IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N°39 – Mars 1996

3 **Allemagne**
Vers un pacte pour l'emploi (suite)
Udo REHFELDT

6 **Espagne**
Un accord syndicats-patronat instaure une médiation obligatoire dans les conflits collectifs du travail
Catherine VINCENT

8 **Allemagne**
Le retour des déficits de l'assurance-maladie : quelle perspective de réforme ?
Patrick HASSENTEUFEL

10 **Pays-Bas**
Une période charnière pour la protection sociale : l'exemple de la réforme des allocations de maladie
Marie WIERINK

15 **Allemagne**
Accord sur les préretraites
Udo REHFELDT, Emmanuel REYNAUD

18 **Espagne**
Le 6ème congrès des Commissions Ouvrières
Catherine VINCENT

22 **Mexique**
Après la saignée
Michel HUSSON

25 **Index par pays – 1995**

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 – **Responsable de la Chronique Internationale** 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), – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL, Luc DEROCHE, Johan PRIOU – **Secrétariat technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1996
Maquette IRES – Fabrication JCB – Vitry sur Seine
Dépot légal : mars 1996 – Nº ISSN 1145 - 1408
Prix au numéro : 65 F

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

Allemagne

Vers un pacte pour l'emploi (suite)

La situation et les perspectives sombres pour l'emploi en Allemagne continuent à inciter les acteurs sociaux et politiques à chercher conjointement des moyens pour renverser les tendances actuelles. Le document élaboré lors du sommet tripartite du 23 janvier 1996, intitulé *Pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité*, constitue une étape importante sur cette voie, mais non point son aboutissement.

En France, la publication de ce document a été saluée presque unanimement comme un événement historique. *Le Monde* annonce un « Nouveau contrat social », *Libération* titre à la une : « Union sacrée contre le chômage », l'UIMM annonce plus sobrement « Signature d'un pacte tripartite ». La réalité est cependant plus modeste et le journal conservateur allemand *Frankfurter Allgemeine* la traduit de façon plus adéquate en titrant : « Premiers pas vers un pacte pour l'emploi ».

Un papier nommé « Pacte pour l'emploi »

Le « pacte » communiqué à la presse s'avère être un simple « papier de positions », rédigé par les services de la chancellerie et soumis aux dirigeants syndicaux et patronaux invités par le chancelier Helmut Kohl (1). L'habilité de ce dernier a consisté à intituler ce document *Pacte pour l'emploi* comme s'il s'agissait d'un relevé de conclusions d'une véritable négociation. Cet intitulé confère néanmoins une importance symbolique et donc politique au document, puisqu'il s'agit d'un hommage explicite à l'initiative que le président de l'IG Metall, Klaus Zwickel, avait prise, en novembre 1995, en vue de la conclusion d'un tel pacte (2).

Certains observateurs y ont même vu une sorte de préliminaire à la constitution d'une grande coalition. Ce document symbolise la recherche d'un accord avec les syndicats par le chancelier fédéral. Ce dernier n'a pas hésité, pour l'obtenir, à modérer les revendications de dérégulation avancées par son partenaire de coalition, le parti libéral, actuellement en perte de vitesse. Cet accord permet aussi de « contourner » le parti social-démocrate, le traditionnel allié des syndicats, en l'obligeant à s'aligner sur ce résultat, tout en dénonçant, aux yeux de l'opinion publique, le manque d'idées novatrices du SPD dans la lutte contre le chômage.

La position syndicale dans cette affaire apparaît, elle aussi, ambiguë. Tout comme le chancelier Kohl, les syndicats, et notamment la direction de l'IG Metall, avaient besoin de cet accord, pour faire la démonstration que la voie qu'ils ont ouverte est bel est bien praticable, mais aussi pour continuer à faire pression sur les interlocuteurs patronaux pour qu'il acceptent les contreparties exigées, à savoir un engagement ferme pour la création d'emplois supplémentaires en échange de la modération salariale promise pour le prochain *round* de renouvellement de la convention collective. Jusqu'ici, tout se passait comme si la proposition d'un pacte pour l'emploi avait eu comme effet de déstabiliser à la fois l'interlocuteur patronal (et notamment sa fronde oppositionnelle interne) et l'opposition de gauche interne à l'IG Metall. Mais pour continuer à bénéficier de cet effet de surprise, l'IG Metall a besoin de retombées concrètes et rapides pour

(1) De façon significative, la composition exacte des délégations patronales et syndicales n'a pas été rendue publique. Il s'agissait, pour l'essentiel, des présidents des différentes confédérations. Du côté syndical, il y participaient le président du DGB et le président de la DAG, le syndicat des employés. Le président du DGB s'est fait accompagner par les présidents des principales fédérations, notamment de la métallurgie, des services publics et de la chimie. Aucun des participants ayant un mandat de négociation, cette rencontre n'a pas dépassé le niveau de l'informel et le document final communiqué à la presse n'a été ni paraphé ni signé par les participants.

(2) *Cf.* U. Rehfeldt, Allemagne, « Premiers pas vers un "pacte pour l'emploi" », *Chronique internationale* n°38, Janvier 1996.

maintenir cette nouvelle ligne. Or, sur ce plan, le document du 23 Janvier ne contient que de vagues déclarations d'intention et un catalogue de pistes envisageables.

Le contenu du texte

Examinons maintenant dans le détail le contenu du document. Ce qui frappe d'abord est l'objectif ambitieux : diminuer, en quatre ans, le nombre de chômeurs de moitié, de actuellement 4 millions à 2 millions. Il s'agit de la reprise d'un objectif avancé depuis 1994 par l'IG Metall. Trois séries d'instruments sont énumérées pour contribuer à la réalisation de cet objectif. Le premier, intitulé « Amélioration du contexte pour l'investissement », contient un catalogue de mesures pour améliorer les situations financières des entreprises. Il s'agit essentiellement de concessions au credo libéral de la réduction des déficits publics et de la réduction des charges fiscales et sociales des entreprises. Ces objectifs s'inscrivent dans la perspective de la création d'une union monétaire européenne dont le document rappelle la nécessité de respecter le calendrier. L'objectif concret est de diminuer la part des dépenses publiques notamment sociales dans le PIB. Le document reste vague quant aux moyens par lesquels ce but peut être atteint. Concernant l'assurance vieillesse, il prévoit d'augmenter l'âge de la retraite et de remplacer les préretraites par des retraites à temps partiel (1). Pour le reste, le document fait appel à un renforcement de la « responsabilité » des individus et des acteurs collectifs pour diminuer les coûts des assurances sociales. Les perspectives de remplacement des cotisations par des mesures fiscales sont limitées à des catégories de personnes qui ont un besoin particulier d'assistance publique.

La deuxième série de mesures en vue de diminuer le chômage concerne directement la sphère de l'« autonomie collective », donc les relations entre syndicats et patronat. Le document souligne, au grand soulagement des syndicats, le rôle positif que joue la convention collective de branche de portée territoriale (« Flächentarifvertrag »), ce qui exclut l'introduction, par la loi, d'une « clause d'ouverture » en faveur de négociations avec les conseils d'établissement. Les conventions de branche doivent cependant être adaptées pour tenir compte des « exigences de flexibilité ». Le document énumère une série d'adaptations « envisageables », dont certaines correspondent à des revendications patronales, d'autres à des propositions syndicales. Parmi les mesures qui satisfont les exigences patronales figurent la flexibilisation des horaires, des salaires d'entrée infra-conventionnels, l'introduction d'une composante (« pilier ») du salaire qui dépend des résultats financiers de l'entreprise, des mesures pour combattre l'absentéisme (à définir par le moyen d'une négociation bilatérale). En revanche, le document reprend un certain nombre de propositions syndicales, notamment sur les heures supplémentaires (qu'il recommande de diminuer « autant que possible ») et sur l'introduction de comptes de compensation des heures supplémentaires par du temps libre.

Une troisième série de moyens de lutte contre le chômage concerne les dépenses pour la recherche et la formation. En ce qui concerne la création d'activités nouvelles, le document ouvre la perspective de concertations entre pouvoirs publics, patronat et syndicats au sein de « dialogues sur l'avenir » à des niveaux sectoriels, tels que les nouveaux médias, les biotechnologies etc. Le document s'engage à pérenniser le système dual de la formation initiale et le patronat a réitéré sa promesse d'augmenter le nombre de postes pour les apprentis de 10 % d'ici 1997.

Le caractère informel de la réunion et du document adopté ne présente pas trop d'inconvénients pour les participants, chacun restant souverain de l'interpréter à sa manière sans être lié par des engagements formels. Bien entendu, il sert en premier lieu à légitimer l'action du gouvernement, même si la plupart des syndicats sont réticents à laisser accréditer une telle interprétation.

Le « programme d'action » du gouvernement fédéral

La prudence des syndicats s'est révélée justifiée, lorsque le gouvernement a rapidement fait suivre l'adoption du document *Pacte pour l'emploi* par la publication, le 30 janvier, d'un *Programme d'action* pour l'investissement et l'emploi qu'il a présenté comme une concrétisation de ses propres engagements pour la réussite du pacte. En fait, il ne concrétise que la première partie du document, précisément celui qui paie explicitement tribut à une conception

(1) La discussion de ce projet controversé du gouvernement a été reportée à une réunion tripartite ultérieure qui a eu lieu le 12 février 1996. *Cf.* U. Rehfeldt, E. Reynaud, « Allemagne. Accord sur les préretraites », dans ce même numéro.

néolibérale de la relance économique. Or, en la matière, *Programme d'action* innove peu et ne fait que poursuivre la voie, déjà ouverte par le gouvernement fédéral, de la réduction des charges des entreprises et du renforcement du tour de vis contributif pour les salariés et les chômeurs.

En ce qui concerne la réduction des impôts, le gouvernement annonce la suppression de la taxe professionnelle et une réduction des impôts sur les bénéfices pour les PME, des exonérations d'impôts pour les créateurs d'entreprise, la réduction des droits de succession et la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes. La poursuite du programme des privatisations est destinée à compenser partiellement ce manque à gagner fiscal. La suppression d'avantages et d'exonérations fiscaux pour les particuliers, notamment les salariés, sert le même objectif. Du côté des dépenses, on compte faire des économies en diminuant les effectifs de l'Etat fédéral.

La réduction des cotisations sociales est traitée sous le signe de la « restructuration de l'Etat-providence ». Pour permettre la réduction des cotisations sociales, le gouvernement prévoit de limiter le recours aux préretraites, de réduire les prestations maladie et les indemnités de chômage. Les partenaires sociaux sont appelés à entamer des négociations en vue de réduire les congés maladie abusifs, en les punissant d'une réduction des primes de Noël et des indemnités de congé annuel.

Finalement, pour faciliter la « flexibilisation » de la main-d'oeuvre, la protection contre les licenciements sera assouplie et le recours à des contrats à durée déterminée facilité.

De nouvelles exigences patronales

L'efficacité de ce programme d'économies d'inspiration néolibérale pour la lutte contre le chômage est fortement contestée, car elle ne vise qu'à améliorer encore davantage la situation financière des entreprises, qui se trouve déjà à un niveau élevé sans que cela ait eu jusque-là le moindre effet sur la création d'emplois nouveaux. Ces critiques n'ont pas empêché les syndicats, notamment l'IG Metall, de poursuivre les pourparlers bilatéraux avec le patronat pour aboutir à la conclusion d'un accord pour l'emploi. Les exigences patronales, cependant, se sont renforcées entre-temps. Les rencontres au sommet entre l'IG Metall et l'organisation patronale Gesamtmetall se sont soldées par un échec. Tout au plus, Gesamtmetall s'est déclaré disposé à limiter le recours aux heures supplémentaires, mais la concrétisation de cette offre est renvoyée à des négociations régionales qui viennent juste de commencer et semblent déjà être entrées dans une zone d'enlisement.

Gesamtmetall rejette les calculs d'IG Metall selon lesquels la moitié des heures supplémentaires pourrait donner lieu à des embauches de l'ordre de 80 000 postes de travail à temps-plein. Pour préserver une réserve de flexibilité pour les entreprises, Gesamtmetall ne veut considérer comme susceptibles d'être transformées en embauches stables que 10 à 20 % des heures supplémentaires actuelles, ce qui correspond à un potentiel de 20 000 postes nouveaux. Pour faire la différence avec les 110 000 emplois revendiqués en tout par l'IG Metall, Gesamtmetall exige des contreparties supplémentaires de la part du syndicat. Selon les calculs de Gesamtmetall, le coût du travail allemand serait 20 % au-dessus de celui du « tiers supérieur » des principaux concurrents de l'industrie allemande. Pour réduire ce différentiel, il faudrait faciliter la flexibilisation des horaires, réduire les cotisations sociales ainsi qu'une partie du coût salarial direct, notamment les primes de vacances.

Comme on le voit, la publication d'un texte de synthèse à l'issue des rencontres tripartites n'a rien réglé et la concrétisation d'un véritable « pacte social pour l'emploi » va encore être soumise à des négociations très serrées. Néanmoins, une dynamique semble avoir été enclenchée, car la plupart des syndicats de branche entament le renouvellement de leurs conventions collectives dans le même état d'esprit que l'IG Metall. D'autre part, les Länder se montrent intéressés à engager des concertations avec les syndicats selon le modèle dessiné par le gouvernement fédéral.

Udo REHFELDT

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine, presse syndicale.

Espagne

Un accord syndicats-patronat instaure une médiation obligatoire dans les conflits collectifs du travail

Les deux grandes centrales syndicales, les Commissions Ouvrières (CCOO) et l'UGT (1), et les organisations patronales, la CEOE et la CEPYME (2), ont signé le 25 janvier dernier un accord interprofessionnel sur la médiation dans les conflits collectifs du travail. Cette signature a été présentée comme historique car le dernier accord national, qui a réorganisé la formation professionnelle, remonte à décembre 1992. Il s'agit également du premier texte d'envergure signé depuis l'échec du pacte social de l'automne 1993.

Une solution négociée...

Après plus d'une année de négociation, les interlocuteurs sociaux sont tombés d'accord sur le principe d'une médiation obligatoire dans le cas de conflits collectifs du travail. L'accord a été baptisé Accord sur la Solution Extrajudiciaire aux Conflits collectifs du Travail (ASEC). Comme son intitulé le montre bien, le but poursuivi par les partenaires sociaux est d'éviter le plus possible les résolutions judiciaires des conflits collectifs du travail. Le préambule est encore plus explicite puisqu'il donne comme objectifs au dispositif de *« développer des relations du travail propices à une plus grande autonomie des parties, pousser le patronat et les syndicats à s'impliquer dans la gestion et la résolution des problèmes et favoriser des voies de dialogue pour résoudre les conflits »*.

De nombreux points techniques restent à fixer mais l'on connaît déjà les grandes lignes de la procédure de médiation. Le déclenchement d'une grève, les conflits surgis à l'occasion de licenciements collectifs, de modifications substantielles des conditions de travail ou de mobilité géographique, mais aussi, les divergences d'interprétation ou d'application des conventions collectives seront soumis à un mécanisme de médiation.

Pour ce qui concerne les grèves, le passage par ce type de processus s'appliquera obligatoirement aux conflits sectoriels et à ceux affectant des entreprises publiques ou privées ayant des établissements implantés sur plusieurs régions. Certaines Communautés autonomes, comme le Pays basque ou la Galice, disposent déjà de mécanismes similaires mis en place dans le cadre d'accords collectifs, mais où le recours à un médiateur reste volontaire et non obligatoire comme dans le texte national. Une fois désigné, le médiateur disposera d'un délai de 72 heures pour aider les parties à résoudre leur conflit. En cas d'échec, le texte de préavis de grève devra indiquer que le processus de négociation a été épuisé.

Pour les autres types de conflits collectifs, le délai imparti à la médiation sera de 10 jours. On peut supposer que la partie patronale sera celle qui lancera la procédure mais les termes du texte signé sont flous quant au caractère obligatoire de la médiation pour ces cas-là. Par ailleurs, l'articulation de ce dispositif avec l'autorisation administrative qui existe encore en cas de licenciements économiques collectifs n'est pas précisée. Ces interrogations devraient être levées lors des discussions entre les signataires et le ministère du Travail.

Ces discussions porteront également sur les conditions matérielles de fonctionnement de la médiation. Un « service interconfédéral de médiation et d'arbitrage », placé sous la tutelle du ministère du Travail sera sollicité par les syndicats avant le déclenchement d'une grève. La désignation du médiateur se fera sur

(1) L'USO, le syndicat catholique maintenant largement minoritaire, a refusé d'adhérer à l'accord arguant que celui-ci, en instaurant une procédure de déclenchement des conflits, portait atteinte au droit de grève.

(2) Organisation patronale regroupant les petites et moyennes entreprises.

une liste établie par les partenaires sociaux et remise à jour régulièrement. La personne proposée pour la médiation sera acceptée ou rejetée librement par les parties en conflit.

L'accord, d'une durée de quatre ans renouvelable ensuite tous les cinq ans, entrera en application au terme de l'adhésion des organisations patronales de secteurs et des fédérations des organisations syndicales signataires. Cette formalité devrait être achevée dans un mois et demi environ. Après quoi, la mise en place effective du service d'arbitrage sera discutée avec le ministère du Travail.

... à un vieux problème des relations sociales espagnoles

La question de la régulation du droit de grève est en débat en Espagne depuis le début de la transition démocratique et surtout depuis 1981 où la majeure partie du décret Royal de 1977 qui régissait le droit de grève a été déclarée inconstitutionnelle. Début 1992, le gouvernement socialiste a tenté une réforme légale pour combler le vide juridique (1). Le projet de loi, qui devait être discuté à l'Assemblée en février 1993, a été abandonné du fait de l'opposition des organisations syndicales, mais aussi de celle des parlementaires socialistes inquiets à l'approche des élections législatives de juin 1993 (2).

Jusqu'à maintenant, bien que cette question soit mise à l'ordre du jour de chaque négociation nationale par le patronat, aucun compromis n'avait pu être trouvé. Dans les années 80, l'Espagne a connu des niveaux de conflictualité très supérieurs à ceux du reste de l'Europe (3). Depuis le début des années 90, ce niveau a fortement chuté tout en restant au-dessus de la moyenne. Quelques grands conflits, surtout dans le secteur public, ont continué de faire les gros titres des rubriques sociales de la presse espagnole. Or, les deux grands mouvements de grève de l'année 1995, la grève de cinq semaines des médecins en juin et celle des pilotes d'Ibéria en novembre, ont été réglées grâce à l'intervention d'un médiateur. Ces expériences, ainsi que la volonté du côté syndical comme patronal de relancer la négociation sociale, ont facilité la conclusion d'un accord.

La relance de la négociation collective

Les déclarations des dirigeants syndicaux après la signature de l'ASEC marquent le tournant qui s'opère dans les relations sociales espagnoles depuis le milieu de l'année 1994. « *Il s'agit,* a déclaré un responsable de l'UGT, *d'abandonner un syndicalisme de confrontation et de parier sur un modèle de relation du travail basé sur la négociation et le dialogue.* » La nouvelle impulsion que connaît la négociation collective a été déclenchée par la nécessité, à la suite de la réforme du marché du travail de décembre 1993, de substituer aux Ordonnances du travail franquistes qui réglaient les conditions de travail des conventions collectives de branche. Elle se nourrit aussi de la volonté des interlocuteurs sociaux, dans un climat politique crispé et incertain, de revaloriser la négociation professionnelle.

Catherine VINCENT

Source : *El Pais.*

(1) *Cf.* « Espagne : la réforme du droit de grève », *Chronique internationale*, n°20, janvier 1993.
(2) Rappelons que le PSOE a perdu à cette occasion la majorité absolue des sièges dont il bénéficiait au Parlement depuis 1982.
(3) En moyenne annuelle, le nombre de jours de travail perdus pour fait de grève a été, sur la période 1986/1990, de 647 en Espagne pendant qu'il n'était que de 271 en Italie, 136 en Grande-Bretagne et plafonnait à 75 en France et 5 en Allemagne.

Allemagne

Le retour des déficits de l'assurance-maladie : quelle perspective de réforme ?

Malgré les excellents résultats obtenus à la suite de l'adoption de la loi structurelle sur l'assurance-maladie (dite « réforme Seehofer », du nom du ministre de la Santé) votée fin 1992 (1), les caisses d'assurance-maladie allemandes renouent avec les déficits. Après deux années d'excédent (10,2 milliards de DM en 1993, 2,3 milliards en 1994) le déficit prévu pour 1995 est de près de 10 milliards de DM (il est de 7,5 milliards pour les neufs premiers mois de l'année). L'écart entre l'évolution des dépenses et celles des salaires (dont dépendent les rentrées financières de l'assurance-maladie) est pour le premier semestre de 1995 de 6 % dans les Länder de l'Ouest et de 11 % pour les Länder de l'Est. Sur les neufs premiers mois de l'année les dépenses des caisses par assuré ont augmenté de 5,5 % dans l'ancienne RFA et de 10,5 % dans l'ex-RDA.

Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que les mesures de plafonnement des dépenses (hospitalières, de prescriptions et pour la médecine ambulatoire) n'ont été mises en place par la loi de réforme structurelle que pour une période de trois ans ; elle prenait donc fin au 31 décembre 1995.

Cette très nette dégradation de la situation financière de l'assurance-maladie entraîne une hausse du niveau moyen de cotisations après deux années de baisse : alors que fin 1994 ce taux était de 13,1 %, il est aujourd'hui de 13,6 % et le franchissement du taux record de 14 % est annoncé pour 1996. Cette évolution s'explique en partie par des éléments extérieurs. En effet les caisses ont du accroître leurs versements à la branche retraite et à la branche chômage des assurances sociales. De plus, les cotisations d'assurance-maladie des chômeurs ont été réduites. Pour les caisses le surcoût de ces différents éléments est estimé à plus de 5 milliards de DM. On peut ajouter que les prévisions gouvernementales en matière d'évolution salariale se sont avérées bien trop optimistes (1,7 % contre 0,5 % à l'Ouest, 3,5 % contre 1 % à l'Est), ce qui a faussé les négociations tarifaires entre les caisses d'assurance-maladie et les médecins. Les caisses se sont basées sur ces chiffres pour accorder des augmentations tarifaires aux médecins. Elles estiment l'excèdent versé aux médecins à 2,3 milliards de DM.

Mais ce déficit révèle aussi la dérive des dépenses hospitalières. Malgré la budgétisation des dépenses, celles-ci ont continué à fortement augmenter puisque sur les neufs premiers mois de 1995 les dépenses en ce domaine ont excédé le plafond prévu (indexé sur l'évolution des salaires) de près de 3,5 milliards de DM. Ce résultat est lié notamment à l'embauche de personnels para-médicaux et au financement de nouvelles prestations n'entrant pas dans l'enveloppe allouée. Toutefois il faut souligner que durant les années de budgétisation ont été élaborées des mesures prévues par la loi structurelle (2). En particulier deux types de forfaits, remplaçant le financement à la journée (incitant les hôpitaux à garder les patients le plus longtemps possible à l'hôpital), ont été instaurés. Il s'agit de forfaits dépendant soit de l'intervention effectuée, soit de l'ensemble des prestations accomplies. Le barème de ces forfaits est négocié au niveau fédéral. Un premier décret sur les tarifs hospitalier a été adopté en juillet 1994 portant sur 25 types de maladies ; d'autres décrets devraient suivre.

Mais face à l'urgence, le ministre de la Santé envisage des mesures de plus court terme, en particulier un plafonnement des dépenses plus restrictif indexé sur l'évolution des salaires dans la fonction publique.

(1) *Cf.* « Allemagne : les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie », *Chronique internationale* n°27, 1994.
(2) *Cf.* Pierre-Yves Poindron « Allemagne : demain la réforme hospitalière », *Espace social européen*, 10/11/1995, pp.12-15.

Dans les autres domaines de nouvelles voies sont également envisagées. Les parties de la coalition proposent d'accroître la participation financière des patients, notamment pour les cures, pour les médicaments et l'hôpital (augmentation du forfait journalier de 12 à 13 DM).

Le ministre de la Santé préconise également un renforcement de l'autonomie des caisses et de la concurrence entre celles-ci, à la suite de l'entrée en vigueur au 1er janvier de la liberté de choix d'affiliation pour tout assuré à n'importe quel type de caisses. Il souhaite notamment la diversification de l'offre de prestations des caisses et la possibilité pour celles-ci de proposer de nouvelles prestations en échange de cotisations plus élevées.

Une nouvelle réforme de l'assurance-maladie est donc bien présente sur l'agenda politique, mais il n'est pas sûr qu'elle soit adoptée avant juin de cette année comme l'a annoncé Horst Seehofer. En effet les problèmes sont nombreux avec le parti partenaire de la coalition, le FDP. Celui-ci prône une dérégulation et une privatisation partielle du système ainsi que la réduction du financement patronal ; c'est aussi un défenseur traditionnel des intérêts de l'industrie pharmaceutique et de la profession médicale, ce qui explique son opposition à tout plafonnement des dépenses comme « dirigiste ».

On s'oriente de ce fait peut-être plutôt vers une nouvelle « grande coalition », c'est-à-dire un accord avec le SPD (social-démocrate, principal parti d'opposition) comme cela avait été le cas pour la réforme structurelle de 1992 (1). Un accord avec le SPD est d'autant plus nécessaire puisqu'il est majoritaire au Bundesrat (la seconde Chambre) et que pour les questions hospitalières celui-ci dispose d'un droit de veto, les hôpitaux relevant de la compétence des Länder.

Le SPD se déclare prêt à un accord avec le ministre et a rendu public fin janvier un projet de loi explicitement présenté comme le deuxième volet de la réforme structurelle de l'assurance-maladie. Il prévoit tout d'abord un plafonnement strict des dépenses : les dépenses annuelles d'une caisse d'assurance-maladie ne doivent pas avoir un taux d'évolution par assuré supérieur à celui du PIB. Le projet préconise aussi de renforcer le rôle du « médecin de famille » en lui attribuant un budget spécifique et en lui réservant un certain nombre d'actes. Ces propositions s'articulent avec la revalorisation du médecin de famille négociée dans le cadre de la réforme de la nomenclature prévue par la loi de réforme structurelle et conclue en septembre dernier. La nouvelle nomenclature prévoit notamment que le médecin de famille sera rémunéré forfaitairement afin de favoriser des consultations plus longues (et moins techniques notamment par la discussion et le conseil) et les visites. Les propositions du SPD rejoignent aussi les projets des caisses locales (l'équivalent du régime général) qui souhaitent introduire un système « d'abonnement » au médecin de famille filtrant notamment l'accès au spécialiste et évitant les actes redondants. D'autres caisses prônent une mise en réseau locale des médecins pour une meilleure coordination et un meilleur suivi des patients, là aussi afin d'éviter les actes redondants.

Le projet du SPD prévoit encore une meilleure articulation entre la médecine ambulatoire (de ville) et la médecine stationnaire (hôpital). Ici également le projet renforce la réforme de la nomenclature qui inclus désormais notamment les opérations effectuées en ambulatoire.

Enfin le projet du SPD préconise le passage à un financement moniste des hôpitaux afin de renforcer les responsabilités des caisses au détriment des collectivités territoriales. Là aussi le projet s'articule avec les perspectives du ministre de la Santé ; et s'inscrit étroitement dans la continuité de la réforme structurelle de 1992.

Toutes ces propositions montrent bien l'ampleur du débat dont la traduction législative dépend non seulement de la négociation politique qui s'est engagée mais aussi des positions des acteurs de l'autoadministration (caisses, médecins, hôpitaux...) qui gèrent le système. Ces discussions montrent aussi la forte continuité de la politique d'assurance-maladie allemande puisque s'est à nouveau la responsabilisation des acteurs, dans le cadre d'une régulation négociée, qui est en fin de compte recherchée, à travers le renforcement des compétences de l'autoadministration.

Patrick HASSENTEUFEL

Sources :

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung.

(1) *Cf.* Patrick Hassenteufel « La réforme Seehofer : vers un abandon de l'auto-administration en Allemagne ? », dans Bruno Jobert et Monika Steffen (dir.) *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Paris : Observatoire européen de la protection sociale, 1994, pp. 209-220.

Pays-Bas

Une période charnière pour la protection sociale : l'exemple de la réforme des allocations de maladie

Depuis 1981, on constate que la réforme de la sécurité sociale a été une préoccupation continue pour les gouvernements successifs néerlandais. Mais le problème se pose dans des termes assez différents de l'approche française. En effet, pour le moment encore, c'est la problématique des revenus de remplacement et de leur effet sur l'activité qui est centrale, tandis que le débat sur le financement de dépenses de santé (prestations en nature), qui dépend du ministère de la Santé et du Bien-être est distinct et reste jusqu'à aujourd'hui plus discret (1).

Après avoir retracé le cadre économique qui sous-tend les réformes des allocations de revenu de remplacement, nous entrerons dans les détails de la privatisation de l'indemnisation maladie, qui a constitué le grand débat social de cet hiver 95/96. Ce débat illustre à la fois les possibilités de compromis, mais aussi les contraintes politiques propres à la coalition actuellement au pouvoir entre socialistes, libéraux et centre gauche. Face à une telle situation, la position des partenaires syndicaux n'est ni facile ni confortable.

Un système très généreux mais qui pèse lourd sur la collectivité

Dans son principe, le système néerlandais de protection sociale offre depuis les années 70 (gouvernement à dominante socialiste Den Uyl) une protection sans faille contre l'ensemble des aléas pouvant toucher la source de revenus d'une famille et des individus. L'obligation pour la société d'assister toute personne résidant sur le territoire national est inscrite dans la loi fondamentale. Dans le cas où les droits à indemnités de type assurantiel sont éteints ou inexistants, ce sont des dispositifs universels qui prennent le relais, comme l'indemnité invalidité, l'indemnité d'assistance en cas d'absence totale de ressources, l'allocation survivants en cas de décès d'un conjoint ou d'un parent. En outre, tout résident aux Pays-Bas a droit à une pension de retraite de base de type universel à laquelle s'ajoutera le cas échéant une pension professionnelle.

Mais l'achèvement de ce dispositif a coïncidé avec l'entrée en crise (chocs pétroliers et montée de la crise économique des années 80). Il en est résulté un effet de tirage sur les allocations, disproportionné avec les objectifs de départ. L'évolution des prestations vieillesse s'explique aisément par le facteur démographique, de même que celle des prestations chômage s'explique par les crises successives. En revanche, tous les gouvernements depuis la fin des années 80, se sont inquiétés de l'accroissement du nombre des allocataires en inaptitude, en maladie, ou assistés, qui a triplé entre 1970 et 1993.

(1) Il pourrait bien en aller autrement dans les mois qui viennent, car le ministre de la Santé a mis en chantier plusieurs réformes (médecine spécialisée, prix du médicament) et fait des déclarations annonciatrices d'un élargissement du débat.

– Evolution du nombre de bénéficiaires d'allocations –

	Pensions de survivants (1)	Maladie (1) indemnités journalières	Inaptitude au travail	Pensions de vieillesse (1)	Chômage (2)	Assistance (2)
1970	151	234	196	1329	72	70
1980	168	306	608	1639	240	117
1985	171	257	698	1781	659	183
1990	187	346	778	1956	540	176
1993	192	338	817	2037	392	335

(1) en milliers d'équivalents années-allocations - (2) en milliers d'allocataires
Sources : ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Sociale Nota 1993

Sans méconnaître la part de chômage qui est cachée dans ces chiffres, le ministère des Affaires sociales met toutefois en cause un taux d'activité qu'il juge trop bas, en lien avec le caractère trop généreux du système. Il surveille tout particulièrement l'indicateur du rapport du nombre des allocataires sur le nombre des actifs occupés, ratio qui s'est beaucoup dégradé à partir des années 1980 (moins d'un actif occupé pour un allocataire de plus de 15 ans).

Sur la base de ces éléments, les gouvernements successifs Lubbers et Kok ont cherché à développer une politique de stimulation de l'activité, et donc de retrait des individus des dispositifs de protection sociale. Cette politique de désincitation financière vise à rendre moins favorables les conditions d'indemnisation et à décourager le nombre des prétendants. Elle s'inscrit dans un contexte d'austérité budgétaire continue depuis les années 1980. Il y a là un postulat comportemental et économiciste qui évacue l'influence de facteurs extérieurs comme le chômage ou les handicaps physiques et sociaux sur le comportement des individus et des entreprises, ce qui obère fortement, selon certains observateurs, l'efficacité d'une telle politique (1).

Une remise en cause progressive et concertée

L'attachement des Néerlandais à la solidarité de la société devant les risques de l'existence, très profondément ancré dans des traditions d'assistance de la société néerlandaise (2), rend politiquement très sensible la démarche des gouvernements Lubbers et Kok, malgré un débat prolongé, médiatisé, et fortement teinté d'économisme.

Dans le domaine de la protection sociale, le paritarisme de gestion des caisses professionnelles de Sécurité sociale des salariés, met les partenaires sociaux au premier plan de la discussion. A un niveau plus général, de nombreuses institutions tripartites de concertation sont impliquées dans le processus décisionnel en matière économique et sociale (Conseil des assurances sociales, Conseil économique et social).

En outre, l'accord de gouvernement de 1994, charte de la coalition entre les socialistes, les libéraux et le parti réformateur D 66, forme le socle politique des réformes actuellement en discussion. Il est d'autant plus important que, du point de vue électoral, la protection sociale est un sujet sur lequel les partis au gouvernement se profilent très différemment. Les points de cette plate-forme en matière de sécurité sociale tentent de concilier le souci de préservation de la solidarité sociale défendu par le PVDA (socialiste), le souci des libéraux de soustraire la protection sociale à la gestion paritaire, soupçonnée d'inefficacité administrative et de protection d'intérêts corporatistes, au profit d'un recours aux techniques et au secteur assurantiels, et enfin une attitude rénovatrice du parti D 66, soucieux de s'affranchir des obédiences politico-bureaucratiques traditionnelles de la « piliérisation ».

Ceci s'est traduit dans l'accord de gouvernement par un objectif central : rendre le système de sécurité sociale « durable » et solide en faisant baisser le volume des allocations distribuées et le rendant socialement défendable par l'exclusion des bénéficiaires illégitimes.

(1) *Cf.* « Les mesures d'incitation financière en matière de sécurité sociale : entre la carotte et la bâton » Reinoud Doeschot et Corrie Meus, in *La sécurité sociale demain : permanences et changements*, Genève, AISS, 1995 (*Etudes et Recherches* n°36).

(2) Voir la description des dispositifs d'assistance gérés par les églises au siècle d'or, dans le livre de Simon Schama, *l'Embarras des richesses, la culture hollandaise au siècle d'or* (Gallimard, 1991).

Un chantier à plusieurs volets

Pour traduire concrètement ces objectifs, le gouvernement Kok veut responsabiliser les entreprises, les municipalités et les individus. Le gouvernement s'attaque à la fois à certains volets de la garantie universelle d'un revenu minimum offerte aux résidents néerlandais, tout autant qu'à certains dispositifs touchant les seuls salariés.

Du côté de la protection universelle de l'individu contre le risque de perte de moyens de subsistance, c'est le dispositif d'assistance, qui devrait, à travers le renforcement des prérogatives des communes et la meilleure coordination des instances sociales et de l'emploi, faire davantage « tremplin » vers l'emploi que filet de sécurité. Dans ce cadre, pèse dorénavant sur tout allocataire une obligation d'accepter un emploi ou une occupation subventionnée en échange de la perception de tout ou partie de son allocation, à l'exception des parents isolés avec enfant de moins de 5 ans. L'assurance veuvage et survivants devrait être radicalement restreinte, au motif d'une évolution de la société rendant superflue la garantie d'un revenu de remplacement au conjoint survivant sans jeune enfant à charge. Enfin, on voit poindre un débat politique sur l'avenir du financement du régime universel de pensions de retraite de base, du fait de l'arrivée prochaine des générations de l'après-guerre à l'âge de la retraite.

En ce qui concerne les salariés, le gouvernement essaie de poursuivre la réforme de la garantie inaptitude au travail (1) par le transfert de l'indemnisation des caisses professionnelles aux assurances privées. Il s'attaque également à la réforme du revenu de remplacement pour maladie. Cette dernière réforme a cristallisé le débat politico-social durant l'hiver, risquant même d'entraîner une crise gouvernementale.

La réforme de la loi sur les allocations de maladie et ses antécédents

A la différence de la gestion de l'assurance-maladie française, l'assurance-maladie des Néerlandais connaît une couverture différenciée des frais médicaux, des frais médicaux dits « exceptionnels », de la perte de revenu liée à la maladie, et de la perte de revenu liée à l'inaptitude. A chacun de ces risques correspondent des cotisations distinctes. La réforme de la loi sur la maladie, qui vient d'être adoptée le 7 février au Sénat, a décidé le transfert du maintien de 70 % du salaire pendant la maladie des salariés, dans la limite d'un an, à la charge des employeurs. Les entreprises restent libres de s'assurer contre ce nouveau risque.

On supprime *de facto* la cotisation salariée antérieure liée au maintien du salaire pour maladie ou maternité. Il y a donc une démutualisation du risque au niveau des branches professionnelles, et une privatisation de fait de la gestion de ce risque. Seuls restent en dehors du champ de cette réforme d'une part, les arrêts de maladie des travailleurs non liés par contrat à l'entreprise, soit l'intérim et autres formes de contrats flexibles, et d'autre part, l'indemnisation des arrêts pour maternité. Les caisses professionnelles continueront d'assumer cette indemnisation.

Il s'agit en quelque sorte d'un prolongement de la réforme de la loi sur l'inaptitude. En effet, dès les années 1990, l'envolée du nombre des allocataires au titre de l'inaptitude avait augmenté les taux d'absentéisme maladie, entraînant en conséquence la progression du tirage sur les allocations maladie, puis pour les arrêts excédant un an, sur les allocations d'inaptitude. Outre la mise en chantier de la réforme de la loi sur l'inaptitude (baisse du taux d'indemnisation, liaison entre la durée d'activité, la durée et le montant de l'indemnisation, différenciation des cotisations par branches), le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi s'est attaqué de deux manières au problème plus général de l'absentéisme. D'une part, il a incité les entreprises à faire baisser le taux d'absentéisme, en les obligeant à assumer financièrement le paiement des arrêts de maladie de courte durée (six semaines pour les grandes entreprises, et deux semaines pour les moins de 35 salariés) (2), qui sont retirés de la gamme des prestations gérées au niveau des branches par les associations professionnelles. D'autre part, il a obligé les entreprises à s'affilier à un service-conseil en matière de conditions de travail, afin de réaliser un inventaire des risques professionnels et de mettre au point un plan d'amélioration de ces conditions de travail. Parallèlement, ces services ont comme mission de

(1) *Cf.* l'article de A. Bevort, dans *Chronique internationale* n°13, novembre 1991.

(2) Loi TZ (Terugdringend Ziekteverzuim) de 1994.

(3) De telles « réparations » conventionnelles ont déjà été mises en oeuvre suite à la réforme de la loi sur l'inaptitude professionnelle.

guider l'employeur dans sa politique de gestion des arrêts de maladie (1).

La réforme proposée cet hiver va plus loin encore en faisant peser sur les employeurs le maintien de 70 % du salaire pendant un an. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la loi sur l'inaptitude professionnelle, les entreprises seront incitées à réintégrer ou maintenir en emploi les personnes en incapacité partielle de travail. Des contradictions entre ces deux politiques sont nées les difficultés parlementaires de la réforme de l'indemnisation des périodes de maladie.

Les critiques contre le projet de loi

Cette réforme a connu d'importants contretemps. Adoptée le 12 janvier 1996 par la deuxième Chambre, elle a attendu un mois son approbation finale par le Sénat. Sa mise en application est retardée au 1er mars, au lieu du 1er janvier prévu. De façon inhabituelle, le Sénat s'est fait, plus vigoureusement que la deuxième Chambre, l'interprète des questions de fond.

Les critiques viennent en effet de tous bords. Du côté des employeurs, ce sont tout particulièrement les PME qui sont inquiètes des répercussions sur leur trésorerie des nouvelles règles du jeu. Plus généralement, l'ensemble des employeurs du pays estiment trop longue la période pendant laquelle l'entreprise assume ou assure le risque maladie de ses salariés et plaident pour son raccourcissement à six mois.

Dès l'adoption de la nouvelle loi par le Sénat, la grande organisation patronale de la métallurgie FME a croisé le fer avec les syndicats. Elle remet en cause la clause conventionnelle prévoyant le complément de l'indemnisation légale de la maladie jusqu'à 100 % du salaire, en prenant argument de l'abrogation de la loi ancienne. Même si d'autres organisations patronales ont pris leurs distances par rapport à cette position de la FME, il est clair qu'on assiste là à une initiative patronale visant à durcir les conditions de la renégociation des clauses conventionnelles d'indemnisation de la maladie.

Sollicitée sur ce projet de loi, l'instance suprême de consultation du gouvernement en matière économico-sociale, le Conseil économique et social, a émis, à l'unanimité de ses membres, un avis contre le projet tel que formulé par le gouvernement. La préférence du Conseil économique et social (composé à trois parties égales d'employeurs, de salariés et de représentants nommés par la Couronne) va vers une prise en charge des absences maladie des salariés limitée à 6 mois, avant de faire prendre le relais par les caisses professionnelles pendant trois ans, avant un éventuel basculement en invalidité.

Les organisations syndicales, quant à elles, ont les plus grandes craintes quant aux conditions de mise en application dans les entreprises des nouvelles règles de gestion. Ne risque-t-on pas de voir apparaître des comportements de recrutement sélectifs sur le plan de la santé et de l'âge, voire de faire jouer aux services de conseil en conditions de travail un rôle de sélection médicale des candidats à l'embauche ? Dans une telle hypothèse, n'arrive-t-on pas à un effet contre-productif de la nouvelle règle du jeu, rendant plus difficilement employables certaines catégories de demandeurs d'emploi, et les repoussant vers les dispositifs du chômage et de l'assistance ?

Le syndicat CNV a pris position pour l'intégration, dans les futures négociations de branche, des modalités d'assurance pour la couverture des périodes de maladie des salariés, de façon à en minimiser les incidences négatives sur les salariés (2).

Plusieurs caisses professionnelles rassemblant des secteurs professionnels marqués par la flexibilité des conditions de travail de leurs assurés (3) ont commandité une étude auprès d'un cabinet de conseil (KPMG Bureau voor Economische Argumentatie), réalisée entre mai et septembre 1995 auprès de 1431 entreprises, pour mesurer l'ampleur respective des différentes formes d'emploi standard et non-standard. D'après cette étude, la part du travail précaire sur laquelle a été échafaudé le projet de loi (15 %) sous-estime la charge financière résiduelle reposant sur les caisses professionnelles.

En laissant le cas des travailleurs intérimaires de côté, l'étude met en évidence que dans les secteurs du commerce de détail, de l'hôtellerie-restauration, du travail de maraîchage ou d'horticulture en serres, et dans le secteur culturel (soit 1,2 million de salariés au

(1) Aux Pays-Bas, il n'est pas nécessaire de produire un arrêt médical de travail pour s'absenter, mais il suffit de « se signaler comme souffrant », s'exposant, jusqu'à cet infléchissement de politique, seulement au risque d'un contrôle de la caisse professionnelle qui verse les allocations. On mesure donc la révolution culturelle en cours, tant pour les salariés que pour les employeurs.

(2) De telles « réparations » conventionnelles ont déjà été mises en oeuvre suite à la réforme de la loi sur l'inaptitude professionnelle.

(3) Caisses des secteurs de la culture, de l'intérim, caisse « balai » couvrant toutes les catégories professionnelles n'entrant pas dans le champ de couverture des grands secteurs industriels et des services traditionnels.

total, et 20 % de l'emploi néerlandais) 27 % seulement des salariés sont employés sur la base d'un emploi à plein-temps dans le cadre d'un contrat de travail traditionnel. Un tiers de l'effectif global, et non pas seulement 15 %, devrait donc relever encore des caisses professionnelles, au titre de la précarité de leurs contrats.

La mise à jour de l'importance du travail non-standard fait aussi apparaître l'enjeu de la protection sociale des précaires. Quelles garanties de revenu de remplacement leur offrir et quelles périodes de référence retenir ? Enfin, comment éviter les comportements de sélectivité de la part des employeurs ayant tout intérêt à donner des contrats à durée limitée aux plus vulnérables des salariés ?

Le dernier bastion de la contestation de ce projet de loi tient aux spécialistes de la santé professionnelle. Une grande association de médecins de médecine professionnelle (KMBG) a fait valoir que les pratiques de sélection à l'embauche de candidats, déjà constatées dans la première phase de réforme de l'assurance-maladie vont se multiplier. En conséquence, ce sont tous les efforts en vue de la réintégration professionnelle des inaptes partiels, accomplis depuis le premier volet de la réforme de la loi sur l'assurance-invalidité qui vont se trouver compromis. De même, les chômeurs atteints de maladies chroniques non handicapantes vont se trouver refoulés à l'embauche au profit de postulants en bonne santé. Enfin, si les compagnies d'assurances font profil bas et assurent aujourd'hui toute entreprise en prenant tous ses salariés sur foi du taux d'absentéisme de l'année précédente, rien ne garantit que dans l'avenir elles ne demanderont pas une tarification différenciée selon l'état de santé des salariés, ce qui ne pourra que rendre plus difficile encore l'embauche de personnes présumées fragiles.

En comparaison, le système précédent, à savoir l'incitation directe pour l'employeur à prendre à sa charge 2 ou 6 semaines de maladie du salarié, fait l'objet d'appréciations plus positives dans la mesure où il conduisait l'employeur à prendre des initiatives directes pour réduire son taux d'absentéisme. On peut craindre que, devant un risque plus grand, il se décide à s'assurer plus systématiquement, et que de ce fait, il se sente moins directement incité à contenir par des politiques adaptées son taux d'absentéisme (1).

Les concessions du gouvernement et l'approbation finale du Sénat

Face à ces critiques et à la ténacité de l'opposition du PVDA au Sénat, susceptible de priver de majorité le vote de cette assemblée, le secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale, M. Linschoten (libéral, VVD), a été amené à faire d'ultimes concessions destinées à rassurer les sénateurs sur la prise en compte des salariés vulnérables. Refusant l'idée du PVDA d'un nouveau prélèvement destiné à la création d'un fonds d'insertion de travailleurs handicapés, contradictoire avec sa politique de baisse de charges, il a proposé un système de bonus. Les entreprises justifiant de l'emploi d'un certain pourcentage de travailleurs handicapés ou atteints de maladies chroniques pourraient bénéficier d'un bonus sur leurs cotisations inaptitude. Ce pourcentage pourrait être fixé entre 3 et 5 %. D'autre part, il a envisagé la possibilité de promulguer un texte de loi interdisant la pratique d'examens de santé préalables à l'embauche, sauf dans certains métiers particuliers, si le protocole existant ne suffisait pas à prévenir des pratiques de sélection abusives de la part des employeurs. Suite à ces concessions, le projet de loi a finalement été adopté avec toutes les voix du PVDA, bien que sans enthousiasme.

Un des mérites de la réforme de la loi sur les indemnités de maladie est qu'elle a provoqué une réflexion sur la question de savoir qui doit payer la protection sociale de la flexibilité. Se dirige-t-on sans le dire vers un système à l'américaine, avec accrochage de la protection sociale à l'appartenance à l'entreprise ? A cette question de la flexibilité, se rattache aujourd'hui celle de la pauvreté. Après trois décennies d'optimisme, de volontarisme social et de politique des revenus, les Pays-Bas se remettent à parler de pauvreté. Sauront-ils réinventer le filet de sécurité adapté aux conditions nouvelles d'emploi des salariés et de compétitivité des entreprises ou seront-ils aspirés de plus en plus par une logique anglo-saxonne de la protection sociale ?

Marie WIERINK

Sources :
NRC Handelsblad
Sociale Nota 1993, 1995, 1996.

(1) D'après P.C. Buijs, médecin de médecine professionnelle, les assurances pratiquent des taux de cotisations fondées à 20 % sur le taux propre d'absentéisme de l'entreprise, et à 80 % sur le taux général d'absentéisme de la branche (*NRC* 21/11/95).

Allemagne

Accord sur les préretraites

Un accord important sur la limitation des préretraites a été conclu le 13 février dernier entre le gouvernement fédéral, les employeurs et les syndicats. Il vise pour l'essentiel à substituer, comme moyen de lutte contre le chômage, le travail à temps partiel avant la retraite à la sortie précoce d'activité. Cela pourrait constituer une inflexion d'une tendance déjà ancienne à la baisse de l'âge de la cessation effective de l'activité professionnelle et représenter la mise en œuvre d'une conception flexible de la retraite. Le contexte de cet accord renvoie globalement aux caractéristiques du système de protection sociale allemand et à la manière dont les différents acteurs l'ont utilisé au cours des dernières années pour faciliter les retraites anticipées.

Age de la retraite et marché du travail

L'âge normal de la retraite est fixé en Allemagne à 65 ans. Mais de nombreuses possibilités permettent de déroger à cette règle générale et, de fait, la plupart des salariés prennent leur retraite plus tôt. Il est notamment possible de toucher une pension à taux plein à partir de 63 ans avec 35 années d'affiliation. Les femmes peuvent sous certaines conditions d'affiliation la percevoir dès 60 ans et il en est de même pour les chômeurs de longue durée.

Ces dispositions sont cependant destinées à changer. La loi de réforme de l'assurance-vieillesse introduite en 1992 prévoit de rétablir graduellement à partir de 2001 l'âge normal de la retraite à 65 ans pour tous. Les départs plus précoces seront encore possibles (à partir de 62 ans), mais avec une diminution de la pension de 3,6 % pour chaque année d'anticipation. Les modalités et le calendrier de l'entrée en application de ce recul de l'âge d'ouverture des droits à une pension pleine ont été fixés par la loi, mais ils n'ont pas été définitivement arrêtés. Ils sont susceptibles d'être révisés en 1997. En effet, lors de l'élaboration de la nouvelle législation en 1989, pour obtenir que le mouvement syndical, très critique à l'égard de ces mesures, accepte le principe de la réforme, il a été prévu une clause de révision. En 1997, le gouvernement fédéral devra soumettre au Parlement un rapport évaluant l'intérêt des dispositions envisagées en 1989, compte tenu des transformations du marché du travail et des évolutions démographiques intervenues depuis. Les décisions définitives concernant le recul de l'âge de la retraite seront alors prises en fonction de ces nouvelles données.

De fait, l'évolution récente du marché du travail n'a pas conduit à un allongement de la durée d'activité, mais a au contraire entraîné un développement des sorties de plus en plus précoces de la vie active. Un certain consensus s'est formé au fil du temps entre employeurs, syndicats et gouvernement autour de l'idée que, dans les conditions de chômage de masse prévalant en Allemagne, le départ en retraite anticipée des salariés les plus âgés était un bon moyen d'ouvrir des possibilités d'emploi aux jeunes. Les préretraites se sont ainsi fortement développées au cours des dernières années. Un des mécanismes les plus fréquemment utilisés a consisté à coupler les dispositions prévues par l'assurance-chômage et celles relevant de l'assurance-vieillesse et à compléter par une incitation patronale au départ.

Concrètement, le mode de fonctionnement est le suivant. L'assurance-chômage verse des prestations pendant plus de deux ans (832 jours) aux salariés de 54 ans et plus, par ailleurs l'assurance-vieillesse liquide la pension à taux plein à 60 ans pour les salariés au chômage pendant un an au cours des dix-huit mois précédents. La combinaison de ces deux dispositions permet donc à un salarié licencié à 58 ans, par exemple, de toucher des indemnités de chômage jusqu'à 60 ans, puis de percevoir ensuite sa retraite à taux plein. Dans ces conditions, il suffit que l'employeur complète les indemnités de chômage pour que le salarié bénéficie d'une cessation d'activité dès 58 ans, voire avant (au lieu de 63 pour les salariés masculins

ayant 35 ans d'affiliation) et cela sans subir une baisse de revenu consécutive au licenciement.

Ce procédé a été très largement employé en Allemagne ces derniers temps, en particulier par les grandes entreprises. Le ministère du Travail et des Affaires sociales estime que près de 300 000 salariés sont partis en retraite anticipée en 1995 (contre 54 000 en 1992) et qu'ils pourraient être de l'ordre de 500 000 dans ce cas en 1996. Cette forme de sortie d'activité a un coût très élevé pour le système national de protection sociale et relativement faible pour les entreprises concernées. Le ministère considère que 100 000 préretraites coûtent 12,7 milliards de marks à l'assurance-vieillesse, 9,2 milliards de marks à l'assurance-chômage et seulement 1,8 milliard de marks aux entreprises. Autrement dit, ces dernières font en grande partie financer leur politique de préretraites par le système d'assurances sociales, ce qui entraîne mécaniquement une hausse des taux de cotisations alors même que, parallèlement, les employeurs se plaignent d'un niveau de prélèvement qu'ils jugent déjà excessif.

Face à cette situation, le ministre du Travail et des Affaires sociales, Norbert Blüm, s'est efforcé depuis plusieurs mois d'obtenir la remise en cause du système de préretraites. Il a notamment avancé l'idée d'instaurer une retraite à temps partiel dès 58 ans, voire dès 55 ans. La loi de réforme de 1992 a introduit une telle possibilité à partir de 60 ou 63 ans selon les cas, mais cette disposition n'a jusque-là rencontré que très peu de succès. La proposition consistait donc à avancer l'âge d'ouverture des droits à une pension partielle couplée avec le maintien dans l'emploi à temps partiel. Lors du sommet social qui a abouti, le 23 janvier dernier, à l'adoption du *Pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité*, les discussions avaient achoppé sur le projet gouvernemental de réforme des préretraites (1). C'est dans ce contexte que s'est tenu un nouveau sommet social le 13 février.

Les résultats du sommet du 13 février

Après l'accord-cadre tripartite du 23 janvier, les conditions étaient réunies pour que le problème des préretraites soit résolu sur un mode analogue de recherche d'un compromis sur la base de concessions mutuelles. Pour l'essentiel, le gouvernement fédéral a obtenu le feu vert syndical pour l'élaboration d'une « loi sur la promotion du travail à temps partiel de salariés âgés et sur la correction des pratiques de retraites anticipées » qui entrera en vigueur rétroactivement à la date du 14 février 1996.

Cette loi reprendra d'importants éléments du projet de Norbert Blüm, notamment le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein pour les chômeurs. Cet âge sera relevé de 60 à 61 ans en 1997, à 62 ans en 1998 et à 63 ans en 1999. Les chômeurs pourront continuer à bénéficier d'une retraite à partir de 60 ans, mais ils devront accepter une diminution de 3,6 % des prestations pour chaque année d'anticipation. Cette diminution pourra cependant être évitée grâce à des cotisations volontaires complémentaires qui pourront faire l'objet d'accords entre partenaires sociaux, soit au niveau des branches, soit dans les entreprises.

Pour le reste, les syndicats ont obtenu quelques garanties transitoires, appelées « protection de confiance ». Ainsi, les salariés de 55 ans en chômage ou prévenus d'un licenciement avant la date-butoir du 14 février 1996 pourront continuer à bénéficier des facilités antérieures de combinaison d'indemnités de chômage avec une retraite intégrale à partir de 60 ans. Dans l'industrie de l'acier et du charbon cet âge limite est fixé à 52 ans.

Norbert Blüm a finalement renoncé à son projet d'une « retraite partielle » à partir de 58 ans avec des diminutions de prestations qu'il envisageait de 3,8 % par an en dessous de l'âge de départ légal. En revanche, on a construit un nouveau modèle de temps partiel pour travailleurs âgés, financé partiellement par l'assurance-chômage. A condition que le temps partiel d'un salarié âgé soit compensé par l'embauche d'un chômeur ou d'un apprenti, le premier touchera 70 % de son salaire net précédent. Ses cotisations continueront à être versées à un taux de 90 % des cotisations antérieures pour qu'il puisse bénéficier, le moment venu, d'une retraite à taux plein. La subvention d'un salarié âgé à temps partiel est limitée à cinq ans. A condition d'avoir travaillé à temps partiel pendant un minimum de 24 mois, ce salarié pourra partir en préretraite à partir de 60 ans dans les mêmes conditions qu'un chômeur.

En raison des garanties transitoires obtenues par les syndicats, les effets d'économie pour le système d'assurance-vieillesse ne seront pas immédiats. Selon les calculs du ministère du Travail, les mesures arrê-

(1) *Cf.* Udo Rehfeldt dans ce numéro.

tées dégageront des économies à partir de 1998. De façon cumulative, l'assurance-vieillesse économisera 5,5 milliards de marks entre 1998 et 2003. Un relèvement provisoire du taux de cotisation pour l'assurance-vieillesse de 19,2 % à 20 % ne pourra probablement pas être évité pour 1997. Selon la caisse de retraite des employés (BfA), ce taux pourra ensuite été ramené à un niveau inférieur. Pour ce qui concerne le financement du temps partiel par la caisse d'assurance-chômage, le ministère du Travail estime cette opération bénéficiaire pour l'assurance chômage, car le système est créateur d'emplois et donc source de cotisations supplémentaires ainsi que de diminution des indemnités de chômage.

Les réactions des acteurs sociaux

Etant donné que l'accord sur les préretraites s'insère dans la recherche d'un « pacte pour l'emploi », les réactions des partis politiques et des confédérations patronales et syndicales ont été globalement positives. Il y a néanmoins eu des voix divergentes, notamment de la part d'organisations de petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, mais aussi dans les milieux syndicaux de ces secteurs. La critique principale concerne les garanties transitoires obtenues par les syndicats sur les retraites anticipées des chômeurs. Cette mesure favorise la gestion des sureffectifs par les grandes entreprises qui se trouvent en quelque sorte subventionnées par les cotisations provenant des petites et moyennes entreprises, qui ne sont pas en mesure d'en bénéficier dans les mêmes termes. Leurs critiques sont partagées par certaines fédérations syndicales telles que celle du textile et de l'habillement (GTB). Cette fédération réclame que la subvention des temps partiels par l'assurance-chômage ne soit pas conditionnée exclusivement par des embauches supplémentaires, mais puisse s'appliquer aussi dans des cas où ils présentent une alternative à des licenciements dans des entreprises en difficulté. Des gouvernements de Länder d'Allemagne de l'Est ont réclamé que l'on étende la limite d'âge de 52 ans des bénéficiaires des préretraites, concédée à titre dérogatoire pour les mines et la sidérurgie, à l'ensemble de l'économie est-allemande.

Contrairement à l'ancien système des retraites anticipées qui permettait des règlements « collectifs » relativement faciles des problèmes de sureffectifs, le nouveau modèle de temps partiel suppose un changement culturel de la part des salariés comme de la part des directions. L'année dernière, l'entreprise Volkswagen et l'IG Metall ont commencé à chercher des voies nouvelles, lorsqu'ils ont introduit un modèle appelé « passage de témoin » dans la convention d'entreprise sur la réduction du temps de travail. Ce modèle prévoyait un glissement progressif des salariés de plus de 55 ans vers la retraite qui passe par les stades intermédiaires de la semaine de 24, puis de 20 heures. Parallèlement, de jeunes salariés devaient passer progressivement de 20 à 24 heures, puis au temps complet qui est actuellement de 28,8 heures par semaine. Faute d'un accord sur le financement de ce modèle par l'assurance-vieillesse, il n'a pas pu être mis en application. Le système de temps partiel introduit par l'accord du 13 février permettra peut-être de trouver des modalités et des sources de financement plus convenables. D'autres grandes entreprises se sont déclarées « intéressées » par le nouveau système, mais tout dépendra de la disposition des salariés âgés à accepter une diminution de leurs revenus de 30 %. Si cette acceptation fait défaut, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein aura comme effet de figer la situation de l'emploi et de ralentir le renouvellement des générations à l'intérieur des entreprises.

Udo REHFELDT, Emmanuel REYNAUD

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine, Die Zeit, Das Parlament, IG Metall direct, Financial Times.

Espagne

Le 6ème congrès des Commissions Ouvrières

Le 6ème Congrès des Commissions Ouvrières (CCOO) s'est tenu à Madrid du 17 au 20 janvier dernier. Le secrétaire général sortant, Antonio Gutiérrez, a été réélu pour son troisième et dernier mandat (1). En rassemblant 66 % des votes sur son nom – le reste des voix se sont portées sur le leader du courant critique, Agustín Moreno – il sort renforcé de ce congrès et disposera des moyens d'achever l'évolution de son organisation vers un syndicalisme plus pragmatique. Un retour sur les conditions originales de la naissance des CCOO permet d'apprécier la nature de cette évolution.

Contrairement à l'UGT (socialiste) et à la CNT (anarchiste), qui naissent en même temps que le mouvement ouvrier espagnol à la fin du 19ème siècle et qui plongent dans la clandestinité ou l'exil dès la prise du pouvoir par Franco en 1936, les Commissions Ouvrières apparaissent de manière spontanée au début des années 60 au moment où les luttes sociales reprennent malgré la dictature. Elles se constituent sur la base des comités élus par les assemblées de travailleurs lors des nombreux conflits qui émaillent cette période et sont la première forme d'opposition ouverte au franquisme (2). Deux forces militantes s'y engagent : les communistes et la gauche catholique ; ces derniers quitteront rapidement les Commissions en raison de la trop grande influence des communistes et se retrouveront dans le syndicat catholique l'USO. A partir de 1965, les CCOO se dotent d'instruments organisationnels de coordination pour assurer une certaine permanence en dehors des périodes de conflits mais, afin de continuer d'agir dans les structures syndicales corporatistes (3), elles demeurent un « mouvement » défini comme recouvrant « *les formes non organisées et non permanentes de la classe ouvrière – assemblées, délégués, comités, commissions...* » (4). A la mort de Franco, en 1975, les Commissions se trouvent face aux nouvelles conditions d'exercice de l'activité syndicale mais aussi au retour de l'UGT sur le devant de la scène. La direction met en place une organisation syndicale plus structurée mais toujours fondée sur une démocratie « assembléaire » qui s'oppose à un syndicalisme dit traditionnel avec ses adhérents et ses permanents. Le niveau confédéral restera longtemps peu développé et l'organisation interne très peu centralisée avec des fédérations de branches faibles. De fait essentiellement animées par des militants communistes, durant les dix premières années de la transition démocratique, les CCOO s'opposent fermement à la politique gouvernementale et, contrairement à l'UGT qui s'engage dans une stratégie de pactes sociaux avec le pouvoir, elles s'appuient sur la mobilisation des travailleurs. A partir de 1987, les deux syndicats, qui font désormais sensiblement jeu égal, se rapprochent et optent pour une ligne d'unité syndicale qui s'est maintenue depuis. Malgré une forte institutionnalisation du syndicat au cours des années 80, la tradition historique des CCOO qui privilégie le mouvement contre les appareils syndicaux reste vivace. Le dernier congrès en est un exemple puisque l'un des axes de critique du courant de Moreno a été de reprocher à la majorité de vouloir rompre avec cette tradition. Ce qui est en partie vrai.

(1) Ce sont les statuts qui fixent cette limite de trois mandats.

(2) Georges Coufignal (1981), « Les syndicats espagnols : priorité au politique » in *les Syndicats européens et la crise*, PUG, Grenoble.

(3) Malgré les affirmations polémiques de l'UGT, qui maintiendra jusqu'au bout son choix de boycott des structures officielles, le combat pour la chute du régime est clairement affirmé. Ainsi, la première assemblée nationale des Commissions Ouvrières qui se tient à Madrid en juin 1967 lance un « appel à l'unité en vue de renforcer la lutte pour la démocratie... ». Les nombreux séjours en prison des leaders et des militants les plus actifs l'attestent également.

(4) C'est ainsi que Nicolàs Sartorius, un des fondateurs des CCOO, définit cette période (cité par G. Coufignal).

Un congrès où deux courants se sont ouvertement opposés

Il est dans la tradition des Commissions de voir plusieurs textes alternatifs s'opposer à l'occasion des congrès, mais la période préparatoire du 6ème congrès a frappé par la virulence de la bataille opposant les deux courants, bataille qui a pris souvent l'aspect d'une lutte fratricide. La tonalité polémique des débats a été en grande partie attisée par la personnalité du leader du courant critique, Agustín Moreno, responsable de l'action syndicale dans la direction sortante, qui n'a pas ménagé les attaques personnelles contre Gutiérrez. Les deux hommes s'opposent en fait depuis 1987, date à laquelle Marcelino Camacho – ancien combattant de la guerre civile puis fondateur des CCOO qu'il a dirigées depuis le début de la transition – a choisi Gutiérrez pour lui succéder au poste de secrétaire général. Plusieurs fractions (1) se manifestent dans la préparation de ce 4ème congrès mais qui se fondent dans une majorité d'alliance permettant l'élection d'une direction pluraliste. Au 5ème congrès de 1991, la situation s'est tendue et deux courants se sont cristallisés avec à leur tête Gutiérrez et Moreno. Entre-temps, les leaders des principaux groupes ont suivi des trajectoires divergentes : Gutiérrez, au côté de Sartorius, a plaidé sans convaincre la dissolution du PCE et la conversion de la Izquierda Unida (2) en parti politique ; Julián Ariza, autre leader historique des CCOO qui soutient Guttiérrez, fait le choix de rejoindre l'aile gauche du PSOE où sa tendance s'oppose à la politique « néolibérale » du gouvernement ; tandis que Moreno et Camacho restent au PCE. Pourtant, en 1991, une synthèse est encore trouvée : les minoritaires participent à l'exécutif du syndicat et Camacho devient président, fonction créée spécialement pour lui.

La synthèse n'a plus été possible au dernier congrès où les affrontements se sont systématisés entre les deux courants. Les accusations de « felipistes » (3) ou de « sociaux-démocrates de droite » proférées par le courant critique à l'encontre de la majorité de la direction relèvent de la polémique. En revanche, l'orientation défendue désormais par la majorité correspond bien à une conception du syndicalisme plus pragmatique et moins politique où prévaut la recherche de l'amélioration du rapport salarial au travers de la concertation avec le patronat.

Des modèles syndicaux alternatifs ?

C'est ainsi que le courant critique qualifie les différentes positions. Pourtant, il s'est contenté de présenter des amendements au rapport de la direction, ce qui laissait la porte ouverte à une éventuelle synthèse. Dans les textes, l'irréductibilité des propositions syndicales défendues ne semble pas si évidente. Ainsi, sur le partage du travail, reconnu par les deux courants comme une nécessité de la lutte contre le chômage, le courant critique insiste sur le maintien du salaire en cas de réduction du temps de travail. Les rôles respectifs du comité d'entreprise et de la section syndicale sont aussi l'objet de débats : la majorité s'appuie sur le syndicat comme colonne vertébrale de l'action en entreprise pendant que les autres privilégient la représentation des salariés dans les comités d'entreprise car plus proche de la tradition « assembléaire ». Dans le même ordre d'idée, le courant de Moreno propose d'introduire dans les statuts du syndicat la possibilité d'un référendum interne sur les questions décisives pour les travailleurs. Les positions sur l'Europe montrent bien qu'une synthèse est restée possible jusqu'au dernier moment entre les deux courants. Initialement, le rapport soumis à la discussion affirmait comme une réalité incontournable l'intégration européenne et la marche vers la monnaie unique. La révision du traité de l'Union européenne, prévue en 1996, n'était présentée que comme l'occasion de renforcer la dimension sociale de la construction européenne. Le texte ajoutait une référence floue à un référendum de ratification du traité révisé. Les amendements du courant critique sont partis d'une position plus radicale de rejet du projet néolibéral contenu dans le traité de Maastricht. Pour eux, la révision du traité doit permettre d'imposer le taux de chômage comme un critère supplémentaire de convergence ainsi que des droits sociaux minimaux. Dans son discours d'ouverture du 6ème congrès, Gutiérrez a présenté une version plus

(1) Au sortir du franquisme, le PCE dirigé par Santiago Carrillo, est l'un des partis dits eurocommunistes. Mais dès 1981, un tournant est pris vers le retour à une orientation plus prosoviètique. A partir de 1982, avec le retrait de Carrillo ce parti sera miné par l'affrontement de nombreuses fractions et par plusieurs scissions. Carrillo sera exclu en 1985.

(2) Créée à l'initiative du PCE avant les élections législatives de 1986 comme front électoral des organisations s'opposant à la politique du gouvernement socialiste, l'IU s'est maintenu depuis. Le PCE en est l'élément central et c'est son secrétaire général, Julio Anguita, qui est coordonnateur d'IU depuis 1989.

(3) Du prénom du chef du gouvernement et du PSOE Felipe Gonzàlez.

proche des positions critiques en liant plus clairement l'acceptation du traité révisé par référendum à l'intégration de droits sociaux et de prestations sociales minimaux s'imposant à tous les pays de l'Union. Cette synthèse a été votée à l'unanimité par le congrès.

Mais la bataille entre courants n'est pas qu'un affrontement de personnes. Les deux documents donnent des conceptions effectivement différentes de la stratégie et du positionnement de l'organisation dans les années à venir. La majorité de la direction sortante a en effet tiré les leçons de la mobilisation contre la réforme du marché du travail (1) et du demi échec de la grève du 27 janvier 1994 : cette mobilisation a montré que l'affrontement central et global avec le gouvernement ne permettait plus de s'opposer aux réformes néolibérales. Il lui a semblé alors plus fructueux pour les salariés de chercher à pallier les effets de la déréglulation au travers de la négociation directe avec le patronat et donc en trouvant un nouvel équilibre entre négociation et mobilisation. Les propos de Julián Ariza (responsable du secteur des études) sont en ce sens très clairs : *« la régulation des relations de travail n'est plus remise aux institutions politiques, à la voie normative. Il s'agit d'un autre syndicalisme qui cherche par dessus tout la régulation contractuelle et qui n'attend pas de l'Etat ou du pouvoir politique qu'ils résolvent tous les problèmes. C'est le syndicat lui-même qui doit générer les forces et les adhérents suffisants pour obtenir des accords, signer des conventions et résoudre les problèmes des travailleurs »* (cité par *El Pais*). Le courant critique, à juste titre, y voit une rupture avec le modèle de syndicalisme entendu comme mouvement socio-politique défendu au début de la transition. Son analyse part de l'affirmation que *« la réforme légale de la « contre-réforme » du marché du travail est un objectif indéfectible des* CCOO *»* (extrait du document d'amendements). Après avoir reproché à la majorité de la direction de ne pas avoir su gérer l'après-grève du 27 janvier en appelant à plus de mobilisation, il dénonce son excès de réalisme et sa supposée résignation face à la politique néolibérale du gouvernement.

Le positionnement de Moreno par rapport au politique en découle logiquement. Les CCOO doivent rechercher des alliances plus larges que le front syndical avec l'UGT. Il existe des « zones d'intersection » dans les stratégies des syndicats, des partis politiques de gauche et des organisations socio-politiques qui défendent les droits sociaux. Le syndicat doit avoir une politique d'alliance avec ces acteurs pour faire front contre le néolibéralisme. Cette conception rejoint celle d'IU qui a lancé, en septembre dernier, une campagne de mobilisation centrale contre la politique du gouvernement au travers de « plates-formes civiques ». Moreno reproche à la majorité de ne pas avoir soutenu ces plates-formes et y voit la preuve de son manque de détermination à s'opposer au PSOE (2). Ce refus de la majorité s'appuie sur la volonté de ne pas se positionner sur le terrain politique, notamment dans la campagne électorale.

Un congrès moins tendu que les débats préparatoires

A l'issue du 6ème congrès, on peut dire que Gutiérrez et le courant majoritaire ont habilement remporté une victoire en poussant leurs opposants à se compter sur une ligne contestataire (3). Or, la direction sortante pouvait s'appuyer sur des résultats positifs. D'une part, les résultats officiels des élections syndicales, qui se déroulent depuis 18 mois, donnent la première place aux CCOO, position que l'UGT occupait depuis 13 ans. L'écart est de presque 3 points en faveur des Commissions (37,8 % contre 34,9 % des représentants élus). Le syndicat a également amélioré son score par rapport aux dernières élections de 1990 où il avait obtenu 37 % des délégués contre 42 % à l'UGT. D'autre part, le nombre de cotisants n'a cessé de croître depuis le dernier congrès : selon la direction, avec plus de 650 000 adhérents, le taux de syndicalisation est passé de 6,1 % en 1991 à 7,5 % en 1994, ce que confirme l'augmentation de ce taux observé pour les deux principaux syndicats. Les CCOO ont surtout amélioré leur implantation dans le secteur des services.

Les congrès fédéraux et régionaux qui se sont déroulés à l'automne 1995 ont élu environ 65 % de délégués favorables à la direction sortante et 35 % au

(1) *Cf.* « Espagne : pacte échoué, concertation sociale en panne ? », *Chronique internationale*, n°30, sept. 1994.

(2) Ce reproche ne peut être fait au courant communiste qui dirige IU puisque cette organisation n'a pas hésité à mettre sur un pied d'égalité le PSOE et la droite allant même, au niveau régional, jusqu'à s'allier avec cette dernière pour contrer le PSOE. Cette orientation, très « bonnet blanc, blanc bonnet » est controversée au sein d'IU.

(3) Gutiérrez a d'entrée de jeu affiché sa volonté de ne pas réitérer les synthèses des précédents congrès en déclarant : *« Celui qui gagnera le 6ème congrès dirigera la centrale pour les quatre prochaines années. »*

courant critique. Les principales fédérations soutenant Gutiérrez sont celles de la métallurgie et des mines (75 % des votes), des transports, des banques, de l'alimentation et de la chimie ; Moreno, quant à lui, pouvait compter sur les délégations de l'énergie, des retraités et des activités diverses. Au niveau régional, la Castille-León et le Pays basque ont très largement voté Gutiérrez au contraire des Asturies, des Baléares et de la Murcie. Le courant critique a presque fait jeu égal avec la majorité en Catalogne (46 % des votes) et en Andalousie (43,5 %).

Plus que sur les positions défendues par les uns et les autres, l'affrontement s'est mené, pendant les quatre journées de débats, autour de l'éviction de Camacho de la présidence. Symbole de la résistance contre le franquisme, le vieux dirigeant communiste jouissait encore d'une forte popularité. Malgré cela, et certainement du fait de son choix de sortir de la neutralité que supposait sa place de président en soutenant ouvertement Moreno, les congressistes, à 58 %, ont voté contre sa réélection à la présidence. Celle-ci reste donc vacante.

Pour le reste, le congrès a été sans surprise : les votes ont reflété le rapport de force initial et aucun des amendements présentés par le courant critique n'a été intégré, si l'on excepte la position de synthèse sur l'Europe. La commission exécutive nouvellement élue reste pluraliste (13 officiels et 7 critiques) mais la gestion de l'organisation ne le sera plus : les dirigeants critiques participeront à la CE mais n'auront plus de responsabilités ni d'attribution de tâches.

La relégation de l'opposition ainsi que l'intensité des tensions internes risquent de laisser des séquelles dans l'organisation.

Un syndicat indépendant et autonome

Le congrès marque en effet la conclusion d'un profond mouvement de rénovation du syndicat à deux niveaux : d'une part, le renforcement de l'indépendance du syndicat par rapport aux partis politiques et, d'autre part, une plus grande autonomie par rapport à l'Etat.

Le congrès a été présenté par les commentateurs espagnols et étrangers comme le congrès de la rupture avec le PCE. Il est vrai que ce parti, dont les tendances orthodoxes se sont renforcées, a mené une tentative de déstabilisation de Gutiérrez. Son dernier congrès, qui s'est tenu en décembre dernier, pendant la préparation du congrès des CCOO, est revenu à un *« droit d'hégémonie »* sur les organisations où ils s'investissent. L'affrontement verbal a connu son paroxysme à l'occasion de ce congrès où Julio Anguita a déclaré à la tribune : *« Quel est le drame du syndicalisme européen ? Il a renoncé à défendre un modèle alternatif de société. Il a assumé la défaite. Les Commissions Ouvrières défendent les valeurs de la défaite. »* Antonio Gutiérrez a répondu pendant le congrès même, dans une conférence de presse : *« Assez d'ingérence. »* Mais il faut aller au-delà de la théatralisation des événements et moduler l'importance de cette tentative de reprise en main pour au moins deux raisons. La première est que l'indépendance des Commissions par rapport au PCE existe déjà du fait même de la faiblesse et de l'éclatement du mouvement communiste espagnol. Le type de relation que le PCE entretient avec les CCOO depuis 1975 n'a que peu à voir avec les relations traditionnelles de « courroies de transmission ». La deuxième est que, si pour la première fois la direction du PCE a soutenu les « perdants » dans les CCOO, elle s'est vite ressaisie. Ainsi, IU s'est félicitée de la signature de l'accord interprofessionnel sur la médiation dans les conflits du travail alors que Moreno la dénonçait. Malgré tout, la réélection de Gutiérrez consolide la distance avec le PCE qui trouve son pendant dans la distance prise par l'UGT, depuis 1988, avec le PSOE.

En définitive, l'élément le plus fondamental de ce congrès réside dans la plus grande autonomie donnée à la sphère des relations professionnelles par la nouvelle stratégie pragmatique des CCOO. L'omniprésence de l'Etat était un des traits marquants de la transition démocratique. Cette période est révolue, aussi bien pour les CCOO que l'UGT, qui privilégient toutes deux la relance de la négociation collective avec le patronat. La victoire relative remportée le 3 mars par le Parti Populaire (droite) ne devrait pas remettre en cause cette stratégie.

Catherine VINCENT

Source : *El Pais*.

Mexique

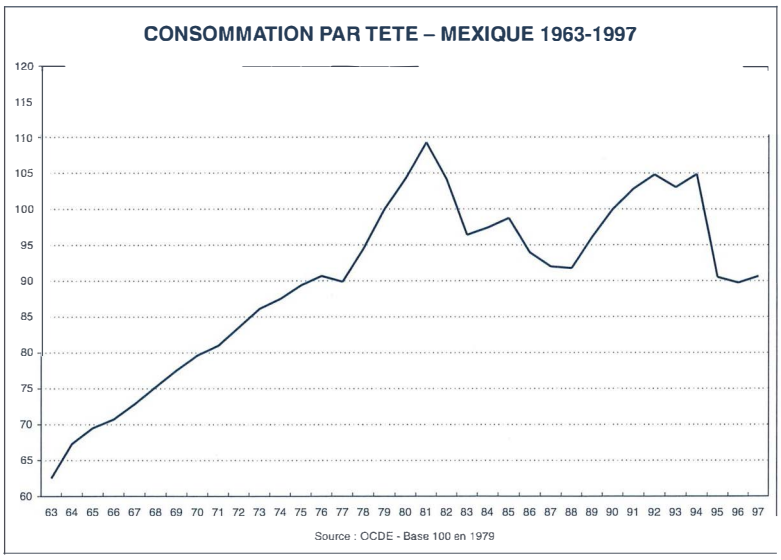
Après la saignée

La crise monétaire mexicaine est venue mettre fin aux espoirs créés par l'Alena d'un retour à une croissance soutenue. La politique d'ouverture menée depuis la moitié des années 80 a entraîné un creusement du déficit commercial tel que les entrées de capitaux ne pouvaient plus le compenser. Le taux de change, maintenu depuis plusieurs années à un niveau artificiellement élevé, n'a pas résisté à cette pression et le peso a été brutalement dévalué en décembre 1994, environ de moitié. Un peu plus d'un an après, il est intéressant de voir où en est la situation économique et sociale.

Un ajustement peu structurel

Après avoir appliqué consciencieusement les préceptes de l'ajustement structurel, et avoir pour cela été montré en exemple par l'OCDE et la Banque Mondiale, le Mexique a dû engager une politique d'« ajustement conjoncturel » fondée sur un recul brutal de l'activité, tandis qu'un effort considérable consenti à l'initiative des Etats-Unis (40 milliards de dollars d'ouverture de lignes de crédits) lui permettait de faire face à ses échéances financières à court terme.

Les données les plus récentes permettent de tirer un premier bilan de l'année 1995. Le recul du PIB est évalué à 6 %, ce qui est sans précédent. Le recul n'avait été que de 4,3 % en 1983 au lendemain de la crise financière de 1982, et de 3,8 % en 1986, année du « contre-choc » pétrolier. La consommation par tête est retombée au niveau atteint en 1977, juste avant le boom pétrolier (voir graphique). La phase de croissance enregistrée entre 1988 et 1993, que l'on peut imputer à l'ouverture commerciale, a ainsi été effacée en une seule année. Le Mexique avait, entre 1940 et 1970, enregistré une forte croissance qui avait conduit à parler de « miracle ». Sur la période 1963-1976 qui se termine par l'épuisement de ce modèle, la consommation par tête a progressé de 2,9 % l'an. Ce modèle dit « de substitution d'importations » est aujourd'hui présenté comme chargé de tous les maux protectionnistes. Mais ni le boom pétrolier, ni le cycle de l'ouverture commerciale (1988-1994) n'ont permis de décoller durablement du niveau de vie atteint en 1977, malgré un ralentissement de la croissance démographique de 3 % dans les années 60 à un peu moins de 2 % aujourd'hui. Les vingt années 1977-1997 (on accepte ici les prévisions de l'OCDE pour les deux années à venir) se traduisent par un bilan simple à dresser : le niveau de vie par tête n'a tout simplement pas varié. Le modèle des années 60 n'est sans doute pas reproductible aujourd'hui, mais il donnait après tout de meilleurs résultats que la stricte application des préceptes néolibéraux.



Ce recul de l'activité globale de 6 % recouvre un mouvement de ciseau très brutal entre la demande intérieure, qui chute de 16 %, et les exportations qui font un bond en avant de 25 %. La balance des opérations

courantes sera donc presque équilibrée en 1995, après un déficit abyssal de 28 milliards de dollars, équivalant à 7,8 % du PIB en 1994. Ce rétablissement spectaculaire illustre la très forte sensibilité du solde commercial au taux de change et au différentiel de conjoncture. Le ralentissement de la demande intérieure conduit à un recul prononcé des importations qui baissent en un an de 26 %. Les capacités productives rendues disponibles peuvent alors être consacrées à un effort supplémentaire d'exportations, cet effet étant spécialement marqué dans les biens intermédiaires (verre, acier, ciment). Ce double mouvement est évidemment accentué par les effets d'une dévaluation massive, mais où jouent également les effets de prix relatifs et des comportements de marge asymétriques. Les exportateurs ont en effet gonflé leurs marges, puisque les prix en dollars ont baissé de seulement 15 % ; il s'agit en grande partie de firmes multinationales qui règlent leurs flux internes en fonction des coûts relatifs. Les importateurs ont vu au contraire leurs marges se réduire. Si l'on raisonne en flux de devises, le rétablissement de la balance courante est pour l'essentiel le résultat du recul de la facture des importations (-24 milliards de dollars) beaucoup plus que de la progression des exportations (+3 milliards de dollars). Cela illustre rétrospectivement le fait que le déséquilibre n'était pas seulement le fait d'un réglage inadéquat du taux de change mais aussi d'un « contenu en importations » de la croissance trop élevé.

Le marché intérieur est dévasté : l'investissement recule de 26 % en 1995, la consommation publique de 8 %, et la consommation privée de 12 %. Ce dernier chiffre doit lui-même recouvrir de très grandes disparités, dans la mesure où les données gouvernementales évaluent à 19,8 % la progression du salaire nominal de décembre 1994 à décembre 1995, pour une inflation de 51,4 % sur la même période. Le pouvoir d'achat du salaire subit donc un recul supérieur à 20 % en douze mois.

L'emploi a évidemment souffert de cette conjoncture désastreuse. Le nombre de chômeurs a augmenté de deux millions alors que le Mexique devrait créer chaque année un million d'emplois pour accueillir les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Le taux de chômage officiel a pratiquement doublé à la suite de ces licenciements massifs, qui ont particulièrement frappé certaines branches. L'industrie automobile a ainsi vu son marché intérieur passer de 630 000 véhicules en 1994 à 250 000 en 1995, et elle a perdu 10 % de ses effectifs.

Encore un pacte social...

Dernier d'une longue liste, un nouveau pacte a été conclu le 28 octobre 1995 entre le gouvernement, la Banque centrale, les syndicats, les organisations rurales et les fédérations patronales. La politique qu'entend mettre en oeuvre cette « alliance pour la reprise économique » est sans surprise. Elle prévoit le retour à un simple équilibre budgétaire, après un excédent d'environ 1 % du PIB enregistré en 1995. Les dépenses courantes continueront néanmoins à baisser (de 4,75 % en termes réels), mais ce devrait être au profit d'investissements publics qu'une politique résolue de privatisations et d'assainissement budgétaire avait eu pour effet de laisser à l'abandon depuis plusieurs années. On allège la charge fiscale des entreprises, et l'on exonère les plus petites. Il s'agit en principe de relancer l'emploi, en pratique d'aider les entreprises à reconstituer leurs marges ou à faire face à des charges financières considérablement accrues par la hausse des taux d'intérêt (les taux de référence atteignent près de 60 % pour une inflation de l'ordre de 30 %).

Des hausses de prix des programmes publics sont prévues ainsi qu'un ajustement du salaire minimum de 10 % en décembre 1995, puis de 10 % en avril 1996. Cela ne devrait pas permettre de rattraper la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation. Si le pacte prévoit un glissement des prix de 20 %, la prévision de l'OCDE est en effet déjà à 28 %. Par ailleurs, les variations du salaire minimum ne se retrouveront pas forcément sur l'ensemble des salaires qui seront « librement fixés » comme le dit l'OCDE. Parmi les autres sources de financement, il faut signaler la privatisation attendue de secteurs de l'industrie pétrochimique, des installations portuaires et des chemins de fer. Diverses mesures de toilettage constitutionnel rendent dorénavant possible l'entrée des capitaux étrangers dans ces secteurs. Si on se rappelle que les recettes tirées du pétrole brut servent déjà de gage aux prêts reçus de la communauté financière internationale, on constate que c'est l'ensemble de la filière pétrolière qui passe peu à peu sous contrôle étranger.

Dans le même registre libéral, les projets de réforme des systèmes de santé et de retraites, un temps ajournés en raison, dit-on, de leur ressemblance avec le plan Juppé en France, ont finalement été votés en décembre dernier. Le parallèle n'est pas absurde, dans la mesure où les considérants (équilibre financier et démographie) sont comparables, de même que les évolutions suivies. Ainsi, en 1990, la cotisation-vieillesse à l'IMSS (Sécurité sociale) avait été portée à

8,3 %. Puis, en 1992, avait été créé le SAR (Système d'Epargne-Retraite) qui instituait des fonds de pension individuels. La nouvelle réforme constitue le point d'aboutissement de ces évolutions en transformant l'ensemble des cotisations en versements obligatoires à des fonds individuels d'épargne-retraite. Les futurs retraités auront le choix du gestionnaire de leur fonds, et disposeront de la possibilité d'effectuer des versements au-delà du minimum légal. Cela sera bien utile à ceux qui souhaiteraient obtenir un niveau de revenu décent. Actuellement, un salarié gagnant un salaire minimum, recevra au bout de 40 années de cotisation, une pension égale à un demi-salaire minimum. Si son salaire atteint trois fois le salaire minimum, sa pension sera d'un niveau équivalent à un salaire minimum, très éloigné du minimum vital.

La crise toujours

Mais il n'est même pas certain que ces efforts demandés aux salariés et ces sacrifices imposés aux plus démunis suffisent à assurer un retour à une croissance modérée, dans la mesure où subsistent d'importants facteurs de crise. En premier lieu, l'équilibre monétaire demeure instable. Après s'être stabilisé aux alentours de 6 pesos pour un dollar, le taux de change s'est de nouveau dégradé au cours du dernier trimestre de 1996, et il oscille actuellement entre 7,5 et 8 pesos pour un dollar. Il s'agit donc d'une dévaluation supplémentaire, de l'ordre de 22 %, dont on voit mal comment elle ne va pas relancer l'inflation et la hausse des taux d'intérêt. Il ne faut pas oublier par ailleurs que cette perte de substance de la monnaie alourdit mécaniquement le fardeau réel d'une dette libellée en dollars. En juin 1995, elle atteint 154 milliards de dollars, dont 41 portés par le secteur privé. A l'intérieur de la dette publique, 18 milliards correspondent à des lignes de crédit ouvertes au titre du Fonds de stabilisation, et 7 milliards aux *Tesobonos* (bons du Trésor).

A ces éléments d'instabilité économique, s'ajoutent les multiples ingrédients d'une crise politique majeure. Les succès politiques remportés par le mouvement zapatiste expriment la perte de légitimité d'un régime qui est apparu miné par des affaires de corruption et le gangstérisme politique. Incapable de mener à bien la modernisation d'un système de parti quasi-unique qui se survit à lui-même, le gouvernement en est réduit à s'appuyer sur les relais traditionnels qu'il peut trouver dans une bureaucratie syndicale intégrée à l'appareil du parti d'Etat. Plus fondamentalement encore, on peut dire qu'il ne dispose plus de projet. Les espoirs fondés sur la signature de l'Alena se sont en effet transformés en catastrophe économique et sociale, et le gouvernement aura du mal à définir les modalités d'un redémarrage après la saignée. Il ne peut pas proposer de revenir purement et simplement à un modèle néolibéral qui a montré ses incohérences internes, et ne peut mettre en avant une logique de rechange. On ne peut, semble-t-il, compter éternellement sur la seule croissance des exportations, elle même appuyée sur une quasi-stagnation du marché intérieur. On peut difficilement tirer une quelconque légitimité d'une perspective d'austérité maintenue indéfiniment, afin de payer les fruits amers du jusqu'auboutisme néolibéral.

Michel HUSSON

Sources :

Banamex, Comercio exterior, *The Economist,* OCDE.

IRES

Index par pays – année 1995

ALLEMAGNE

Un compromis salarial presque ordinaire
n°33 – pp. 18-22

- *Débats sur la troisième étape de la réforme de l'assurance-maladie*
n°34 – pp. 8-10
- *Conflictualité contenue, maîtrisée, efficace ?*
n°36 – pp. 21-26
- *Le deuxième accord Volkswagen sur l'emploi*
n°37 – pp. 27-29

. AUTRICHE

- *Accord gouvernemental sur un plan d'austérité*
n° 32 – pp. 3-5

. BELGIQUE

- *Négociation renouée, conflictualité reprise*
n°32 – pp. 6-9
- *Négociation sociale et rééquilibrage politique*
n°34 – pp. 16-20
- *Des conflits pour un compromis nouveau*
n°36 – pp. 7-14

. EGYPTE

- *Syndicalisme, corporatisme et islamisme en Egypte*
n°34 – pp. 29-33

. ESPAGNE

- *Elections syndicales : maintien de la position dominante de l'UGT et des CCOO*
n°35 – pp. 20-22

ETATS-UNIS

- *La fiscalité à la rescousse des bas salaires*
n°32 – pp. 13-16
- *Un nouveau système de relations professionnelles en gestation ?*
n°33 – pp. 26-30
- *Après l'échec de la réforme fédérale de l'assurance médicale*
n°34 – pp. 3-8
- *Dynamique de l'emploi et flexibilité du marché du travail américain*
n°35 – pp. 3-8
- *Léger regain de conflictualité en 1994*
n°36 – pp. 37-43

. EUROPE

- *Adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens*
n°32 – pp. 30-35
- *La participation directe, avenir ou illusion ?*
n°33 – pp. 6-10
- *La création du « Centre européen des relations industrielles », une étape dans le dialogue social européen*
n°37 – pp. 30-32

INTERNATIONAL

- *La clause sociale dans les accords commerciaux internationaux*
n°37 pp. – 32-35

ITALIE

- *Compromis provisoire sur la réforme des retraites*
n° 32 – pp.17-18
- *Fronde au sein du groupe Fiat*
n°32 – pp. 19-22
- *Accords de branche 1994 : le souffle de la coopération*
n°32 – pp. 23-29
- *La question de la représentation syndicale réémerge*
n°34 – pp. 21-25
- *Réforme des retraites : des mouvements de grève au projet de loi négocié*
n°35 – pp. 8-14
- *Défaite du syndicalisme confédéral aux référendums du 11 juin*
n°35 – pp. 14-17
- *Fin provisoire du conflit salarial*
n°36 – pp. 26-30
- *Réforme des retraites : une transformation fondamentale du système*
n°37 – pp. 14-20

MEXIQUE

- *L'éclatement du « pacte social »*
n°34 – pp. 25-29

. PAYS-BAS

- *Réduction de la durée du travail : retour au premier plan des négociations sociales*
n°33 – pp. 10-17
- *Négociations 1995 : les difficultés de la sortie de crise*
n°34 – pp. 10-16
- *Regain et combativité mais conflits défensifs*
n°36 – pp. 15-20
- *Les négociations sociales de 1996 s'annoncent complexes*
n°37 – pp. 21-26

. PAYS DE L'OCDE

- *Le passage de l'école à la vie active*
n°33 – pp. 3-6

QUEBEC

- *Une législation sur les « contrats sociaux »*
n°32 – pp. 10-12

ROYAUME-UNI

- *Privatisations et accroissement des inégalités*
n°33 – pp. 23-26
- *L'évolution du taux de syndicalisation*
n°35 – pp. 17-19
- *Conflictualité : un affaiblissement structurel ?*
n°36 – pp. 30-36
- *Congrès du TUC : annuel et inhabituel*
n°37 – pp. 3-7

SUEDE

- *La santé en débats*
n°37 – pp. 8-13