IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 37 - Novembre 1995

3 **Royaume-Uni**
Congrès du TUC : annuel et inhabituel
Christian DUFOUR

8 **Suède**
La Santé en débats
Christine DANIEL

14 **Italie**
Réforme des retraites : une transformation fondamentale du système
Adelheid HEGE, Emmanuel REYNAUD

21 **Pays-Bas**
Les négociations sociales de 1996 s'annoncent complexes
Marie WIERINK

27 **Allemagne**
Le deuxième accord Volkswagen sur l'emploi
Adelheid HEGE

30 **Union européenne**
La création du «Centre européen des relations industrielles», une étape dans le dialogue social européen
Jacques FREYSSINET

32 **International**
La clause sociale dans les accords commerciaux internationaux
Béatrice LETURMI

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

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

Directeur de la publication Jean MAGNIADAS – **Directeur de l'IRES** Jacques FREYSSINET – **Responsables de la Chronique Internationale** Adelheid HEGE, Udo REHFELDT (par intérim) – **Comité de rédaction** Lucy apROBERTS (Etats-Unis), Maurice BRAUD (Europe sociale), Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL (Suède), Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), Michel HUSSON (Mexique), Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence LIZÉ (Etats-Unis), Véronique PEYRACHE (Etats-Unis), Udo REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine SAUVIAT (Italie), Catherine VINCENT (Espagne) – **Collaborateurs extérieurs** Antoine BEVORT (Pays-Bas), Marie-Agnès CROSNIER (Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie), Béatrice LETURMI (International) – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL, Johan PRIOU, – **Secrétariat technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1995
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : novembre 1995 – Nº ISSN 1145 - 1408 **Prix au numéro : 60 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.

Royaume-Uni

Congrès du TUC : annuel et inhabituel

Le TUC a réuni la conférence annuelle qui lui sert de forum de discussion et de décision, du 11 au 15 septembre 1995 à Brighton. Les neuf cents délégués devaient traiter d'un ordre du jour chargé comportant des choix importants. L'organisation minutée des travaux, ainsi que la préparation lente mais précise des textes soumis aux congressistes ont permis d'assurer des résultats sans surprise quoique consistants par les orientations nouvelles qu'ils contiennent.

Deux thèmes ont plus spécialement demandé une prise de décision de la part des syndicats représentés la revendication d'un salaire minimum et l'élaboration d'un projet de législation sur le droit syndical. Un thème transversal a fait l'objet du souci de tous sans que des décisions soient à prendre : celui de la relation des syndicats affiliés au TUC avec le Labour Party.

Un congrès pour un syndicalisme qui se sent décliner

Le congrès réunissait un peu plus de 900 délégués, issus de 67 syndicats adhérents, rassemblant eux-mêmes 6 894 604 salariés en janvier 1995, selon le TUC lui-même. Ces salariés se répartissent très inégalement entre les syndicats, la majorité d'entre eux s'inscrivant dans quelques grosses « fédérations », issues elles-mêmes de regroupements très complexes. En fait une quinzaine de syndicats disposent de plus de 100 000 adhérents, un seul d'entre eux, l'UNISON, dépassant le million. Vingt-cinq par contre n'atteignent pas les dix mille adhérents.

Le TUC, en réduisant le nombre de ses syndicats adhérents, a procédé en quelques années à une forte

Les 13 principaux syndicats du TUC
(en millions d'adhérents)

	Principaux secteurs de recouvrement	Adhérents	Adhérentes	Total
UNISON	Municipalités, formation continue et supérieure, gaz, eau, éléctricité, transports, santé, associations	0,4	0,96	**1,37**
TGWU	Ports de docks, employés, agriculture, transports, chimie, pneus, raffineries, transport aérien, alimentation, énergie, services publics, construction automobile	0,74	0,17	**0,92**
GMB	Employés, énergie de services, habillement et textile, alimentation et loisir, industrie de *process* et construction, services publics et techniciens	0,50	0,29	**0,79**
AEEU	Industries de production, services publics, construction, production d'énergie	0,71	0,07	**0,78**
MSF	Techniciens et administratifs de l'industrie, employés et cadres des Universités, du commerce, des finances, de la santé et des associations	0,34	0,14	**0,48**
USDAW	Distribution et assimilés	0,12	0,16	**0,28**
CWU	Poste et Télécommunication	0,21	0,05	**0,26**
GPMU	Professionnels dans les secteurs Imprimerie, graphisme, industrie du livre et de la publication	0,17	0,04	**0,21**
NUT	Enseignants	0,04	0,13	**0,17**
NASUWT	Education	0,06	0,08	**0,14**
BIFU	Employés des institutions financières, des assurances et du prêt à la construction	0,06	0,07	**0,13**
CPSA	Services publics et activités connexes	0,03	0,09	**0,12**
NUCPS	Départements et agences gouvernementales	0,07	0,04	**0,11**
TOTAL DES 13 SYNDICATS		**3,45**	**2,29**	**5,76**

Source : Congress 95 Guide, Trades Union Congress, Londres 1995

rationalisation. Mais l'on doit observer d'une part que ces rapprochements s'effectuent beaucoup plus à l'initiative des syndicats eux-mêmes que sur l'incitation de la centrale, qui dispose en cette matière comme en d'autres de très peu d'influence sur ses membres ; d'autre part les rapprochements ont souvent des côtés très « organisationnels » liés à la perte de moyens financiers des différents syndicats. La seule énumération des secteurs principaux d'intervention de ces regroupements syndicaux laisse apparaître les difficultés d'organisation liées aux histoires particulières des fédérations actuelles. Beaucoup d'entre elles procèdent de fusions organisationnelles n'ayant pas grande implication sur le terrain, mais elles permettent à des regroupements menacés de se survivre à eux-mêmes.

Le tableau permet aussi de visualiser l'un des enjeux syndicaux des années à venir, celui de la féminisation du syndicalisme. Les femmes représentent 37 % des 6,9 millions d'adhérents annoncés début 1995. Dans les plus grosses organisations énumérées dans le tableau ci-dessus dont deux sont de véritables bastions masculins (TGWU, AEEU), elles atteignent près de 40 %, mais même dans les organisations les plus féminisées (UNISON, USDAW) les délégations restent très masculines. UNISSON se caractérise par un effort spécial dans ce domaine, puisque sa délégation au congrès était féminisée à 61 % pour un taux de féminisation des adhérents de 71 %. L'USDAW, qui syndique essentiellement les employés du commerce de détail et de certaines productions de grande consommation, disposait de 34 délégués, dont 22 étaient des hommes (65 %), pour un taux de féminisation des adhérents de 58 %. Dans l'ensemble du congrès le taux de féminisation des délégués atteignait 26 %.

Sous le signe de la déreconnaissance et des élections

Le congrès a travaillé sous le double signe de la déreconnaissance et des élections législatives futures.

Comme on l'a montré dans un article précédent sur l'évolution de la syndicalisation, (1) les syndicats britanniques sont très directement confrontés à un phénomène de déreconnaissance de la part des employeurs. Cela signifie que les employeurs, qu'aucun cadre législatif ne contraint, refusent de plus en plus de négocier avec les syndicats présents dans leurs entreprises. Cette politique, systématique dans les entreprises nouvelles où l'employeur s'oppose à la syndicalisation, se répand quoique lentement dans des entreprises plus anciennes où la syndicalisation reste forte : la moitié de la population active (soit une dizaine de millions de personnes) travaille dans des établissements où des syndicats sont reconnus, et 90 % des syndiqués sont dans ce cas de figure (2). Faisant preuve de pragmatisme, les employeurs savent identifier les possibilités de changement qui s'offrent à eux, et s'adapter aux risques qu'ils courent lorsqu'il reste des groupes de syndiqués encore capables de s'opposer à ce type de pratiques. Mais il n'est pas rare que dans un même établissement certaines catégories de salariés bénéficient de la reconnaissance de leur syndicat pendant que d'autres n'en bénéficient plus. Aujourd'hui en Grande-Bretagne il n'est plus guère de bastion syndical qui soit à l'abri d'une menace de déreconnaissance. La menace, même non formulée ou peu probable, même niée par les employeurs, joue lourdement pour placer les organisations syndicales dans une position très défensive.

Pour pallier ces difficultés, le TUC a entrepris depuis plusieurs années une réflexion sur le thème de la représentation sur les lieux de travail. Cette réflexion avait débouché dès l'an dernier sur une commission chargée d'étudier les perspectives de mise en place de structures de représentation élues (3). Elle a remis cette année ses conclusions que les congressistes ont largement approuvées.

▪ *Vers un abandon forcé du volontarisme mais pas du monisme ?*

Le rapporteur Bill Morris, secrétaire général du TGWU, a présenté le rapport baptisé « *Your Voice at Work* » (votre voix au travail) en constatant que l'« ère du système volontaire de relations professionnelles en Grande-Bretagne a été enterrée par les employeurs ; le mot volontaire signifiait que vous passiez un accord parce que vous reconnaissiez qu'il y avait

(1) Cf. « Royaume-Uni, l'évolution du taux de syndicalisation » *Chronique Internationale* n°35, juillet 1995.
(2) *Labour Force Survey*, Automne 1994.
(3) Cf.« Royaume-Uni, Congrès annuel du TUC » *Chronique Internationale* n°31, novembre 1994.

une bonne pratique ; maintenant un nombre croissant d'employeurs pensent que cela signifie simplement que vous pouvez faire à votre guise jusqu'à ce que la loi vous dise de faire autrement » (1).

Les propositions soumises au congrès ne vont pourtant pas dans le sens d'une large modification des conditions actuelles. Elles visent essentiellement à obliger les employeurs à négocier en reconnaissant les syndicats comme représentatifs. Si elles s'appuient très souvent et explicitement sur les droits et les pratiques continentales, elles n'en retiennent que des aspects partiels, et en particulier pas franchement les expériences de dualisme représentatif dans l'entreprise.

Le TUC propose qu'une loi soit votée concernant le droit individuel à la représentation, le droit à une expression collective et le droit d'être couvert par un accord collectif.

Le droit individuel de représentation signifie que la loi doit reconnaître le droit pour chaque salarié de se faire représenter, et de l'être par un membre du syndicat s'il est syndiqué, sur l'ensemble des sujets concernant la vie au travail. Ce droit s'accompagnerait de mesures anti-discriminatoires à l'encontre des syndicalistes, ainsi que de droits pour le syndicat concernant sa présence sur le lieu de travail.

Le droit d'expression collective se décline sur un double registre

La possibilité pour les syndicats de s'exprimer sur certains sujets lorsque plus de dix pour cent des salariés sont membres de l'organisation ; en plus des élections devraient avoir lieu pour assurer la consultation des salariés lors de licenciements ou de transferts d'entreprises, comme le prévoit le droit européen (2).

Les syndicats disposeraient de droits particuliers pour participer aux élections, même si les employeurs leur refusent la reconnaissance. Une agence centrale s'occuperait de suivre l'application de la loi et d'éditer un « code de bonne pratique ».

Le droit à l'accord collectif constituerait un moyen de contourner la déreconnaissance ou l'absence de reconnaissance. Là où un syndicat organiserait la moitié des salariés au sein d'une unité de négociation, le droit à la négociation collective lui serait automatiquement accordé par l'intervention de l'agence centrale évoquée ci-dessus, si nécessaire. Le droit à la négociation pourrait aussi être acquis au syndicat qui obtiendrait un vote de la moitié des salariés en sa faveur pour négocier en leur nom.

Ces propositions ont été votées à une large majorité, malgré l'opposition de syndicats proches du syndicat des mineurs, qui demandaient que les droits de représentation et de négociation soient acquis dès que deux salariés étaient syndiqués dans une unité de négociation.

L'agence de représentation *Representation Agency* serait instituée par la loi, et elle fonctionnerait sous le contrôle des syndicalistes et des employeurs ; mais son personnel aurait un statut indépendant de ces deux parties qu'il ne représenterait pas en tant que telles. La notion d'unité de négociation (*bargaining unit*) est particulièrement délicate à manier, puisqu'elle met en cause tout le système de représentation assuré actuellement par des syndicats qui se partagent les salariés en fonction de critères qu'ils élaborent eux-mêmes, souvent de façon conflictuelle. L'unité de négociation serait donc typiquement un produit de négociation non seulement avec les employeurs, qui pourraient chercher à soustraire des salariés à cette unité, mais aussi entre les syndicats qui pourraient ne pas accepter que cette notion serve à développer le système du *single unionism*. D'un autre côté la compréhension extensive de ce qu'est cette « unité de négociation » peut aboutir à ce que jamais aucun syndicat ne puisse disposer de la majorité des membres. Les difficultés d'application ne sont donc pas mineures, puisque la mise en œuvre d'une loi de ce type conduirait à réduire le nombre de syndicats présents dans les entreprises. Le rapport remis au congrès compte sur le « culte de la décentralisation » actuel pour résoudre beaucoup de difficultés, puisque dans cette situation les intérêts communs sont plus faciles à démêler. On peut craindre que ce point de vue ne soit surtout rhétorique, parce qu'il ne tient pas compte des situations acquises déjà fragilisées par la décentralisation, et qui subiraient là de nouvelles attaques. Le rapport reconnaît (p.31), que la difficulté est très sérieuse. « Des

(1) Bill Morris « Speech to Congress » TUC News, document de presse au congrès, 14 septembre 1995. Le système du « volontarisme » à l'anglaise se distingue des systèmes de relations professionnelles d'abord fondés sur l'expression de droits reconnus législativement ou constitutionnellement. Les propositions faites au congrès sont éditées dans un document intitulé « Your Voice at Work, TUC Proposals for Rights to Representation at Work » TUC Londres juillet 1995, 48 p.

(2) Sur le débat à ce sujet en Grande-Bretagne Cf. *Chronique Internationale* n°31.

conflits de compétence entre syndicats devraient être résolus en tenant compte du point de vue des salariés sans pour autant ouvertement encourager une pluralité syndicale inutile ». Le TUC pense aussi qu'il serait nécessaire de favoriser des comités conjoints entre syndicats qui pourraient devenir concurrents.

Le débat, peu présent au congrès, mais bien réel dans le syndicalisme britannique concerne essentiellement la question de la viabilité d'une alternative de ce type. Les situations acquises par les différents syndicats n'autorisent pas une réforme beaucoup plus ample que celle proposée, mais on peut craindre qu'elle ne soit qu'assez difficilement acceptable par des employeurs qui pour le moment ne sont contraints ni par la loi ni par la pression des salariés à changer leurs pratiques. On peut également se demander si les perspectives de changement sont aussi partagées au sein du syndicalisme anglais qu'au sein du congrès annuel. Si le parti travailliste a cautionné ces propositions, avant même qu'elles ne soient votées par le congrès, il sait que, en cas de victoire travailliste en 1997, il y aura encore beaucoup d'obstacles juridiques et sociaux à franchir avant que des propositions concrètes soient soumises au Parlement et avant que sa prise de position ne l'engage véritablement. C'est aussi sans doute ce que pensent nombre de syndicalistes qui ne voient pas dans le passage à un système électoral élargi le moyen de redonner une place plus importante au syndicalisme, ni de renforcer la représentation des salariés.

Ce n'est en effet pas la première fois dans leur histoire que les syndicats britanniques se trouvent face à la question de la « légalisation » de la représentation. *The Gardian* du 13 septembre, journal proche des travaillistes, commente au milieu du congrès les débats en ces termes : « Les vieilles routes vers le pouvoir sont mortes. La seule issue vers l'avant consiste à accepter le rôle de la loi dans la régulation des relations professionnelles, en obtenant de nouveaux droits de représentation, une sorte de proposition comme celle qu'avait faite Ted Heath aux syndicats il y a vingt-cinq ans. S'ils avaient accepté, Madame Thatcher ne serait jamais arrivée.»

Mais depuis lors les mesures législatives prises l'ont été systématiquement à l'encontre des droits des syndicats, et le gouvernement conservateur quoiqu'en difficulté politique n'entend pas lâcher sa proie. Les employeurs de leur côté n'entendent pas revenir sur les perspectives qui sont les leurs de ne s'embarrasser qu'aussi peu que possible de négociations collectives. Le *Financial Times* du 13 septembre voit ainsi dans la seule assistance aux individus le rôle des syndicats dans le futur, puisque « maintenant le marché du travail britannique est en large partie un marché d'individus – hommes ou femmes – travaillant dans des emplois non traditionnels, non industriels, selon des termes et des conditions qui ont peu à voir avec les contrats syndicaux standards du passé.»

▪ *La mise en œuvre de la directive européenne sur les licenciements*

Au moment où le TUC prenait ces positions, le gouvernement de John Major faisait connaître ses suggestions concernant la mise en œuvre de la directive européenne sur la consultation en cas de licenciement. Alors que le TUC avait beaucoup compté sur cette intervention européenne, il a dû déchanter : le gouvernement trouve dans sa réponse un moyen nouveau de limiter le droit d'intervention syndicale. Puisque la directive européenne demande que les salariés soient consultés en cas de licenciement ou de transferts, les employeurs britanniques pourront choisir le mode de consultation qu'ils préfèrent : soit passer par les syndicats reconnus lorsqu'il en existe, soit organiser des élections de délégués. Mais ces élections pourront se faire aussi lorsque des syndicats sont reconnus, ces derniers n'auront plus alors le droit de participer à la consultation. « Beaucoup de salariés qui n'appartiennent pas aux syndicats obtiennent ainsi le droit d'être consultés par l'employeur » commente le *Financial Times* du 6 octobre 1995. Ce droit s'applique lorsqu'un employeur licencie « plus de vingt salariés dans un délai de quatre-vingt-dix jours ». Les délégués élus le sont à la seule fin d'assurer cette consultation, et il ne se crée pas d'instance permanente. Selon le gouvernement, 96 % des entreprises devraient éviter d'avoir à organiser ces élections du fait du seuil retenu, et ainsi les entreprises « économisent 85 millions de £ par an » (680 millions de FF) du fait de la suppression de la consultation (Ibid.).

▪ *Un salaire minimum sans niveau minimum*

Le débat qui a le plus passionné la presse et les membres du congrès ne portait pas sur les conditions de la représentation, mais sur le salaire minimum. Il s'agit d'un principe affirmé depuis de longues années par le TUC, que le parti travailliste a repris à son compte. La question se pose de savoir à quel niveau il faut le fixer. Le congrès a décidé de rester prudent sur ce point, en l'estimant à « la moitié du salaire masculin moyen », mais sans fixer de montant précis.

Ce compromis s'était dessiné laborieusement dans les tractations qui précédèrent le congrès jusqu'à la veille de son ouverture. Mais le compromis était fragile et nombre de syndicats supportaient mal cette prudence. Deux chiffres étaient essentiellement avancés. L'un à 4,15£ (environ 33 FF) de l'heure recueillait un assentiment syndical qui s'est manifesté bruyamment et démonstrativement pendant le congrès devant la presse, en mettant en avant le fait qu'il s'agissait souvent de niveaux de salaires concernant les femmes. L'autre à 4£ obtenait le soutien de syndicats « raisonnables » (TGWU, GMB) qui ne dédaignaient pas de laisser leurs délégués manifester pour les 4,15£ dans l'enceinte du congrès.

L'enjeu était plus politique que directement syndical. Avant le débat sur cette motion, le secrétaire du parti travailliste était passé dans la salle du congrès de Brighton pour dire aux congressistes que l'important était de battre les conservateurs, et qu'il ne fallait pas leur fournir un argument de cette qualité pour combattre l'hypothèse d'un gouvernement travailliste. Pour le parti il sera toujours temps, après une victoire, de fixer la base du salaire minimum, et « il vaut mieux mener le débat sur les impôts (augmentés par les conservateurs) que sur un salaire minimum » qui pourrait effrayer des électeurs par sa hauteur. Les conditions d'emploi se sont en effet suffisamment dégradées pour que le niveau de 4£ concerne plusieurs millions de salariés... et de nombreux petits employeurs. Le comportement électoral de la clientèle que vise Tony Blair pourrait s'en ressentir.

Le congrès a finalement décidé de ne pas retenir de niveau minimum pour le salaire minimum, mais les relations avec le parti travailliste n'en sortent pas renforcées. Elles s'étaient de toute façon détériorées le jour même de l'ouverture du congrès avec la publication d'un document confidentiel écrit par un conseiller de Tony Blair insistant sur la nécessité de continuer à distendre les liens avec le TUC pour gagner en crédibilité électorale. Il n'en fallait pas plus pour souder au sein du TUC des alliances que des questions plus syndicales ne permettent pas d'entretenir.

Christian DUFOUR

Sources :
Documents du congrès, Labour Research, The Guardian, Financial Times.

Suède

La santé en débats

La « fin du modèle suédois » (1) est devenue l'un des leitmotiv des récents ouvrages et articles décrivant l'évolution de la société suédoise et de ses principaux choix en matière de politique économique et sociale.

Deux changements particulièrement symboliques sont régulièrement rappelés pour illustrer cette remise en cause. D'une part, la Suède a rejoint depuis le début des années 1990 le lot des autres pays européens, avec l'apparition d'un chômage de masse : le taux de chômage en pourcentage de la population active est ainsi passé de 1,5 % en 1990 à 8 % en 1994 (2).

D'autre part, la situation financière des administrations publiques s'est considérablement dégradée sur la période récente : le solde public est en effet passé d'un excédent de 4,1 % du PIB en 1990 à un déficit de 13,3 % en 1993. Cette dégradation du solde budgétaire s'explique à la fois par le soutien massif accordé par l'Etat au secteur bancaire au début des années 1990 et par l'ampleur de la récession qu'a traversée la Suède.

Pourcentage d'évolution du PIB en volume

1986	1987	1988	1989	1990
+ 2,3	+ 3,1	+ 2,3	+ 2,4	+ 1,4
1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
- 1,1	- 1,4	- 2,6	+ 2,2	+ 3,9

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Suède, 1995, pour 1995 : La Tribune, 6 octobre 1995 (prévisions du K.I., Institut suédois de conjoncture)

Elle a entraîné une réorientation de la politique budgétaire dans le sens d'une réduction importante des prestations sociales et des dépenses publiques, qui pèse aujourd'hui très lourd dans le débat politique suédois. Souvent présentée comme le prix nécessaire à payer pour respecter les critères de convergence d'une Europe qui devient du même coup de plus en plus impopulaire, elle explique largement le revers électoral qu'ont récemment subi les socio-démocrates revenus au pouvoir depuis septembre 1994. Les résultats des élections de septembre 1995 des députés au Parlement européen, qui se sont tenues dans un contexte de désaffection généralisée avec un taux d'abstention record de 67 %, ont ainsi marqué un net succès pour les partis opposants à l'Europe (notamment les ex-communistes et les écologistes), alors que les socio-démocrates ont enregistré leur plus bas score depuis 50 ans, avec seulement 28 % des voix (3).

Le secteur de la santé et de l'assurance maladie, l'un des piliers du système de protection sociale, n'échappe pas à ce contexte particulièrement difficile. La volonté du gouvernement de procéder à une nouvelle baisse des indemnités journalières d'assurance maladie (ainsi d'ailleurs que des prestations versées par l'assurance chômage et l'assurance accident du travail) à compter du 1er janvier 1996 est à l'origine de très vives oppositions, en particulier dans les rangs de la confédération ouvrière LO.

Mais la virulence des débats actuels ne doit pas masquer les succès rencontrés par la politique de maîtrise des dépenses de santé conduite depuis plus de dix ans en Suède, ni le souci de maintenir les principes universalistes de la protection sociale, fondateurs du compromis social suédois.

La réforme des prestations en espèces : des remises en cause fortement contestées

Depuis le début des années 1990, plusieurs modifications ont été apportées au régime des prestations en espèces d'assurance maladie, essentiellement mo-

(1) « La fin du modèle suédois » (1994), sous la direction de Jean-Pierre Durand, éditions *Syros Alternatives*. Voir aussi des articles plus récents « La récession économique, le déficit budgétaire et la dette publique contraignent l'Etat providence à de douloureuses révisions », *Le Monde*, 5 octobre 1995.

(2) *Etudes économiques de l'OCDE*, Suède, 1995.

(3) « La Suède gagnée par l'euroscepticisme », *Espace social européen*, 22 septembre 1995.

tivées par l'existence d'un très fort absentéisme pour raisons médicales et par le coût des indemnités journalières :

en 1991, une première baisse du taux de remplacement des indemnités journalières a été décidée ;

depuis janvier 1992, le régime des indemnités maladie a été modifié, avec la mise en place d'un salaire réglementaire payé par l'employeur pour les 14 premiers jours de congé maladie, les entreprises bénéficiant en contrepartie d'une réduction de leur cotisation à l'assurance maladie (de 10,1 % à 7,8 %) ;

depuis avril 1993, est appliqué un délai de carence d'un jour dans le système d'assurance maladie et les niveaux d'indemnisation ont été à nouveau réduits.

Aujourd'hui, le système de remplacement au titre de la maladie se décompose en trois phases

un premier jour de carence ;

pendant le 2ème et le 3ème jour, l'employeur verse 75 % du salaire, puis 90 % ensuite jusqu'au 14ème jour ;

une indemnité maladie versée par les assurances sociales prend alors la suite, à un niveau de 65 % pendant deux jours, puis de 80 % ensuite (1).

Dans le cadre du projet de loi de finances 1995/1996 pour 18 mois, présenté en janvier 1995, le gouvernement social-démocrate a proposé de nouvelles diminutions des prestations sociales. Cette baisse, qui devrait s'appliquer à compter du 1er janvier 1996, concerne à la fois les indemnités journalières maladie, les prestations d'assurance chômage et les indemnités de congé parental versées en cas d'enfant malade : le taux de remplacement de ces prestations devrait ainsi être fixé à un taux plafond de 75 % (contre 80 ou 90 % actuellement selon les cas).

Ces nouvelles propositions ont suscité des protestations très virulentes tant de la confédération ouvrière, LO, que de la confédération des employés, TCO. Plusieurs raisons expliquent leur position (2). Tout d'abord, les syndicats considèrent qu'une nouvelle réduction des prestations serait particulièrement défavorable aux salariés les moins payés – en particulier les femmes – pour lesquels un taux de remplacement limité à 75 %, ajouté à l'existence d'un jour de carence, n'assurerait plus un niveau suffisant de ressources.

Leur protestation est aussi directement liée aux dispositifs de politiques de l'emploi. En effet, tout salarié qui se voit offrir un emploi rémunéré à un niveau équivalent ou inférieur de moins de 10 % au montant de ses prestations chômage est tenu de l'accepter. Ainsi, la réduction des prestations chômage également à un taux plafond de 75 % à compter du 1er janvier 1996, pourra, si elle est appliquée, conduire certains salariés à accepter des emplois rémunérés à un niveau inférieur à ceux fixés par les conventions collectives. Les syndicats voient donc dans la réduction des prestations une menace pour l'ensemble du système de négociation collective des salaires, qui fonde largement leur légitimité en Suède.

De plus, LO et TCO redoutent qu'une nouvelle baisse des taux de remplacement ne soit un pas vers les recommandations des employeurs et du parti conservateur, qui défendent l'idée d'une « sécurité sociale minimale de base », financée par l'impôt – à hauteur de 50 % du salaire environ – à laquelle pourraient s'ajouter des compléments négociés avec les syndicats, voire souscrits individuellement par les salariés. Ce projet, qui ferait notamment l'affaire des compagnies d'assurance – parmi les financeurs les plus importants du parti conservateur – est critiqué tant pour des raisons techniques que de principe. Les syndicats insistent en effet sur les coûts de gestion supplémentaires qu'induirait une telle réforme : les coûts de gestion du secteur public s'élèvent aujourd'hui à 2 % des prestations versées, alors que ceux des compagnies d'assurance sont proches de 30 %. Plus fondamentalement encore, les syndicats suédois demeurent extrêmement attachés à l'existence d'un système de prise en charge du risque maladie, universel et public, d'un haut niveau, défini par le Parlement et financé conjointement par l'impôt et les cotisations.

La maîtrise des dépenses de santé en Suède : une préoccupation ancienne

Au-delà des modifications apportées aux prestations en espèces, plusieurs réformes structurelles con-

(1) *Social Insurance in Sweden* , Annual Report 1993/94, National Social Insurance Board.

(2) L'analyse qui suit des réactions de LO a été fournie par Birger Viklund (Swedish Institute for Work Life Research) à partir notamment d'un récent document publié par LO : « An Ill Insurance for Everybody » (1995), Carina Nilsson, Bengt-Olle Andersson, rapporteurs de commission.

cernant l'organisation du système de soins ont été conduites en Suède depuis le début des années 1980 (1) :

la réforme Dagmar (1983-1985) a conféré une entière responsabilité aux départements dans la gestion des services de soins primaires, y compris privés ;

la réforme Ädel de 1992 a transféré aux municipalités la prise en charge de la majorité des services de long séjour,

l'adoption d'un texte garantissant l'accès aux soins dans des délais plus brefs en 1992 a permis de réduire fortement les listes d'attente pour un certain nombre d'opérations.

Parallèlement à ces réformes impulsées par l'Etat, les départements ont introduit de nouveaux modes de gestion des services de soins. La moitié d'entre eux ont ainsi cherché, sous des modalités diverses, à introduire une plus grande concurrence entre les différentes unités de soins, en développant des modalités de libre choix du patient à l'intérieur du secteur public et en introduisant un lien entre le nombre de patients reçus et les dotations accordées aux hôpitaux. Ainsi, le système antérieur de dotations fixes (ou de budget global pour employer la terminologie française) est aujourd'hui concurrencé par des modalités de rémunération à l'acte en fonction du volume des soins dispensés.

Ces réformes se sont accompagnées d'économies substantielles dans certains services de santé. Les services de médecine du travail notamment, qui dépendent aujourd'hui largement des employeurs, ont vu leurs effectifs diminuer d'environ un tiers. Des réductions de personnel ont également eu lieu dans les hôpitaux. La politique d'austérité salariale appliquée dans le secteur public donne lieu à des protestations syndicales importantes.

Ainsi, les deux syndicats représentant les salariés des collectivités locales (kommunal et SKTF) sont en grève depuis la fin du mois de septembre pour obtenir des augmentations de salaires comparables à celles du secteur privé (2). Il faut noter que de tels mouvements dans le secteur public sont tout à fait inhabituels en Suède.

QUELQUES TRAITS DOMINANTS DU SYSTÈME DE SANTÉ EN SUÈDE

L'organisation administrative du système de santé

La gestion et la planification des services de santé en Suède est principalement assurée par les 23 départements qui divisent le territoire. La réforme Ädel, appliquée depuis le 1er janvier 1982, a conduit à une municipalisation des services de prises en charge des personnes âgées dépendantes plus de 70 % des lits de long séjour sont donc aujourd'hui directement gérés par les municipalités et non plus par les départements. L'organisation du système de santé est ainsi caractérisée par une très forte décentralisation.

La prise en charge des maladies les plus rares, ou des cas nécessitant des investissements particulièrement lourds ou spécialisés est effectuée au niveau des neuf hôpitaux régionaux qui couvrent le territoire ; ces hôpitaux ont également en charge la formation du personnel médical et infirmier (ils constituent un peu l'équivalent des CHR français).

Le financement des dépenses de santé

Les impôts locaux prélevés par les départements, sur lesquels est appliquée une péréquation nationale, constituent la principale source de financement des services de soins ; ils sont complétés par des subventions de l'Etat et une prise en charge par les malades selon des mécanismes proches de celui du ticket modérateur.

Les prestations en espèces (indemnités journalières pour la maladie, prestations prénatales, indemnités de rééducation professionnelle) sont principalement financées par les cotisations employeurs et employés (respectivement fixées à 6,23 % et 2,95 % à compter du 1er janvier 1995).

La distribution des médicaments

La distribution des médicaments s'effectue par le biais d'un réseau de pharmacies constitué en monopole d'Etat géré par l'Association nationale des pharmacies suédoises (Apotekbolaget). Un système de prix de référence a été introduit depuis le 1er janvier 1993, qui sert de base aux remboursements des médicaments. Il complète le système antérieur fondé sur une liste de médicaments agréés, dont le prix est fixé par l'Office national d'assurance sociale.

L'organisation de la profession médicale

Le secteur public est très largement dominant dans l'ensemble du système de santé suédois et la grande majorité des médecins et du personnel infirmier exercent leur activité dans le cadre des centres de soins primaires, ou des hôpitaux présents aux différents niveaux géographiques. La pratique libérale de la médecine est de ce fait très minoritaire (environ 5 % des praticiens) et la plupart des médecins ont un statut de salarié.

Sources :
Bernt Hedin
Growing Old in Sweden, 1993
Swedish Institute 1993
IBIS, Profile Sweden
Casten Von Otten, Cost Control in the Swedish Health Sector, à paraître.

L'ensemble de ces réformes a eu des effets incontestables sur l'évolution des dépenses de santé.

(1) Casten Von Otten (Swedish Center for Work Life Research), « Cost Control in the Swedish Health Sector », à paraître dans *Health Care Reform : International Perspectives*, (Baltimore : John Hopkins University Press). L'analyse qui suit de la réforme du système de soins est largement reprise de cet article.

(2) *Faxed from Sweden,* n°1-1995 (Swedish Institute).

Part des dépenses de santé totales dans le PIB

1975	1980	1985	1990	1993
8,0	9,5	9,4	8,6	7,5

Source : OCDE, fichier de données sur la santé (1)

Mais les succès remportés s'expliquent assez largement par les caractéristiques structurelles du système de santé (cf encadré) :

la très forte prédominance du secteur public et la cohérence du système de soins autorisent une maîtrise de l'allocation des ressources, principalement assurée par les départements (qui sont à la fois responsables de la planification sanitaire et financeurs du système de soins) et dans une moindre mesure par les communes pour les services de long séjour ;

les traditions du corps médical ont également joué un rôle déterminant dans le succès des réformes conduites ; celui-ci, dont les organisations professionnelles sont largement dominées par les médecins hospitaliers, est en effet fortement attaché au secteur public qui a assuré sa promotion ; de plus la pratique médicale est traditionnellement beaucoup plus collective que dans d'autres pays européens, ce qui explique la faiblesse des revendications sur la liberté d'installation, mais aussi la participation active du corps médical à l'évaluation des techniques médicales et à la maîtrise des dépenses.

Ces particularités du système de soins permettent également de resituer dans le contexte politique suédois les récents débats apparus à l'occasion de la réforme du « médecin de famille » (2). En effet, l'instauration d'un médecin de famille pour tous, librement choisi par les patients, était un projet constamment défendu par le parti libéral depuis plus de 20 ans.

Introduite en 1993 et appliquée depuis le 1er janvier 1994, cette réforme, qui rend également possible la libre installation des médecins de familles et des spécialistes, a suscité des oppositions très fortes : elle s'est notamment traduite par une grève des médecins (très majoritairement salariés en Suède), qui étaient réticents à l'application des principes de libre choix et de libre installation, porteurs de nouveaux modes de rémunération. La fédération nationale des départements a également exprimé de fortes inquiétudes au sujet de cette réforme, qui va selon elle à l'encontre des objectifs de planification sanitaire et de maîtrise des dépenses.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette instauration d'un « médecin de famille », mais l'accroissement des dépenses qu'elle a engendré a d'ores et déjà conduit certains départements à apporter des restrictions à la libre installation, pour respecter les objectifs de planification des soins. Les discussions autour de ce projet ont, de toute façon, plus mobilisé les partis politiques que les syndicats, moins directement concernés.

Quelles priorités pour le système de santé ?

Les questions d'éthique et de priorités sont également largement débattues en Suède. Ainsi, en janvier 1992, la « Commission des priorités », composée de sept parlementaires de différentes tendances politiques (deux socio-démocrates, deux libéraux, un chrétien-démocrate, un centriste et un modéré), a été instituée par le gouvernement afin de répondre à trois questions principales : quelle doit être la place du système de santé dans l'Etat providence ? Quels principes éthiques doivent guider les débats sur la santé ? Comment peut-on définir des priorités pour les services de santé ?

A partir de ce mandat général, le travail de cette commission s'est déroulé en deux phases. Dans un premier temps, celle-ci a procédé à de nombreuses auditions d'experts et de responsables, lancé un questionnaire, notamment auprès des autorités locales et par le biais de la Société suédoise de médecine, et étudié différentes expériences étrangères. Ces travaux ont donné lieu à un premier rapport, intitulé *« Des choix difficiles »* publié en novembre 1993.

Ce rapport d'étape a, dans un second temps, servi de base à un élargissement du débat public avec les autorités responsables du système des soins, les associations de patients, les personnels de soins médicaux et infirmiers... Cinq réunions plénières régionales as-

(1) Le dernier numéro de « l'OCDE en chiffres » (supplément à l'*Observateur de l'OCDE* n°194 juin-juillet 1995) fait ainsi apparaître que sur la période 1983-1993, la Suède est l'un des seuls pays de l'OCDE (avec la Turquie et l'Irlande) dont la part des dépenses de santé dans le PIB diminue. La plupart des autres pays enregistrent une augmentation, plus ou moins forte de ces mêmes dépenses ; l'Allemagne et le Danemark apparaissent comme les deux seuls pays à avoir stabilisé le montant de ces dépenses en % du PIB.

(2) Cette réforme prévoit que chacun puisse, s'il le souhaite, choisir un « médecin de famille ». Les « médecins de famille », qui peuvent ainsi suivre entre 1000 et 3000 patients inscrits sur une liste, se voient alors rémunérés sur une double base, prenant en compte à la fois le nombre de visites et le nombre de patients inscrits.

sociant ces représentants, mais aussi le grand public, ont parallèlement été organisées, en plus de nombreuses réunions locales à l'audience plus réduite. C'est l'ensemble de ces consultations qui a donné lieu au rapport final *« Des priorités pour le système de santé »* adopté à l'unanimité des membres de la Commission et publié en septembre 1995 (1).

UN APERÇU DE QUELQUES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES DE « DÉFINITION DE PRIORITÉS (« PRIORITISATION »)

Ces débats sont loin d'être propres à la Suède et le rapport publié par la Commission rend compte de quelques expériences étrangères. Plusieurs pays ont en effet mis en place des procédures de définition des priorités, dont la nouveauté est d'abord d'expliciter dans le débat public les valeurs et les principes qui conduisent à effectuer des choix dans le domaine de la santé.

L'Etat de l'Oregon aux Etats-Unis a mis en place dès 1987 un mécanisme de définition de priorités, qui prévoyait de ne plus prendre en charge les transplantations d'organes dans le cadre du *Medicaid* (le système d'assistance médicale accordé sous conditions de ressources) afin de redistribuer les sommes ainsi libérées pour élargir la population bénéficiaire. Mais la liste de soins prioritaires établie par l'Etat de l'Oregon, qui conduisait notamment à exclure certaines catégories de patients (comme les malades mentaux ou les drogués) a été jugée contraire aux dispositions fédérales et une nouvelle liste a été établie en 1993, qui définit 565 traitements prioritaires sur un total de 696 recensés. Tout en soulignant la spécificité de cette expérience qui doit être rapportée aux conditions de prise en charge de la maladie aux Etats-Unis, la Commission montre que cette expérience a eu le mérite de placer ce thème au centre du débat politique et public.

La Norvège a également dès 1987 adopté un système de définition de priorités, visant à fournir une base pour l'allocation des ressources et la politique de planification sanitaire dans un contexte de croissance du système de santé. Quatre groupes de priorités sont ainsi définis, allant des traitements prioritaires, à ceux dont l'effet bénéfique n'est pas prouvé ou demeure très incertain. Les quatre groupes ne contiennent toutefois pas des listes exhaustives de maladies et de traitements, mais uniquement des exemples.

D'autres exemples sont cités par le rapport de la Commission, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et dans trois régions de Suède. L'une des conclusions est l'importance accordée aux problèmes de méthodes et d'évaluation : toute définition de priorité implique en effet de connaître sur une base scientifique robuste l'effet des différents traitements. Elle nécessite aussi de suivre et d'évaluer avec une rapidité suffisante les progrès enregistrés dans les techniques médicales.

A partir d'un examen de quelques expériences étrangères, et de l'analyse des conflits de priorités qui se posent aujourd'hui concrètement aux responsables et aux acteurs du système de santé, la « Commission des priorités » a proposé de retenir trois principes éthiques fondamentaux, devant servir de base à une définition des priorités :

le respect de la dignité humaine : chaque être humain est égal en dignité, indépendamment de ses caractéristiques propres et de son statut social ;

le principe de solidarité, en liaison avec l'appréciation du besoin : les ressources doivent être prioritairement affectées à ceux qui en ont le plus besoin, notamment à tous ceux qui ne sont pas en état d'exprimer ce besoin (les enfants, les patients séniles, les personnes affectées de troubles psychiatriques...) ;

la prise en compte du rapport coût/efficacité, qui ne s'applique qu'une fois les deux précédents principes respectés : « dans le choix de traitements alternatifs pour une même maladie, chacun doit rechercher une relation raisonnable entre le coût et l'effet attendu, mesuré en termes d'amélioration de la santé et de la qualité de vie » (2).

Ces conclusions présentées par la Commission conduisent dans les faits à laisser une large part de liberté aux praticiens dans l'appréciation quotidienne des priorités : les comités locaux de priorités mis en place dans les établissements, ainsi que les départements et les communes en charge des services de soins seront les principaux garants du respect des principes généraux définis.

Si les conclusions présentées par la Commission ont fait l'objet d'un large consensus, elles ont aussi permis de réaffirmer certains principes comme celui du caractère prioritaire des soins aux malades chroniques et aux patients en phase terminale. Cette proposition a ainsi rejoint certaines des critiques formulées par les syndicats de personnels soignants (SKAF), qui mettent en cause la dérive observée en faveur des soins chirurgicaux de pointe et du traitement des urgences, au détriment de la prise en charge des patients les plus âgés.

Les réformes conduites et en cours dans le système de santé suédois et les réactions qu'elles susci-

(1) *Priorities in Health Care : Ethics, Economy, Implementation* (1995), Final Report by the Swedish Parliamentary Priorities Commission, SOU 1995:5.

(2) *Piorities in Health Care*, déjà cité.

tent illustrent bien la sensibilité de ces questions, tant éthiques qu'économiques, dans le débat public.

Elles mettent aussi en lumière les spécificités du contexte suédois, dont on peut au moins retenir trois caractéristiques

la place prépondérante des syndicats dans les débats publics bien qu'ils ne soient pas directement impliqués dans la gestion du système de soins et d'assurance maladie ;

le positionnement très spécifique de la profession médicale par rapport à la maîtrise des dépenses de santé ;

le temps donné au débat et à l'explicitation des choix publics, dont témoigne notamment la procédure d'élaboration du rapport de la « Commission des priorités ».

Une autre spécificité réside dans la façon dont est posée la question de la protection sociale et de son avenir dans un contexte de grave crise financière des finances publiques. Ainsi, le caractère universel de l'Etat providence implique que tous les citoyens accèdent aux mêmes services de santé et soient couverts par des règles identiques, et se traduit également par un financement du système de santé très majoritairement assuré par l'impôt. Cette organisation n'évacue pas les syndicats du jeu public et des débats, bien au contraire, puisqu'ils sont aujourd'hui des défenseurs très actifs du système, s'opposant à la mise en place d'une double protection qui distinguerait une couverture minimale assurée par l'Etat providence d'un côté et des compléments négociés de l'autre.

Seul l'avenir pourra toutefois dire si cette défense des principes d'une protection sociale uniforme l'emportera, confirmant ainsi les hypothèses faites sur l'évolution du modèle suédois, qui se dirigerait vers « un Etat providence à moyens réduits », mais dont les principes universels resteraient inchangés (1).

Christine DANIEL

(1) Voir notamment pour une présentation de cette hypothèse, Bo Rothstein, « Critique de l'Etat providence », in *La fin du modèle suédois*, déjà cité.

Italie

Réforme des retraites : une transformation fondamentale du système

Après une vingtaine d'années de débats et plusieurs tentatives de réforme, l'Italie vient de complètement transformer son système de retraite. Le Parlement a adopté le 4 août dernier une loi de réforme qui est bien plus qu'une simple adaptation des régimes existants aux évolutions socio-économiques et démographiques en cours. Celle-ci implique la mise en extinction des anciens dispositifs et l'introduction d'un nouveau système profondément différent du précédent. Cette réforme est l'expression d'une double volonté. D'une part, elle a pour objectif d'assurer l'équilibre financier du système de retraite obligatoire, afin d'alléger durablement le déficit très important du budget de l'Etat. D'autre part, elle vise à mettre en œuvre de nouvelles modalités de fonctionnement des dispositifs, cela pour pérenniser un système de retraite public fondé sur le principe de la solidarité entre générations.

Autant que l'ampleur du changement, qui n'a pas d'équivalent dans les pays industrialisés, la méthode employée retient l'attention. La loi de réforme est en effet issue d'un accord signé par les confédérations syndicales et le gouvernement, après une phase de négociations denses menées à partir d'une proposition syndicale (1). Le texte de cet accord, présenté au Parlement sous forme de projet de loi, n'a guère été modifié par celui-ci. Quelques dispositions restrictives ont été ajoutées, mais l'esprit et l'économie générale du texte n'ont pas été altérés.

Du fait des déséquilibres sociaux et financiers inhérents à l'ancien système, la réforme des retraites était réclamée en Italie par des acteurs et des observateurs de tous bords depuis de longues années. Elle est restée longtemps en chantier sans réussir à aboutir. Il apparaît aujourd'hui qu'une pièce essentielle, préalable à sa réalisation, était la participation active et l'accord des syndicats ; pour faire aboutir le projet de réforme, il fallait y associer la représentation collective du monde salarié susceptible de faire l'unité sur la question au sein de ce dernier. Les réformes entamées par des gouvernements précédents dans la décennie 1990 sont restées très partielles (réformes Amato et Ciampi), notamment pour ne pas se heurter de front à la question sensible des droits acquis (pensions d'ancienneté, régimes du secteur public, etc.), ou n'ont pas eu de suite du fait d'une résistance des salaires de très grande envergure (projet de réforme Berlusconi) (2). La réforme actuelle, adoptée sous le gouvernement de L. Dini (auparavant ministre du Budget du gouvernement Berlusconi et à ce titre artisan du projet de réforme Berlusconi), utilise la négociation pour refonder la cohérence du système ; elle introduit des mécanismes de fonctionnement fondamentalement novateurs au lieu de rechercher pour l'essentiel des espaces d'économies.

La réforme s'articule autour de quelques grands principes :

l'harmonisation des régimes existants à travers la création d'un régime unique couvrant l'ensemble des salariés, du secteur public et du secteur privé, et les travailleurs indépendants ;

la distinction entre assistance et prévoyance ou, pour reprendre la terminologie actuellement utilisée en France, entre solidarité et assurance ;

l'introduction d'un nouveau système de détermination des pensions qui lie celles-ci au montant des cotisations versées (et non plus au niveau de salaire ou de revenu professionnel précédent) ;

l'instauration d'un âge de départ en retraite flexible ;

(1) *Cf.* « Italie. Réforme des retraites : des mouvements de grève au projet de loi négocié », *Chronique internationale* n°35, juillet 1995.

(2) Sur cette dernière période et les tentatives de réforme précédentes, *cf.* « Italie. Conflit sur la réforme du système de retraite entre le gouvernement et les syndicats », *Chronique Internationale* n° 31, novembre 1994.

l'application de conditions de ressources pour le versement des pensions de réversion et des pensions d'invalidité afin de limiter leur cumul avec d'autres revenus.

D'une manière générale, toute la réforme s'organise autour d'un élément central : la création d'un régime unique basé sur un nouveau mode de calcul de la pension.

Instauration d'un système « contributif »

L'introduction d'un nouveau mode de calcul consiste à passer de l'ancien système, où les pensions sont fonction de la rémunération, à un système dans lequel elles sont directement liées aux cotisations versées. Autrement dit, il s'agit du passage de régimes à prestations définies à un régime à cotisations définies. Dans l'ancien système, les pensions sont proportionnelles au salaire selon des formules fixées à l'avance et qui diffèrent sensiblement d'un régime à l'autre. Ainsi, avant la réforme Amato de 1992, qui a introduit certaines modifications restrictives mises en œuvre très progressivement, avec 40 ans de cotisations, la pension était égale à 80 % du salaire moyen des cinq dernières années pour les salariés du secteur privé, à 80 % du dernier mois de salaire majoré de 18 % pour les fonctionnaires et à 100 % du dernier mois de salaire pour les salariés des collectivités locales. Dans le nouveau dispositif, les pensions sont strictement proportionnelles au montant total des cotisations versées au cours de la carrière ; pour cette raison, le système a été qualifié de « contributif ».

Concrètement, le mécanisme est le suivant : le montant des cotisations versées est comptabilisé sur un compte individuel ; ce montant est revalorisé tous les ans en fonction de l'évolution du PIB nominal (moyenne de la variation du PIB nominal sur les cinq dernières années) ; et, à l'issue de la carrière, la pension est calculée en multipliant le montant total obtenu par un coefficient de conversion déterminé par les règles du régime. La valeur de ce coefficient de conversion varie selon l'âge de cessation d'activité ; celle-ci peut se faire entre 57 et 65 ans et la valeur correspondante du coefficient passe de 4,720 %, pour une retraite à 57 ans, à 6,136 %, lorsqu'elle est prise à 65 ans. La pension est ensuite revalorisée en fonction de l'évolution des prix.

Le coefficient de conversion constitue un des paramètres clés du nouveau système. Il permet de passer du montant cumulé et revalorisé des cotisations versées au montant de la pension. Ses différents niveaux ont été calculés en fonction des espérances de vie aux âges considérés (sans opérer de distinction entre hommes et femmes) et en utilisant un taux d'escompte (1) égal au taux de croissance annuel du PIB réel prévu sur longue période (valeur retenue : 1,5 %). Ce coefficient de conversion est susceptible d'être modifié tous les dix ans par décision du ministre du Travail et de la Sécurité sociale pour tenir compte des évolutions démographiques et du taux effectif de croissance du PIB.

Dans ce nouveau système, l'âge de départ en retraite est flexible sur une période s'étalant de 57 à 65 ans. Les travailleurs ayant cotisé 40 ans ou plus ont toutefois la possibilité de prendre leur retraite avant 57 ans en se voyant appliquer le coefficient de conversion correspondant à 57 ans. Le versement de la pension est en outre soumis aux conditions suivantes : la cessation d'activité professionnelle, un total d'au moins cinq ans de cotisations et un montant de la pension au moins égal à 1,2 fois celui de la nouvelle « allocation sociale », c'est-à-dire le minimum vieillesse sous conditions de ressources, instaurée par la réforme.

Globalement, l'équilibre financier du dispositif a été calculé sur la base d'un taux de cotisation de 33 % de la rémunération pour les salariés, de 20 % pour les travailleurs indépendants et d'un recours au budget de l'Etat pour l'équivalent d'environ 2 points de cotisations. L'introduction du nouveau système entraîne dès maintenant un accroissement sensible des cotisations. Pour les salariés du privé, le taux, qui est actuellement légèrement supérieur à 27 % du salaire, va passer à 32,70 % au 1er janvier 1996 ; cela sans augmentation du niveau global de prélèvement, grâce à un transfert de points de cotisations aujourd'hui affectés à d'autres dispositifs (pour l'essentiel le régime d'allocations familiales qui est excédentaire). Il faut toutefois préciser que le système d'accumulation de montant de cotisations sur le compte individuel est indépendant du taux réel de cotisation pratiqué : les montants seront comptabilisés sur la base de 33 % de la rémunération pour les salariés et de 20 % pour les travailleurs indépendants, même si pour ces deux catégories les taux de cotisation effectivement pratiqués en 1996 doivent être inférieurs à ces taux.

(1) C'est-à-dire un taux d'actualisation des prestations à verser.

La logique du nouveau dispositif

La logique mise en œuvre par le nouveau dispositif consiste à rendre la pension proportionnelle à l'effort contributif et à établir une égalité de traitement entre les différentes catégories de travailleurs. Pour comprendre les raisons d'une telle démarche, il faut bien la resituer dans le contexte italien de la retraite. L'ancien système renvoie en effet à un modèle que l'on a pu qualifier de « particulariste-clientéliste » (1), dans la mesure où, sur des bases clientélistes et selon la logique de l'« échange politique » (*scambio politico*), ont été créés toute une série de régimes de retraite assurant une couverture qui varie considérablement d'une catégorie de travailleurs à l'autre. Au début des années 90, l'Italie compte ainsi plus de cinquante régimes de base obligatoires aux caractéristiques très différenciées. Les modalités de détermination des pensions, on l'a vu, présentent par exemple des différences notables entre les salariés du secteur privé, ceux des collectivités locales et les fonctionnaires.

Par ailleurs, au-delà des différences qui les caractérisent, les principaux régimes appliquent le même principe général de calcul de la pension, c'est-à-dire sur la base de la rémunération de fin d'activité professionnelle (2). Un tel mode de calcul peut avoir des effets redistributifs importants et pas toujours désirés. Des simulations réalisées en 1990 ont notamment montré que, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, calculer la pension selon la formule en vigueur, à partir des salaires de fin de carrière, plutôt que sur la base des salaires perçus sur l'ensemble de la carrière favorise les salariés des catégories supérieures et pénalise au contraire ceux du bas de l'échelle (3). Sur un autre plan, le calcul de la pension sur les dernières rémunérations semble avoir amplement conduit les travailleurs indépendants à déclarer, au cours de leurs dernières années d'activité, des revenus très sensiblement supérieurs à leurs revenus précédents, cela afin d'améliorer le montant de leur pension.

Autrement dit, face à un système éclaté, privilégiant certaines catégories par rapport à d'autres et favorisant, dans l'opacité des règles de calcul et des conditions d'attribution des pensions, des mécanismes de transfert ou de redistribution pas toujours voulus ou plus ou moins bien maîtrisés, le nouveau système répond à une double exigence : uniformiser la situation des diverses catégories de travailleurs et produire de la visibilité. Il n'est sur ce dernier point pas indifférent de remarquer que le nouveau système, tout en continuant à être financé selon la technique de la répartition (c'est-à-dire qu'il n'y a pas accumulation de fonds, les cotisations versées servent à payer les prestations), n'en tend pas moins dans son mode de fonctionnement à largement imiter un processus de constitution d'une épargne personnelle. Les droits acquis sont exprimés en lires et sont revalorisés annuellement en fonction d'un taux qualifié par la loi de « taux annuel de capitalisation » (article 1, alinéa 9), puis la conversion des sommes accumulées sur le compte se fait selon un mécanisme évoquant l'achat d'une rente viagère. Il faut sans doute voir là une expression de la difficulté à faire prévaloir la logique propre du financement des retraites en répartition et de la tendance à recourir à la métaphore de l'épargne pour rendre le mécanisme plus transparent.

Le nouveau mode de constitution des droits et de détermination de la pension modifie en tout cas profondément le mode de régulation du système. Précédemment, face à l'augmentation du coût du financement des retraites, consécutive aux évolutions socio-économiques et démographiques actuelles, l'adaptation du système passait par des modifications concernant les conditions d'ouverture des droits et les divers paramètres de la formule de calcul de la pension (augmentation de l'âge de la retraite, extension de la durée de cotisation, réduction de la valeur de l'annuité, allongement de la période prise en compte pour déterminer le salaire de référence, changement des procédures de revalorisation, etc.). Et cela nécessairement selon un échéancier progressif pour tenir compte des engagements pris. De telles modifications impliquaient l'intervention du législateur. Le nouveau système a été, quant à lui, conçu dès l'origine comme financièrement bouclé et avec une double marge d'adaptation : à travers la fixation du niveau des contributions effectivement versées et par le changement des différentes valeurs du coefficient de conversion. L'avenir dira si les hypothèses à partir desquelles il a

(1) *Cf.* Ugo Ascoli, « Réforme du système de retraite public et instauration de régimes complémentaires en Italie : vers un modèle toujours plus « minimaliste » ? », *Revue de l'IRES* n°15, été 1994, pp. 177-194.

(2) La réforme Amato de 1992 a modifié sur ce point la situation dans le régime des salariés du secteur privé : pour les nouveaux affiliés (à compter du 1er janvier 1993), le calcul se fait sur la base du salaire de l'ensemble de la carrière.

(3) *Cf.* Ascoli, *op. cit.*, pp. 178-180.

été construit permettent réellement le bouclage financier prévu ; mais on peut néanmoins constater dès maintenant que la modification du coefficient de conversion relève d'une simple décision décennale du ministre du Travail et de la Sécurité sociale.

Un système conçu dans un souci d'équité

Du point de vue des affiliés, le nouveau système a été conçu pour être plus équitable que le précédent. La conception de la justice qu'il met en œuvre consiste pour l'essentiel à uniformiser la couverture des différentes catégories de travailleurs et à appliquer un critère de proportionnalité entre la pension perçue et l'effort contributif. Les mécanismes de redistribution internes au système sont très limités. L'obtention d'une pension minimum est ainsi complètement dissociée du mécanisme d'acquisition de droits dans le régime contributif. Parallèlement à l'introduction de celui-ci, la loi de réforme a créé un nouveau minimum vieillesse sous conditions de ressources, entièrement financé par l'Etat : l'« allocation sociale », dont le montant a été fixé pour 1996 à 6 240 000 lires (environ 19 170 FF au cours de la lire fin octobre 1995) et qui est destinée aux citoyens italiens de 65 ans et plus.

A l'autre extrémité, un plafond a été prévu afin de limiter, pour les hauts revenus, la tranche de salaire donnant lieu à cotisations et donc à constitution de droits. Ce plafond a été fixé pour 1996 a 132 millions de lires (soit 405 570 F au cours de la lire fin octobre 1995) et il sera réévalué par la suite en fonction de l'évolution des prix. Il ne concerne actuellement qu'un nombre réduit de salariés, qui pourrait toutefois croître à l'avenir si les salaires augmentent plus rapidement que les prix sur le long terme. Ce plafonnement des cotisations dans le système obligatoire a été instauré pour favoriser le développement d'une couverture complémentaire destinée aux revenus élevés. En outre, sans l'application d'un plafond (qui n'était pas prévu dans l'accord signé entre les syndicats et le gouvernement), le nouveau système aurait, par rapport au système précédent, sensiblement amélioré le taux de remplacement du salaire par la retraite pour les revenus les plus élevés (cadres dirigeants), alors que ce taux devrait dans l'ensemble se dégrader pour la grande majorité des salariés.

Par ailleurs, la « dureté » de la logique de la stricte proportionnalité du montant de la pension à l'effort contributif a été adoucie par divers aménagements. Les montants de cotisations correspondant à des périodes de travail effectuées avant 18 ans sont notamment multipliés par 1,5. Le gouvernement devra également définir par décret des dispositions pour que soient crédités des montants de cotisations fictives dans un certain nombre de cas : maladie, maternité, chômage, formation professionnelle, absences pour élever des enfants de moins de 6 ans, etc. En outre, les salariés ayant effectué des travaux considérés comme « usants » pourront bénéficier de conditions particulières leur permettant de prendre leur retraite avant 57 ans. Cette mesure sera financée par l'Etat (250 milliards de lires ont été prévues à cet effet pour l'année 1996).

Le passage de l'ancien système au nouveau

Une des grandes difficultés des réformes des régimes de retraite tient à l'horizon temporel des engagements pris et à la nécessité de tenir compte des droits déjà acquis. Dans le cadre de la réforme du système italien, la solution a été trouvée en opérant une distinction entre trois populations de travailleurs : les nouveaux entrants sur le marché du travail (affiliés à compter du 1er janvier 1996), les travailleurs ayant totalisé moins de 18 ans de cotisations au 31 décembre 1995 et ceux comptant 18 ans de cotisations ou plus à la même date. La première catégorie se voit entièrement appliquer le nouveau système. La deuxième relève de l'ancien système pour les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 et du nouveau pour les droits acquis à partir du 1er janvier 1996. Et la troisième reste entièrement dans l'ancien système.

Parallèlement à l'introduction du nouveau système, l'ancien subit un certain nombre de modifications. Le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à pension déjà entamé est notamment poursuivi. Dans le régime des salariés du secteur privé, celui-ci passera ainsi de 62 ans pour les hommes et de 57 ans pour les femmes en 1996 à, respectivement, 65 ans et 60 ans en 2000. Ces conditions seront appliquées aux deux catégories d'affiliés relevant de l'ancien système. Par ailleurs, la pension d'ancienneté, qui consiste en une ouverture des droits à pension sans condition d'âge (avec seulement des conditions d'ancienneté de cotisation), va être progressivement supprimée. Il s'agit là d'une des dimensions importantes de la réforme, sur laquelle ont longtemps achoppé les négociations entre les syndicats et le gouvernement avant que ne soit conclu l'accord de mai dernier (1). La loi reprend dans l'ensemble les dispositions prévues par cet accord.

Dans un premier temps, les conditions d'attribution de la pension d'ancienneté vont être graduelle-

ment rendues plus restrictives. Pour les salariés du secteur privé, qui bénéficiaient jusque-là d'une telle pension après 35 ans de cotisations, ces restrictions vont s'opérer selon un calendrier s'étalant de 1996 à 2008. En 1996, la pension d'ancienneté sera attribuable à 52 ans avec 35 ans de cotisations ou sans condition d'âge avec 36 ans de cotisations. A l'issue de la période, en 2008, les conditions deviendront les suivantes : 57 ans avec 35 ans de cotisations ou 40 ans de cotisations sans condition d'âge. Des dispositions transitoires spécifiques sont en outre prévues pour les salariés du secteur public, dont l'ouverture des droits à une pension d'ancienneté ne nécessitait, avant la réforme, que 20 ans de cotisations. Ceux-ci pourront notamment toucher leur pension d'ancienneté avec une durée de cotisation inférieure à 35 ans, mais avec des conditions d'âge et en se voyant appliquer un coefficient de pénalité réduisant le niveau de celle-ci (de 1 % pour une année manquante à 35 % pour quinze ans). En 2013, la pension d'ancienneté sera supprimée et le nouveau système d'âge flexible de départ en retraite s'appliquera à tous les affiliés.

Une couverture volontaire pour compléter le système obligatoire

Dans l'ensemble, les travailleurs en Italie se trouvent donc aujourd'hui du point de vue des retraites dans des situations très différentes selon leur ancienneté d'affiliation. Une certaine gradation se manifeste pour les affiliés actuels. Les plus âgés bénéficient encore de l'ancien système, quoique dans des conditions de moins en moins avantageuses, surtout pour les plus jeunes d'entre eux. Quant aux nouveaux entrants, ils vont relever entièrement, à compter du 1er janvier 1996, du nouveau système. Pour eux, comme pour les affiliés actuels les plus récents, se pose la question de savoir quel est le niveau de la pension qu'ils sont susceptibles de percevoir à l'issue de leur activité professionnelle. Une certaine incertitude règne en la matière ; incertitude qui découle de la logique même de fonctionnement du nouveau système. La pension n'étant pas calculée en référence au salaire, il est difficile d'évaluer quel taux de remplacement de celui-ci elle pourra assurer. De nombreuses simulations ont été effectuées sur des cas types, mais les facteurs qui interviennent sont eux-mêmes très nombreux : durée de cotisation, âge de début d'activité, âge de départ en retraite, profil de carrière (plus ou moins ascendante, plus ou moins continue...), évolution du PIB nominal, etc. D'une manière générale, on peut dire que, par rapport à l'ancien système, le nouveau est d'autant plus pénalisant que le début d'activité est tardif et que la carrière est ascendante.

Globalement, le nouveau système ayant été conçu pour être moins généreux que l'ancien, il est très probable que les taux de remplacement seront en moyenne plus faibles que précédemment. Le principal facteur qui pourrait infléchir une telle tendance serait un allongement sensible de la durée d'activité et un retard du départ en retraite jusqu'à 65 ans. La question est de savoir si une telle évolution est effectivement susceptible de se produire. La loi de réforme prévoit en tout cas, pour contrebalancer la baisse prévisible du niveau relatif des pensions du système obligatoire, des dispositions destinées à favoriser le développement d'une couverture complémentaire volontaire en capitalisation. Pour les salariés, les dispositifs prévus sont à instaurer par la négociation collective et ils doivent être à adhésion facultative. Ils sont alimentés par des cotisations salariales et patronales ainsi que par le système actuel d'indemnité de départ (TFR) (1). Le taux de cotisation global est de 6 % pour les salariés actuels : 2 % prélevés sur le salaire, 2 % versés par l'employeur et 2 % prélevés sur les sommes destinées au TFR. Pour les nouveaux embauchés, s'ils choisissent d'adhérer, la totalité du TFR est versée sur leur compte et le taux de cotisation global est donc de 11,41 %. Lors de la cessation d'activité, ces dispositifs permettent d'obtenir une rente viagère avec l'option de versement d'un capital jusqu'à hauteur de 50 % des sommes accumulées sur le compte.

Actuellement, les retraites complémentaires sont peu développées en Italie, elles ne concernent qu'environ 1,7 million de salariés. Le gouvernement prévoit que près du tiers (31,5 %) des salariés du secteur privé aujourd'hui non couverts devraient en 2005 bénéficier de cette nouvelle couverture complémentaire.

(4) *Cf.* « Italie. Réforme des retraites : des mouvements de grève au projet de loi négocié », *Chronique internationale* n°35, juillet 1995.

(1) Les employeurs sont tenus en Italie de verser à tout salarié une indemnité de départ. Dans le secteur privé, celle-ci est appelée TFR (*trattamento di fine rapporto*) et elle est financée par une cotisation patronale annuelle égale à 7,41 % du salaire. Les montants correspondants sont comptabilisés sur un compte individuel et faiblement revalorisés (pour un taux d'inflation supérieur à 6 % le rendement réel est même négatif). A l'issue de sa carrière dans l'entreprise, le salarié reçoit un capital égal aux sommes accumulées sur son compte. Le TFR constitue en fait pour les entreprises italiennes un moyen d'autofinancement peu coûteux.

Les milieux patronaux et les consultants internationaux sont plus sceptiques sur les chances de développement des nouveaux dispositifs. Ils mettent notamment en avant la faiblesse des avantages fiscaux accordés par l'Etat et l'intérêt que représente à l'heure actuelle le TFR pour le financement des entreprises. Le mécanisme prévu vise à faire basculer une partie de ce dernier, et même sa totalité pour les nouveaux embauchés, dans des organismes paritaires séparés de l'entreprise. Les salariés ont la possibilité d'obtenir par ce biais de meilleurs rendements sur les sommes en jeu, mais, symétriquement, cela signifie pour les entreprises la perte d'une source de financement particulièrement avantageuse. Du point de vue des employeurs, il y a là un aspect très désincitatif. La loi prévoit toutefois un rôle important pour la négociation collective dans l'instauration des dispositifs et beaucoup dépendra de la volonté des syndicats d'obtenir la mise en œuvre de cette nouvelle couverture facultative.

Les acteurs face à la réforme : jusqu'où va le consensus social ?

La loi d'août 1995 sur la réforme du système des retraites a été adoptée après un parcours assez bref au Parlement. Le gouvernement Dini, qui est arrivé au pouvoir en tant que « gouvernement de techniciens » et ne disposait pas de majorité parlementaire nette, entendait mener à bien la réforme avant les vacances parlementaires et sans que les grandes lignes de l'accord de mai 1995 avec les syndicats ne se trouvent altérées. Contre la volonté initiale du gouvernement, le vote de confiance aura été sollicité à trois reprises pour échapper au débat sur les quelque 3 500 propositions d'amendements présentées pour l'essentiel par Rifondazione Comunista (gauche communiste issue de l'ancien PCI) et dans une mesure plus modeste par Alleanza Nazionale, parti ayant pris la succession du MSI néo-fasciste. Des compromis avaient auparavant été trouvés avec la Ligue du Nord et Forza Italia de S. Berlusconi pour gagner sinon le soutien du moins la neutralité de ces formations. Si ces compromis (traduits en « maxi-amendements » soumis au vote du Parlement) n'ont pas infléchi la logique de la réforme ni modifié la plupart des articles proposés, ils ont introduit deux innovations significatives :

une « clause de sauvegarde » est prévue pour la période 1996-1998 ; elle permet au gouvernement d'intervenir à travers la hausse des cotisations ou la baisse des prestations dans le cas où les économies escomptées au cours des trois ans à venir ne se réalisaient pas (cette nouvelle disposition constitue une concession faite à Forza Italia) ;

un plafond a été instauré pour limiter la tranche de salaire soumise à cotisations.

A la Chambre des députés et au Sénat, la réforme a recueilli le vote favorable des partis de centre-gauche et de la Ligue du Nord alors que Forza Italia s'est abstenue. Rifondazione Comunista et Alleanza Nazionale ont voté contre la réforme.

En dehors de ces formations qui souhaitaient maintenir les traits essentiels du système précédent, la plupart des acteurs et observateurs étaient à la fois convaincus de la nécessité d'une réforme structurelle du système de retraite et prêts à accueillir positivement les principales innovations du modèle à venir. Ainsi, le mode de calcul basé sur les cotisations apparaît comme un acquis positif, y compris aux yeux du patronat par ailleurs fort réticent à l'égard de la réforme. Un effet stabilisateur sur les dépenses en est attendu grâce au lien qui est établi entre la constitution des droits et la croissance du PIB. Est également jugé positif le fait que soit mis fin aux distorsions structurelles du système précédent (inégalité entre les très nombreux régimes existants, redistribution en faveur des carrières fortement ascendantes et au détriment des carrières plates...). La transparence des règles apparaît par ailleurs comme un gage de viabilité du système. De même, l'approbation syndicale de la réforme est assez généralement perçue comme un facteur susceptible d'assurer la stabilité de ce dernier dans la durée. On estime enfin que la crédibilité de l'Italie face aux marchés financiers internationaux se trouve renforcée par la réforme ; ces derniers ont d'ailleurs réagi positivement à l'adoption de la loi.

Tout en reconnaissant les effets positifs de la réforme, certains acteurs n'en sont pas moins très critiques vis-à-vis de plusieurs points dans lesquels ils voient des faiblesses structurelles. Les associations patronales, la Banque d'Italie et la Cour des comptes, notamment, incriminent la lenteur de la mise en œuvre : la phase de transition est jugée trop longue et l'accroissement de l'âge de la retraite trop graduel. Elles considèrent en outre que les économies engendrées par la réforme sur les dix ans à venir (chiffrées à 108 340 milliards de lires) sont insuffisantes pour réduire le déficit public ; elles seraient tout au plus susceptibles d'en contenir la croissance, mais ne permettraient pas d'en assurer réellement la maîtrise à terme. Une nouvelle remise en chantier du système de retraite italien serait ainsi indispensable à plus ou moins

brève échéance (1). Les partisans d'une rigueur accrue ne sont pas tous, par ailleurs, disposés à juger recevable l'argument de « tolérabilité sociale » qui sous-tend la réforme ; argument selon lequel il faut rechercher l'unité plutôt que de risquer l'opposition du monde salarié à qui des sacrifices sont demandés pour assurer la survie du système.

C'est au sein de la Confindustria, association patronale de l'industrie privée, que les réserves à l'égard de la réforme se manifestent avec le plus de force. La Confindustria avait refusé, durant les négociations entre le gouvernement et les syndicats, de s'associer à l'élaboration d'un projet de réforme et avait désapprouvé l'accord réalisé. Dans un éditorial intitulé « Un pas qui n'est pas un tournant » (2), Innocenzo Cipolleta, directeur général de la Confindustria, souligne le caractère « coûteux et inique » du nouveau système, qui de ce point de vue ne se distinguerait guère du précédent, et il affirme que des « réformes consistantes » s'imposeront dans les années à venir « Personne ne pourra dire avoir déjà payé puisque, avec cette réforme, c'est l'Etat qui continuera de payer avec la dette des Italiens. »

Acteur de premier plan dans l'élaboration de la réforme, le syndicalisme confédéral souligne, lui, au contraire, le tournant historique réalisé avec l'introduction d'un nouveau système de retraite. Pour le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati, la réforme « rétablit une situation de certitude pour des millions de personnes, met en équilibre le système d'assurance sociale et rend sa crédibilité au pays ». Très présentes pour expliquer la teneur de l'accord gouvernement-syndicats après la signature de ce dernier, les confédérations sont restées relativement avares en commentaires après l'adoption de la loi par la Chambre des députés et le Sénat trois mois plus tard. Les raisons de cette discrétion renvoient aux dissonances intrasyndicales plus qu'aux modifications introduites par les députés et auxquelles les syndicats ne sont pas très favorables (en particulier la clause de sauvegarde et la possibilité pour le ministre du Travail et de la Sécurité sociale de revoir tous les dix ans le coefficient de conversion).

En effet, au moment même où les syndicats ont réussi la démonstration de leur capacité d'intervention sur la scène politique, se positionnant en quelque sorte comme garants de la paix sociale, ils ont aussi contribué à rendre plus visibles les limites du consensus social. L'arbitrage syndical tel qu'il est inscrit dans l'accord gouvernement-syndicats est contesté non seulement par Rifondazione Comunista, mais aussi par des franges significatives du monde salarié lui-même. Pour prévenir le risque de fractures internes, les organisations avaient pris soin d'organiser une consultation de très grande ampleur dans les entreprises italiennes à la suite de la signature de l'accord avec le gouvernement. Si 64 % des salariés, des retraités et des étudiants consultés ont approuvé le projet de réforme, une opposition forte s'est exprimée dans les régions industrialisées du Nord et, tout particulièrement, dans le secteur de la métallurgie autrement dit, au sein de la base ouvrière de la CGIL, syndicat majoritaire. La suppression de la pension d'ancienneté et l'allongement des années de cotisations étaient au centre du désaccord ; mais les voix les plus extrémistes refusaient plus profondément de cautionner la stratégie « d'échange politique » poursuivie par les directions syndicales. Elles contestaient à leurs centrales le pouvoir d'arbitrer sur une question de cette importance. Ces salariés qui, par une mobilisation exceptionnelle, avaient provoqué l'abandon du projet de réforme des retraites du gouvernement Berlusconi, puis la chute de ce même gouvernement, se sentaient en quelque sorte trahis par leurs confédérations. Le secrétaire général de la FIOM, syndicat de la métallurgie au sein de la CGIL, minimise sans doute le mécontentement en constatant que « le grand mouvement de l'automne s'est traduit par une solution importante, mais inférieure aux attentes ». Impliqué dans la refonte du système de retraite grâce au poids social que les autres acteurs, éventuellement moins solides, sont prêts à lui reconnaître, le syndicalisme confédéral voit contestées dans ses propres rangs sa représentativité et sa capacité d'arbitrage.

Emmanuel REYNAUD, Adelheid HEGE

Sources :
Gazetta Ufficiale, Il Sole-24 ore, La Repubblica, Nuova Rassegna Sindacale.

(1) C'est aussi l'analyse d'éditorialistes de quotidiens étrangers, tels que le *Financial Times* britannique ou la *Süddeutsche Zeitung* allemand qui, tout en soulignant la « timidité » de la réforme font valoir ses atouts « sociaux » ; selon eux, l'accord avec les syndicats aura permis de préserver la paix sociale et créé une base sur laquelle de nouvelles réformes pourront plus sereinement être introduites.

(2) Dans le quotidien *Il Sole-24 ore* du 5 août 1995.

Pays-Bas

Les négociations sociales de 1996 s'annoncent complexes

Dans le calendrier de la préparation des négociations conventionnelles périodiques (1), l'automne est le temps de la formalisation des plates-formes syndicales et les deux centrales syndicales néerlandaises, la FNV et la CNV, ont fait paraître fin août leur note de politique conventionnelle pour 1996.

Chez tous les partenaires sociaux, on dresse le bilan de la saison passée : la mise au point du budget de l'Etat assortie de la publication d'indicateurs statistiques prévisionnels pose le cadre macro-économique de l'année qui vient, avant l'ouverture officielle des pourparlers d'automne entre le gouvernement et les partenaires sociaux. En outre, le gouvernement « violet » (2) fait avancer actuellement des projets de textes qui influent sur le cours des relations professionnelles. Il revient aux organisations syndicales d'intégrer ces modifications de contexte dans leurs politiques, alors qu'elles touchent directement à leur place dans la régulation sociale néerlandaise.

Nous décrirons donc d'abord ce contexte mouvant pour tenter de restituer la dynamique des programmes de la FNV et la CNV pour 1996. L'emploi, le partage de la croissance et le rôle respectif des conseils d'entreprise et des négociations de branche constituent des thèmes qui, sans marquer d'opposition très nette entre les deux centrales, manifestent cependant leurs sensibilités différentes.

Un contexte instable

C'est dans un contexte instable que les centrales syndicales néerlandaises entament la saison conventionnelle 1996. Le contexte économique, bien que très restauré depuis 1993, reste fragile et au plan politique, des innovations multiples sont introduites par le gouvernement Kok sur le terrain des relations professionnelles, qui viennent modifier les règles du jeu conventionnel.

▪ *Un contexte économique restauré mais mouvant*

La FNV et la CNV font une analyse assez semblable du contexte économique. Malgré des indicateurs très sains, des facteurs de vulnérabilité importants subsistent. Bien que légèrement ralentie, la croissance pour 1996 devrait atteindre 2,75 % contre 3,25 % pour 1995. Les créations d'emploi se poursuivent, estimées par le Centraal Plan Bureau à 64 000 équivalents temps pleins pour 1995, et 78 000 pour 1996. En personnes occupées, on obtient 85 000 salariés supplémentaires en 1995, et 101 000 en 1996. Les entreprises voient leur profitabilité se rétablir, en partie du fait de la modération des salaires en 1995. Le rapport du nombre des actifs par rapport aux inactifs allocataires de la protection sociale continue de s'améliorer, ce qui permet au gouvernement en 1995, et en 1996 de rétablir le couplage entre l'évolution des allocations et celle du salaire moyen. Enfin, le déficit public continue de baisser, et en 1996 la norme de 3 % devrait être atteinte.

Mais du côté des facteurs de vulnérabilité, on peut citer la persistance d'un haut niveau de chômage particulièrement en ce qui concerne les personnes peu qualifiées. Les investissements restent trop bas par rapport à la rentabilité restaurée, et ce tout particulièrement dans le secteur de la haute technologie. Les inégalités de revenus se creusent entre personnes actives et allocataires, ce qui témoigne d'un partage inéquitable de la croissance.

(1) « Pays-Bas, négociations 1995 : les difficultés de la sortie de crise », *Chronique Internationale* n°34.

(2) Le gouvernement « violet » rassemble autour de Wim Kok (PVDA) des socialistes (PVDA), des centristes de gauche (D 66) et les libéraux du VVD. Cette alliance insolite a succédé au troisième gouvernement Lubbers (chrétiens-démocrates et socialistes) et a marqué la fin de la présence continue des partis confessionnels au pouvoir depuis 1918.

■ ***La pression du gouvernement « violet » sur les relations sociales***

Sur le plan politique, le gouvernement « violet » tire profit de sa composition paradoxale pour faire avancer des projets qui touchent aux relations professionnelles. L'alliance des libéraux, du PVDA et de D 66 lui permet de composer sur le terrain délicat de la flexibilité des relations et des conditions de travail. Trois points sont en discussion : le temps de travail, le rôle du Conseil d'entreprise, et la politique d'extension des accords collectifs.

Ainsi, **une nouvelle loi sur la durée du travail** est sur le point d'être votée, pour application au 1er janvier 1996. Elle remplacera une loi datant de 1919, classique quant à sa conception autour de maxima de temps de travail, de minima de temps de repos et de dérogations. La novation juridique tient à ce qu'on introduit un double système de « normes standard » et de « normes concertées » avec le Conseil d'entreprise ou tout autre système de consultation du personnel. Le débat social et politique a été très vif dans la mesure où les organisations syndicales perçoivent ce nouveau rôle du Conseil d'entreprise comme un début de démantèlement de leurs prérogatives de négociations de branche.

En effet, au-delà de la négociation sur le temps de travail, le projet de loi prévoit des négociations avec le Conseil d'entreprise sur les contreparties des aménagements proposés ou demandés par l'employeur. On entre là directement sur le terrain de la discussion des salaires ou des compléments de salaires, cœur de la négociation de branche. Le compromis trouvé dans la version actuelle du projet s'en tient à la possibilité de discuter avec le Conseil d'entreprise, mais dans les seuls cas où l'accord de branche l'aura envisagé et en aura fixé les limites. Mais que se passera-t-il dans les secteurs, et surtout les secteurs nouveaux en cours d'émergence comme les entreprises d'informatique et de télécommunications par exemple, où un accord de branche n'est pas encore né ?

Le second point d'évolution de la réglementation qui influe encore plus directement sur les relations professionnelles concerne **la révision de la loi de 1971 (revue en 1979) sur le conseil d'entreprise** lui-même. Le projet de loi ministériel vise à renforcer son rôle d'interlocuteur sur le terrain des conditions de travail (aménagement et fixation des horaires, organisation des primes et des gratifications, règles de protection de la vie privée, questions d'environnement et d'évolution technologique), pour ne pas laisser l'employeur décider seul en matière d'adaptation et de flexibilisation de l'organisation de l'entreprise.

La question de l'évolution du rôle du conseil d'entreprise est restée en discussion quatre ans, de 1991 à 1994, au Conseil économique et social (1), instance tripartite dont la consultation était obligatoire en matière économico-sociale jusqu'à cette année. Le point de cristallisation des oppositions est celui de savoir si l'on doit s'orienter vers un droit d'approbation (*instemmingrecht*) « lourd », c'est à dire très extensif quant à son champ d'intervention, ou non. Cette question est encore plus cruciale dans le cas d'absence de convention collective de branche.

Une telle évolution est difficile pour les organisations syndicales, même si elles sont bien conscientes de la nécessité de décentraliser davantage les discussions sur les conditions de travail au sens large. Elle est d'autant plus difficile que les pratiques fortes de négociations de branche, orchestrées encore par des discussions centralisées dans les centrales et parfois dévolues à la Fondation du travail (2), correspondent à un profil « professionnalisé » des négociateurs et à un relatif sous-développement pratique et statutaire du syndicalisme d'entreprise.

La troisième intervention des pouvoirs publics tient aux discours répétés des deux derniers ministres des Affaires sociales et de l'Emploi sur **l'éventualité d'une limitation de l'extension des accords salariaux de branche**. Une telle mesure vise à favoriser l'emploi des non qualifiés dans une optique de dérégulation et de baisse du coût du travail non qualifié. Sur la fin du gouvernement Lubbers, le ministère des Affaires sociales avait quasiment exigé des partenaires sociaux qu'ils créent dans les échelles de rémunération des conventions collectives de nouveaux échelons situés entre le salaire minimum et les minis conventionnels, de 15 % supérieurs, en moyenne, à ce premier. La menace de refuser l'extension des conventions collectives qui ne seraient pas conformes à cette exigence avait été agitée. On a alors assisté à une progression

(1) Conseil économique et social, Sociaal Economische Raad, instance strictement tripartite rassemblant les organisations patronales, les centrales syndicales, et les représentants nommés par la Couronne, en qualité de personnalités indépendantes reconnues pour leur expertise.

(2) Fondation du Travail, Stichting van de Arbeid, instance sommitale bi-partite rassemblant le conseil des organisations patronales et les centrales syndicales.

très rapide (1) du nombre des conventions collectives prévoyant ainsi de nouveaux échelons minima, non sans quelque scepticisme exprimé par les organisations syndicales et patronales sur l'efficacité d'une telle stimulation de l'emploi non qualifié. En clair, peut-on faire apparaître des emplois quand ils n'existent pas ? L'emploi des non-qualifiés n'est-il qu'une affaire de coûts ?

Dix-huit mois plus tard, Ad Melkert, ministre des Affaires sociales du gouvernement Kok revient à la charge. Mais cette fois il met l'accent sur l'effectivité d'embauches sur les fonctions correspondant aux nouveaux échelons de salaires, pour menacer de nouveau de ne pas étendre les conventions salariales des branches où une progression des embauches non qualifiées ne serait pas observable.

Une telle menace est à effets multiples. Son objectif est sans doute au premier chef d'inciter les organisations patronales à être coopératives en la matière. En effet, si d'aventure, les grilles salariales n'étaient pas étendues dans certaines branches, c'est à dire non applicables dans les entreprises non adhérentes libres alors de concurrencer les autres par de plus bas salaires, se créerait ainsi une « prime » à la non-adhésion, très dommageable aux organisations patronales.

Les organisations syndicales ont aussi réagi très vivement à ces propos. La FNV y voit un effet de chantage (« une bombe »). La CNV estime les projets ministériels prématurés dans la mesure où, à ses yeux, il faut au moins deux années pour voir se concrétiser les nouveaux emplois liés à ces nouveaux niveaux de salaires. Pour les organisations syndicales, tout affaiblissement de rayonnement des conventions collectives de branches signifie aussi diminution de crédibilité tant auprès des salariés syndiqués que des non syndiqués.

Rappelons que le couplage de l'évolution des allocations de protection sociale avec celle du niveau moyen des salaires relève lui aussi d'une décision gouvernementale qui s'appuie sur le ratio actif/inactif et sur la cohérence des augmentations de salaire négociées dans les différentes branches avec la politique macro-économique du gouvernement. Les pouvoirs publics jouent donc actuellement un rôle important dans les négociations sociales, singulièrement accentué par la composition nouvelle du gouvernement Kok.

Les objectifs essentiels de la FNV et de la CNV pour 1996

Les notes de politique conventionnelle des deux centrales, publiées fin août /début septembre, font le point des priorités revendicatives des deux centrales, après discussion en conseil fédéral ou équivalent. Elles fixent un cadre dans lequel les organisations syndicales disposent de plus ou moins de latitude pour organiser les négociations dans leur propre secteur.

Pour la FNV, l'emploi passe avant les salaires. Son président l'affirme très clairement. « Pour nous, l'emploi passe en premier. Et un développement responsable des salaires offre de ce point de vue plus de chances qu'une politique du genre : prenons tout ce qu'il y a à prendre. » (2)

La FNV annonce dans sa note 1996 trois pôles d'orientation de son action :

faire croître la concertation avec les travailleurs au niveau de la branche et de l'entreprise sur le temps de travail, l'organisation du travail et les conditions de travail ;

créer la possibilité pour tous d'être indépendants économiquement (d'avoir de quoi vivre) ;

augmenter le taux d'activité par le partage du travail.

L'outil principal de la priorité accordée à l'emploi, pour la FNV, consiste en la **poursuite de la politique de réduction de la durée du travail**. Celle-ci a marqué des avancées tangibles avec les accords du secteur bancaire, de AKZO, de la fonction publique et d'un groupe des grands magasins.

Pour la **CNV, l'heure des promesses sans suite est passée**. Après deux années successives de modérations salariales au nom des préoccupations d'emploi, et devant la restauration constatée de la profitabilité des entreprises, l'attitude de la CNV est réservée devant les évolutions négociées des conditions de travail dont elle ne voit pas se concrétiser les contreparties annoncées. Un certain raidissement du discours apparaît explicitement dans la formulation de la plate-forme revendicative pour 1996. On recherche certes l'équilibre entre une flexibilité maîtrisée et le développement de l'emploi, mais à côté d'une amélioration des revenus, et enfin, un accroissement de la par-

(1) En 1995, près de 70 % des accords signés comportent de tels échelons de salaires intermédiaires entre le salaire minimum légal et le mini conventionnel.

(2) Interview J. Stekelenburg, NRC 13/10/95.

ticipation des travailleurs aux décisions qui les concernent mais encadré sous la responsabilité des négociateurs de branche. En outre, dans la conférence de presse qui a entouré la publication de cette plateforme, A. Westerlaken, président de la CNV, s'est déclaré partisan d'un contrôle des créations d'emplois effectives faites par les entreprises devant bénéficier des 39 milliards d'allégement de charges prévues au budget 1996.

Dans le concret des propositions énoncées dans la note, on trouve bien des idées communes avec la FNV : une même attitude positive à l'égard de la réduction de la durée du travail à 36 h en moyenne, mais un moindre attachement à la formule de la semaine de 4 jours, et l'intention de travailler à l'amélioration de la situation des salariés à temps partiel. En revanche, sur le terrain de la flexibilité des horaires, la CNV est plus explicite sur l'exigence de contreparties quantifiées dans les accords sur les créations d'emploi.

Pour les deux centrales, un point commun mérite d'être signalé. La montée de l'intérim aux Pays-Bas (1), ainsi que le développement des pratiques de travail sous contrats flexibles, font de ces sujets un thème de plus en plus important pour les organisations syndicales. Il faut avoir en mémoire que les dispositions réglementaires en la matière sont beaucoup moins développées qu'en France et qu'à part une limitation de la durée continue d'une mission d'intérim chez le même utilisateur, il n'existe aucune réglementation sur les conditions de rémunération, de formation, etc. Les formules de travail d'appoint ont fleuri, sous la forme d'intérim, de contrats à durée déterminée à nombre d'heures garanties ou non, de détachement d'un employeur chez un autre, etc. qui posent des problèmes de plus en plus concrets d'hétérogénéité des collectifs de travail et des conditions contractuelles qui leur sont faites. Ce sujet fait donc sa pleine apparition dans les programmes des deux centrales. Elles voudraient donner aux contrats flexibles davantage de sécurité dans les revenus et dans les perspectives d'emploi, mais aussi tenter de limiter par voie conventionnelle le recours aux formes de flexibilité externe. Elles proposent que ces travailleurs soient rattachés soit au statut conventionnel de l'utilisateur, soit à une convention sectorielle de l'intérim, soit à une convention qui couvrirait les salariés sous « détachement ».

Le financement de ces objectifs

L'annonce par les syndicats de la marge d'évolution de la masse salariale pour financer l'ensemble de leur politique revendicative constitue un moment fort des relations sociales, qui tombe à peu près au même moment que la discussion du budget de l'Etat, auquel elle est bien sûr très articulée.

En matière salariale, les indicateurs prévisionnels pour 1996 et l'évolution de la productivité rendent possible aux yeux de la FNV une **« enveloppe » globale d'évolution de la masse salariale de 4 à 4,5 %.** Cette marge de manœuvre doit permettre de rendre des arbitrages décentralisés, branche par branche, entre les moyens réservés au financement de la poursuite de la réduction de la durée du travail à 36 heures en moyenne (dans les branches qui n'ont pas encore signé d'accord), et ceux réservés aux augmentations de salaire. En tout état de cause, la FNV manifeste un attachement persistant à une certaine égalisation salariale, préconisant qu'on ne dépasse en aucun cas 3 % d'augmentation de salaire, de façon à ne pas introduire des distorsions de fonctionnement du marché du travail entre branches.

En outre, en matière salariale et concernant les emplois peu ou pas qualifiés, la FNV revendique une rémunération « honnête ». Elle doit prendre en compte les caractéristiques de certains emplois non qualifiés qui les rendent difficiles (comme un travail physiquement éprouvant, des horaires incommodes etc.), et les rémunérer au-delà du salaire minimum.

Dans le même esprit de réserve précité, et sans doute aussi mue par des préoccupations de tactique et de stratégie, la CNV n'a pas voulu faire connaître au moment de la publication de sa note de politique conventionnelle la marge de manœuvre qu'elle estimait possible à l'appui de son programme, ainsi que le montant maximum d'augmentation salariale souhaitable au-delà des 2,25 % attendus au titre de l'augmentation des prix.

Une approche macro-sociale

Dans les programmes revendicatifs de l'une et l'autre centrale, on peut parler d'une approche macro-sociale dans la mesure où les thèmes purement sala-

(1) L'intérim passe de 0,7 % en 1977 à près de 2 % des emplois en 1993, en équivalent temps plein, et les emplois sous forme de contrats flexibles représentent près de 10 % du total des emplois en 1993, d'après le *Sociaal en Cultureel Rapport* 1994.

riaux font toujours l'objet d'une mise en perspective sociale globale que facilite une culture macro-économique commune aux trois acteurs des relations professionnelles. En outre, l'importance des projets gouvernementaux en matière de refonte de la protection sociale au sens large en cours depuis plusieurs années poussent à une telle approche intégrée des aspects salariaux et sociaux.

Ainsi, la politique de revendication salariale fera la part de la légitimité d'une augmentation de salaire réel. Mais elle pèsera aussi les conséquences de celles-ci en matière de politique de revenus. En effet, la décentralisation des négociations et les différences de situation économique ne mettent pas toutes les branches à égalité. Une dérive salariale risque d'entraîner le décrochage réglementaire de l'évolution des allocations de protection sociale, et ainsi, l'augmentation des inégalités sociales.

Un autre exemple tient à la politique de réduction de la durée du travail et de promotion du temps partiel, très directement liée à une volonté de partage du travail disponible. Au-delà de l'effet « emploi » attendu, il s'agit aussi de faire écho à la préoccupation de prise en compte de la vie entière du salarié, et de faire droit à ses autres obligations ou occupations, en matière personnelle ou familiale. Dans cet esprit, la réduction du temps de travail et le développement du temps partiel doivent participer à une répartition plus équitable des « *zorgtaken* » (1) (responsabilités à caractère ménager, familial ou de voisinage) entre hommes et femmes. Une politique plus affirmée de conciliation des temps de travail et de la vie privée (horaires partiels, aménagés selon le calendrier scolaire, congés pour circonstances personnelles ou de formation) a des effets sur l'emploi, permettant le maintien ou le retour en emploi non seulement des femmes, mais aussi des travailleurs vieillissants.

Enfin, les concessions qui ont été faites avec difficulté par les acteurs sociaux sur le terrain de la création de salaires inférieurs aux minis conventionnels ont témoigné de la conscience de l'urgence du problème de l'emploi des non qualifiés, de sa dimension d'exclusion sociale, aussi bien que de sa dimension budgétaire, tout inactif exerçant un droit de « tirage » sur le fonds des allocations.

Les réponses aux projets gouvernementaux

Les projets ou nouveaux textes du gouvernement sur la durée du travail, et sur le Conseil d'entreprise ont provoqué de la part des centrales syndicales des mises au point de leurs attitudes respectives sur ces deux questions dans leur programme pour 1996. Quant à la menace de ne pas étendre les conventions salariales, avec l'objectif d'inciter ainsi les branches à embaucher des non-qualifiés, elle a donné lieu, déjà en octobre, à une réaction concertée, suffisante pour dissuader le ministre de recourir à ce moyen pour l'an prochain.

Le projet de loi nouvelle sur la durée du travail a été relativement bien accueilli par le mouvement syndical, qui a pu faire valoir avec un succès raisonnable ses prérogatives.

En revanche le second projet de loi en cours de discussion sur le Conseil d'entreprise et ses attributions est très perturbateur de l'équilibre entre les domaines de la négociation (réservée aux organisations syndicales) et celui de la « *zeggenschap* », (intraduisible, littéralement « pouvoir dire son mot », forme de consultation réservée au Conseil d'entreprise). Celui-ci constitue actuellement une instance élue en un seul tour et sur listes ou candidatures individuelles concurrentes. Il est consulté sur l'organisation quotidienne dans l'entreprise et les conditions de travail, et est informé, sans grande rigueur dans le cas d'absence de représentants des organisations syndicales, sur la vie économique de l'entreprise.

Pour la FNV, et quoiqu'il lui en coûte en termes de changements dans ses pratiques, il ne fait aucun doute que la décentralisation de la négociation collective doit aller vers le Conseil d'entreprise, et notamment vers ceux où elle dispose d'une bonne représentation. Mais tout à la fois, il faut associer davantage et mieux les militants syndicaux d'entreprise et les Conseils d'entreprise à la définition de la politique de négociation de la branche. En tout état de cause, la décentralisation du pouvoir de décision et de négociation s'impose pour la FNV en matière de temps de travail. « L'influence des travailleurs sur leurs propres temps de travail et sur leurs horaires est essentielle ». En revanche, elle se déclare très opposée à la décentralisation de ses pouvoirs de négociation au conseil d'entreprise dans les secteurs où les structures n'y sont pas prêtes, à savoir les petites entreprises où

(1) « Zorgtaken » : littéralement « tâches de soins »

« les relations hiérarchiques traditionnelles » prédominent.

Du côté de la CNV, on met l'accent sur la négociation, essentielle et préalable, au niveau des branches, de l'élargissement (ou de la création) des droits syndicaux dans les entreprises, ainsi que sur la protection juridique des militants d'entreprise qui seraient élus dans les Conseils d'entreprise aux nouvelles prérogatives.

Enfin, les partenaires sociaux ont procédé à une déclaration commune d'intention de favoriser l'accès à l'emploi des minorités étrangères et des personnes faiblement qualifiées. Le volet de la stimulation de l'embauche d'étrangers de cette déclaration constitue en fait un prolongement d'un accord passé à la Fondation du travail en 1990, visant à faire accéder à l'emploi en 5 ans 60 000 personnes appartenant à des minorités ethniques. L'insertion des chômeurs non qualifiés fait directement pendant à l'apparition des nouveaux minima entre le salaire minimum et les minima conventionnels anciens. Avec ce texte et ce signe de bonne volonté, les partenaires sociaux ont réussi à neutraliser au moins temporairement le projet de refus d'extension des accords salariaux.

La saison conventionnelle 1996 s'annonce donc de manière plutôt complexe. Le succès des pourparlers d'octobre ne constitue sans doute qu'un répit, en même temps qu'une certaine forme d'« union sacrée » des partenaires sociaux face à la révision hardie des relations sociales et la réorganisation de la protection sociale qu'autorise l'accord de gouvernement « violet ». Un tel front commun ne signifie pas pour autant unanimité de vue, tant les sujets de discussion à venir (privatisation ou réorganisation de l'assurance maladie, restructuration de l'Office de l'Emploi confié aux partenaires sociaux en 1991, avenir du salaire minimum etc.) sont porteurs de visions différentes. Le consensus de fond tiendrait davantage à l'attachement des partenaires sociaux aux modalités et au calendrier traditionnel de concertation, via leurs contacts formels, informels et institutionnels au Conseil économique et social, plutôt qu'à une méthode plus politique, plus rapide, préférée par le gouvernement.

Marie WIERINK

Sources :
NRC Handelsblad, FNV Magazine,
CNV Arbeidsvoorwaardennota 1996,
Algemeen arbeidsvoorwaardenbeleid van de FNV 1996.

Allemagne

Le deuxième accord Volkswagen sur l'emploi

En automne 1993, Volkswagen avait créé l'événement en proposant au syndicat IG Metall de négocier l'échange entre maintien de l'emploi, réduction du temps de travail et réduction des salaires. Pour prévenir la suppression de 30 000 postes de travail dans les six sites allemands de Volkswagen, le syndicat des métallurgistes avait répondu favorablement à la proposition. Une convention d'entreprise avait été signée fin novembre 1993 qui devait réduire la semaine de travail chez Volkswagen de 36 à 28,8 heures par semaine, alléger les coûts salariaux de l'entreprise de 20 % environ et interdire le recours aux licenciements économiques pendant une durée de deux ans. Bien qu'elle soit jugée trop liée à la situation économique et sociale particulière de l'entreprise pour être transférable, l'expérience faisait dès lors figure de référence dans le débat social. Car elle avait ouvert une brèche dans un dialogue sur l'emploi jusque là bloqué par deux interdits, l'un avancé par les employeurs qui tendaient à nier toute incidence positive sur l'emploi de la réduction du temps de travail ; l'autre érigé par les syndicats qui refusaient l'idée que des diminutions de salaires puissent accompagner la réduction de la durée du travail (1).

Quand l'accord Volkswagen devait être renégocié en été et en automne 1995, la situation de l'entreprise n'avait pas fondamentalement changé. Sur fond de crise de surproduction du secteur automobile et d'amélioration constante de la productivité, Volkswagen continuait d'afficher des sureffectifs chiffrés à 30 000 postes de travail sur les quelque 98 000 emplois allemands. La direction cherchait à améliorer encore la productivité, estimant que ce n'était qu'au moyen d'une capacité d'adaptation accrue à la demande des marchés que l'entreprise pouvait maintenir sa compétitivité. Elle entendait notamment ramener à 15 jours les délais de livraison des voitures à destination des pays européens. Aussi prônait-elle le modèle de l'usine flexible, capable de réagir rapidement et souplement aux changements auxquels elle est confrontée.

Pas plus qu'en 1993, l'entreprise ne souhaitait recourir à des licenciements massifs pour réduire les coûts salariaux. Implantée dans une région à fort taux de chômage, fière d'une « culture » basée sur le dialogue permanent avec les syndicats, la valorisation des collectifs de travail et une conscience de responsabilité sociale à l'égard du bassin d'emploi, ayant épuisé désormais les moyens de réduction « en douceur » des effectifs via la retraite anticipée et les plans sociaux, l'entreprise comme le syndicat IG Metall était favorable à la reconduction de l'expérience de 1993. La convention d'entreprise avait fait ses preuves de compromis socialement accepté, viable et modulable en fonction des situations concrètes. Elle avait été suivie d'un grand nombre d'accords d'établissements, introduisant environ 150 modèles différents d'organisation des horaires.

L'enjeu des horaires flexibles

La reconduction de la semaine de quatre jours avait cependant un prix pour l'entreprise qui exigeait comme contrepartie la liberté de gestion des horaires, de sorte que les salariés acceptent de s'adapter encore plus fortement aux fluctuations de la demande, voyant flexibilisés davantage encore les horaires. Dans cette perspective, le samedi était destiné à devenir une journée de travail banale, au même titre que les autres jours ouvrés. La « normalisation » du samedi devait entraîner la disparition des primes comme les droits de codétermination des élus qui, dans un régime d'utilisation des installations répartie sur cinq jours, doivent autoriser les heures supplémentaires du samedi. En même temps, l'entreprise voulait limiter la garantie de l'emploi à deux ans, alors que le syndicat revendiquait sa reconduction sans limitation de durée. IG Metall demandait en même temps des augmentations salariales de 6 % et, sans s'opposer à la

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

flexibilisation des horaires, refusait catégoriquement la banalisation du travail de samedi.

La direction disposait de deux instruments de pression à l'encontre des salariés et de leur syndicat. D'une part les salariés Volkswagen, malgré les sacrifices salariaux inscrits dans l'accord de 1993, ont conservé des avantages salariaux considérables, fruits d'une longue histoire d'échange entre la direction de Volkswagen et les syndicats (1). La direction avait donc le jeu relativement facile de faire valoir l'argument des « privilèges » accumulés dans les périodes fastes et qui ont perdu leur légitimité en temps de crise. Ainsi, Volkswagen accorde des suppléments de 50 % du salaire pour le travail du samedi, alors que la moyenne de branche est de 25 %. Les salariés dans les secteurs productifs de Volkswagen bénéficient de pauses rémunérées de 80 minutes par jour dont le volume n'a pas été réduit avec la réduction progressive de la semaine de travail de 40 heures.

D'autre part, le processus général de destruction de l'emploi dans l'automobile fournit à la direction un argument de taille pour justifier les sacrifices demandés aux salariés. Les syndicats, se trouvant sur cette question en quelque sorte le dos au mur, commencent à s'engager dans des stratégies de concessions négociées – avec contreparties –, pour ne pas se trouver marginalisés, et pour ne pas voir se rétrécir leur champ de représentation aux seuls salariés « privilégiés », puisque munis d'emplois sûrs. C'est en insistant lourdement sur ce « bien précieux » qu'est l'emploi, que Volkswagen, en août dernier, a présenté sa première « offre » de négociation aux syndicats qui l'ont tout de suite rejetée.

Le modèle d'usine flexible (ou de « l'entreprise qui respire » selon l'expression proposée par la direction de Volkswagen) repose notamment sur le recours très flexible au travail supplémentaire dont le seuil de rémunération se trouve révisé à la hausse. La direction cherchait à imposer le raccourcissement significatif des pauses rémunérées des salariés travaillant en équipe, la prolongation des horaires des salariés employés dans les secteurs non productifs (de 28,8 à 32 heures) sans compensation en termes de salaires ni de loisirs, le travail sans rémunération supplémentaire pour 25 samedis par an. Ce n'est qu'au-delà de ces seuils que la direction était prête à ouvrir des « comptes d'épargne temps » permettant aux salariés d'accumuler les heures effectuées « en plus » pour les solder plus tard sous forme de congés. Les compléments salariaux dûs au titre du travail du samedi (à partir du 26ème samedi de l'année) devaient être ramenés, dans la logique de l'employeur, de 50 à 25 % du salaire.

IG Metall, négociateur en titre, et les conseils d'établissements ont estimé irrecevable la prolongation de la durée du travail revendiquée par la direction pour adapter le travail des personnes aux fluctuations de la production, et ils ont déclaré suffisantes les marges d'aménagement des horaires existantes. Ils ont rappelé au bon souvenir de la direction la flexibilité des salariés Volkswagen : « Quand les marchés l'ont exigé, nous n'avons jamais refusé le travail supplémentaire, y compris le samedi » (déclaration du Betriebsrat). Ce qui est en cause pour la représentation des salariés, outre la menace des pertes de compléments salariaux fort appréciés par les salariés, est donc la capacité de décision unilatérale de l'employeur sur l'organisation du travail selon des critères exclusivement économiques. Et IG Metall insiste d'autant plus sur la préservation du samedi libre qu'elle est bien consciente du précédent que l'abandon du principe créerait au niveau de la branche voire de l'économie toute entière. Si les représentants élus sont souvent prêts à autoriser le travail le samedi (pour tenir les délais de livraison, ainsi que pour le travail d'entretien et de réparation), leur droit de veto n'est pas pour autant formel. En plus, le mouvement syndical s'interroge avec une certaine inquiétude sur les incidences de la nouvelle loi sur la durée du travail de 1994. Celle-ci assouplit le recours au travail du dimanche pour des raisons de compétitivité économique quand toutes les autres formes d'organisation de travail se sont avérées insuffisantes. Ainsi, le travail régulier du samedi peut faciliter le passage au travail du week-end. Des précédents existent déjà dans ce domaine : le producteur de pneus Pirelli a obtenu en août dernier l'autorisation pour l'introduction de la semaine de travail de 7 jours ; pour permettre la création d'emplois dans une région durement frappée par le chômage, le syndicat IG Chemie a fini par donner son accord.

Du conflit au compromis

La négociation chez Volkswagen a eu pour arrière-fond un débat public sur le thème de la flexibili-

(1) L'entreprise, fortement syndiquée, entretient des contacts informels denses avec les dirigeants régionaux et nationaux d'IG Metall qui sont représentés dans son conseil de surveillance.

sation du travail et l'allongement des durées d'utilisation des machines, questions que les organisations patronales notamment placent au centre d'une future réforme du système de la négociation collective de branche qu'ils appellent de leurs vœux. Dans ce contexte, les négociateurs syndicaux de Volkswagen ont misé sur la mobilisation des salariés pour donner plus de poids à leurs arguments. Les salariés des six établissements Volkswagen ont répondu massivement à l'appel de grèves d'avertissement et ont suivi l'arrêt, décrété par leur représentation, des heures supplémentaires d'ores et déjà prévues dans la planification de la production. Début septembre, 60 000 salariés participaient à des grèves d'avertissement ; les grandes manifestations dans les villes d'implantation des usines étaient très bien suivies. La direction de Volkswagen s'est montrée moyennement surprise par l'ampleur de la mobilisation – « Nous connaissons nos salariés : ils savent travailler, comme ils savent se battre », devait déclarer un responsable du personnel. Mais elle a réagi très vite par une proposition de compromis, en renonçant notamment à sa revendication initiale de « normalisation » du travail du samedi.

La convention d'entreprise signée à la mi-septembre par la direction de Volkswagen et le syndicat IG Metall comprend un volet salarial et un accord sur une garantie de l'emploi limitée dans le temps. Les acteurs ont abouti à un réel compromis en trouvant une position « de milieu » sur la flexibilisation des horaires. L'institution du « compte épargne temps » constitue une innovation majeure pour laquelle le cas Volkswagen servira sans doute de laboratoire notamment à l'élaboration de stratégies syndicales futures. Derrière l'accord Volkswagen, on voit se dessiner les contours de la recherche de consensus futurs dans une période marquée par des mutations et incertitudes économiques et sociales multiples : dans le cas présent, l'employeur est prêt à respecter l'esprit des conventions collectives actuelles et à s'en tenir de ce fait à une marge relativement étroite de flexibilisation des horaires ; le syndicat, de gré ou de force, accepte d'investir le terrain de la flexibilisation des horaires qu'il sait glissant mais incontournable.

Les salariés Volkswagen ont obtenu des augmentations salariales de 4 % environ au total. Pour les mois d'août à décembre, des primes mensuelles de 200 marks (700 FF) leur sont versées, suivies en janvier 1996 d'une augmentation de 4 % des salaires pour une durée de 19 mois. Les primes de congés payés et de Noël se trouvent également revalorisées.

L'accord prévoit la reconduction pour deux ans de la semaine de travail de 28,8 heures et la garantie de non recours aux licenciements économiques pendant cette période. La durée moyenne du travail de 28,8 heures par semaine doit être réalisée sur une moyenne annuelle, la semaine de travail pouvant varier entre 28,8 et 38,8 heures. douze samedis par an peuvent être intégrés dans l'enveloppe du temps de travail « normal » ; leur programmation au cas par cas demandera cependant l'autorisation préalable du Conseil d'établissement. Les compléments salariaux dus au titre des heures supplémentaires et du travail du samedi sont réduits à 30 % du salaire. Par ailleurs, le travail peut être réparti inégalement sur les journées du lundi au vendredi. Le « plus » et le « moins » seront inscrits dans un « compte épargne temps » qui permettra aux salariés d'accumuler du temps libre. Une marge de travail supplémentaire sans compensation salariale de 1,2 heure par semaine est inscrite dans la convention ; pour les ouvriers dans la production, elle est réalisée au moyen d'une réduction des pauses rémunérées à 2,5 minutes par heure.

Le syndicat a obtenu que tous les apprentis de l'entreprise se voient proposer un poste de travail au terme de leur apprentissage, garantie d'emploi qui concerne entre 1 200 et 1 500 jeunes par an.

Flexibilisation chez Opel

Un accord d'établissement signé début septembre par le Conseil d'entreprise de Opel à Rüsselsheim est un autre exemple de négociation relativement consensuelle sur la flexibilisation des horaires en vue de préserver les avantages de compétitivité et l'emploi. Ici aussi, l'échange se fait entre, d'une part, l'acceptation, par les syndicats, d'une sorte d'annualisation du temps de travail et, d'autre part, le consentement, par l'employeur, à des marges de flexibilisation restant très proches des durées de travail conventionnelles.

Les 20 000 salariés de l'établissement principal d'Opel en Allemagne voient désormais varier leur durée de travail hebdomadaire entre 30 et 38,75 heures, avec une durée journalière maximum de 7,75 heures. Le travail est réparti sur quatre ou cinq jours du lundi au vendredi. (Opel a renoncé d'emblée à un débat sur la « normalisation » du samedi.). La moyenne du temps de travail de 35 heures par semaine, base du salaire mensuel, doit être réalisée sur une période annuelle. Les acteurs envisagent de renforcer la mobilité des équipes, en transférant le cas échéant des groupes de travail entiers de secteurs en sous-production vers des secteurs plus fortement sollicités.

Adelheid HEGE

Sources :
Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Presse française.

Union européenne

La création du « Centre européen des relations industrielles », une étape dans le dialogue social européen

Le président de la Commission européenne, Jacques Santer, les présidents ou secrétaires généraux des organisations syndicales (CES) et patronales (UNICE, CEEP) européennes se sont retrouvés le 20 octobre 1995 à Florence, avec de nombreuses autres personnalités, pour la conférence d'inauguration du Centre européen des relations industrielles (CERI). C'était une occasion pour évoquer à la fois des problèmes de méthode quant à la comparaison des différents systèmes nationaux et des problèmes de contenu liés à l'évolution du « dialogue social européen ».

Deux initiatives parallèles

Le CERI est une création conjointe de la CES, de l'UNICE (1) et du CEEP (2) ; il bénéficie de l'appui, notamment financier, de la Commission Européenne.

Sa fonction principale « réside dans la conception et l'organisation d'actions de formation » ayant comme objectifs de « fournir les éléments fondamentaux d'une connaissance comparée des systèmes socio-économiques des pays de l'Union européenne ». Il organisera des cycles et séminaires de formation pour des responsables désignés par les organisations fondatrices.

Le CERI aura aussi une mission de recherche, encore peu précisée, qui s'appuiera en particulier sur sa coopération avec l'Institut Universitaire Européen de Florence où sera créée une chaire de relations industrielles.

Parallèlement, la Commission européenne a chargé la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin d'étudier la création d'un Observatoire européen des relations industrielles (OERI). Construit sur un réseau d'instituts de recherche des différents pays membres, l'OERI aurait pour fonction de rassembler, en temps réel, l'information sur l'évolution des relations industrielles au sein de l'Union européenne et de produire des analyses comparatives. Le contenu exact du projet fait toujours l'objet de discussions.

Un problème de méthode : comparer les systèmes nationaux de relations industrielles (3)

Le CERI se donne pour tâche de « proposer des méthodes et des outils de comparaison pour l'analyse des systèmes de relations industrielles des pays de l'Union européenne ». L'OERI, de son côté, définit son objectif majeur comme la production d'une information « comparative et analytique ».

Ils affronteront ainsi une difficulté méthodologique dont la publication de la *Chronique Internationale* nous a permis de mesurer l'ampleur : quelles sont les conditions de pertinence de la comparaison internationale dans le domaine des relations industrielles ?

Le concept de « relations industrielles », d'origine anglo-saxonne, est aujourd'hui utilisé dans tous les pays mais avec une étendue et des acceptions différentes qui reflètent des différences de traditions historiques et d'approches scientifiques. De manière très simplifiée, on peut opposer deux courants de pensée extrêmes :

pour certains, les systèmes de relations industrielles reflètent des spécificités nationales irréductibles ; ils sont le produit d'évolutions historiques qui , en

(1) Organisation du patronat.

(2) Qui regroupe, selon les pays, toutes les entreprises publiques ou seulement celles en position non-concurrentielle.

(3) Nous employons ici le terme « relations industrielles » qui s'est imposé dans le vocabulaire des instances européennes, même si on doit lui préférer le terme de « relations professionnelles », moins ambigu.

fonction des rapports de forces, des idéologies, des degrés et des formes de développement ont engendré des cohérences nationales spécifiques ; ce sont ces cohérences qu'il convient d'expliciter ; en revanche, toute comparaison internationale qui ne porterait que sur un élément particulier de ces systèmes (par exemple, la négociation d'entreprise, les prélèvements sociaux obligatoires, les formes de syndicalisation) ferait courir le risque de contresens majeurs puisque ces éléments seraient isolés des contextes nationaux qui leur donnent signification ;

à l'opposé d'autres experts considèrent que le mouvement de globalisation (ou d'internationalisation) de l'activité économique, technique et informationnelle, renforcé dans le cadre de l'Union européenne par le processus d'intégration, engendre une tendance à l'homogénéisation ; les modèles, les normes, les procédures qui ont démontré leur efficacité tendraient à se diffuser ; dans un cadre à forte unité historique et culturelle comme celui de l'Europe occidentale, on adopte l'hypothèse d'un « modèle social européen » et l'étude privilégie le repérage des phénomènes de convergence.

Il ne s'agit évidemment pas pour le CERI de choisir a priori entre ces deux approches ; l'intérêt est au contraire de les confronter systématiquement pour déchiffrer peu à peu les tensions qu'engendrent les logiques contradictoires d'internationalisation des modes de régulation et de reproduction des spécificités nationales (ou infra-nationales).

Le CERI et l'OERI seront des instruments précieux pour le débat entre acteurs sociaux et experts des relations industrielles. Il faut être conscient qu'il ne s'agira pas d'une pure discussion théorique. Les stratégies des acteurs et des institutions seront nécessairement présentes dans la conception même du rôle de ces deux outils.

Un objectif de contenu : le « dialogue social européen »

Au-delà des objectifs d'information, de formation et de recherche, le CERI s'inscrit dans un projet plus ambitieux. Il intervient dans la construction d'un « modèle social européen » qui contribuerait à rééquilibrer un processus de construction européenne dominé par les aspects économiques et monétaires. Il veut aussi proposer aux pays d'Europe centrale et orientale un mode d'organisation sociale, seul capable d'y contrebalancer les conséquences du passage sauvage à l'économie de marché.

Entre les « partenaires sociaux », il ne s'agit pas de créer un consensus mais un dialogue, des bases objectives de compréhension mutuelle. Entre les pays membres, il s'agit « d'identifier les éléments de convergence relatifs aux niveaux et aux contenus de la réglementation et de la négociation sociale ».

Comme l'a déclaré Emilio Gabaglio, secrétaire général de la CES, l'objectif est de sauvegarder le modèle social européen, ce qui suppose de le « revisiter » en étudiant les changements nécessaires dans tous les domaines. Ainsi, la création du CERI a-t-elle été inscrite explicitement dans le cadre du développement du dialogue social européen.

On se rappelle que cette stratégie a été imaginée, il y a dix ans, par Jacques Delors et qu'elle n'a eu longtemps comme conséquence pratique que l'adoption d'« avis communs » approuvés par les trois organisations syndicales et patronales sur différents domaines économiques et sociaux (emploi, information et consultation des salariés, mobilité géographique, formation et qualification, statut des femmes, ...). Les opinions sont partagées sur l'intérêt de cette démarche : lente mais fructueuse élaboration d'analyses communes préparant l'adoption de décisions opératoires ou simples rites organisationnels débouchant sur des textes vidés de tout contenu précis et privés de tout engagement des signataires ? Les organisations concernées semblent attachées à cette démarche puisqu'elles viennent de publier un recueil de ces avis communs et d'en adopter un nouveau sur la croissance et la création d'emplois.

La négociation du traité de Maastricht et la mise au point du protocole social qui y est adjoint ont permis de franchir une étape.

D'une part, parce que ce protocole, non signé par le Royaume-Uni, reprend très largement un texte sur lequel les « partenaires sociaux » s'étaient mis d'accord. On trouve donc là un premier exemple, à l'échelle européenne, de genèse d'une norme publique par la concertation entre acteurs sociaux.

D'autre part et surtout parce que, dans certains domaines de la réglementation sociale, est désormais affirmée la priorité de la négociation. Les directives de l'Union européenne n'interviennent qu'en cas d'échec de la négociation ou pour en consolider les résultats.

A ce jour le bilan est encore maigre. Une table ronde, présidée par Jacques Delors, sur le thème « Du dialogue social à l'espace contractuel. Un modèle eu-

ropéen des relations industrielles ? » en a montré l'intérêt et les difficultés. Ainsi, il a été regretté qu'un accord n'ait pu être trouvé sur les comités d'entreprise européens, ce qui a contraint à recourir à une directive. Pour l'instant, le seul accord conclu porte sur le congé parental. Comment interpréter ces débuts modestes ? S'agit-il d'un processus normal d'apprentissage qui doit logiquement s'amorcer à partir des thèmes les moins conflictuels ? Ou bien est-ce la conséquence d'obstacles durables qui limitent la négociation à des « sujets anodins » ? Doit-on limiter le dialogue social à l'espace contractuel ou faut-il l'élargir à des thèmes plus vastes : le débat sur les choix de politique générale, la définition d'un socle de droits fondamentaux, qui impliquent l'intervention normative des Etats et de la Communauté pour encadrer l'espace de la négociation ?

Conçu comme un outil et une étape dans le développement du dialogue social européen, le CERI en traduit logiquement toute l'ambition et toutes les limites.

Jacques FREYSSINET

Sources :
Participation à la conférence d'inauguration du CERI et documentation rassemblée à cette occasion.

International

La clause sociale dans les accords commerciaux internationaux

Peut-on insérer une clause sociale dans les accords économiques internationaux ? Cette question a pris une acuité particulière lors des négociations de l'Uruguay Round qui ont donné naissance au successeur du GATT, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La question a été d'autant plus débattue que le contexte dans lequel s'opèrent les échanges aujourd'hui s'inscrit dans un vaste mouvement de globalisation des marchés, d'interdépendance des économies, de constitution de blocs commerciaux et corrélativement d'une marginalisation de certains Etats mis à l'écart de tout bénéfice économique résultant de l'essor des échanges. Cette situation a conduit à des délocalisations massives de la part des pays industrialisés, à la création de zones franches, ainsi qu'à un essor des importations provenant des pays à bas salaire, transferts souvent perçus comme l'une des causes majeures du chômage. Une notion est alors réapparue ces dernières années, celle de *dumping* social. En effet, cette nouvelle donne économique a conduit les pays offrant à leurs salariés un bon niveau de protection sociale à vouloir, par le biais d'une clause sociale, se protéger d'une concurrence jugée inacceptable. De leur côté, les pays en voie de développement et les nouveaux pays industrialisés essentiellement ont invoqué l'argument de la perte du principal avantage comparatif dont ils disposent dans la concurrence internationale. Ils y voient l'expression d'un protectionnisme déguisé enrayant leur capacité de développement.

L'internationalisation de la production ayant réduit l'efficacité des politiques nationales ou régionales en matière de travail ou de négociation collective, une coopération internationale semble s'imposer aujourd'hui afin d'assurer une application efficace des normes sociales fondamentales. En effet, l'absence d'un système d'application universel de ces normes ne ferait que renforcer l'inertie des Etats et les réactions protectionnistes qui par elles-mêmes nuiraient aux avantages que pourrait offrir un système économique mondial ouvert.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a largement pris position dans la volonté de nouer ce lien entre social et commerce, tout comme l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), ainsi que les organisations syndicales mondiales et nationales. Si l'OMC ne contient pas aujourd'hui de clause sociale, un compromis a pu être trouvé à Marrakech puisque la déclaration ministérielle finale fait allusion dans le futur programme de l'OMC à des relations « entre le système commercial et les normes de travail internationalement reconnues ».

Quelle clause sociale promouvoir et appliquer ?

Si l'un des objectifs implicites de l'introduction d'une clause sociale dans le commerce international est la limitation des délocalisations, il semble néanmoins que le contenu de la clause ait changé aujourd'hui, que le débat se soit élargi, puisqu'il est question de faire respecter les droits de l'homme au travail. Ou même, pour certains, la clause sociale devrait poser une obligation universelle de respect des droits de l'homme. En d'autres termes, il ne s'agirait pas, par le biais de la clause sociale, d'imposer des normes quantitatives (salaire minimum, protection sociale) mais de décourager le commerce des biens produits au mépris de la dignité humaine et des droits fondamentaux de l'homme et surtout de promouvoir le respect de normes minimales de travail. En effet, le BIT (1) semble avoir abandonné cette notion restrictive qui évoquait un standard social universel imposé par les pays riches aux plus démunis. Ainsi, le contenu de la clause sociale reçoit aujourd'hui une interprétation positive dans le sens où elle doit permettre aux pays en voie de développement de se développer et de respecter les droits de l'homme au travail, son contenu ayant pour assise les droits fondamentaux des travailleurs.

Le BIT indique les conventions qui répondent à cette nouvelle « version » de la clause sociale, il s'agit de 5 conventions

Au plan collectif :

- La liberté syndicale (convention n°87)
- La négociation collective (convention n°98).

Au plan individuel :

- L'interdiction du travail forcé (conventions n°29 et n°105).
- L'interdiction du travail des enfants (convention n°138)

Selon le TUAC (Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE), la CISL (Confédération internationale des syndicats libres), la CMT (Confédération mondiale du travail) et la CES (Confédération européenne des syndicats), la clause sociale en question devrait être constituée de 7 conventions de L'O.I.T. Outre celles mentionnées, il conviendrait d'inclure

L'égalité de rémunération entre hommes et femmes (convention n°100)

La suppression de toute discrimination dans l'emploi (convention n°111)

Au travers des 5 premières conventions évoquées, le BIT veut donner des « outils » aux partenaires sociaux pour qu'ils puissent tirer bénéfice de la libéralisation du commerce. Partant du postulat que la libéralisation du commerce est positive et que la liberté de commerce est garantie, le BIT considère comme logique que cette liberté s'accompagne d'autres libertés, lesquelles sont contenues dans ces conventions. Ainsi, il est loisible de penser que le contenu de cette clause est encore susceptible d'évoluer.

Respect des conventions de L'OIT

Les conventions de l'OIT sont adoptées selon un système tripartite qui réunit pour moitié les représentants des gouvernements et pour moitié, ceux des employeurs et ceux des travailleurs de chaque Etat membre. Une fois adoptées par les Etats individuellement, les conventions font l'objet d'une procédure de contrôle dans chacun des pays signataires. Si la ratification des conventions relève du libre arbitre des Etats, Yannick Simbron, directeur du BIT à Paris, a constaté un très net ralentissement des ratifications à partir des années 1980 (2). On peut également constater qu'il existe de nombreuses disparités selon le contenu des conventions non seulement entre pays industrialisés et pays en développement mais également entre pays appartenant à une même zone économique (3). Par exemple au sein de l'OCDE, le Canada, les Etats-Unis et le Japon ont ratifié peu de conventions. Au sein de l'Union européenne, la France et l'Espagne sont les deux pays qui ont ratifié le plus de conventions, l'Irlande et la Grèce le moins.

Depuis une dizaine d'années on assiste à la création ou à l'approfondissement d'accords commerciaux régionaux. On peut citer : l'Association des Pays de l'Asie du Sud Est (ASEAN), l'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA), le Mercosur, l'Union Européenne... et peut-être bientôt, une zone de libre échange transatlantique (TAFTA) entre l'Union européenne et les Etats-Unis !

(1) Le BIT (Bureau international du Travail) est l'exécutif de l'OIT.

(2) Communication personnelle, le 9 juin 1995.

(3) Voir Geneviève Besse « Mondialisation des échanges et droits fondamentaux de l'homme au travail : quels progrès possibles aujourd'hui » *Droit Social*, n°11, novembre 1994.

La constitution de ces zones économiques dans lesquelles un volet social existe ou est en train d'émerger met à mal le respect des conventions de l'OIT. Nous verrons à travers trois organisations économiques régionales les divergences entre normes universelles et normes régionales et les problèmes d'articulation que posent ces divergences.

Le cas de l'Union européenne est à examiner dans la mesure où cette organisation régionale est souvent prise comme référence par d'autres organisations régionales. L'Union européenne n'a qu'un statut d'observateur au sein de l'OIT. Or, le BIT a constaté que la Commission tend à affirmer ses prérogatives sur les Etats membres afin que les Etats se conforment à des décisions antérieures du Conseil. Ainsi les Etats sont conduits, de peur d'être sanctionnés par la Cour de Justice des Communautés européennes, soit à dénoncer les conventions soit à ne pas en adopter de nouvelles. On peut citer à cet égard la convention 89 concernant le travail de nuit de femmes, que la France et d'autres Etats ont dû dénoncer pour incompatibilité avec la législation communautaire. On peut également mentionner qu'à la suite de cette demande, certains pays asiatiques ont invoqué ce précédent pour justifier leur pratiques d'exploitation de la main d'œuvre féminine.

Cette situation a pour conséquence que la Communauté entame la crédibilité de l'OIT dans sa vocation à promouvoir le développement social dans le monde (1).

Concernant l'Accord de Libre-Echange Nord Américain (ALENA), conclu entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique et entré en vigueur le 1er janvier 1994, les divergences sont d'une autre nature. Le principe de base établi au départ par l'Accord est que le jeu du marché doit réguler les relations sociales. Pour apaiser les craintes que suscite le libre échange Bill Clinton a dû négocier un accord parallèle sur la dimension sociale qui constitue une ébauche de clause sociale. Le mécanisme général de cet accord repose sur des règles contraignantes qui peuvent aboutir à la suspension d'avantages commerciaux, seulement en matière de santé et de sécurité des travailleurs, de travail des enfants ou de salaire minimum. Néanmoins, une des dispositions de cet accord annexe « sur la coopération dans le domaine du travail » (NAALC) renvoie aux législations sociales internes des Etats membres. De plus, un protocole additionnel reconnaît que chaque partie peut fixer ses propres normes ou modifier sa propre législation du travail. Quoi qu'il en soit, si le système a un aspect coercitif, il ne renvoie pas à des normes minimales communes ou internationales mais aux normes définies par chaque Etat membre.

Une constatation presque similaire peut être faite à propos du MERCOSUR, accord d'intégration économique signé entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay le 26 mars 1991. Destiné à créer un vaste marché tendant à éliminer tous les obstacles aux échanges commerciaux intrarégionaux, le MERCOSUR ne contenait au départ ni clause sociale ni dispositions d'intégration sociale.

Rapidement la dimension sociale a été prise en compte par l'insertion de dispositions au sein même du Traité, par la constitution d'un sous-groupe de travail tripartite chargé d'examiner un ensemble de questions sociales etc.

Concernant l'action normative, pour toutes les questions qui ne relèvent pas d'une réglementation communautaire, il est prévu d'harmoniser et non d'unifier les législations. Ainsi, comme dans la plupart des Etats fédéraux, la législation du travail continuera de varier d'un Etat à l'autre.

Finalement, la ratification et l'application des normes de l'OIT restent un instrument aux mains de chaque Etat membre de l'Organisation. Tous les mécanismes évoqués participent plus ou moins aux conventions et procédures de l'OIT mais la ratification, l'application et l'interprétation des conventions diffèrent d'une organisation régionale à l'autre. Quel que soit l'exemple étudié, l'émergence des blocs économiques régionaux a poussé les Etats à détourner leur volonté de promouvoir des normes sociales au plan universel au profit d'intérêts à plus court terme, à savoir à se conformer aux normes édictées dans l'Accord régional auquel ils ont adhéré. Mais peut-être est-ce le préalable nécessaire pour parvenir à une application universelle de ces normes ?

Propositions pour assurer une application effective des normes fondamentales

A ce jour, il n'existe aucune autorité internationale investie d'un pouvoir spécifique pour imposer des normes sociales dans les échanges commerciaux

(1) L'avis de la Cour de Justice du 19 mars 1993 sur la compétence de la Communauté pour conclure la convention n°170 n'a pas changé le fond du problème. Voir « Avis sur les relations entre l'Union Européenne et l'Organisation Internationale du Travail », (95/C102/03), JOCE n°C 10277, 24 avril 1995.

internationaux. En effet, la philosophie de l'OIT est de promouvoir le progrès social par la coopération et non la coercition.

Diverses propositions ont donc été faites dans le cadre des mécanismes de l'OIT et de l'OMC. Le document du groupe de travail du BIT sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international de 1994 (1), propose différentes articulations entre l'OMC et l'OIT pour intégrer cette dimension sociale.

Le groupe de travail a ainsi examiné trois articles existants du GATT : il s'agit de l'article VI relatif au dumping, l'article XX (e) et (h) relatif aux exceptions générales et l'article XXIII qui permet l'ouverture d'une procédure de règlement des litiges, extrêmement large. Si le groupe de travail a constaté que la procédure du GATT relative au dumping était inapropriée, il a souhaité néanmoins explorer ces questions avec les services compétents du GATT afin que puisse figurer parmi les obligations inhérentes à la qualité de membre du GATT et de l'OMC le respect de certaines conventions de l'OIT.

Le Parlement européen s'est d'ailleurs prononcé en faveur de l'extension de l'article XX(e) du GATT pour que soient ajoutés l'interdiction du travail des enfants, du travail forcé, le droit à la liberté syndicale et la négociation collective (2).

Naturellement, l'intégration d'une telle dimension sociale signifie concrètement une profonde modification des règles de l'OMC. Modification qui est loin d'aboutir puisque les travaux du groupe, bien qu'ils invitent seulement à la réflexion, sont aujourd'hui bloqués au BIT.

Le groupe de travail a également examiné l'intégration d'une dimension commerciale dans le cadre de l'OIT. Il juge concevable d'appuyer les efforts des Etats membres dans leur obligation de promouvoir le progrès social, obligation inhérente à la qualité d'Etat membre, par une procédure semblable à celle prévue en matière de liberté syndicale. Cette procédure s'applique aux Etats membres de l'OIT qu'ils aient ou non ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale, en qualité de membres de l'Organisation.

Ce même groupe de travail a produit un autre document en mars 1995 (3), dans lequel il propose d'examiner les liens entre libéralisation et progrès social à travers les expériences nationales concrètes. Les efforts réalisés pourraient être des renseignements portés à la connaissance de la communauté internationale. S'il est précisé qu'il s'agit d'une approche préliminaire, on peut constater que cette démarche est nettement en retrait par rapport à celle proposée dans le document du groupe de travail de novembre 1994.

Dans le cadre de l'OCDE, une source de normes internationales de travail est constituée par les Principes directeurs de l'OCDE de 1976 à l'attention des entreprises multinationales.

En 1977, le BIT a adopté, une Déclaration tripartite sur les principes relatifs aux multinationales et à la politique sociale qui contient des recommandations complémentaires aux principes directeurs de l'OCDE. Actuellement l'OCDE négocie un accord intitulé Accord Multilatéral d'Investissement (AMI) qui est ouvert aux pays non membres de l'OCDE. L'objectif de cet accord est de promouvoir une libéralisation des investissements. Les syndicats font pression par le biais du TUAC (Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE) pour que cet accord ait un contenu social, ce qui implique qu'il se réfère aux principes directeurs de 1976 et à la Déclaration tripartite du BIT.

Enfin, un rapport sur « les échanges et normes de travail » a été présenté cette année par l'OCDE (4). Le rapport final sera publié en 1996.

Béatrice LETURMI

N.B. L'auteur tient à remercier Monsieur Yannick Simbron, directeur du BIT à Paris et monsieur Andreas Botsch, du TUAC, pour les entretiens qu'ils ont bien voulu lui accorder.

(1) « La dimension sociale de la libéralisation du commerce international, groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international », (GB.261/WP/SLD/1), 261e session, Genève, novembre 1994.

(2) Voir « Rapport de la commission des relations économiques extérieures sur l'introduction de la clause sociale dans le système unilatéral et multilatéral du commerce », rapporteur : Mr Sainjon. Parlement Européen, 205.101/Def, 6 janvier 1994.

(3) Voir « Schéma préliminaire pour une analyse des grandes lignes des aspects sociaux de la libéralisation des échanges dans une perspective globale », Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, (GB.262/WP/SDL/Inf.1), 262e session, Genève, mars - avril 1995.

(4) « Echanges et normes de travail », rapport de l'OCDE présenté aux réunions du groupe de travail du comité des échanges (4 avril 1995) et du comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales (5-7 avril 1995). COM/DEELSA/TD (95)5.