politiques monétaire et économique relèvent du palier fédéral en vertu de la Constitution canadienne. Le dépôt du budget est donc toujours vivement attendu parce qu'il imprime le cadre futur des choix budgétaires des provinces.

Dans le budget Martin, les patronats canadien et québécois ont obtenu satisfaction sur plusieurs de leurs demandes, notamment celle de réduire, ou à tout le moins de geler, les charges sociales qui pèsent sur les entreprises. Selon eux, ces charges sont la cause de la perte de milliers d'emplois. Avec le nouveau budget, les entreprises voient leurs cotisations au régime d'assurance-chômage baisser tandis que les prestations d'assurance-chômage aux chômeurs seront réduites pour atteindre 55 % de la rémunération assurable. En 1993, un projet de loi, présenté par le gouvernement précédent, avait déjà amendé la loi sur l'assurance-chômage en vigueur au Canada. Le taux de prestation était donc passé à 57 % de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne du prestataire. Il était de 60 % avant l'adoption du projet de loi et de 66,6 % en 1979.

Les groupes de défense et les syndicats, pour leur part, rejettent les mesures comprises dans le budget. Clément Godbout de la Fédération des travailleuses et travailleurs du Québec y voit une déclaration de guerre contre les chômeurs. « On enlève, dit-il, à ceux qui ne travaillent pas le maximum d'argent ($6 milliards sur trois ans). C'est une invitation en même temps pour un gel généralisé [des salaires] dans le secteur privé, puisque les fonctionnaires y font face jusqu'en 1997. » Les groupes de défense et les syndicats ne sont pas d'accord avec l'idée que l'on puisse réduire le déficit en sabrant dans les programmes sociaux. Selon une étude de Statistique Canada, qui a été peu diffusée, il est démontré que les programmes sociaux sont loin de constituer la cause première de la hausse croissante de la dette canadienne. Dans les faits, ils ne contribuent que pour 6 % à l'augmentation de la dette, les taux d'intérêts pour 50 % et l'érosion fiscale (les abris fiscaux) pour 44 %. Les groupes disent par contre que les programmes sociaux contribuent à la redistribution des ressources et empêchent un élargissement des inégalités. Quant à la manière de résoudre le problème des finances publiques, les centrales syndicales préconisent une réforme de la fiscalité.

La hausse incontrôlée de la dette et du déficit

S'il n'y a pas de relation directe entre la hausse de la dette et du déficit et la part des fonds publics affectée aux programmes sociaux, les causes sont ailleurs. Il faut les rechercher dans le paiement des intérêts sur la dette et dans l'érosion fiscale comme le montrent des travaux récents.

Au début des années 80, la récession économique au Canada avait été considérée comme la plus importante depuis la crise de 1929. Dans le courant de l'année 83, la situation économique se redresse graduellement, le produit intérieur brut augmente substantiellement jusqu'en 1988. Depuis 1984, année d'arrivée au pouvoir du Parti conservateur, le gouvernement fédéral s'engage dans une politique d'ouverture aux investissements étrangers (1). Il a cherché à stabiliser les prix et les salaires autrement que par

(1) Cf. « Canada : Les effets du libre-échange », *Chronique Internationale*, n° 18, septembre 1992.

l'adoption d'une législation (1). Il procéda par la hausse des taux d'intérêt. Au Canada, les taux d'intérêts sont décrétés conjointement par le Premier ministre du Canada et le gouverneur de la Banque du Canada. Avec la politique des hauts taux d'intérêt, le gouvernement a voulu signifier aux investisseurs étrangers que leurs capitaux investis au pays ne seront pas grugés par l'inflation. Le pays est entré dans un cercle vicieux. Le chômage s'est accru, le gouvernement s'est retrouvé avec moins de rentrées fiscales à cause du nombre grandissant de travailleurs sans emplois.

Les pressions se faisant de plus en plus fortes, le gouvernement a cherché le manque à gagner en réduisant ses dépenses particulièrement dans les programmes sociaux. Par ailleurs, la politique d'ouverture aux investissements étrangers depuis 1984 et les prises de contrôle des entreprises canadiennes par des intérêts étrangers n'ont pas donné les effets souhaités. De 1985 à 1990, « Investissement Canada a évalué les investissements étrangers au Canada à $88 milliards, dont 92 % ont représenté des prises de contrôle d'entreprises canadiennes. 3 374 entreprises canadiennes sont ainsi passées sous contrôle étranger durant cette période et aucune prise de contrôle n'a été rejetée par Investissement Canada. » (2) Les paiements de dividendes à l'étranger s'en trouvent augmentés. En 1992, « les seuls paiements d'intérêts aux non-résidents totalisaient plus de 28,3 milliards de dollars, contre des recettes provenant de l'étranger de 3,8 milliards de dollars, donc une sortie nette de capitaux par les paiements d'intérêts de plus de 24,5 milliards de dollars. » (3) La dette poursuivait sa progression à la hausse.

C'est dans ce contexte de laisser-aller du marché que le rôle et la place de l'Etat se sont retrouvés fortement diminués. De brèche en brèche, les gouvernements successifs au niveau fédéral ont continué à se décharger de leurs responsabilités en matière de services publics et de développement économique. Le fait que bon nombre d'entreprises ne paient pas leur part d'impôt accentue la situation de crise des finances publiques. Le professeur Léo-Paul Lauzon, de l'Université du Québec à Montréal, rapporte que pour la seule année 1987, 90 000 compagnies canadiennes ont réalisé des profits de $27 milliards sans payer un sou d'impôt (4).

La province de l'Alberta n'a pas tardé à manifester son intérêt pour la manière de solutionner le déficit. Deux jours après le dépôt du budget fédéral de février dernier, le gouvernement albertain décide de s'attaquer à son déficit en réduisant les dépenses de 1 milliard et en n'augmentant ni les taxes ni les impôts. Les mesures adoptées sont drastiques. Le gouvernement veut couper 1 800 postes dans le secteur public dans l'année qui vient et 4 000 autres postes dans les deux années suivantes. Il en coûtera plus cher aux Albertains d'aller se faire soigner, d'envoyer leurs enfants à l'école et d'aller à l'université. Bernard Élic, professeur à l'Université de Montréal, se demande si chaque province peut résoudre le problème du déficit et des finances publiques sans une concertation avec les autres gouvernements. Il mentionne que la dette nous révèle plutôt « des problèmes fondamentaux dans la structure même de l'économie canadienne. » (5)

Marche en avant ou retour en arrière

L'évolution de la situation sociale au Canada tend à ressembler de plus en plus à celle qui prévalait jusqu'aux années 40. Les politiques sociales étaient modelées selon « l'approche résiduelle ». L'aide aux démunis de la société était fournie par les organismes privés de charité aux niveaux des localités et des municipalités. La Seconde Guerre mondiale, la montée du Commonwealth Cooperative Federation (CCF) (6) dans les années 40 puis la naissance du Nouveau Parti Démocratique (NDP) au début des années 60, les revendications et les luttes des syndicats dans les années 60 et 70 allaient forcer l'Etat à adopter une nouvelle approche dite « institutionnelle ». Depuis l'après-guerre, l'Etat a pris en charge un certain nombre de responsabilités destinées à garantir un ensemble de services à la population (assurance-chômage,

(1) En 1976, le Parti libéral de Pierre-Éliot Trudeau, en voulant faire adopter son projet de loi sur le contrôle des prix et des salaires, avait provoqué la première grève générale pan-canadienne de protestation. Les salaires du secteur public avaient été gelés tandis que les prix poursuivaient leur course à la hausse.
(2) Document de la confédération des syndicats nationaux (CSN). Session de formation sur les finances publiques, 1991.
(3) *Le Devoir*, 18 mai 1993.
(4) *L'aut journal*, n° 119, décembre 1993, p. 10.
(5) *Le Devoir*, 18 mai 1993.
(6) LE CCF est un parti social-démocrate né durant la dure récession des années 30. Il est l'ancêtre du Nouveau Parti Démocratique.

accès au soin de santé, etc.). La situation actuelle tend à ramener le pays à une approche de type « résiduelle » comme en fait foi la déclaration récente du ministre fédéral du Développement des Ressources humaines, Lloyd Axworthy. Il disait que le « régime d'assistance publique du Canada pourrait ne plus exister dans deux ans. » Il préconisait la fin des paiements de transferts. Ces paiements servent à financer une partie des services publics dans les provinces.

Le débat sur la dette et l'avenir des programmes sociaux a lieu au moment où la situation d'ensemble ne cesse de se dégrader. Une étude récente de Statistique Canada révèle qu'il est nécessaire pour une famille d'avoir deux salaires pour avoir le même niveau de vie qu'il y a 20 ans. En 1973, quatre familles sur dix (40 %) pouvaient vivre d'un seul salaire. Aujourd'hui seules 23 % peuvent se le permettre. Les économistes qualifient la situation économique de reprise sans création d'emplois. Un économiste de la firme McGraw Hill-DRI estime que le taux de chômage serait de 13,5 % s'il incluait les gens qui ne cherchent plus de travail. La pauvreté augmente dramatiquement. Elle atteint de plus en plus les enfants. Depuis quelque temps, la pauvreté atteint même le groupe des travailleurs ayant un emploi et qui était en partie épargné jusqu'à présent. Cela signifie que les personnes ayant un emploi rémunéré ne sont plus préservées de la pauvreté.

Les mouvements sociaux semblent démunis devant l'érosion des politiques sociales. C'est pourquoi de larges regroupements pan-canadien et provinciaux de syndicats, de chômeurs, de groupes de défense se créent pour contrer les volontés politiques actuelles et promouvoir d'autres façons de résoudre le problème des finances publiques.

Marc Comby

Sources : *Le Devoir*, *L'aut journal*, documents de la CSN sur les finances publiques, Dennis Guest, *L'histoire de la sécurité sociale au Canada*, Boréal, 1993.

VIE SYNDICALE

Italie
L'état de la syndicalisation

Deux publications récentes permettent de faire le point sur la vitalité des trois grandes confédérations syndicales à travers leurs rapports avec les adhérents (1). Avant le renouvellement des représentations syndicales élues dans les entreprises, programmé pour les prochains mois, et en dehors de référendums occasionnels sur l'adoption de plates-formes ou de résultats de négociations, il s'agit là d'un indicateur fondamental pour vérifier la légitimité de l'acteur syndical.

Les résultats globaux indiquent une certaine stabilisation, voire un léger renforcement de la syndicalisation. En effet, depuis 1986, les effectifs des trois confédérations sont en constante augmentation et dépassent maintenant les 10 millions d'inscrits. Une analyse plus fine dévoile cependant une persistance de zones d'ombre. Ainsi, l'afflux net est surtout le fait de la syndicalisation des retraités, alors que pour les travailleurs actifs et notamment les travailleurs dépendants (salariés), la chute des effectifs a été continue de 1980 à 1987, avec une légère tendance à la reprise depuis. Actuellement, les retraités comptent pour environ 40 % des inscrits des trois confédérations (contre seulement 18 % en 1980). Ces retraités se concentrent surtout dans la CGIL où ils constituent maintenant presque la moitié des effectifs (47 % en 1991). L'augmentation de la part des retraités touche cependant

(1) Il s'agit d'abord du dernier rapport annuel du CESOS « Le relazioni sindacali in Italia » (1992/93), paru en janvier 1994 sous la direction de G. Baglioni, B. Liverani, S. Negrelli (Edizioni Lavoro, Rome). Grâce au CESOS, nous possédons une série homogène de la syndicalisation des trois confédérations depuis 1977.
Pour les années précédentes, les données sont plus fragmentaires. Ainsi, pour la période avant 1977, les chiffres publiés par le CESOS (un institut de recherche de la CISL) n'incluent pas les effectifs du plus petit syndicat confédéral, l'UIL, pour laquelle nous ne disposons d'aucune statistique fiable pour les années 50 à 70.
Pour la CGIL, son institut de recherche IRES a récemment présenté une série homogène des effectifs élaborée par Patrizio Di Nicola (cf. *Chronique Internationale,* n° 2, Janvier 1990). La CGIL et l'IRES de Rome ont conjointement mis en place un « Laboratoire sur la syndicalisation et la représentation » (LASER) qui gère un « Observatoire sur la syndicalisation », constitué notamment par une banque de données, et qui publie régulièrement des rapport sur cette question. Dernière publication (sous la direction de Patrizio Di Nicola) : « Olte la crisi. I futuri possibili della rappresentatività dei sindacati », IRES Materiali n° 3/93 (avec des contributions de M. Carrieri, P. di Nicola, I. Regalia et J. Visser).

aussi la CISL et l'UIL, mais à partir d'un seuil moins élevé, si bien que les retraités ne comptent dans ces deux syndicats que pour respectivement 37 et 19 % des inscrits. La part importante des retraités témoigne du caractère conflictuel des divers enjeux de l'assurance vieillesse et du rôle central du soutien syndical pour ces couches de travailleurs. Elle ne saurait, en tant que telle, être interprétée comme un indicateur de la « sclérose » ou de « l'archaïsme » de l'acteur syndical confédéral. Il faut savoir comment la syndicalisation des retraités se combine avec la syndicalisation des actifs, et notamment des jeunes (1). Or, c'est bien ici que le bât blesse dans le syndicalisme italien.

En effet, la baisse et le non-renouvellement complet de l'adhésion des salariés n'est pas seulement un effet mécanique des pertes d'emplois dans les secteurs traditionnels de l'implantation syndicale. Elle se mesure aussi par une chute du taux de syndicalisation qui traduit en partie une désaffection des salariés à l'égard des syndicats. Globalement, ce taux (mesuré par la part des syndiqués dans l'ensemble des salariés) est en régression depuis la fin des années 70 : de 49 % en 1978 à 39 % en 1991, avec seulement un ralentissement de la chute dans la dernière période. Certes, il faudrait replacer cette évolution récente dans la longue durée. En effet, l'année 1978 a constitué un maximum historique de la syndicalisation en Italie, qui était partie d'un niveau très élevé après la guerre (presque 50 %) pour ensuite rapidement chuter à un niveau d'environ 25 %, d'où elle ne s'est relevée progressivement qu'après 1968 (2).

La chute de la syndicalisation après 1978 concerne aussi le secteur industriel, qui avait auparavant constitué le « cœur » de la syndicalisation en Italie. Elle reste toutefois contenue, car parti de 51 % en 1978, le taux de syndicalisation dans l'industrie reste toujours au-dessus de la moyenne (42 % en 1991). Pendant la même période, le taux de syndicalisation dans les services marchands a chuté de 38 à 23 % (3). Ces évolutions ne sont atténuées que par une relative stabilité de la syndicalisation dans le secteur public (4), qui prend maintenant définitivement le pas sur le secteur industriel, avec un taux de syndicalisation de 49 % en 1991, seulement légèrement inférieur à celui de la fin des années 70.

Malgré ces évolutions, la CGIL reste toujours très marquée par le secteur industriel d'où proviennent encore près de la moitié de ses adhérents salariés – contre seulement 35 % dans la CISL et l'UIL (alors que ce secteur contribue à 39 % de l'emploi salarié de l'économie italienne). Ces derniers syndicats sont, en revanche, très marqués par le secteur des services publics (environ 30 % des adhérents salariés dans chaque organisation).

Ces évolutions contrastées ne sont pas sans influence sur le rapport des forces entre les trois confédérations. Pour ce qui concerne les salariés, la CGIL, traditionnellement bien implantée dans l'industrie, perd effectivement du terrain par rapport à la CISL et l'UIL, qui sont ensemble majoritaires dans les services publics (5). Jusqu'à la fin des années 70, la CGIL représentait plus de la moitié de l'ensemble des effectifs syndiqués salariés représentés par les trois confédérations. En 1991, elle ne représente plus que 46 % (la CISL 35 % et l'UIL 19 %). Grâce à l'apport des retraités, les proportions concernant le total des effectifs des trois sont restées à peu près inchangées (la CGIL représentant 52 % en 1978 et un peu plus de 50 % en 1991).

Une analyse plus fine permet de dégager encore d'autres évolutions caractéristiques, comme la dérive

(1) Malheureusement, les données officielles des trois confédérations restent muettes sur la répartition des effectifs par classes d'âge et sur le taux de syndicalisation des jeunes.

(2) Pendant les années 1945 à 1968, l'évolution de la syndicalisation en Italie était très voisine de celle de la France. Ce n'est qu'à partir des années 70 que l'écart entre les deux pays se creuse de façon significative. L'Italie double son taux de syndicalisation de 25 à 50 %, alors qu'en France la montée de la syndicalisation reste plus modeste et est suivie d'une chute beaucoup plus dramatique que celle que subit la syndicalisation des salariés actifs en Italie dans les années 1980.

(3) On n'approfondira pas ici l'évolution dans le secteur agricole, qui reste caractérisé par un taux de syndicalisation très élevé (traditionnellement près de 100 % et encore presque 90 % actuellement). Les effectifs correspondants sont en diminution permanente. En 1991, ce secteur ne constitue plus que 5 % des salariés, même s'il fournit encore 12 % des effectifs salariés syndiqués.

(4) Plus précisément dans les services publics, qui sont désignés dans les statistiques de la syndicalisation sous le terme « services non-marchands ».

(5) Ceci est en partie l'effet du clientélisme mis en place dans le secteur public sous les gouvernements à majorité chrétienne-démocrate. En 1991, la CISL représente 42 % des effectifs syndiqués des services publics, la CGIL 35 % et l'UIL 23 %. Pour être tout à fait complet, il faut préciser qu'il s'agit des effectifs des syndicats confédéraux. Dans ce secteur, les trois confédérations subissent une concurrence importante de la part du syndicalisme autonome et des COBAS (notamment dans l'enseignement et les transports). On ne dispose cependant pas de chiffres fiables pour évaluer l'impact global du syndicalisme non-confédéral sur la syndicalisation dans ce secteur.

de la syndicalisation vers le Sud du pays. Alors qu'en 1977, 51 % des syndiqués salariés par les trois confédérations étaient concentrés dans les régions du Nord, ils ne sont plus que 47 % en 1991. La syndicalisation dans le Nord stagne à un niveau relativement faible. En effet, contrairement à ce que laisserait entendre l'image du « triangle industriel » du Nord, le taux de syndicalisation dans cette région est maintenant plus faible que dans le Sud, région où la CGIL ne peut pas s'appuyer sur l'hégémonie culturelle de la gauche (comme dans le Nord-Est et le Centre de l'Italie). Cette dérive territoriale donne une autre explication du rééquilibrage progressif de la syndicalisation en faveur le la CISL et de l'UIL.

On aimerait savoir quel effet la recomposition récente du système politique aura sur la syndicalisation. Dans son ensemble, le syndicalisme italien a réussi à garder les « mains propres » et à se tenir à l'écart des scandales de corruption découverts en 1992-93. D'un côté, malgré la distance que les syndicats ont prise depuis longtemps par rapport aux « partis-frères » et aux divers gouvernements, l'implosion des partis chrétiens-démocrates et socialistes, leur perte d'hégémonie et le dépérissement des rapports clientélistes ne pourront pas rester sans incidence sur les syndicats. D'un autre côté, on assiste actuellement à une poussée réaffirmée vers l'unité syndicale qui permettra éventuellement de redéclencher une dynamique de la syndicalisation. Il en sortira peut-être un « nouveau modèle associatif », moins politisé et plus soucieux des liens avec l'adhérent.

Udo Rehfeldt

Sources : Rapporto Cesos, IRES-CGIL.

*
* *