IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N°40 – Mai 1996

3 **Allemagne**
La fin du pacte pour l'emploi ?
Udo REHFELDT

7 **Belgique**
Du pacte pour l'emploi à un accord national avorté
Christian DUFOUR

11 **Pays-Bas**
Compromis sur la flexibilité de l'emploi et la protection des salariés
Marie WIERINK

15 **Italie**
Rapports Nord-Sud et conventions collectives nationales
Alexandre BILOUS

18 **Europe**
La Confédération Européenne des Syndicats et la révision des Traités européens
Maurice BRAUD

23 **Etats-Unis**
Les pauvres sur le marché du travail
Laurence LIZÉ

28 **Etats-Unis**
Quelle politique pour les travailleurs pauvres ?
Lucy apROBERTS

33 **Argentine**
Les syndicats entre concertation centralisée et stratégies de flexibilisation la controverse sur l'accord FIAT
Miguel ZANABRIA

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), Alexandre BILOUS (Italie), 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 LOUYOT SA, PARIS 12e
Dépôt légal : mai 1996 - N° 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

La fin du pacte pour l'emploi ?

Seulement trois mois après l'accord tripartite du 23 janvier appelé « pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité » (1), la concertation entre le gouvernement allemand et les organisations patronales et syndicales a subi un échec retentissant. En effet, à l'issue du « sommet » du 23 avril, organisé par le chancelier fédéral selon un rituel rodé depuis maintenant deux ans, les organisations syndicales ont suspendu toute participation syndicale à de telles rencontres et menacé d'appeler les salariés à la grève pour rejeter les coupes dans les acquis sociaux annoncées par le gouvernement fédéral.

Cette rupture ne signifie pas encore la fin de la recherche d'un « pacte pour l'emploi » tel qu'il a été proposé par le président de l'IG Metall en novembre 1995. En effet, l'IG Metall et une série d'autres syndicats ont d'ores et déjà signé des conventions de branche qui s'inspirent de ce modèle (modération salariale en échange de mesures pour l'emploi) et l'IG Metall continue à négocier, au niveau régional, un accord avec la Fédération patronale de la métallurgie sur la limitation des heures supplémentaires. Mais l'échec du sommet tripartite et la mobilisation syndicale contre le plan d'austérité du gouvernement traduisent la dégradation du climat social et politique.

Le sommet tripartite échoue sur la question des indemnités d'arrêt-maladie

Déjà dans les semaines qui ont précédé le sommet d'avril, on a pu observer un durcissement des revendications patronales et une intransigeance inhabituelle du gouvernement qui refusait toute modification de ses projets de réduction des dépenses. Cette attitude contrastait clairement avec la propension au compromis qui avait rendu possible l'adoption du « pacte » du 23 janvier et l'accord tripartite sur les préretraites du 12 février 1996. On sait que les syndicats devaient alors surtout au ministre du Travail chrétien-démocrate Norbert Blüm d'avoir fait barrage à des revendications plus extrémistes de la part de ses collègues libéraux. Le parti libéral semblait alors en perte de vitesse et même menacé de disparaître de la scène politique allemande. A la grande surprise de tous, il rebondissait ensuite lors des élections régionales du 24 mars et fortifiait ainsi sa position à l'intérieur de la coalition chrétienne-libérale au pouvoir à Bonn depuis treize ans. Depuis, les éléments les plus néolibéraux à l'intérieur des organisations patronales et du gouvernement ont retrouvé une ardeur nouvelle pour réclamer des coupes dans les budgets sociaux et dans la législation du travail. Maintenant, le chancelier ne

(1) *Cf.* U. Rehfeldt, « Allemagne : Vers un pacte pour l'emploi (suite) », *Chronique internationale* n°39, mars 1996.

soutient plus son ministre du Travail dans sa résistance passive et l'oblige à endosser la responsabilité d'une politique d'austérité sans concessions.

La goutte d'eau qui fait déborder le vase, lors du sommet du 23 mars, concerne la question des indemnités d'arrêt-maladie. Depuis longtemps, le patronat allemand se plaint d'un taux d'absentéisme qui est l'un des plus élevés en Europe, après les Pays-Bas. Or, selon une loi votée en 1969, au moment de la grande coalition chrétienne-sociale, les entreprises sont obligées d'indemniser un salarié en arrêt de maladie à hauteur de 100 % de son salaire brut. La lutte contre l'absentéisme et l'abaissement du taux d'indemnisation avaient déjà été portés sur la table de la négociation au moment du sommet de janvier. En raison de l'opposition de l'aile sociale du parti chrétien-démocrate contre une réduction drastique des indemnités, le ministre du Travail avait alors proposé de se limiter à exclure les heures supplémentaires du calcul de ces indemnités. Par ailleurs, syndicats et organisations patronales étaient appelés à « étudier, dans des entretiens bilatéraux, les possibilités de réduire l'absentéisme dans les entreprises ». Lors de ces entretiens, les organisations patronales ont fait comprendre qu'elles étaient davantage intéressées à réduire les coûts d'indemnisation qu'à combattre les causes structurelles de l'absentéisme.

Le gouvernement s'est fait alors le porte-parole de ces revendications patronales et a proposé de ramener les indemnités à 80 % du salaire pendant les six premières semaines d'un arrêt-maladie. Même si ce projet n'est pas la seule mesure inacceptable par les syndicats, il constitue néanmoins la cause principale de la rupture du dialogue. Deux facteurs expliquent que l'affrontement se soit concentré sur ce point. D'une part, les syndicats tenaient ici une preuve matérielle d'un véritable complot entre gouvernement et patronat qui avaient visiblement quitté la plate-forme de compromis élaborée en janvier. D'autre part, les indemnités d'arrêt-maladie constituent un enjeu hautement symbolique pour le mouvement syndical. En effet, la loi de 1969 ne faisait qu'améliorer une loi de 1957 qui constituait elle-même la généralisation d'une convention régionale de branche que l'IG Metall avait alors imposée après une grève de quatre mois, la plus longue de son histoire. Son objectif était d'aligner la situation des ouvriers sur celle des employés qui bénéficiaient de telles indemnités d'arrêt maladie depuis les années 30.

Comme des clauses de garantie pour les indemnités d'arrêt-maladie ont été incorporées dans la plupart des conventions collectives de branche, c'est seulement dans un petit nombre de branches (1) que les salariés ne disposent actuellement pas de protection conventionnelle en dehors de la protection légale. Leur nombre correspondrait à 15 % de l'ensemble des salariés selon le DGB et à 20 % selon les employeurs. Le gouvernement fait mine de ne vouloir appliquer la modification de la loi qu'à ces 15 à 20 % non couverts par une convention collective (2). Or, les organisations patronales ont déjà annoncé vouloir aligner les dispositifs conventionnels sur les nouvelles règles légales. Les syndicats y voient une preuve supplémentaire d'un complot entre gouvernement et patronat et dénoncent une ingérence du gouvernement dans la sphère de l'« autonomie collective ». L'IG Metall s'est déclarée prête à utiliser une deuxième fois l'outil de la grève pour défendre l'acquis de la lutte de 1956-57.

Mais les projets patronaux ne seront certainement pas faciles à mettre en œuvre dans un contexte d'affrontement (3). En effet, les clauses litigieuses sur les indemnités d'arrêt-maladie sont incorporées dans des conventions-cadres (« manteaux ») qui ont une durée très longue et ne peuvent pas être résiliées du jour au lendemain, à moins de procéder à une résiliation « extraordinaire » comme le patronat l'avait tenté, il y a trois ans, en Allemagne de l'Est, avec un succès mitigé. En raison de ces difficultés, les organisations patronales attendent maintenant les négociations dans le secteur public pour obtenir un signal clair pour les autres branches. En effet, dans ce secteur, les conventions-cadres (« manteaux ») peuvent être résiliées à tout moment sans préavis et le négociateur en chef de la délégation des employeurs, le

(1) Notamment dans le BTP et une partie de l'artisanat.

(2) Une controverse a été déclenchée par le président de l'Association patronale de l'artisanat qui prétend que la nouvelle loi devrait s'appliquer même aux salariés couverts par une convention collective. Mais une telle conception s'oppose au principe juridique de la norme la plus favorable aux salariés qui est aussi défendu par le ministère du Travail. La seule incertitude concerne les conventions collectives qui font explicitement référence à la loi « dans sa version actuellement en vigueur ». Mais cela ne concerne que moins de 2 % des salariés couverts par une convention collective (essentiellement chez les ouvriers de l'imprimerie et de l'industrie du papier).

(3) Dans un climat de confiance, le patronat aurait pu avoir quelque chance d'aboutir à une modification par la négociation. En effet, une série de syndicats, parmi lesquels l'IG Chemie et l'IG Metall s'étaient montrés disposés à discuter de la question de l'absentéisme et même d'une modification de la base de calcul des indemnités.

ministre fédéral de l'Intérieur, a d'ores et déjà inclus cette question dans son catalogue de revendications pour les négociations en cours sur le renouvellement de la convention salariale.

Les autres mesures controversées

Le deuxième sujet de mécontentement des syndicats concerne le projet du gouvernement de faciliter les licenciements dans les petites entreprises. Actuellement, dans tous les établissements de plus de cinq salariés, les licenciements sont interdits s'ils ne respectent pas des critères sociaux (1). Lors de la réunion du 23 avril, le gouvernement a proposé de porter ce seuil de 5 à 20 salariés (2). Selon les calculs du ministère du Travail, en application de ce nouveau seuil, 28 % des salariés (36 % selon les calculs syndicaux) ne disposeraient pas de garanties légales en cas de licenciement. Le gouvernement prétend ainsi inciter les petites entreprises à des embauches auxquelles elles seraient actuellement réticentes, car leurs possibilités d'adapter les effectifs aux aléas conjoncturels seraient réduites par les seuils légaux.

D'autres mesures annoncées par le gouvernement ont également suscité l'hostilité des syndicats, notamment le projet de reculer l'âge de départ en retraite à 65 ans, qui touchera plus particulièrement les femmes. Ce projet s'insère dans un vaste programme d'économies de l'ordre de 75 milliards de marks (255 milliards de francs). Un tiers de ces économies doit être réalisé dans les budgets des assurances sociales, un tiers dans le budget de l'Etat fédéral et un tiers dans les budgets des Länder. Ces coupes sont justifiées par la nécessité de réduire les déficits publics et de réduire les taux de prélèvement, notamment les coûts salariaux indirects qui pèsent sur les entreprises. Les syndicats ont souscrit à cette nécessité lors du sommet de janvier et ne peuvent donc pas en refuser le principe.

Tout au plus peuvent-ils contester telle ou telle mesure, ou l'opportunité de procéder à des coupes massives dans une période de retournement conjoncturel que ces coupes risqueraient d'aggraver. D'ailleurs, lors d'une conférence de presse, les syndicats du DGB ainsi que le syndicat des employés DAG ont réitéré leur disposition à participer à la mise en œuvre de réformes de l'Etat-Providence destinées à augmenter son efficacité et à diminuer ses coûts, à condition que la répartition des efforts soit équitablement partagée et que les mesures contribuent à la création d'emplois. Mais c'est justement le reproche des syndicats aux projets du gouvernement de ne pas remplir ces critères et d'avoir ainsi nié l'esprit du compromis de décembre. Le recul de l'âge de départ en retraite laisse même craindre une nouvelle raréfaction des emplois disponibles pour les jeunes.

Le plan d'austérité

Les critiques des syndicats se sont répétées lorsque le gouvernement a présenté, deux jours après l'échec du sommet tripartite, un « programme pour la croissance et l'emploi » vite baptisé « paquet d'économies », qui reprend et détaille son projet qui se veut une application de son « programme d'action pour l'investissement et l'emploi » arrêté le 30 janvier et qui était censé traduire le volet d'action gouvernemental contenu dans le « pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité » du 23 janvier.

Dans ce programme figurent notamment les mesures les plus contestées par les syndicats, à savoir la modification des lois sur les licenciements et sur les indemnités d'arrêt-maladie ainsi que l'élévation de l'âge de départ en retraite. D'autres mesures concernent le gel des allocations chômage et de l'aide sociale aux chômeurs en fin de droits, le report d'une augmentation prévue des allocations familiales, la réduction du nombre d'années de formation prises en compte pour le calcul des points de retraite, l'augmentation de la participation des malades à l'achat des médicaments, la diminution de la durée de cures de santé etc.

Ce qui scandalise les syndicats est le fait que les sacrifices demandés ne sont pas équitablement répartis entre catégories sociales. Au contraire, dans le même document, le gouvernement annonce une réforme fiscale qui comporte notamment une diminution des transferts de solidarité en faveur des régions de l'Est, une diminution des impôts de succession et la suppression de l'impôt sur le capital. Certes, une série de mesures est encore suspendue à une élaboration plus précise par des commissions. Or, on sait d'expérience que les mesures qui ne sont pas présentées avant cet été au Parlement ont peu de chances d'être mises en application avant les élections de 1998. Il en résulte donc l'impression « d'un thatchérisme à petits pas » qui essaie d'éviter un affrontement direct avec les syndicats.

(1) Les membres d'un conseil d'entreprise et les femmes enceintes jouissent de garanties supplémentaires.
(2) Dans le projet élaboré par le gouvernement après le sommet, le seuil proposé est ramené à 10 salariés.

Mobilisation syndicale

On peut d'ailleurs se demander si les syndicats sont eux-mêmes en mesure de mobiliser les salariés pour un affrontement direct avec le gouvernement. Pour le moment, la mobilisation syndicale reste encore assez symbolique. Lors des manifestations du 1er mai, le DGB n'a pu mobiliser que quelques dizaines de milliers de manifestants dans les grandes villes d'Allemagne, dont 15 000 à Berlin (1). Ce chiffre est à comparer avec la mobilisation syndicale sur un enjeu sectoriel, à savoir contre le projet gouvernemental d'élargir les heures légales d'ouverture des magasins (2) qui a rassemblé, le 28 avril, 45 000 manifestants à Bonn à l'appel des syndicats des banques et du commerce (HBV), de la restauration (NGG) et des employés (DAG) (3).

L'attitude des salariés face aux projets d'économies dans les budgets sociaux est assez ambivalente. D'un côté, le discours néolibéral sur la réduction des dépenses sociales comme moyen de sauvegarder la compétitivité de l'économie allemande est partagé par un nombre croissant de salariés. D'un autre côté, un sondage récent indique que trois quarts des Allemands rejettent le plan actuel d'austérité du gouvernement.

Les critiques des experts économiques

Pour parachever la confusion, les experts économiques attitrés ont, eux aussi, sévèrement critiqué le plan du gouvernement, mais souvent d'un point de vue diamétralement opposé à celui des syndicats. En effet, aussi bien le « conseil des Cinq sages » (dans un « rapport extraordinaire ») que les six instituts de conjoncture (dans leur « rapport de printemps ») ont reproché aux mesures du gouvernement un manque de pertinence et une trop grande tiédeur dans la réalisation des économies. Tous les experts partagent maintenant le credo néolibéral selon lequel le problème du chômage est d'abord un problème de compétitivité internationale de l'économie allemande provoqué par la globalisation et un niveau de coûts salariaux trop élevé (4). Leur critique du plan gouvernemental porte essentiellement sur deux points. Premièrement, ils reprochent au gouvernement une politique d'annonce et une mise en œuvre de ses projets incohérente et incomplète qui ne fait que désorienter les investisseurs. Une deuxième critique est davantage portée par les instituts de conjoncture qui reprochent au gouvernement de sacrifier les investissements publics et d'aggraver par une politique procyclique de réduction de dépenses les problèmes de chômage, ce qui aura comme effet de perpétuer la diminution des rentrées d'impôts et de cotisations. Aussi bien les cinq sages que les instituts de conjoncture rendent hommage à la modération salariale dont ont fait preuve les syndicats lors de la négociation des dernières conventions collectives. Les instituts de conjoncture observent toutefois que, en raison de l'automatisme de rattrapage salarial programmé pour les régions de l'Est, la nouvelle modération salariale n'est pas suffisante pour réduire le décalage avec le retard de la productivité dans ces régions. Des transferts financiers publics massifs de l'Ouest vers l'Est restent donc encore nécessaires, et, pour cette raison, les instituts critiquent la réduction de ces transferts par le gouvernement.

La seule force actuellement en mesure de corriger les orientations prises par le gouvernement est le parti social-démocrate. En effet, une grande partie des mesures d'austérité envisagées ont besoin de l'accord de la deuxième chambre du Parlement, le Bundesrat, où les gouvernements régionaux dirigés par les sociaux-démocrates ont la majorité (5). Or, jusqu'à une période récente, les sociaux-démocrates, trop soucieux de se rendre électoralement attractifs par un programme économique « réaliste » et donc favorable aux entreprises, n'ont guère brillé par des idées originales dans le débat sur l'emploi et la compétitivité. Cette marginalisation s'était encore accrue lorsque les

(1) La manifestation de Berlin s'est distinguée par la présence bruyante de « syndicalistes critiques » qui ont dénoncé l'attitude trop conciliante des dirigeants syndicaux lors des sommets tripartites et ont réclamé leur démission.

(2) Le projet du gouvernement, soumis au Parlement, prévoit de prolonger l'autorisation d'ouverture des magasins de 18 heures 30 à 20 heures en semaine et de 14 heures à 16 heures le samedi.

(3) Le président du syndicat DAG a justifié l'opposition de son syndicat au projet de modification de la loi sur les horaires d'ouverture par le fait que « des millions de salariés du commerce seront contraints de travailler davantage pour permettre à un petit groupe de consommateurs privilégiés de flâner plus longtemps dans les magasins le soir et pendant les week-ends ».

(4) Même l'institut DIW de Berlin, traditionnellement situé dans un réduit keynésien, partage maintenant cette analyse.

(5) L'accord du Bundesrat est nécessaire pour toutes les lois qui ne sont pas du ressort exclusif de l'Etat fédéral. En l'occurrence ni la modification des indemnités d'arrêts-maladie, ni la réduction des transferts de solidarité vers les régions de l'Est ne nécessitent son accord. A l'inverse, l'augmentation de l'âge de départ en retraite, le report des allocations familiales et les réductions d'impôts en ont besoin.

syndicats, et notamment l'IG Metall, ont cherché le dialogue direct avec le patronat et le gouvernement.

La récente duperie des syndicats a contribué à rétablir une configuration plus normale. Les dirigeants syndicaux sont maintenant rentrés dans le giron social-démocrate et, après une réunion commune avec la direction du SPD, le président du DGB a déclaré qu'il existe une identité de vue entre parti et syndicats. Le SPD demande, lui aussi, un nouveau pacte pour l'emploi, mais il s'agirait, selon lui, de compenser la réduction des coûts salariaux indirects par une augmentation de mesures structurelles (politiques actives d'emploi, transferts de solidarité) financées par des impôts dont l'assiette serait élargie.

En attendant l'issue des discussions sur la scène parlementaire (et des négociations plus discrètes entre partis), les affrontements sur les enjeux essentiels du plan d'austérité se dérouleront prochainement sur le terrain de la négociation collective. Après les conventions collectives modérées de type « pacte pour l'emploi », notamment dans la chimie, le textile/habillement et la sidérurgie, les négociations en cours dans le secteur public et les banques sont à observer avec attention, car elles indiqueront si le durcissement syndical se confirme et si les syndicats sont en mesure d'établir un rapport de force suffisant avec l'Etat et le patronat pour pouvoir infléchir leurs orientations.

Udo REHFELDT

Sources :

Das Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine, Frankfurter Rundschau, Die Zeit, presse syndicale.

Belgique

Du pacte pour l'emploi à un accord national avorté

« Jean-Luc Dehaene, Premier ministre de Belgique, a obtenu les signatures qu'il souhaitait pour pouvoir se présenter comme le bon élève de l'Europe en matière de politique d'emploi ». La presse belge du 19 avril qui rendait souvent compte dans ces termes de l'accord intervenu la veille entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement ne cachait pas son étonnement devant ce résultat. Une partie des instances syndicales auxquelles ce paraphe devait être présenté pour approbation, ont finalement rejeté l'accord avant qu'il ne soit transformé en projet de loi révisant la loi actuelle sur la compétitivité.

Des mesures conservatoires plus que des projets nouveaux

Le Premier ministre belge ne s'était pas résigné à l'échec qu'avait connu la négociation pour un pacte social en 1993 (1). Près de trois ans plus tard, après un remaniement ministériel et de nouvelles élections il parvient apparemment à son but à la mi-avril en disposant d'un texte que les organisations sont prêtes à soumettre à leur base.

Son souci principal, qu'il partage avec l'ensemble des forces représentatives en Belgique, est l'entrée dans l'Union monétaire européenne. D'un côté la

(1) *La Chronique internationale* n°25 de novembre 1993 avait rendu compte de l'échec des négociations entamées au cours de l'été de cette même année, qui devaient aboutir à la redéfinition du pacte social élaboré en 1944 en Belgique. Cette analyse a été poursuivie dans la *Chronique internationale* n°30 de septembre 1994.

dette belge peut inquiéter ; la nécessité de préserver la compétitivité étant inscrite dans la loi, il était utile que les interlocuteurs sociaux s'engagent à ne pas la transgresser lors des négociations à venir, apportant ainsi une sérieuse contribution à l'affermissement du franc belge (1) et à la crédibilité d'un Etat fédéral affaibli par les dissensions régionales. D'un autre côté, cette compétitivité étant menacée par l'indexation automatique des salaires sur l'inflation, les syndicats de salariés tenaient à une garantie en la matière. Sur le fond, le projet d'accord prévoit que l'indexation soit maintenue. Cela signifie que les forces gouvernementales chrétiennes et socialistes ne menaceront pas les syndicats de sa suppression, malgré les pressions dans ce sens de forces politiques plus libérales et d'une partie du patronat. Mais pour éviter tout dérapage, les syndicats s'engagent à surveiller les conventions collectives qui seront signées dans les années à venir, afin qu'elles ne mettent pas en cause la compétitivité du pays à l'égard de ses voisins et partenaires commerciaux les plus actifs (Allemagne, Hollande, France, etc.). Cela signifie que les salaires ne devraient pas augmenter plus vite que l'index, plus les accords « barémiques » (conventionnels), avec au maximum la moyenne des augmentations de salaires des pays « concurrents ». Si les salaires nominaux des pays voisins n'évoluaient pas aussi vite que les prévisions, les négociateurs belges seraient contraints de réduire les évolutions de leurs propres salaires. Dans ce cas le gouvernement se ferait un devoir d'intervenir pour assurer une médiation entre les organisations syndicales et patronales.

L'emploi, qui sert d'axe central à ce projet d'accord, selon ses négociateurs, se voit « garanti en volume », et doté d'un « Conseil supérieur de l'emploi », qui surveillera les évolutions de ce volume. L'Etat s'engage à trouver un cadre législatif favorable aux accords sectoriels, éventuellement par le réaménagement des emplois et des salaires. Des bilans sociaux seront annexés aux bilans annuels des entreprises.

Pour le reste, le projet distille une série de propositions ou de mesures dont les effets prévisibles ne semblent pas directement proportionnés à l'ambition affichée : réduire le chômage de moitié, d'ici 2002. Il incite les négociateurs au niveau des branches à redistribuer l'emploi et à prévoir une organisation plus souple du marché du travail. Il propose une réduction de 40 à 39 heures du travail là où ce n'est pas encore le cas, d'ici 1998 ; il facilite les accords par branche pour abaisser l'âge des prépensions, avec des avantages spéciaux (55 ans) pour les travailleurs de nuit et ceux de la construction. Il accorde une série de moyens pour faciliter l'embauche ou une première expérience professionnelle de populations particulières affectées par le chômage.

Les aides directes à la création d'emplois et les incitations via des réductions de cotisations sociales sont prévues à cette fin. Les allégements antérieurement prévus sont étendus à l'ensemble de l'industrie, de l'agriculture et des transports. En la matière, la proposition du Vice-premier ministre Eli di Rupo de réduire les cotisations proportionnellement aux embauches (mécanisme dit de subvention à l'emploi supplémentaire), qui avait fait l'objet d'une vive discussion, n'a pas été retenue, sans être pour autant rejetée définitivement (une commission...). A terme l'objectif est d'aligner les cotisations de sécurité sociale sur celles des principaux partenaires européens.

Le projet incite également à la création d'emplois de service par l'extension d'un chèque service déjà existant mais peu utilisé en raison de ses difficultés de distribution. Les secteurs d'utilisation de ces chèques, pourraient être étendus à certains services comme les garages ou d'autres petits commerces.

Une négociation de longue haleine pour partenaires à bout de souffle ?

Une première analyse du contenu laissait les commentateurs perplexes.

Partie pour devenir une refondation du pacte social de 1944, cette négociation propose un résultat qui ressemble plus à celui de classiques négociations au sommet visant à encadrer des négociations sectorielles. La présence du gouvernement et sa signature, la transformation du projet d'accord en projet de loi une fois les signatures formellement approuvées au sein des organisations signataires, ne permettaient pas à elles seules de masquer l'écart entre les espérances affichées en 1993 et le résultat de ce printemps. Même si l'acte d'engagement réciproque des interlocuteurs est lourd d'importance dans un pays où leur solidarité

(1) Rappelons que les leaders des deux principaux syndicats siègent au gouvernement de la Banque de Belgique. Sous forme de boutade on fait remarquer en Belgique, alors que les régions et les communautés linguistiques ont vu leur rôle s'accroître, que l'Etat fédéral ne continue d'exister que parce qu'il existe une sécurité sociale nationale (que certains voudraient régionaliser) et une dette colossale (que personne ne veut reprendre).

conflictuelle est une tradition, il risquait de ne pas suffire pour assurer la traversée des prochaines années.

La faiblesse du contenu des mesures techniques prévues pour l'emploi dans cet accord laisse croire que le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, en présentant un accord dont les résultats seront évalués à l'échéance de six ans, ont avant tout voulu sauver les apparences d'un possible compromis entre des intérêts qui ne savent plus très clairement s'identifier ou se distinguer. Dans le doute ils ont choisi la continuité de la concertation tripartite, pour sauver le rite de la « négociation qui doit aboutir ». Les débats au sein des différentes organisations ne manqueront pas d'être assez vifs, pour autant qu'il y ait débat. Les enjeux se situent peut-être au-delà des questions d'emploi. Les mêmes interlocuteurs sociaux doivent prochainement se mettre d'accord sur la réforme de la Sécurité sociale, et sur les échéances budgétaires qui seront imposées aux Belges dans les toutes prochaines années qui préparent l'entrée dans la zone de la monnaie unique. Les gagnants immédiats de cette négociation sont d'abord les salariés disposant d'un emploi, puisqu'ils obtiennent la garantie que leur pouvoir d'achat ne baissera pas, et que le volume de l'emploi sera préservé. La base syndicale (le taux de syndicalisation dans le secteur privé en Belgique est supérieur à 80 % (1)) pouvait garder le silence sur un accord qui ne la satisfaisait pas sur le fond, mais ne l'agressait pas directement. La paix sociale était achetée.

Le texte belge n'ignore rien des négociations qui se déroulent dans d'autres pays européens ; il se situe dans la perspective des recommandations de l'Union européenne en matière de modération salariale et d'emploi. Il pose cependant une question intéressante au syndicalisme européen. Il accepte explicitement l'idée d'une modération salariale liée à la compétition avec les autres pays. Cette explicitation le différencie plus que cette acceptation. Cela suppose en tout cas de reconnaître que le syndicalisme s'exerce à un niveau national pour envisager de ce point de vue les conséquences de la compétition internationale. Il s'agit, du point de vue du syndicalisme belge en front commun malgré ses divisions, d'une position pragmatique, dont les effets pratiques et symboliques sont d'autant plus importants qu'il peut se réclamer d'une base d'adhérents très large, et quasiment inentamée dans la crise. L'existence d'un index et sa sauvegarde par cet accord empêchent en outre qu'on puisse reprocher aux syndicats belges d'accepter la baisse directe des salaires. Mais cet accord est problématique quant à une stratégie globale du syndicalisme en Europe. Se pose cependant la question de savoir quels effets collectifs au niveau européen des politiques nationales de ce type pourront avoir à la longue, qu'elles soient explicites ou non.

La réalité des contradictions sociales

L'espoir d'un accord miracle n'aura duré que quelques jours. Au fur et à mesure que les remontées de la base se manifestaient, que des consultations étaient organisées, le mauvais accueil réservé par les bases syndicales à cet accord devenait plus évident. Les Wallons de la FGTB se montraient particulièrement virulents en la matière, obligeant finalement leur organisation à ne pas signer l'accord à la date prévue. La CSC, plus modérée dans la forme, mais guère moins divisée sur le fond, acceptait du bout des lèvres un accord dont elle savait de toute façon qu'il ne pouvait avoir l'objectif recherché dès lors que la FGTB ne le soutenait pas.

Le gouvernement se passera de l'appui des organisations syndicales, et reprendra l'essentiel des conclusions de la négociation spécifiées dans le projet d'accord. Jean-Luc Dehaene pense pouvoir ainsi contourner la difficulté de la non-signature : « Tous les participants à la concertation souscrivent aux objectifs du projet d'accord, même si des raisons internes les empêchent de le soutenir plus fermement. » Les syndicats seront appelés, après décision législative, à s'inscrire dans ce cadre nouveau pour mener une négociation interprofessionnelle, comme d'habitude, visant à cadrer les futures négociations de branche 1997-98.

Mais cela pourrait n'être qu'un artifice procédurier, qui n'évitera pas les difficultés que le rejet syndical manifeste. La question n'est pas tant de savoir par quel biais les textes prendront un effet, que de savoir quels effets sociaux ils provoquent, sur les bases et sur les appareils. Le 1er mai devait en effet se montrer particulièrement cruel pour les coalitions fondatrices de la piliarisation belge. La FGTB, dont c'est le jour de

(1) Contrairement à une idée répandue ce taux de syndicalisation n'est pas fondamentalement lié aux services rendus par les syndicats, mais bien à la capacité de coalition des syndicats sur et autour des lieux de travail, comme le montre en particulier la conflictualité active de la Belgique. Les services ne contribuent que marginalement à accroître une syndicalisation déjà puissante.

fête et de manifestation traditionnel, s'est trouvée entraînée par une partie de sa base, surtout les enseignants, dans une opération de chahuts à l'égard des prises de parole des personnalités socialistes. La poursuite du conflit des enseignants depuis plus de trois mois justifiait une partie de cette révolte. Mais il semble aussi que les enseignants n'aient pas trouvé de forte réticence dans les rangs des manifestants à exprimer un mécontentement plus répandu qu'il n'est de mise de le reconnaître dans les organisations partisanes ou syndicales. L'extériorisation de cette révolte à l'égard des appareils s'est essentiellement adressée aux socialistes wallons. Il faut sans doute voir dans l'acceptation par la direction de la FGTB du projet d'accord les raisons d'un mécontentement accru de sa base : en 1993 la FGTB n'avait pas accepté les termes du projet d'accord. Mais il est clair que les différentes tendances syndicales et politiques sont concernées par les difficultés qu'elles rencontrent à trouver des solutions de compromis.

Le front commun syndical est rompu sans être véritablement durement éprouvé, les écarts entre le non et le oui des deux organisations principales n'étant pas très stratégiques. Mais il pourrait y avoir des soubresauts sérieux dans la coalition politique chrétienne-démocrate-socialiste qui gouverne le pays, et qui devra justifier devant l'ensemble du pays une législation qu'il n'a pas été possible de faire approuver par les organisations professionnelles.

Si lors de la dernière négociation qui s'était transformée en « plan global » le gouvernement avait pu jouer sans danger pour lui la carte de l'évitement syndical, il ne dispose plus aujourd'hui de cette même autonomie de décision. Il ne suffira pas de rebaptiser « contrat d'avenir pour l'emploi » cet échec pour en faire un succès. La question de l'équilibre social de la Belgique est posée, comme cela s'observe à travers la grève des enseignants francophones. Cette grève est particulièrement intéressante parce qu'elle indique toute la difficulté qu'ont les syndicats – tout solidement implantés qu'ils soient – à diriger un mouvement qui refuse de passer les compromis habituels au système social belge, et qui se heurte à des limites constitutionnelles de l'Etat belge. Dans le cas de la négociation avortée, on a affaire à une remise en cause plus globale de la capacité de coalition et de compromis des appareils d'une part, et à une remise en cause de leur autorité sur leurs membres d'autre part.

Les semaines à venir en Belgique seront rudes ; il reste à discuter de la Sécurité sociale et du budget de l'Etat. Le gouvernement a obtenu du Parlement des pouvoirs spéciaux pour imposer les mesures d'austérité par la procédure des lois-cadres.

Christian DUFOUR

Sources :

Le Soir, La Libre Belgique.

Pays-Bas

Compromis sur la flexibilité de l'emploi et la protection des salariés

Depuis plusieurs mois, les acteurs sociaux néerlandais se préoccupent de l'adaptation du dispositif juridique au poids croissant des formes flexibles de travail. En décembre 1995, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a présenté une note intitulée « Flexibilité et sécurité » (1) et a ensuite demandé aux partenaires sociaux au niveau de la Fondation du travail de fournir un avis avant fin mars 1996. A la surprise générale, vu la difficulté du sujet, les partenaires sociaux sont parvenus le 3 avril 1996 à se mettre d'accord sur un ensemble de dispositions alliant assouplissements juridiques pour les employeurs et garanties nouvelles pour les travailleurs précaires.

S'ajoutant aux processus plus politiques de la réforme de la réglementation de la durée du travail, et à la discussion actuelle d'une loi sur le droit au temps partiel, un tel avis unanime constitue une démarche importante des partenaires sociaux visant à se réapproprier l'évolution du droit.

Le travail flexible : importance croissante, mais inégalement répartie

Précisons d'abord que les données que nous présentons ici ont trait aux formes flexibles de relations contractuelles de travail, et non pas aux formes de flexibilité de l'organisation du travail – et notamment de durée du travail – qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de travail standard, à durée indéterminée.

Une première série de données tirées de l'enquête OSA (2) met en évidence une relative stabilité du travail fixe et non-fixe entre 1985 et 1994, et établit le travail salarié non-fixe à environ 10 % des emplois. Est considéré comme non-fixe dans l'enquête OSA l'emploi à l'essai (avec perspective d'emploi fixe), l'emploi à durée déterminée, l'intérim et le travail sur appel.

Le CBS (équivalent de notre INSEE) procède à un classement des types d'emplois un peu différent de celui de l'enquête OSA et discerne quant à lui, entre 1987 et 1994, une montée des « emplois flexibles » de 7,9 % des emplois en 1987 à 9,8 % en 1994. Il établit également que la durée moyenne des heures ouvrées était de 771 heures pour les travailleurs flexibles, contre 834 heures pour les travailleurs à contrat à durée déterminée et 1 739 heures pour les travailleurs à temps plein. Le groupe des « emplois flexibles » effectuerait selon ce calcul environ 5 % du total du volume des heures ouvrées. En 1991, une enquête particulière du CBS établissait que 7 % des hommes et 16 % des femmes avaient un emploi flexible. Les jeunes de 15 à 24 ans étaient particulièrement touchés, pour 22 % d'entre eux.

La question se pose également de savoir si les emplois de « vrais-faux indépendants » ne se développent pas encore plus vite que les emplois flexibles. Dans une autre enquête qui n'enregistre que les emplois d'une durée supérieure à 12 heures par semaine, le CBS fait le constat d'une croissance plus forte du travail indépendant, plus de 11 % de 1992 à 1994, contre une croissance de 6,5 % seulement pour les formes flexibles d'emploi. Jusque là, l'emploi indépendant se caractérisait par sa grande stabilité.

Enfin, si l'on se penche sur le cas du travail intérimaire, le CBS remarque sa très forte croissance en 1994 et 1995. En 1994 le volume des heures travaillées en intérim a crû de 20 % par rapport à 1993. Selon Eurostat, le volume d'heures d'intérim représentait en 1992 aux Pays-Bas 1,8 % du volume total d'heures travaillées.

L'importance du travail précaire varie fortement selon les secteurs d'activité. Une enquête menée sur quatre secteurs, très touchés par le travail non-fixe (secteur culturel, maraîchage et horticulture, commerce de détail, hôtellerie-restauration) employant 20 % de la main-d'œuvre totale hollan-

(1) *Flexibiliteit en zekerheid*, note du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, décembre 1995.

(2) OSA : Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek, enquête menée tous les deux ans à partir d'un panel de 4 400 personnes.

daise, a mis en évidence que près de 40 % de la main-d'œuvre de ces secteurs sont embauchés sous des statuts précaires (1).

Sur le plan qualitatif, il faut préciser qu'aux formes classiques du travail en intérim et sous contrat à durée déterminée, s'ajoutent encore d'autres formes de travail flexibles. Ainsi, il est courant de trouver de la main-d'œuvre dite « sur appel » correspondant un peu à la formule de l'« extra » de la restauration, appelé en cas de coup de feu, directement et sans formalité au service de l'utilisateur. On trouve de plus en plus d'entreprises spécialisées dans la fourniture de personnel, ou « détachement », auprès d'entreprises industrielles ou de services, agissant dans le plus grand vide juridique, hors des normes légales de l'intérim. A l'avantage de transformer les coûts fixes de la main-d'œuvre en coûts variables, comme dans l'intérim, certaines de ces entreprises ajoutent une sélection, une formation du personnel, la surveillance et l'organisation des prestations, sans délégation d'autorité à l'utilisateur.

Un cadre légal minimal au départ

On ne connaît pas aux Pays-Bas l'équivalent de notre code du travail, et les dispositions relatives au travail ne sont pas nombreuses, s'effaçant devant l'autorité des partenaires sociaux et des conventions collectives, notamment quand elles ont fait l'objet d'une extension ministérielle. Concernant le contrat à durée déterminée, il fait l'objet d'une limitation à 12 mois, avec interdiction de renouvellement avant une période de 31 jours. L'intérim ne peut être exercé que par des entreprises dûment autorisées par le ministère, et les missions sont limitées à six mois maximum. Aucune condition ne restreint le recours à l'utilisation de l'une ou l'autre de ces formes d'emploi, sinon l'interdiction de l'intérim pendant les grèves, ainsi que dans certains secteurs d'activité comme les transports et le bâtiment.

Du côté du contrat à durée indéterminée, on notera une procédure obligatoire de demande d'autorisation de licenciement individuel dès qu'existe un désaccord entre l'entreprise et le salarié sur la rupture du contrat, dont le déroulement est assez long (2). Les entreprises s'en exonèrent de plus en plus en recourant à la résolution judiciaire des contrats de travail, avec souvent l'accord des salariés qui y trouvent le moyen d'obtenir des indemnités de préjudice subi.

Comme on le voit, la condition juridique du travailleur précaire aux Pays-Bas est entourée de bien peu de garanties, si on la compare avec le dispositif français, hérité des ordonnances de 1982 sur le contrat à durée déterminée et l'intérim. Cette situation peut se comprendre à la lumière de trois éléments.

D'une part, jusqu'aux infléchissements de ces dernières années, le système de protection sociale néerlandais comportait deux régimes, si l'on peut dire. L'un comportait un très bon niveau de protection universelle contre la maladie, la vieillesse, l'invalidité et l'absence de revenu, et était applicable aussi à tous ceux qui n'étaient pas intégrés dans un emploi « normal ». Les salariés quant à eux, étaient couverts par des garanties complémentaires, de vieillesse notamment, acquises dans le cadre d'un contrat de travail et d'une convention collective. Le second élément est le caractère récent de la montée du travail féminin, le plus concerné par les formes d'emploi précaires souvent secondaire en termes de revenus dans les ménages. Ceci a ralenti la prise de conscience des enjeux de protection juridique et sociale attachés à ces formes de travail. Enfin, la montée de ces formes d'emploi s'inscrit en marge du mode classique de régulation des relations de travail néerlandaises, calé sur la négociation collective de branche, auquel a échappé longtemps la préoccupation des emplois éphémères et mobiles.

Le projet ministériel : adapter le droit du travail pour faciliter l'embauche

Dans sa note « Flexibilité et sécurité », le ministre des Affaires sociales propose des réformes offrant plus de flexibilité au début et à la fin du contrat pour diminuer les réticences des employeurs à embaucher, tout en améliorant la protection minimale du travailleur.

(1) Le pourcentage ici cité n'inclut pas les intérimaires. *Cf.* Marie Wierink, « Pays-Bas : Une période charnière pour la protection sociale : l'exemple de la réforme des allocations de maladie » *Chronique internationale* n°39 mars 1996.

(2) Une procédure de demande d'autorisation de licenciement devant le Bureau du travail dure communément de 3 à 4 mois, délai auquel s'ajoute le préavis. En 1995, aux Pays-Bas, on a dénombré 85 000 à 90 000 demandes d'autorisation administrative et 45 000 de requêtes en résolution judiciaire devant les tribunaux civils. En 1970, on ne dénombrait que 500 requêtes de ce type (NRC 29/3/96).

Pour le contrat à durée indéterminée, les mesures proposées visent à allonger la période d'essai, avant titularisation dans un emploi, et, à la fin du contrat, à alléger le dispositif d'autorisation de licenciement sans pour autant le supprimer. Le contrat à durée déterminée devrait se voir définir des cas licites d'intervention, sans exiger pour autant que la tâche soit « temporaire par nature », et en contrepartie durer plus longtemps, tout en restreignant les possibilités de renouvellement. Quant à l'intérim, le système de l'autorisation ministérielle pourrait être supprimé, ainsi que les interdictions sectorielles subsistantes.

Sur l'ensemble du dossier de l'aménagement des relations de travail, le ministre du Travail (du parti socialiste PVDA) n'a pas réussi fin 1995 à obtenir l'assentiment de ses collègues du gouvernement. Les ministres libéraux des Affaires économiques et des Finances ont vu dans la note du ministère des Affaires sociales une menace sur le développement du secteur de l'intérim. Aussi, le ministre s'est-il tourné vers les partenaires sociaux de la Fondation du travail pour leur demander un avis, à fournir avant mars 1996.

Les partenaires sociaux réussissent là où le gouvernement marque le pas

Entre-temps, la Confédération syndicale socialiste-catholique FNV n'était pas restée inactive face à l'initiative du ministère des Affaires sociales. Début 1996, elle a présenté une note intitulée « Un emploi normal dans les bureaux d'intérim », dans laquelle elle plaidait pour l'instauration d'un contrat de travail normal liant l'intérimaire à l'agence d'intérim.

Malgré l'extrémisme de cette position de départ, un débat fructueux a pu s'ouvrir, dans lequel les leaders ont été la FNV, l'association des employeurs VNO et un représentant de Randstad (une entreprise d'intérim). Entraînant les deux autres centrales syndicales CNV (protestants) et MHP (encadrement), ils ont réussi le 6 avril à construire un compromis qui allie maintien, voire renforcement, de la flexibilité des formes de travail et augmentation de la sécurité de revenu et de statut pour certains des travailleurs flexibles, principalement les intérimaires.

Avant d'entrer davantage dans le détail du contenu de cet accord, il faut insister sur la valeur institutionnelle et symbolique de sa signature. En effet, il marque le retour en grâce du modèle concerté des relations sociales néerlandaises, après qu'il eut semblé être en perte de vitesse. Perte de vitesse du fait de la concurrence accrue des niveaux de négociation décentralisés par rapport aux accords au sommet, du fait aussi d'une moindre sympathie du gouvernement de coalition socialiste-libérale pour cette forme d'arrangements entre partenaires sociaux, au détriment de l'autorité du politique. Le gouvernement de M. Kok a en effet pris des initiatives précises, même si elles n'ont pas trouvé de concrétisation, visant par exemple à mettre en question le mécanisme d'extension des conventions collectives, et a abrogé l'obligation de consultation du Conseil Economique et Social avant introduction d'un projet de loi en matière économique et sociale.

En fait, chacun des deux acteurs sociaux réagit à une menace latente de ses positions, ce qui semble être un moteur puissant. La partie syndicale se défend contre le parti que pourraient tirer les ministres libéraux d'une absence d'accord sur ce problème de la flexibilisation du marché du travail, et la partie patronale, à l'inverse, tente de désamorcer les initiatives éventuelles du Premier ministre et du ministre des Affaires sociales, tous deux socialistes et à ce titre enclins à protéger les intérêts des travailleurs.

Le contenu de l'accord du 3 avril : un verre à moitié vide ou à moitié plein ?

On peut distinguer dans l'accord du 3 avril trois volets. Le premier rassemble les dispositions relatives au contrat de travail (à durée indéterminée et à durée déterminée) entre un salarié et une entreprise, le second concerne l'organisation de l'intérim et le troisième les formes de travail sur appel.

Du côté du contrat de travail classique, des assouplissements importants sont apportés, qualifiés par un spécialiste du droit du travail de « cadeau aux employeurs ». Pour le contrat de travail à durée indéterminée, la période d'essai est maintenue à deux mois, le délai de préavis avant licenciement est raccourci, atteignant au maximum quatre mois après 15 ans d'ancienneté, et réduit d'un mois dans le cas de traitement d'une procédure d'autorisation de licenciement devant un Bureau du travail. La procédure de licenciement reste quant à elle inchangée. Le recours au contrat à durée déterminée est facilité : allongement de sa durée maximale de un an à trois ans, avec possibilité de prolongation ultime de trois mois, et nombre de renouvellements limité à trois.

L'organisation de l'intérim est profondément modifiée. Tout d'abord, les partenaires sociaux sont d'accord pour supprimer la condition de l'autorisation ministérielle à exercer dont devaient jusqu'ici

justifier les agences d'intérim. La limitation de la durée maximale d'une mission à six mois est aussi supprimée.

En contrepartie, le principe de l'existence d'un contrat de travail de droit commun entre l'agence d'intérim et l'intérimaire est posé, même si celui-ci ne commence à produire différents effets qu'au bout de quelques mois. Ainsi, au bout de six mois, l'intérimaire a droit à cotiser pour une retraite professionnelle et à être formé. Au bout d'un an, il aura droit à une indemnisation pour les périodes d'inactivité entre missions. Au bout de 18 mois chez le même utilisateur ou 36 mois chez plusieurs, en cas de licenciement, le traitement de son cas devra être harmonisé avec celui d'un salarié sous contrat à durée indéterminée, et son cas soumis au Bureau du travail compétent. Enfin, les partenaires sociaux conviennent de négocier une convention collective applicable aux entreprises d'intérim, d'une durée de cinq années, et qui produira effet sur toutes les entreprises, même inorganisées (convention collective étendue, pour prévenir la concurrence déloyale sur les coûts de main-d'œuvre, directs et secondaires).

Enfin, la main d'œuvre sur appel fait l'objet d'une petite disposition, mais dont l'effet protecteur peut être très concret : aucune prestation ponctuelle de travail ne pourra être rémunérée moins de trois heures.

La flexibilité de l'emploi, contournement du contrat de travail classique ?

Tel est le contenu de l'accord passé le 3 avril entre les partenaires sociaux. S'il peut paraître maigre il n'en demeure pas moins qu'il introduit des novations importantes du point de vue de l'intérim qui est une des formes majeures d'emploi flexible aux Pays-Bas. Il témoigne d'une certaine acceptation de la part de cette profession à une « normalisation » et à une stabilisation des relations de travail avec ses travailleurs.

Mais on ne peut éluder la question de savoir si les clauses de l'accord relatives à la relation de travail standard ne sont pas destinées à devenir une coquille vide. Avec la possibilité d'un contrat de travail à durée déterminée de trois ans, sans limitation légale ni conventionnelle des cas de recours, quel besoin aura-t-on d'une période d'essai limitée à deux mois ? Ne risque-t-on pas de glisser majoritairement vers des relations de travail à durée limitée ? Même si l'on peut compter sur la vigilance des organisations syndicales pour saisir le juge des contrats dans les cas de dérive, on peut s'en inquiéter d'autant que les réformes de la sécurité sociale accentuent les responsabilités de l'entreprise envers son personnel direct.

Enfin, on remarque aussi que cet accord ne dit mot de la question concernant le personnel en situation de détachement, qu'il considère sans doute comme une catégorie des contrats de travail standards. Il est pourtant significatif qu'au moment de la signature de l'accord, la presse ait consacré d'importants articles à cette nouvelle forme d'emploi, comme l'une des formes montantes de la flexibilité du travail. Le Syndicat FNV des transports, témoin de la montée des détachements dans les entreprises logistiques et d'entreposage, est pourtant très conscient des problèmes posés par le détachement. Il met en cause le dualisme très fort des statuts de personnels participant aux mêmes tâches en des mêmes lieux, et notamment la pauvreté des droits des travailleurs détachés en termes de salaires et accessoires aux salaires (retraites, préretraites, régime de congés, formation etc.) et appelle de ses vœux la négociation d'une convention collective spécifique.

Il reste maintenant au ministre des Affaires sociales à traduire dans différents projets de loi ces dispositions et aux partenaires sociaux à mettre en chantier les textes conventionnels annoncés pour l'intérim. L'approbation parlementaire de ces textes ne devrait pas poser de problèmes. Sans doute, pour les partenaires sociaux, un triple objectif est-il ainsi atteint. D'une part, ils ont pu surmonter les difficultés attachées à l'actualisation du droit du travail pour un gouvernement associant libéraux et socialistes. D'autre part, le principe de l'existence d'une convention collective de branche pour l'intérim est admis, ce qui en soi est déjà une petite révolution. Enfin, à plus long terme, il est important pour le mouvement syndical de démontrer son réalisme afin d'éviter sa marginalisation avant la suite des discussions sur l'adaptation de la Sécurité sociale.

Marie WIERINK

Sources :

NRC Handelsblad.

Flexibiliteit en zekerheid, note du ministère des Affaires sociales, décembre 1995.

Italie

Rapports Nord-Sud et conventions collectives nationales

Ce n'étaient pas des élections anodines. Il y avait de forts enjeux, politiques, économiques et sociaux, dans les élections législatives et sénatoriales italiennes du 21 avril dernier : la « gouvernabilité » du pays, c'est-à-dire la mise en place d'un exécutif doté d'un minimum de stabilité, sans lequel toute politique à moyen terme ne peut être mise en œuvre ; la question du Sud et, de plus en plus, celle qui lui est corollaire, la nouvelle question du Nord ; la politique de l'emploi et la poursuite ou non du processus d'intégration à l'Europe.

Sur de nombreux plans, ces élections ont marqué un tournant. Pour la première fois depuis près de cinquante ans, une coalition électorale comportant des anciens communistes (qui, avec certains ex-démocrates-chrétiens, des hauts fonctionnaires et des responsables de grandes industries, ont constitué l'Olivier, l'alliance de centre gauche) et des communistes « refondateurs », a remporté la majorité des sièges, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Pour la première fois aussi, cette coalition avait ses supporters dans des couches de la population et dans des forces sociales très différentes. Le « peuple de gauche » certes aspirait à une telle revanche sur l'histoire de l'après-guerre. Les syndicats, sans formuler d'appels explicites au vote en faveur de la gauche, souhaitaient de toute évidence cette victoire qui leur ouvrirait de nouvelles possibilités. Mais ils n'étaient pas les seuls. Les porte-parole de la grande industrie avaient peu caché leur préférence pour le centre-gauche. Les grands journaux italiens, de *la Stampa*, qui appartient à la famille Agnelli, au *Corriere della Sera*, de nombreux grands patrons eux-mêmes, de De Benedetti (Olivetti) à Benetton, jusqu'au sommet de la Confindustria (la confédération patronale), voyaient dans l'Olivier la seule manière d'échapper à l'autre coalition, le Pôle de Libertés, dont l'Alliance Nationale, issue du Mouvement Social Italien, parti d'extrême droite, très anti-européen, avait fini par prendre le leadership. L'Eglise elle-même, qui, pendant près de cinquante ans avait sans cesse appelé à voter pour la défunte démocratie chrétienne, s'était abstenue de toute consigne de vote et, pour la première fois, n'avait pas fait du vote communiste un repoussoir.

Le succès de l'Olivier a été salué, en même temps, par une réelle liesse populaire, par une envolée de la lire sur le marché des changes et par un bond en avant de la Bourse de Milan.

Mais une fois passée l'allégresse des premiers moments, les « forces vives » qui ont permis le succès, prennent la mesure du caractère hétéroclite de leur coalition et surtout, celle des problèmes posés par le résultat électoral du 21 avril, qui traduisent de manière assez fidèle les grandes questions économiques et sociales qui caractérisent le pays.

Un « miracle » inégal

De nombreux commentateurs ont évoqué le nouveau « miracle italien » qui aurait suivi la sortie de la lire du SME et sa dévaluation.

Le rapport général sur la situation économique, présenté par les ministres du Bilan et du Trésor en avril dernier fait apparaître une croissance du PIB de 3 % en 1995, un chiffre supérieur à celui de l'Union européenne (+ 2,7 %) et à celui de la zone OCDE (+2,4 %).

Mais des données plus détaillées montrent que la situation est très diversifiée suivant les régions :

	PIB	Consommation	Emploi
Nord +Centre	+ 3,5 %	+ 1,7 %	+ 0,2 %
Sud	+ 1,8 %	+ 1,0 %	+ 0,8 %

Source : SVIMEZ

De même, le taux de chômage de 12 % cache des disparités géographiques très importantes puisque, selon une étude de la CISL, le Nord compte 6,9 % de chômeurs, le Centre 10,37 % et le Sud 21,2 %, avec

dans cette dernière région un taux de chômage des jeunes qui approche par endroits les 60 %.

Même dans le Nord prospère, certaines régions sont plus prospères que d'autres. Ainsi, le Nord-Est (Venétie, Frioul), connaissent un taux de chômage aux alentours de 2 %, parfois moins dans quelques localités, et une croissance à faire pâlir d'envie les dragons du sud-est asiatique.

C'est probablement ce Nord-Est, qui regarde plus vers l'Europe du Nord que vers le sud du pays, qui caractérise le plus les nouveautés introduites en Italie dans le domaine économique. Mise à part la zone de Porto Marghera, ses chantiers navals et son industrie chimique, il est le théâtre de mutations fondamentales du capitalisme italien. Il connaît en effet depuis plusieurs années l'explosion du « travail autonome », c'est-à-dire de très petites entreprises, constituées pour beaucoup par d'anciens salariés de la grande industrie, et où travaillent famille et amis. Cette forme d'externalisation et d'autonomisation est de plus en plus répandue en Italie et atteint des niveaux parmi les plus importants en Europe, si l'on en juge par le nombre important de travailleurs indépendants déclarés (compte non tenu de « l'économie souterraine » donc) en Italie : près de 6 millions de personnes, soit plus de 29 % de la population active.

A propos de ce travail autonome, de nombreux chercheurs (Bagnasco, Revelli, Bologna) y voient une forme particulière de postfordisme, qui revêt certains aspects protocapitalistes (travail à domicile effectué par la cellule familiale). Il est, par définition, plus flexible, plus adaptable ; son coût du travail ne pèse pas sur les grandes entreprises même si son activité en dépend pour une part ; il trouve son développement non seulement en Italie mais aussi sur les marchés extérieurs (notamment l'Europe de Nord et de l'Est).

Le succès de la Ligue du Nord (10 % au plan national, 20 % dans le Nord dont plus de 30 % dans le Nord-Est) a été analysé, dans certains sondages, par l'attraction de thèses anti-Sud, anti-Rome, auprès de ces populations. Il dépasse le simple populisme et se trouve être aujourd'hui une expression politique de ce nouveau type de travailleur qu'est le travailleur autonome.

Ainsi, l'Italie postélectorale n'a pas seulement à affronter la question endémique du Mezzogiorno. Elle a aussi à intégrer son autre face : la question septentrionale, qu'elle ne pourra résoudre qu'en apportant des solutions au développement du Sud.

Face aux assauts séparatistes, les grandes institutions économiques ont pris fermement position. En mars dernier, un colloque organisé par la Banque d'Italie, la Fiat et Mediocredito affirmait que le Sud est une opportunité et non pas un frein au développement du pays. Cesare Romiti, le nouveau président de Fiat, estimait nécessaire de renforcer les liens qui unissent le Nord et le Sud car « sans développement du Sud même le Nord sera freiné dans sa marche vers l'Europe ».

Vers une remise en cause des conventions collectives nationales ?

Chacun est convaincu de l'urgence du problème Mezzogiorno. Il fait partie des priorités de Romano Prodi, appelé à constituer le gouvernement ; il est en tête des préoccupations des organisations syndicales ; et la Confindustria en fait un nouveau cheval de bataille dans sa lutte pour un accroissement de la flexibilité du travail à travers des dérogations aux minima conventionnels.

Les deux jours qui ont précédé les élections du 21 avril, l'organisation patronale tenait colloque à Naples avec comme ordre du jour l'assainissement de la situation italienne. A cette occasion, son vice-président, Carlo Callieri déclarait que « pour créer du travail là où il manque, les minima salariaux ne doivent pas être un tabou. A situation d'urgence exceptionnelle il faut répondre par des dérogations aux normes contractuelles. »

Les organisations syndicales, invitées à ce colloque, ont fait entendre plus que des nuances. Pour le secrétaire général de l'UIL, Pietro Larizza, il est nécessaire d'intervenir dans le Mezzogiorno avec des instruments adaptés aux zones en difficultés, dont « une flexibilité salariale négociée et temporaire si elle favorise des investissements productifs et des emplois supplémentaires ». Sergio d'Antoni, secrétaire général de la CISL se prononce également pour une réflexion et une négociation « sur la flexibilité de l'horaire de travail, du salaire, de la pleine utilisation des investissements, mais également du système fiscal et de primes pour les zones en difficulté ». Sergio Cofferati, secrétaire général de la CGIL a, quant à lui, opposé un « non » immédiat : « il est hors de question d'envisager pour le Sud une dérogation aux contrats nationaux » a-t-il déclaré, se faisant traiter de conservateur par Luigi Abete, ancien président de la Confindustria.

Ce débat, surgi de manière intempestive à la veille d'un scrutin décisif, est loin d'être épuisé. Il a même pris un tour nouveau les premiers jours de mai quand fut mise en évidence la baisse des salaires réels des salariés italiens depuis la mise en place

de la politique des revenus en juillet 1993 (1) et les disparités salariales qui existent d'ores et déjà entre les travailleurs du Nord et ceux du Sud.

- *Un retard salarial sur l'inflation*

Un premier bilan de l'accord sur la politique des revenus de 1993 a été dressé par l'OCDE. Son rapport indique que l'Italie est le seul pays du G7 où le pouvoir d'achat du salaire ait diminué en 1995. Les salaires se sont en effet accrus de 3,2 % en moyenne alors que les prix à la consommation ont augmenté de 5,6 %.

Déjà, dans les rangs syndicaux, et notamment parmi ceux qui avaient approuvé l'accord de juillet 1993, des voix se font entendre pour réviser les modalités de rattrapage du salaire sur l'inflation. Ainsi, Claudio Sabattini, secrétaire général de la FIOM (fédération de la métallurgie de la CGIL) tire un bilan amer des résultats de cet accord. « Il n'a jamais été vraiment appliqué. La partie patronale n'y a jamais vraiment cru et avait pensé y percevoir des concessions unilatérales faites par le syndicat ; elle souhaitait une réduction de la présence syndicale et une garantie de total arbitraire dans les modes de gestion des entreprises ». On a assisté à une forte croissance de la part variable du salaire, liée à la rentabilité de l'entreprise, qui peut atteindre dans certaines zones près de 30 % du salaire. Enfin, « l'échange modération salariale/emploi n'a pas fonctionné ».

- *Un coût du travail plus faible au Sud*

Une étude conduite par la CGIL contredit les affirmations patronales selon lesquelles une dérogation aux règles conventionnelles permettrait une expansion du Sud. Pour cette organisation, réduire les salaires au Sud ne servirait à rien dans la mesure où ils sont déjà plus bas de 10 % par rapport au Nord, et où le coût du travail y est inférieur de 16 à 17 %. Un tel fossé n'est pas seulement dû à une fiscalisation des charges sociales dans le Sud, mais aussi à des qualifications beaucoup plus basses, à la suppression, déjà en œuvre, de minima conventionnels dans de nombreuses entreprises et à un recours plus important au travail au noir caractéristique de l'économie souterraine (20 % au Sud contre 5 % au Nord).

Un nouveau pacte pour l'emploi ?

Ces désaccords au sein des forces qui ont soutenu la coalition appelée à gouverner place celle-ci dans une situation difficile d'arbitrage. L'actuel ministre du Travail, Tiziano Treu, appelle de ses vœux un « pacte pour le travail », fondé sur « des accords territoriaux, surtout au Sud ».

Sergio d'Antoni, souhaite pour sa part un pacte pour l'emploi et le développement qui ait le même poids que l'accord de 1993 sur la politique des revenus. « Il faut mettre en place un programme visant au développement des infrastructures et des services, et utiliser des modalités fiscales incitatives et sélectives pour stimuler les investissements dans les zones défavorisées. Le mot d'ordre doit être : créer de l'emploi là où se trouvent les chômeurs. Les entrepreneurs doivent se montrer disposés à investir ; le syndicat doit permettre une plus grande flexibilité des salaires et des horaires de travail dans un cadre contractuel ».

La CGIL est réservée sur l'idée d'un nouveau pacte. Pour elle, « les instruments existent déjà. De plus l'instabilité gouvernementale de ces dernières années n'a pas permis de continuité dans l'action gouvernementale qui a pris du retard sur des dossiers importants tels que la formation, la recherche, les privatisations et les politiques publiques de soutien aux entreprises ».

Le patronat a repris récemment l'offensive en convoquant les trois organisations syndicales le 20 mai 1996 pour faire le point sur la politique des revenus signée en 1993 et, ce faisant, pour inviter les syndicats à « approfondir » les thèmes concernant le coût du travail, afin de parvenir à des formes de « flexibilité négociée ».

Les trois organisations syndicales participeront à ce « sommet ». Si elles ont des différences notables d'appréciation sur les questions soulevées par le développement du Sud, elles entendent néanmoins tout faire pour sauvegarder l'unité d'action qui a caractérisé le syndicalisme italien ces dernières années.

Alexandre BILOUS

Sources :

Conquiste del Lavoro, Rassegna sindacale, La Repubblica, Il Manifesto, l'Unità.

(1) Voir le n°30 de la *Chronique internationale*, U. Rehfeldt, « Italie : Le pacte social toujours recommencé ».

Europe

La Confédération Européenne des Syndicats et la révision des Traités européens

Depuis plusieurs mois déjà, la Confédération Européenne des Syndicats (CES) prépare soigneusement l'échéance de révision des Traités européens qui régissent les institutions et le fonctionnement de l'Union européenne. L'ouverture solennelle par les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze, à Turin, le 29 mars 1996 de la Conférence intergouvernementale (CIG) prévue à cet effet par le traité de Maastricht a été l'occasion pour la CES de rendre publique sa position.

La procédure de révision des traités

Fixée au Sommet européen de Corfou de juin 1994, la procédure de révision des traités est déjà entamée depuis de longs mois, à travers d'une part les rapports d'évaluation de la mise en œuvre du traité de Maastricht réalisés par les principales institutions communautaires (Commission, Parlement européen, etc.) au cours de l'année 1995, et d'autre part les travaux du « groupe de réflexion Westendorp » du nom du ministre espagnol des Affaires étrangères, dont le rapport final, remis en décembre 1995 au conseil de Madrid, précise les enjeux et le mandat de la Conférence intergouvernementale.

De plus, à la veille de l'ouverture de la CIG, certaines institutions européennes (notamment le Parlement européen et la Commission européenne) et gouvernements nationaux (dont le gouvernement français avec son « Mémorandum ») ont tenu à faire connaître leur position sur la révision des Traités européens.

La durée de la Conférence n'est pas définitivement fixée : au moins jusqu'à la fin de l'année 1996, vraisemblablement tout ou partie du premier semestre 1997.

Enfin, cette révision des traités se situe aussi dans la perspective largement problématique d'un élargissement de l'Union à plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, dans un contexte géopolitique régional incertain (1).

On ne peut préjuger du contenu des travaux de la CIG, mais les risques soit d'un bâclage, soit d'un étirement en longueur sans résultat tangible, sont réels. L'hypothèse de l'absence d'un accord unanime des Quinze au terme de la CIG ou d'un blocage du processus de ratification dans l'un ou l'autre des Etats ne peut être écartée. Dans l'un ou l'autre cas, les issues ou les relances possibles apparaissent alors incertaines.

La Confédération Européenne des Syndicats à la veille de la révision des traités

La Confédération Européenne des Syndicats ne pouvait au cours de ces derniers mois être absente de tous ces débats préparatoires. La CES joue à la fois sa place dans le jeu institutionnel communautaire et face aux confédérations syndicales nationales.

De ce point de vue, la CES est dans une tout autre situation que lors de la négociation de Maastricht en 1991-1992. Certes, elle a apparemment maîtrisé son développement à l'est de l'Europe par la mise en place d'un Forum syndical spécifique, sas par lequel quelques organisations intègrent peu-à-peu la Confédération elle-même. Il est vrai aussi que la réforme des structures adoptée au Congrès de 1991 lui a donné une plus grande cohérence interne. Enfin, la CES a été formellement reconnue comme partenaire représentatif puisque le traité de Maastricht reprend dans un protocole additionnel sur la politique sociale conclu entre les Etats membres (à l'exception du Royaume-Uni) l'accord conclu entre la CES, l'UNICE (patronat européen privé) et le CEEP (entreprises publiques européennes) en octobre 1991 sur la possibilité d'accords conventionnels entre partenaires sociaux européens.

La conjoncture politique européenne apparaît néanmoins aujourd'hui beaucoup moins favorable à la Confédération Européenne des Syndicats qu'il y a quelque temps. Le départ de Jacques Delors de la présidence de la Commission européenne, les atermoie-

(1) *Cf. Jean-Louis Bourlanges,* « l'Europe à trente, un objet virtuel », *Commentaire*, n°70, été 1995.

ments des gouvernements nationaux pour la nomination de son successeur (candidatures de Lubbers et de Dehaene, choix de Santer), enfin l'incapacité du Parlement européen à peser véritablement sur cette nomination ont durablement fragilisé les européistes unionistes et les fédéralistes au sein des institutions communautaires. De plus, l'évolution politique de quelques-uns des Etats membres suscite des interrogations. L'arrivée de Jacques Chirac à la présidence de la République française comme la récente défaite de Felipe Gonzàlez aux élections législatives générales espagnoles marquent sans doute la fin du soutien quelquefois mesuré mais le plus souvent sans faille de ces deux Etats quant à l'approfondissement de l'Union politique entre les Douze puis les Quinze, et à la plupart des entreprises de la CES.

Cette situation politique complexe a suscité une réponse graduée de la CES, marquée par trois principales étapes jusqu'à ce jour :

- le 8e Congrès de la CES, à Bruxelles, du 9 au 14 mai 1995 ;
- la Conférence organisée à Madrid par la CES et l'Institut syndical européen les 16 et 17 novembre 1995 quelques jours avant le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze ;
- les manifestations lors de l'ouverture de la CIG à Turin.

Le 8e Congrès de la Confédération Européenne des Syndicats (Bruxelles, 9-14 mai 1995)

Ce contexte globalement moins favorable a amené la Confédération Européenne des Syndicats à modifier sensiblement la stratégie qui était la sienne au cours de ces dernières années. Au-delà du lobbying traditionnel auprès des diverses institutions communautaires (1), la CES se propose désormais de construire un véritable pouvoir syndical européen susceptible de s'opposer si besoin est aux options des gouvernements de l'Union européenne ou des autres pouvoirs, économique, industriel et financier en Europe, un contre-pouvoir syndical européen (2).

Parmi l'ensemble des documents soumis à la discussion et à l'approbation des congressistes, deux rapports illustrent particulièrement cette nouvelle ligne politique. Le premier d'entre eux, véritable rapport d'orientation de la CES sur les grandes options économiques et sociales de la Confédération et sur son rôle à venir, entend contribuer à « mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe » (3). Le second, plus politique et centré sur la réforme institutionnelle et la Conférence intergouvernementale proprement dite, plaide « pour une Union européenne forte, démocratique, ouverte et solidaire » (4).

En plus de fixer les propositions économiques et sociales de la CES, le rapport *Mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe* trace les deux grands axes de l'action de la Confédération dans l'optique de la révision des traités : l'Europe sociale comme vecteur de l'intégration européenne, et la consolidation du pouvoir syndical européen.

Sur ce dernier point, le 8e Congrès a décidé que la CES organiserait une grande campagne de syndicalisation pour élargir l'influence du mouvement syndical en Europe et qu'elle devrait renforcer son « rôle de coordination et sa capacité de mobilisation » (5).

Les propositions de la CES

Les propositions de la CES en matière de révision des traités visent à compléter l'actuelle Union européenne d'une part en renouant avec le projet d'Europe politique, l'Union politique, et d'autre part en mettant sur pied l'Union sociale. Sur un socle européiste et fédéraliste, la CES développe des propositions pour la démocratisation et la transparence des décisions de l'Union. La CES propose notamment un nouvel équilibre institutionnel plus favorable au Parlement européen (extension de la codécision dans la procédure législative, droit d'initiative législative, participation plus active dans la mise en place de la Commission et

(1) Pour une analyse de l'organisation et de la représentation des intérêts au niveau européen, *Cf.* Guillaume Courty, Guillaume Devin, *l'Europe politique*, coll. Repères, éd. La Découverte, Paris, 1996, et la thèse de Corinne Gobin, *Consultation et Concertation sociales à l'échelle de la Communauté Economique Européenne. Etude des positions et stratégies de la Confédération Européenne des Syndicats (1958-1991)*, Bruxelles (Université Libre) 1996.

(2) Conférence de presse préparatoire au Congrès, intervention de M. Emilio Gabaglio, secrétaire général de la CES, dépêche de l'Agence Europe du 8 mai 1995.

(3) Confédération Européenne des Syndicats, *Mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe*, éd. CES/ETUC, Bruxelles, 1995.

(4) Confédération Européenne des Syndicats, *Pour une Union européenne forte, démocratique, ouverte et solidaire*, éd. CES/ETUC, Bruxelles, 1995.

(5) Confédération Européenne des Syndicats, *Mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe*, p.30.

de son président, contrôle accru de l'exécutif), plus favorable aussi à la Commission qui « doit être maintenue dans ses prérogatives existantes et évoluer progressivement comme un véritable «exécutif» européen » (1).

Il est enfin proposé que le Comité économique et social soit renforcé par l'obligation pour le Conseil et le Parlement d'examiner ses avis.

En revanche, le Conseil voit dans les propositions de la CES ses règles de fonctionnement, et partant sa place dans le jeu institutionnel de l'Union, considérablement modifiées pour ne pas dire diminuées : limitation maximale du droit de veto des Etats-membres, extension du vote à la majorité qualifiée, notamment en matière sociale, etc. Sans que cela soit explicitement formulé, au nom de l'efficacité (pour éviter tout blocage institutionnel), ces propositions visent à poser les jalons d'une mutation du Conseil exécutif « intergouvernemental » en une Chambre des Etats d'un ensemble fédéral.

Pour redonner une crédibilité à la construction européenne auprès des travailleurs et salariés, mais aussi pour rendre possible les objectifs de l'Union économique et monétaire, la CES prône un rééquilibrage de cette construction vers le social. L'ensemble de ces mesures sont à la base de ce que la CES appelle désormais l'Union sociale.

Il s'agit tout d'abord de la question, particulièrement aiguë en Europe, de l'emploi. Pour ce faire, la CES propose la mise en place d'instruments aux différents niveaux d'observation et de soutien de l'emploi (ces dispositions devant figurer dans le nouveau traité).

Pour prévenir d'éventuelles « dévaluations sociales », la CES propose, d'une part l'inclusion dans le nouveau traité d'une clause générale de non-régression par rapport aux droits prévus au niveau national et la fixation de minima sociaux contraignants constitués des conventions et recommandations de l'OIT (encore pour certains à ratifier par tous les Etats membres de l'Union) et de la charte sociale du Conseil de l'Europe, d'autre part « une stratégie de convergence des objectifs en matière de droit du travail et de protection sociale, dans le progrès » (2).

L'Union sociale que la CES appelle de ses vœux comporte à la fois un volet législatif et réglementaire et un volet contractuel encore largement à définir. Ceci suppose l'inscription dans le traité du Protocole social annexé au traité de Maastricht et dont le Royaume-Uni s'était alors exclu. La CES propose de compléter cela par des dispositions supplémentaires notamment la charte des Droits sociaux fondamentaux votée par onze gouvernements en 1989, la reconnaissance des droits transnationaux d'association, de négociation collective et d'action syndicale (y compris la grève).

Les interventions de la CES dans le débat de la révision des traités

Les principes et la ligne politique définis en mai 1995 ont ensuite été déclinés à chaque occasion par le secrétariat de la CES. Souhaitant faire du Conseil européen de Madrid – le dernier avant l'ouverture de la CIG – un temps fort d'activités, la Confédération Européenne des Syndicats a organisé à Madrid les 16-17 novembre 1995, quelques jours avant le sommet, une conférence internationale sur les perspectives de l'Union européenne, avec le concours d'universitaires, de représentants des gouvernements nationaux, et de parlementaires européens (3). Cette conférence a été l'occasion d'analyser le bilan (mitigé) du traité de Maastricht, d'affiner et de tester les propositions économiques et en matière d'emploi de la CES, enfin de constituer autour de la Confédération un groupe de personnalités susceptibles d'être sollicitées pour avis et conseil.

Dans le contexte du Conseil européen de Madrid, le Comité exécutif de la CES a adopté une résolution sur la CIG (4). Elle reprend les grandes lignes des propositions discutées au 8e Congrès, en étoffant sensiblement néanmoins ses propositions sur l'emploi, à travers la mise en place d'un Comité de l'emploi, pendant du Comité monétaire, et l'affirmation de la nécessité d'une véritable politique économique coordonnée au niveau européen (et qui ne soit donc pas à la remorque de la décision monétaire). Enfin, le Comité exécutif de la CES ajoute aussi dans sa résolution

(1) *Ibid., p.4*
(2) *Ibid., p.5*
(3) Les actes de cette conférence viennent de paraître, *cf.* European Trade Union Institute, *The Future of the European Union, TheTrade Unions' Demands and Expectations for the Inter*gouvernemental Conference 1996, ETUI Publisher, Bruxelles, 1996.
(4) Confédération Européenne des Syndicats, *Les défis de la CIG 1996, emploi, solidarité, démocratie,* résolution adoptée par le Comité exécutif des 14-15 décembre 1995.

quelques mots sur les services publics, présentés comme l'un des piliers du modèle social européen. L'actualité sociale immédiate n'y était pas étrangère...

La CIG : une négociation aux résultats incertains

La difficulté de l'entreprise pour la CES consiste à tenter de peser sur une négociation dont elle est directement exclue, alors que son pouvoir d'influence est plutôt moindre qu'il y a quelque temps et que les parties négociatrices sont divisées quant aux perspectives à ébaucher. Le risque d'un échec total de la conférence comme celui d'un simple replâtrage technique ne sont nullement à exclure.

Certes, la CES peut se révéler satisfaite quant à l'inclusion du Protocole social annexé au traité de Maastricht dans le nouveau traité. Le gouvernement français reprend cette idée dans son mémorandum *Pour un modèle social européen*, la Commission européenne fait de même dans son avis *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*. Pourtant, ceci ne lève pas l'opposition britannique et celle de son influent patronat qui est parvenu à faire avaliser par l'UNICE (patronat européen privé) l'absence d'avancées en ce domaine (1).

Devant l'opposition de certains Etats et du patronat à toute politique européenne contraignante en matière de coordination économique et pour l'emploi, le président de la Commission européenne, Jacques Santer, propose la négociation d'un Pacte européen pour l'emploi, non pas dans le cadre de la CIG et du futur traité, mais à côté de ces premières négociations et menée simultanément. Après quelques hésitations, la CES s'est finalement ralliée à cette proposition (2), réduisant d'autant ses ambitions en ce domaine. De la même manière, la charte des Droits sociaux fondamentaux de 1989 a peu de chance d'être explicitement incluse dans le nouveau traité : l'UNICE y est farouchement opposée, la Commission ne le propose pas, pas plus que le gouvernement français.

La stratégie de la CES, qui consiste à lier les avancées sociales aux avancées en matière d'intégration politique, à soutenir les demandes de renforcement de la Commission et du Parlement et à prôner l'extension du vote majoritaire plutôt qu'unanime du Conseil, bref à se situer dans le camp des fédéralistes et des unionistes, n'est pas non plus sans risque : la Conférence est d'abord et avant tout intergouvernementale, ce sont les Etats qui en définitive négocient et se mettent d'accord. La Commission ne dispose plus de la même latitude et ne parvient plus à troubler le jeu des Etats nationaux, le compromis effectué sur la personne de Jacques Santer pour la présidence se révèle ainsi être largement défavorable aux européistes. En optant sans ambiguïté pour l'Union politique comme pour l'Union sociale, la CES lie le succès de cette dernière et le sien propre au succès désormais bien hypothétique de la première, en prenant le risque de froisser la susceptibilité ombrageuse de certains gouvernements nationaux.

La voie conventionnelle n'est pas non plus débloquée, l'UNICE demeurant largement rétive. De ce point de vue, l'accord signé le 14 décembre 1995 entre la CES, l'UNICE et le CEEP (patronat européen public) sur le congé parental a plus une fonction conservatoire qu'offensive. Comme en octobre 1991, à la veille du Traité de Maastricht, les partenaires sociaux parviennent certes à un accord sous la pression de la Commission, mais si pour les uns la volonté de le voir se développer et se multiplier est réelle, pour les autres il s'agit surtout conjurer la menace d'une législation trop contraignante.

Pour l'ouverture de la Conférence à Turin, la CES et ses affiliées italiennes (CGIL, CISL et UIL) ont organisé ou participé à plusieurs manifestations importantes : une réunion syndicale le 28 mars d'environ 1 500 militants venus de toute l'Europe pour une expression stricte ment syndicale des positions de la CES, la participation le même jour avec d'autres associations européennes (Amnesty International, Fédération internationale des droits de l'homme, ATD-Quart Monde, Centre européen du civisme, etc.) au Forum de la société civile coordonné par le Mouvement européen (international), enfin l'organisation d'un festival de rock en direction de la jeunesse sous le slogan « Emploi, Solidarité et Démocratie en Europe » (60 000 spectateurs).

Force est de constater que la mobilisation des organisations affiliées demeurent pour l'instant modeste. Le contexte politique italien lors de l'ouverture de la CIG (veille d'élections législatives générales) rendait certes difficile une manifestation publique, mais la faiblesse de la mobilisation des autres organi-

(1) UNICE, Contribution de l'UNICE à la Conférence intergouvernementale, Bruxelles, 15 mars 1996.
(2) Décision du Comité exécutif de la CES des 7-8 mars 1996, Cf. *CES/ETUC Report*, n°7/96.

sations affiliées sur ce thème n'en est pas moins réelle : elles n'organisèrent pas chacune d'opérations particulières ce jour-là dans chacun de leur pays. L'ambition du 8e Congrès de constituer un véritable pouvoir syndical européen apparaît bien difficile à mettre en œuvre...

Reste l'échec possible de la CIG. La CES observe sur ce point un mutisme prudent. Il est peu probable en tout cas qu'avec la majorité politique actuelle au Royaume-Uni il soit possible de parvenir à un accord politique digne d'intérêt. Quelques Etats pourraient alors être tentés d'avancer seuls dans la voie d'une Union politique plus étroite (Bénélux, Allemagne,...). Quelle serait alors l'attitude de la CES ?

Aussi, la tentation de repousser la clôture de la CIG au lendemain des élections législatives dans ce pays pour avoir le temps de négocier avec l'éventuel nouveau pouvoir est grande. Cette hypothèse est très sérieusement étudiée par les chancelleries mais la marge de manœuvre et d'action de la CES sera alors des plus réduites.

La Confédération Européenne des Syndicats est engagée à travers la révision des traités européens dans une partie difficile où elle joue son rôle à venir. Affaiblie par la perte de son partenariat privilégié avec la présidence de la Commission et par la fin des relations de grande confiance avec certains gouvernements, elle a maintenu pour la négociation qui s'ouvre ses alliances traditionnelles (Parlement et Commission) et ses options européistes, dans un contexte politique moins favorable. La Confédération Européenne des Syndicats ne doit donc compter que sur son propre pouvoir de mobilisation auprès de ses organisations affiliées et de tous les travailleurs européens pour imposer un rapport de force qui interdise le triomphe du seul marché.

Maurice BRAUD

Etats-Unis

Les pauvres sur le marché du travail

En dépit de la vigueur de la reprise de la croissance américaine depuis cinq ans, du niveau important des créations d'emplois et de la baisse du taux de chômage, le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté progresse. Ce phénomène est particulièrement visible pour les personnes occupant un emploi mais rémunérées à un niveau inférieur au seuil officiel de pauvreté. L'existence de salariés pauvres n'est pas nouvelle mais elle a pris une acuité particulière avec l'ouverture de l'éventail des salaires depuis la fin des années 70 et surtout, avec la diminution des salaires réels versés aux personnes les moins bien rémunérées. Cette situation paraît *a priori* paradoxale : un pays de plus en plus riche contient de plus en plus de pauvres, plus particulièrement parmi ceux qui travaillent, les *working poor* (ou « travailleurs pauvres ») (1). Aux Etats-Unis, les difficultés sur le marché du travail tendent à faire baisser les salaires, ce qui différencie nettement le mode de régulation du marché du travail américain de la situation en Europe (Krugman, 1995).

La question des bas salaires est très présente dans les débats politiques sur les mesures à prendre pour aider les travailleurs pauvres (2). Les discussions sur la pauvreté s'inspirent d'un thème récurrent aux Etats-Unis : celui de la distinction entre les pauvres méritant une assistance – implicitement, ceux qui sont inaptes au travail – et ceux qui devraient être capables de subvenir à leurs besoins par le travail. Le nombre de pauvres concerné par cette dernière situation, son accroissement dans un contexte de reprise économique et le risque de voir ce problème s'aggraver, incitent à mieux cerner la situation des *working poor* sur le marché du travail.

Comment mesurer la pauvreté ?

Le seuil de pauvreté officiel correspond à un revenu annuel de 15 141 $ pour une famille de quatre personnes et de 7 551 $ pour une personne seule en 1994 (3). L'évaluation des seuils de pauvreté dépend de la composition du ménage. Aux Etats-Unis, la part du budget du ménage consacrée à l'alimentation selon la taille de la famille sert de base pour le calcul du seuil de pauvreté. Au moment de la mise en œuvre de la « guerre contre la pauvreté » en 1964 sous la présidence de Johnson, les enjeux liés à l'estimation de ce seuil ont pris une importance cruciale.

Le calcul des seuils s'appuie sur les résultats d'une enquête sur la consommation datant de 1955. Elle montre que les familles non-agricoles dépensent le tiers de leur revenu pour l'alimentation. Après un calcul du revenu nécessaire pour nourrir un ménage – selon le nombre d'adultes et d'enfants –, ce montant est multiplié par trois pour définir différents seuils de pauvreté.

Ces estimations sont jugées insuffisantes par certains, qui considèrent que la part du budget d'alimentation de base devrait être multipliée par 4 ou 5 pour obtenir un niveau de vie acceptable. Une autre étude,

(1) Nous utilisons la traduction « travailleurs pauvres » ici, mais elle n'est pas entièrement satisfaisante. En Anglais, la forme adjective sans « s » final est utilisée pour désigner les membres d'un groupe : *the rich* pour « les riches », *the poor* pour « les pauvres ». L'expression the *working poor* signifie « les pauvres qui travaillent » ou encore « les pauvres laborieux ». La forme du verbe avec « -ing » met l'accent sur le fait qu'il s'agit de travailleurs pauvres qui ont effectivement un emploi.

(2) Pour le débat récent, cf. l'article de Lucy apRoberts « Etats-Unis : Quelle politique pour les travailleurs pauvres » dans ce même numéro.

(3) Ces niveaux correspondent respectivement à 75 705 FF et à 37 755 FF environ de revenus annuels (avec 1 $=5 FF). Les Etats-Unis sont un des rares pays (avec le Canada) à retenir officiellement un seuil de pauvreté en termes absolus. Généralement, le seuil de pauvreté est calculé sur une base relative – souvent un pourcentage (la moitié) du revenu médian. Le revenu médian est le niveau de revenu qui divise la population en deux : 50 % ont moins et 50 % ont plus. Une mesure relative est souvent considérée comme mieux à même de représenter le standard de niveau de vie d'un pays qu'un barème absolu.

datant de 1966, évalue la part du budget consacrée à la nourriture par les familles urbaines à 22 % (T. R. Marmor et *alii*, 1990). Néanmoins, le barème d'un tiers du budget pour la nourriture a été retenu.

Aux Etats-Unis, pays particulièrement inégalitaire en matière de répartition du revenu, le niveau de la pauvreté, son seuil et le nombre de personnes concernées, ont une visibilité plus grande qu'en France. La pauvreté fait l'objet d'études fréquentes, largement diffusées dans la presse et citées régulièrement dans les débats politiques (1).

L'étendue de la pauvreté

Le nombre de personnes considérées comme pauvres s'élève à plus de 39 millions en 1993. Ce chiffre correspond approximativement à celui atteint à la veille des années 60 (39,5 millions en 1959). Le nombre de pauvres a connu une sensible diminution au début des années 70 (25,9 millions) en raison de la « guerre contre la pauvreté », mais il a repris sa progression sur un rythme ralenti au cours des années 70. L'accélération est nette entre 1980 et 1985 et particulièrement vive au cours des dernières années. Entre 1992 et 1993, 2,4 millions de personnes supplémentaires ont été enregistrées comme pauvres, ce qui amène leur part à 15,1 % de l'ensemble de la population américaine.

La décomposition par tranches d'âge de la population pauvre montre un lien évident entre la montée du nombre des *working poor* et la diffusion de la pauvreté chez les adultes. Le nombre et la part relative des personnes âgées de 18 à 54 ans – tranche d'âge où les taux d'activité atteignent leur maximum – ne cessent de s'élever depuis les années 70. En 1993, 12,8 % d'entre eux sont classés comme pauvres, contre 8,7 % en 1970 et 10,5 % en 1980 (Social Security Administration, 1995). Parmi les personnes plus âgées, la progression est nettement plus amortie.

Une comparaison avec les autres grands pays industrialisés en matière d'inégalités de revenus montre la particularité de la pauvreté américaine. Comme l'exprime L. Chauvel (1995), la forme de la répartition des revenus aux Etats-Unis «... met en évidence des inégalités criantes, d'autant plus absurdes que, en définitive, la partie supérieure de la courbe est loin d'être si importante (au regard du revenu médian, il n'existe qu'à peine plus de riches qu'en France) alors que la spécificité consiste en la partie inférieure de la courbe où les pauvres, dont une bonne partie s'approche du revenu nul, sont une proportion considérable de la population, comme si la pauvreté de masse était un fondement du modèle américain. Le paradoxe veut que les Etats-Unis se distinguent moins par leur richesse (ce qui eût été attendu) que par leur pauvreté... »

Qui sont les *working poor* ?

D'après une étude sur le développement des emplois mal rémunérés, en 1993, 27 % des personnes salariées ou vivant avec un salarié ont un revenu du travail inférieur ou égal au seuil de pauvreté (L. Mishel & J. Bernstein, 1994) (2). Cette évaluation est assez proche des chiffres présentés par le Congrès qui estime à 22 millions le nombre de personnes salariées ou vivant avec un salarié dont les revenus sont inférieurs au niveau de pauvreté. D'après le Congrès, en 1993 plus de 10 millions de travailleurs ont des revenus du travail inférieurs au seuil de pauvreté (M. H. Cooper, 1995) (3).

L'étude de L. Mishel et J. Bernstein (1994) insiste sur le développement de la pauvreté chez les salariés depuis 1979. Cette évolution paraît d'autant plus prononcée lorsqu'on examine les très bas salaires. Les auteurs distinguent le cas des travailleurs rémunérés en dessous de 75 % du seuil de pauvreté, soit 5,20 $ de l'heure. En 1979, 4,1 % des salariés étaient dans ce cas, et cette proportion atteint 13,3 % en 1993.

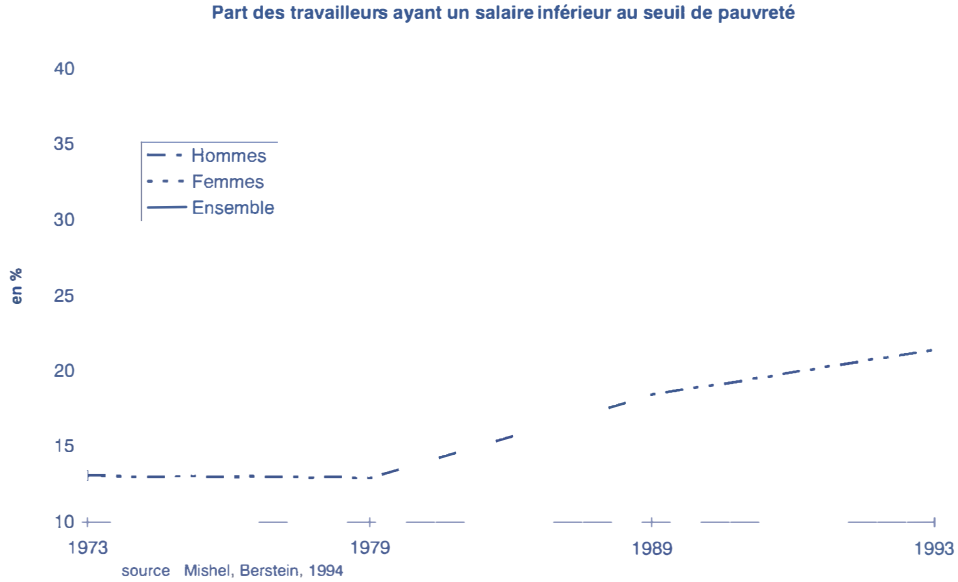
Les femmes sont plus fréquemment concernées par ce problème : 33 % d'entre elles gagnent au plus l'équivalent du seuil de pauvreté contre 21,4 % des hommes. En 1993, plus de la moitié des travailleurs pauvres sont des femmes. Les écarts se creusent lorsque la répartition se centre sur les très bas salaires 16,7 % des femmes travaillant ont un revenu inférieur

(1) Le suivi statistique annuel des revenus de la population est réalisé par l'enquête *Current Population Survey du Bureau of the Census*. Ces enquêtes ont un champ plus large que les enquêtes Emploi de l'INSEE qui sont centrées sur l'emploi et les salaires. Les indicateurs de pauvreté aux Etats-Unis sont publiés annuellement et font l'objet d'analyses approfondies. La France ne dispose pas de moyens comparables d'études des inégalités et de la pauvreté, surtout depuis la disparition du CERC. Les données sur l'ensemble des revenus des ménages sont rares et la remontée d'information, lorsqu'elle existe, est lente.

(2) Le seuil retenu dans cette étude correspond au revenu d'un ménage de quatre personnes. Il est l'équivalent d'un salaire horaire de 6,93 $ pour un salarié à plein temps

(3) Les données présentées par M. H. Cooper proviennent d'une étude de juillet 1995 du *Center on Budget and Policy Priorities*.

Graphique 1 - salariés pauvres, évolution depuis 1973



source Mishel, Berstein, 1994

à 75 % du seuil de pauvreté alors que cette situation concerne 10,3 % des hommes occupés.

Toutefois, cet écart entre les hommes et les femmes s'est sensiblement réduit. En 20 ans, la part des femmes travaillant pour un salaire équivalent ou inférieur au seuil de pauvreté a reculé, passant de 39,5 % en 1973 à 33,0 % en 1993, tandis que, pour les hommes, cette proportion a constamment augmenté. Ces évolutions indiquent une sensible détérioration de la position des hommes occupant des emplois de bas niveau de qualification.

Les économistes libéraux américains qui souhaitent encourager les baisses de salaires prétendent souvent que les emplois mal rémunérés concerneraient principalement des jeunes non-qualifiés et que ces emplois leur permettraient de s'insérer sur le marché du travail. Or, la répartition par âge montre que les emplois à bas salaires ne peuvent pas être uniquement considérés comme des emplois transitoires ou des « petits boulots » destinés à des jeunes entrant sur le marché du travail. Parmi les travailleurs pauvres, 68 % sont des adultes et seulement 27 % sont des jeunes âgés de 18 à 24 ans. De même, sur 100 emplois mal rémunérés à temps partiel, 63 sont occupés par des adultes classés comme pauvres et 31 par des jeunes âgés de 18 à 24 ans. Les jeunes sont certes bien représentés, mais ils ne forment pas l'essentiel de la catégorie considérée.

Par ailleurs, en dépit des problèmes persistants de pauvreté urbaine, les travailleurs pauvres résident plus fréquemment en dehors des centres-ville : 12 % des familles urbaines sont pauvres contre 15 % dans les zones non-urbaines (M. H. Cooper, 1995).

Une étude du ministère du Travail (U.S. Department of Labor, 1995) apporte des précisions sur la composition des familles de travailleurs pauvres. Les ménages touchés par la pauvreté comptent de plus en plus souvent un seul actif : 8,2 % des ménages pauvres étaient dans cette situation en 1979, contre 14,7 % en 1993. Les familles composées de deux actifs ou plus connaissent une dégradation de leurs revenus beaucoup moins accusée : la proportion de ménages pauvres dans cette situation est passée de 2,0 % à 2,9 % entre 1979 et 1993.

Lorsque les revenus du ménage proviennent uniquement de l'activité d'une femme, la pauvreté est particulièrement fréquente : en 1993, 25,3 % des familles pauvres étaient dans cette situation. L'étude du ministère du Travail souligne que cette situation est celle qui a le plus d'impact sur le risque de pauvreté. En 1993, parmi les familles comptant au moins une personne active, un couple marié sur vingt est classé comme pauvre, un sur neuf lorsque les revenus de la famille proviennent uniquement de l'activité professionnelle d'un homme et un sur cinq s'il s'agit d'une femme.

L'avantage relatif des couples mariés s'explique par le fait que ces familles disposent plus souvent de deux revenus réguliers. Le taux de pauvreté est de 10 % pour les couples si un seul individu travaille et de seulement 2,6 % lorsque les deux membres ont une activité.

Lorsque les revenus proviennent principalement de l'activité professionnelle d'une femme et qu'un second membre de la famille travaille, le taux de pauvreté se maintient à 5,9 %. Ces écarts s'expliquent par les caractéristiques de ces travailleurs supplémentaires. Si le chef de ménage est une femme non mariée, le

second revenu provient souvent du travail d'un enfant, les jeunes touchant fréquemment un bas salaire.

Selon le rapport du ministère du Travail (1995), une large part des écarts entre les Blancs et les Noirs s'explique par les caractéristiques sociodémographiques des familles. En 1993, lorsque au moins un membre de la famille travaille, le taux de pauvreté est de 17,6 % pour les familles noires contre 6,3 % pour les Blancs. Environ 42 % des familles noires vivent sur les ressources d'une femme, tandis que 13 % des familles blanches sont dans cette situation. Les auteurs du rapport précisent que cet écart s'est réduit entre 1969 et 1979, avec une amélioration de la position relative des Noirs. Mais dans les années 80, le taux de pauvreté a repris sa progression pour les Noirs comme pour les Blancs et actuellement, la différence entre les deux groupes – 11 points d'écart – est égale à celle enregistrée en 1979. En 1993, la répartition des salariés pauvres par groupe ethnique est la suivante : 55 % sont blancs ; 22 % sont des noirs, alors que ces derniers ne représentent que 11 % des actifs américains ; 20 % sont d'origine hispanique, ce groupe formant 9 % des actifs.

Caractéristiques des travailleurs pauvres en 1993 – en % –

	Travailleurs pauvres	Ensemble des travailleurs
Hommes	47	53
Femmes	53	47
Total	100	100
16-17 ans	3	2
18-24 ans	27	15
25-64 ans	68	79
65 ans ou plus	2	4
Total	100	100
Blancs	55	77
Noirs	22	11
Hispaniques	20	9
autres	3	3
Total	100	100

Source : « The Working Poor », 1995 Center on Budget and Policy Priorities CQ Researcher, volume 5, n°41, 3 novembre.

Un diplôme de plus en plus élevé est nécessaire pour échapper à la pauvreté. Les *working poor* ont souvent un faible niveau d'études. La pauvreté est particulièrement répandue parmi les actifs sans diplôme du secondaire : le taux de pauvreté dans ce groupe est de 16,1 % contre 1,2 % pour ceux qui ont achevé quatre années d'études supérieures. Cependant, le rapport du ministère du Travail (1995) insiste sur la diffusion de la pauvreté parmi les actifs ayant obtenu un diplôme de fin d'études secondaires. Alors qu'au début des années 80, ce niveau scolaire protégeait plutôt bien les salariés de la pauvreté, il n'en est plus de même en 1993. Les actifs ayant ce niveau de formation sont particulièrement touchés par la stagnation ou la réduction des salaires versés au titre des emplois de bas niveau de qualification.

Causes de la pauvreté chez les salariés

Les ajustements sur le marché du travail américain ont favorisé le développement du temps partiel. Les trois quarts des *working poor* – soit 7,7 millions de personnes – occupent des emplois à temps partiel. Pour partie, les raisons de cette situation sont souvent d'ordre familial : beaucoup d'entre eux prennent en charge des malades ou des enfants. Toutefois, la réduction du temps de travail est souvent imposée : beaucoup de personnes ayant un emploi à temps partiel ne trouvent pas de poste à temps plein (M. H. Cooper, 1995).

Le quart restant de travailleurs pauvres – 2,4 millions de personnes – sont des salariés travaillant à temps plein dont les revenus du ménage se situent en dessous du seuil de pauvreté. Parmi l'ensemble de la population pauvre, 56 % vivent dans un foyer où le chef de famille travaille à temps plein. Le bas niveau de leurs salaires est directement en cause. Aux facteurs traditionnels de pauvreté que sont le chômage et la difficulté de trouver un emploi à temps complet s'ajoute donc la baisse des salaires réels.

A cet égard, le salaire minimum légal ne constitue pas aux Etats-Unis un filet de sécurité de nature à garantir un niveau de vie décent pour les salariés. Actuellement, son niveau est tellement bas qu'il ne concerne qu'une faible part des actifs (1). Le blocage du salaire minimum à 4,25 $ depuis avril 1991 s'inscrit dans la logique de baisse des coûts salariaux encoura-

(1) Voir Lucy apRoberts et Laurence Lizé, « Etats-Unis : Le blocage du salaire minimum », IRES *Chronique internationale,* n°29, juillet 1994, pp. 3-7.

gée sous les présidences de Reagan et de Bush, tendance que Clinton n'a pas renversée depuis son arrivée à la présidence.

Alors que le salaire nominal moyen progresse régulièrement, le salaire minimum stagne et l'écart entre les deux s'élargit. En termes réels, le salaire moyen dans le secteur privé a reculé au cours des années 80 puis a stagné au début des années 90. Pendant tout ce temps la baisse du salaire minimum s'est accentuée.

Les caractéristiques des emplois rémunérés au salaire minimum peuvent être rapprochées de celles des postes occupés par les travailleurs pauvres (1). Les salariés sont plus souvent payés sur une base horaire inférieure ou égale au minimum : 18 % d'entre eux contre 3,7 % pour ceux travaillant à temps complet. De même, les personnes travaillant dans les services sont plus fréquemment concernées par les bas salaires : 10,4 % des salariés de ce secteur gagnent au mieux le niveau minimum contre 3,2 % dans l'industrie, le bâtiment et les mines.

La pression à la baisse des salaires les plus bas est un mode d'intervention publique privilégié par les libéraux pour relancer l'emploi des personnes peu qualifiées et favoriser l'insertion des jeunes ou des femmes reprenant une activité. Mais le profil du travailleur pauvre en 1993 indique que les bas salaires ne jouent pas uniquement ce rôle. La situation actuelle de beaucoup des working poor est durable et ne correspond pas à une phase d'insertion sur le marché du travail. Par ailleurs, les salaires de ces personnes constituent souvent le revenu principal d'un ménage et non pas un revenu d'appoint. Finalement, la croissance du nombre des working poor est inséparable des transformations du marché du travail depuis le début des années 80, caractérisées notamment par une baisse du coût du travail.

L'incitation au travail est un leitmotiv constamment invoqué par les libéraux contre l'assistance sociale censée favoriser l'oisiveté de personnes aptes à occuper un emploi. Les objectifs de la politique sociale se sont déplacés de la lutte contre la pauvreté en général vers une remise en cause des formes d'assistance supposées favoriser une désincitation au travail (2). Comment inciter au travail, c'est-à-dire rendre l'emploi plus attractif que l'assistance, alors que les emplois proposés aux personnes peu qualifiées ne leur permettent pas de maintenir un niveau de vie décent ?

Laurence LIZÉ

Sources :

Chauvel L. 1995, « Inégalités singulières et plurielles : les évolutions de la courbe de répartition du revenu disponible », *Revue de l'OFCE,* n°55, octobre.

Cooper M.H., 1995, « The Working Poor », CQ Researcher, volume 5, n°41, 3 novembre, pp. 969-992.

Employment and Earnings, 1996, janvier, U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

Krugman P., 1995, « L'Europe sans emploi, l'Amérique sans le sou ? », *Futuribles*, n°201, septembre.

Marmor T.R. & Mashaw J.L. & Harvey P.L., 1990, *America's Misunderstood Welfare State : Persistent Myths, Enduring Realities*. New-York : Basic Books.

Mishel L. & Bernstein J., 1994, *The State of Working America*. Washington D.C. : Economic Policy Institute.

Social Security Administration, 1995, *Annual Statistical Supplement, Social Security Bulletin*, août.

U.S. Department of Labor, 1995, *Report on the American Workforce*, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office.

(1) La comparaison entre le nombre de personnes rémunérées au salaire minimum et le nombre de ceux percevant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté ne peut pas être directement établie puisque les statistiques sur les salariés pauvres prennent en considération les revenus de la famille. Ainsi, une personne vivant seule rémunérée au salaire minimum se trouve au-dessus du niveau officiel de pauvreté, mais un tel revenu place une famille de quatre personnes nettement en dessous.

(2) Notamment, l'aide aux familles monoparentales (AFDC), la principale mesure d'assistance.

Etats-Unis

Quelle politique pour les travailleurs pauvres ?

Dans leur ensemble, les Américains sont choqués par le fait qu'il soit possible de travailler à temps plein et de vivre dans la pauvreté aux Etats-Unis. Cependant, il n'y a pas de consensus sur les politiques à adopter pour remédier au problème des « travailleurs pauvres », que les Américains appellent les *working poor* (1).

Jusqu'à l'année dernière, il y a eu un certain accord entre démocrates et républicains sur une mesure particulière d'assistance, le « crédit d'impôt pour les revenus du travail ». Celui-ci a été mis en avant comme une façon de concilier assistance et incitation au travail.

Les républicains sont revenus sur leur soutien à cette mesure l'année dernière, lors des débats sur le budget fédéral. En même temps, ils ne proposent aucune alternative pour aider les travailleurs pauvres. Les leaders démocrates prônent à la fois le maintien du crédit d'impôt et une augmentation du salaire minimum. Cependant, en posant le salaire minimum comme une mesure sociale, c'est-à-dire comme une mesure destinée surtout à aider les pauvres, ils ont du mal à répondre de manière cohérente aux arguments des libéraux qui souhaitent l'abolition du salaire minimum.

Le crédit d'impôt : une forme d'assistance qui encourage le travail

Le « crédit d'impôt pour les revenus du travail » (*Earned Income Tax Credit* ou EITC) est un supplément aux bas salaires financé par le budget de l'Etat et versé seulement aux familles pauvres qui ont des revenus du travail. Il a été instauré par une loi votée en 1975 sous la présidence républicaine de G. Ford.

A cette époque, le but principal de la mesure était de restituer aux travailleurs gagnant de bas salaires leurs cotisations de sécurité sociale (2). Le Congrès ne souhaitait pas diminuer sélectivement les cotisations prélevées sur les bas salaires par crainte d'instaurer une différenciation des droits parmi les assurés sociaux. Le « crédit d'impôt pour les revenus du travail » n'est pas simplement une réduction des impôts ou une déduction fiscale. Si un ménage bénéficiaire est non-imposable, les services fiscaux fédéraux lui versent le montant du crédit.

La logique de remboursement des cotisations sociales pour les bas salaires n'est pas la seule qui ait présidé à l'instauration du système. Cette forme d'aide a été limitée dès le début aux ménages ayant des enfants à charge. Ainsi, cette mesure fiscale « cible » les familles avec enfants qui reçoivent des bas salaires, justement la population la plus susceptible d'être classée comme pauvre selon les définitions officielles. On peut ainsi considérer le crédit d'impôt comme une sorte d'allocation familiale – ou plutôt d'assistance familiale – distribuée sous une condition de ressource particulière qui prend en compte les seuls revenus du travail.

Depuis son instauration, le crédit d'impôt a été élargi à plusieurs reprises.

- L'augmentation la plus importante a été mise en œuvre sous R. Reagan en 1986.
- Le crédit a été étendu de nouveau en 1990 sous le Président républicain Bush. A cette occasion, le barème a été différencié selon le nombre d'en-

(1) Voir l'article de Laurence Lizé, « Etats-Unis : Les pauvres sur le marché du travail », dans ce même numéro, pour une analyse de la situation des *working poor*.

(2) Les cotisations obligatoires financent les régimes de base d'invalidité et de retraite et l'assurance d'hospitalisation publique pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Les cotisations salariales et patronales sont prélevées à un taux uniforme sur le salaire en dessous d'un plafond élevé : seulement 6 % des salariés gagnent des salaires qui le dépassent.

fants à charge. Le crédit a été augmenté pour les familles ayant deux enfants ou plus. De plus, un crédit additionnel a été accordé aux ménages ayant un nourrisson à charge.

- En 1993, le Président Clinton a signé une loi fiscale rendant le barème plus généreux, surtout pour les ménages ayant au moins deux enfants. De plus, B. Clinton a innové en instaurant un crédit – beaucoup plus bas – pour les ménages sans enfants. La loi de 1993, qui a pris effet en 1994, prévoyait une augmentation en trois étapes : la première en 1994, la seconde en 1995 et la dernière en 1996 (1).

Aujourd'hui, pour beaucoup de bénéficiaires, les montants distribués par ce biais dépassent largement les cotisations salariales obligatoires, et les discours sur les objectifs de la mesure ne font plus référence au remboursement des cotisations sociales : elle est présentée comme une façon d'accroître la rémunération du travail pour les familles avec enfants.

Seuls les ménages ayant des revenus du travail bénéficient du crédit d'impôt. Le graphique représente les trois barèmes du crédit en 1996 selon la composition du ménage. Il y a trois cas de figure : les ménages sans enfants, ceux qui ont un seul enfant et ceux ayant deux enfants ou plus.

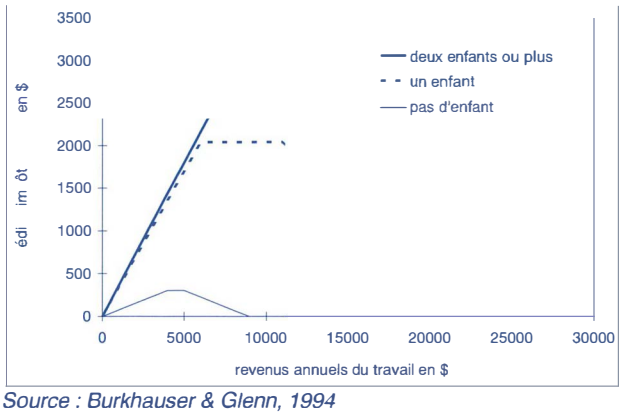
- Jusqu'à un premier plafond, le crédit augmente proportionnellement aux revenus du travail. En dessous, la mesure correspond à une augmentation du salaire.

- Le crédit atteint un montant maximum au premier plafond et cesse d'augmenter jusqu'à un deuxième plafond plus élevé. Pour des ménages gagnant des revenus dans cette fourchette, le crédit d'impôt constitue un supplément forfaitaire au salaire.

- Au-delà du deuxième plafond, le crédit diminue progressivement avec les revenus du travail. Dans cette fourchette, le crédit correspond à une diminution du salaire.

Le graphique montre le principe du calcul. Les chiffres sont en dollars 1994, donc les montants effectifs en 1996 sont supérieurs à ceux qui y figurent.

Barème du crédit d'impôt en 1996 – en dollars 1994 –



Source : Burkhauser & Glenn, 1994

En 1996, un ménage ayant deux enfants ou plus peut recevoir jusqu'à 3 560 $ par an (soit environ 17 800 francs au taux de 5 francs pour 1 dollar) en crédit d'impôt. Le ménage reçoit ce maximum si ses revenus annuels du travail se situent dans une fourchette entre environ 9 000 $ et 14 000 $. Au-delà, le crédit diminue progressivement pour atteindre zéro si les revenus du ménage dépassent environ 32 000 $ par an (2). En dessous du premier plafond de 9 000 $, le crédit équivaut à une augmentation du salaire de 36 %. Au-delà du deuxième plafond de 14 000 $, son impact sur le ménage équivaut à une diminution de 20 % de chaque dollar de salaire supplémentaire.

Le coût du crédit d'impôt pour le budget fédéral de 1995 était d'environ 22 600 millions de $ et en 1996, il devrait atteindre environ 25 000 millions de $. Quelque 35 % des ménages avec enfants – soit 13 millions de familles – bénéficient de la mesure chaque année.

Le crédit d'impôt est souvent présenté comme le moyen le plus efficace de lutter contre la pauvreté du fait qu'il ne décourage pas le travail rémunéré. Son impact peut être assimilé à une sorte de subvention aux salaires qui n'alourdit pas le coût du travail pour les employeurs. Pour les bénéficiaires, il présente l'avantage de ne pas leur faire subir les tracasseries administratives et surtout les humiliations le plus souvent associées aux démarches pour bénéficier d'autres formes d'assistance. Finalement, le crédit d'impôt n'exerce pas de pression à la hausse des salaires. Cette mesure sociale a joui ainsi de l'approbation du patro-

(1) Voir Lucy apRoberts, « Etats-Unis : La fiscalité à la rescousse des bas salaires », IRES *Chronique internationale* n°32, janvier 1995, pp. 13-16.

(2) Le calcul du niveau du revenu au-delà des plafonds comprend en réalité certains revenus en dehors des seuls salaires.

nat, ainsi que des républicains qui s'opposent à d'autres formes d'assistance, notamment l'aide aux familles monoparentales.

Le Président Reagan a exprimé cet enthousiasme en 1986 lorsqu'il a signé la loi mettant en œuvre la première augmentation du crédit d'impôt. Il a déclaré à cette occasion que le crédit d'impôt est (cité par Cooper, 1995) : « La meilleure mesure contre la pauvreté, la meilleure mesure en faveur des familles, la meilleure mesure d'encouragement à la création d'emplois qui ait jamais été produite par le Congrès. »

Une remise en cause du crédit d'impôt par les républicains

Lors des débats sur le budget fédéral en 1995, les républicains ont abandonné leur position antérieure de soutien au crédit d'impôt. En juin, ils ont proposé d'annuler l'augmentation prévue pour 1996 et d'abolir le crédit pour les ménages sans enfants. Ces réductions auraient épargné quelque 21 000 millions de $ de dépenses fédérales sur une période de sept ans. Certains opposants au crédit ont proposé des réductions plus drastiques.

Les critiques du crédit d'impôt avancées lors des débats en 1995 sont les suivantes :

- Il ne prend pas en compte certaines formes de revenus qui peuvent être considérées comme des revenus du travail. Il s'agit notamment des pensions versées par la Sécurité sociale – pensions d'invalidité, de retraite, de réversion – ou les sommes versées aux salariés par des dispositifs professionnels de retraite ou d'épargne salariale.
- Le système engendrerait erreurs et fraude fiscale (1).
- Le crédit d'impôt ne prend pas en compte le taux de salaire mais seulement le niveau annuel des revenus du travail. Ainsi, un individu travaillant peu d'heures à un taux horaire élevé bénéficie du crédit au même titre que quelqu'un qui travaille à temps plein à un bas taux horaire.

Mais l'argument principal avancé en faveur d'une baisse du crédit d'impôt par les républicains est la réduction des dépenses fédérales qui en résulterait.

Les critiques des républicains contre le crédit d'impôt ont eu peu de portée politique et peuvent être considérées comme essentiellement des prétextes pour réduire un poste budgétaire parmi d'autres. Leur opposition à une mesure qu'ils avaient soutenue peu de temps auparavant a peut-être même contribué à les discréditer aux yeux du public. Les tentatives républicaines de réduire le crédit d'impôt ont finalement échoué et les augmentations prévues par la réforme de 1993 sont entrées en vigueur en 1996.

Le salaire minimum comme mesure pour aider les pauvres

Jusqu'à l'année dernière, les républicains ont présenté le crédit d'impôt comme solution au problème des *working poor*. Ils prônaient en même temps l'abolition du salaire minimum, ce qui a été mis en œuvre progressivement à partir de 1981 avec le gel du salaire minimum au début de la présidence de R. Reagan (2).

Les travailleurs pauvres sont au centre des controverses sur le salaire minimum. Les leaders républicains continuent, comme dans les années 80, à présenter la baisse du salaire minimum comme une mesure qui favorise les pauvres. Ainsi, le leader républicain Newt Gringrich a déclaré en 1995 (cité par Cooper, 1995) :

« Beaucoup d'études indiquent que quand le salaire minimum est relevé, les gens qui en souffrent le plus sont les jeunes hommes noirs parce que cela accroît le coût marginal de l'emploi d'une façon qui affecte surtout les adolescents noirs vivant dans des villes. »

Ou encore, un représentant républicain (Dick Armey cité par Cooper, 1995) met en avant sa sympathie pour les travailleurs pauvres comme la motivation de son opposition au salaire minimum

« Je soutiens les gens qui ont désespérément besoin d'une première chance d'entrer dans le monde du travail, ceux qui sont non-qualifiés, non-formés, sans expérience. Si on légifère la disparition de ces emplois d'entrée, ce qui serait l'effet d'un relèvement du salaire minimum, on serait certains qu'ils n'auront jamais d'occasion pour démarrer. »

Le salaire minimum serait néfaste pour les personnes qui cherchent un premier emploi.

Un deuxième argument utilisé contre le salaire minimum, qui renforce le premier, est la notion que la plu-

(1) Une étude publiée par l'administration fiscale en 1994 estime que 26 % des sommes distribuées au titre du crédit d'impôt n'auraient pas dû être accordées. Cité dans « A Slap in the Face of the Working Poor », *The Economist*, 8 juillet 1995, p. 53-54.

(2) Voir Lucy apRoberts et Laurence Lizé, Etats-Unis « Le blocage du salaire minimum », IRES *Chronique internationale*, n° 29, juillet 1994.

part des personnes rémunérées au minimum ne sont pas « pauvres ». En effet, d'après les définitions officielles, les jeunes vivant avec leurs parents, les femmes dont les maris gagnent plus que le minimum, les célibataires sans enfants travaillant à plein temps,... ne sont pas classés comme pauvres.

Ainsi, un article contre le salaire minimum paru récemment dans le *Financial Times* (Prowse, 1996) proclame que plus de 40 % des salariés rémunérés au minimum aux Etats-Unis seraient des jeunes vivant avec leurs parents, groupe qui n'aurait pas besoin d'un supplément de revenus. L'auteur déclare que les pouvoirs publics n'ont pas à aider des étudiants d'université qui gagnent un revenu d'appoint dans des . Seulement 4 % sont des parents élevant seuls des enfants, l'unique groupe que les pouvoirs publics devraient éventuellement aider, selon cet auteur.

Dans les débats américains sur le sort des *working poor*, le salaire minimum est régulièrement présenté comme une mesure sociale. Or, posé dans ces termes, son relèvement est forcément moins souhaitable que des mesures sociales ciblées, telles notamment le crédit d'impôt. Ainsi, même des experts proches des démocrates, comme David Ellwood (1988), arrivent pratiquement aux mêmes conclusions proches des républicains. Ellwood considère que le crédit d'impôt est une meilleure mesure pour aider les pauvres qu'une augmentation du salaire minimum.

Burkhauser et Glenn expriment le point de vue des économistes libéraux sur la question. Dans une étude publiée en 1994, ces derniers « prouvent » que le crédit d'impôt (EITC) est beaucoup plus « efficace » pour aider les pauvres qu'un relèvement du salaire minimum.

« Aussi bien le salaire minimum que l'EITC fournissent aux travailleurs pauvres une rémunération effective plus élevée que celle qu'ils recevraient en l'absence de ces mesures. Comme nous l'avons démontré, en augmentant les salaires des travailleurs sans égard à leurs situations individuelles, le salaire minimum est une méthode beaucoup plus coûteuse pour redistribuer des revenus aux travailleurs pauvres. »

La « démonstration » chiffrée est tout à fait superflue. La conclusion découle du fait que le crédit d'impôt aide les pauvres, c'est-à-dire les ménages classés comme pauvres selon la définition officielle. En comparaison, le salaire minimum est une mesure « aveugle », qui touche des travailleurs sans égard à leur âge, sans égard au fait qu'ils soient mariés ou célibataires ou au nombre de leurs enfants.

Une offensive démocrate pour augmenter le salaire minimum

Actuellement, les républicains continuent à prôner l'abolition du salaire minimum tout en préconisant une réduction du crédit d'impôt. Ils ne font aucune proposition positive alternative. Les démocrates ont réussi à maintenir le crédit d'impôt et ils ont pu reprendre l'offensive en avril dernier en proposant une augmentation du salaire minimum. Le Président Clinton et le ministre du Travail, Robert Reich, proposent une augmentation du salaire minimum en deux temps de 0,45 $ pour le faire passer de son niveau actuel de 4,25 $ à 5,15 $.

Le moment choisi est propice. L'opposition peut difficilement brandir le chômage comme menace car son niveau est très bas. De plus, les tensions inflationnistes supposées faire suite à la baisse du chômage ne sont pas apparues, sans doute justement parce que les salaires sont plutôt à la baisse. Ainsi, les républicains ont du mal à prétendre actuellement qu'un relèvement du salaire minimum risque de provoquer chômage ou inflation.

Le gouvernement actuel prône à la fois un maintien du crédit d'impôt et une augmentation du salaire minimum. B. Clinton et R. Reich englobent les deux mesures dans un seul mot d'ordre : *make work pay* (« rendre le travail plus payant »).

Fiscaliser une partie de la rémunération des pauvres ?

Cependant, tant que le salaire minimum est posé dans les débats publics comme une mesure sociale, destinée à aider les « pauvres », les démocrates ne trouveront pas de réponse durable aux arguments libéraux. Un changement de la conjoncture, sous forme d'une hausse du chômage ou d'une reprise de l'inflation, mettrait en péril toute augmentation nouvelle et le salaire minimum réel risquerait de se réduire de nouveau.

Burkhauser et Glenn terminent leur rapport sur les avantages du crédit d'impôt (EITC) par rapport au salaire minimum en soulevant la question : qui supporte le coût de ces deux types de mesures ?

« ... Il n'est pas évident que *les employeurs* [en italiques dans le texte original] doivent supporter le fardeau de la redistribution des revenus aux travailleurs pauvres. On peut considérer que le dernier grand obstacle à une politique d'augmentation des revenus des travailleurs pauvres s'appuyant exclusive-

ment sur le EITC est l'hésitation du Congrès à faire face à la question du coût de ce transfert social. Bien que le salaire minimum soit moins efficace que le EITC, tant par rapport à ses effets sur le comportement des individus que par rapport à son impact sur la redistribution de revenus, en relevant le salaire minimum le Congrès peut se parer d'une prise de position « morale » à bon marché en transférant le coût de la redistribution du gouvernement vers les employeurs et leurs clients. »

Ce texte pose de façon directe une question fondamentale de l'économie politique depuis la « loi sur les Pauvres » de l'Angleterre du 19e siècle. Qui doit supporter le coût de la reproduction de la force de travail, les entreprises ou la collectivité, c'est-à-dire l'Etat ?

Malgré les grandes différences entre les Etats-Unis et la France face aux questions sociales, les débats américains sur les travailleurs pauvres rejoignent certains débats français sur la fiscalisation du salaire indirect et sur la mise sous condition de ressources de certaines prestations sociales. Le crédit d'impôt américain constitue une fiscalisation et une mise sous condition de ressources, non seulement de la protection sociale, mais d'une partie du salaire direct.

Lucy apROBERTS

Sources :

Employment and Earnings, Financial Times, Le Monde, New York Times, The Economist

Burkhauser R.V. & Glenn A.J., 1994, *Public Policies for the Working Poor : The Earned Income Tax Credit vs. Minimum Wage Legislation*. Washington D.C. : Employment Policies Institute, mars.

Cooper, M.H., 1995, « The Working Poor », *CQ Researcher*, volume 5, n°41, 3 novembre, pp. 969-992.

Ellwood D.T., 1988, Poor Support : *Poverty in the American Family*. New-York : Basic Books.

Prowse, M., 1996. « Jobless by decree », *Financial Times*, 4 avril.

Argentine

Les syndicats entre concertation centralisée et stratégies de flexibilisation : la controverse sur l'accord FIAT

Avec 18,6 %, le taux de chômage officiel a atteint en avril 1995 un chiffre record (*cf.* graphique) qui a révélé la face cachée de la politique économique du gouvernement Menem. Pour lutter contre le chômage, ce dernier a choisi de durcir sa politique d'austérité économique. Le ministre de l'Economie, Domingo Cavallo, a lancé un plan destiné à réduire les charges sociales payées par les employeurs qui a immédiatement été remis en cause par les syndicats.

« Confronter puis négocier »

Lors du débat public, les syndicats ont tenté de jouer le rôle de l'interlocuteur incontournable. De cette manière ils ont voulu enterrer la politique d'accompagnement et retourner à l'ancienne stratégie de «confronter puis négocier», car leur politique précédente, caractéristique des premières années du gouvernement Menem, n'avait donné que peu de fruits et avait transformé la centrale syndicale en spectateur des décisions politiques.

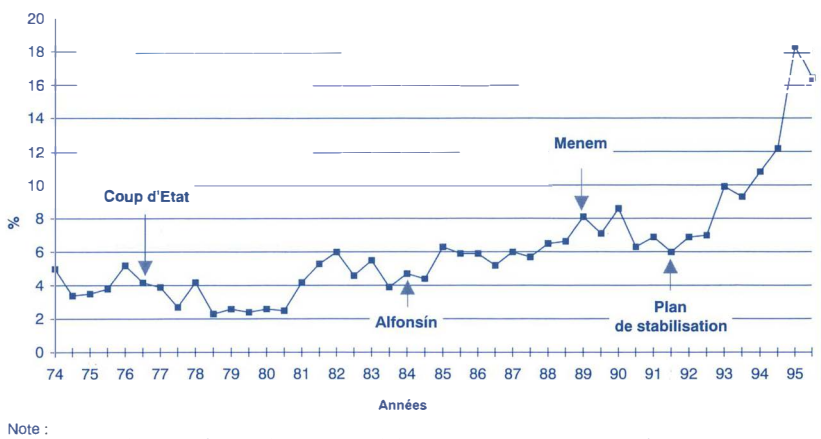
Les syndicalistes ont rapidement trouvé des alliés au sein du gouvernement en la personne de politiciens appartenant au péronisme historique. Par cette alliance, ils voulaient se détacher du plan Cavallo et enrayer le départ des militants les plus progressistes.

L'alignement avec le gouvernement Menem a été une source de divisions dans le syndicalisme argentin. Certes, la scission de la CGT a été surmontée par la réintégration de la CGT « ubaldiste », mais ce fut au prix de sa transformation en un courant oppositionnel interne, appelé « Movimiento de Trabajadores Argentinos » (MTA). Toujours avec Saul Ubaldini comme leader principal, le MTA continue à contester la politique économique du gouvernement. En même temps, les syndicats des enseignants et des employés publics, qui sont les catégories les plus durement frappées par la politique d'austérité, ont créé une nouvelle centrale indépendante, le « Congreso de los Trabajadores Argentinos » (CTA). Moins modéré que le MTA, il est proche du « Frente Grande », la deuxième force politique du pays, créé par d'anciens militants du péronisme avec quelques personnalités du radicalisme et d'organisations de gauche.

Pour donner corps à cette nouvelle stratégie, la CGT a renouvelé sa direction tout en cherchant à séduire l'opposition interne et externe afin de retrouver une unité qui lui donne plus de crédibilité. La grève du 8 octobre 1995 ont servi à montré que le syndicalisme continue à avoir un pouvoir de mobilisation important mais elle a aussi dévoilé ses divisions internes. Le discours du nouveau secrétaire général de la CGT s'est borné à critiquer le ministre de l'Economie sans pour autant critiquer directement le président ni le reste du gouvernement, ce qui a provoqué la désapprobation du MTA et du CTA.

Quelques semaines avant une nouvelle grève programmée pour mars 1996, la CGT a demandé une trêve sociale de 90 jours, période pendant laquelle les licenciements sont interdits.

Argentine : Taux de chômage



Note :
Pour chaque année, la première donnée correspond généralement au mois de mai et la deuxième au mois d'octobre

Source : INDEC, Enquête Nationale des Foyers

Le résultat de tout ce processus a été la création du Conseil du travail et de l'emploi, commission consultative où représentants de la CGT et du patronat doivent se concerter sur les politiques de l'emploi et ensuite soumettre des propositions au gouvernement.

Dans la continuité de sa stratégie précédente, la direction de la CGT voit la constitution du Conseil du travail et de l'emploi comme un succès. Mais dans les rangs de la CGT, le Conseil ne fait pas l'unanimité. Plusieurs membres de la direction de la CGT ont boycotté la cérémonie de création du Conseil et ont même fait des déclarations le critiquant.

Quelques jours après, une nouvelle a encore davantage noirci l'avenir du Conseil : le ministre coordinateur M. Bauzá, principal acteur du dialogue avec la CGT, a été contraint de renoncer à son poste pour des raisons de santé. Comme son remplaçant n'a pas la même envergure politique, la direction de la CGT peut avoir des inquiétudes pour le dialogue.

La balle est maintenant dans le camp de l'aile dure de la CGT. Saul Ubaldini (syndicat de la bière-MTA), Reynaldo Hermoso (chimie) et Francisco Gutierrez (UOM, métallurgie) représentent cette dernière. Gutierrez a dit tout récemment : « Le mouvement ouvrier a épuisé la stratégie de la concertation et du dialogue avec le gouvernement à cause des résultats totalement négatifs que nous avons eus jusqu'à présent. »

Le ministre de l'Economie s'est opposé farouchement à la création de ce Conseil, car il y voit une source de critiques à sa politique économique. Pour le ministre du Travail, Caro Figueroa, il s'agit là d'un pas en arrière par rapport à sa croisade pour la décentralisation de la négociation collective et pour la flexibilisation. La controverse intrasyndicale à propos d'un accord d'entreprise signé chez FIAT a récemment illustré le débat en cours sur cet élément important de l'évolution des relations professionnelles en Argentine.

L'accord FIAT-SMATA

En 1995, la firme FIAT a signé avec le gouvernement un accord qui lui permet de revenir en Argentine, pays qu'elle avait quitté quelques années auparavant pour des raisons économiques. La FIAT fait partie d'un groupe d'entreprises qui, attirées par l'impressionnant bond qu'a fait le marché automobile argentin (jusqu'à la fin de 1994) et par la mise en route du MERCOSUR (1) reviennent en Argentine ou s'y installent (2).

Avant de décider la construction du nouvel établissement, FIAT a essayé de racheter son ancienne filiale SEVEL (3). Si cette opération avait abouti, FIAT aurait récupéré ses anciens établissements mais aurait aussi hérité de la présence du syndicat UOM qui représente 78 % du personnel affilié.

Une fois prise la décision de construire une nouvelle usine en Argentine, personne ne s'est étonné que des contacts s'établissent avec l'UOM pour signer un pré-accord sur les relations de travail dans le futur établissement prévu à Córdoba qui laissait la voie libre à un accord définitif. Cependant, au cours du mois de janvier 1996, FIAT a préféré signer un accord avec le SMATA, le syndicat des mécaniciens qui a le monopole de la représentation dans toutes les entreprises automobiles, sauf chez SEVEL.

L'accord introduit une flexibilité des horaires. Le calcul de la période de travail se fait sur une base annuelle. L'entreprise a ainsi la possibilité de réduire les mises au chômage technique. Les heures chômées sont normalement payé entre 70 et 80 %. D'autre part, cet accord permet de diviser les congés annuels en deux parties. Selon le journal « *Clarin* », ces changements permettent de réduire les coûts salariaux de 30 à 40 %.

Le volet sur la flexibilité horaire est complété par des modifications dans l'organisation du travail. Pour la représentation syndicale, la traditionnelle « commission interne de réclamation » s'intègre dans une commission chargée de surveiller l'application de l'accord et de promouvoir l'implication des travailleurs.

Un accord controversé

Dans l'industrie automobile il existe une rivalité de longue date entre les syndicats SMATA et UOM. Contrairement à l'UOM pour la métallurgie, le SMATA n'a pas signé d'accords de branche. Par contre, il a signé avec toutes les entreprises automobiles (4) des accords particuliers, notamment chez Ford et General Motors. Ce dernier était un accord véritablement nova-

(1) Union douanière créée en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.
(2) Notamment Toyota et General Motors Chrysler.
(3) Le plus grand constructeur automobile en Argentine, sous licence FIAT-Peugeot, contrôlé aujourd'hui majoritairement par des capitaux argentins, avec une participation minoritaire (14 %) de FIAT.
(4) Sauf chez SEVEL, où il n'est pas présent.

teur (1), même s'il représente moins un point d'inflexion pour les relations professionnelles en Argentine que l'accord chez FIAT.

Tous ces accords ont été signés avec les entreprises venant s'installer en Argentine avant même de commencer la construction des usines. Pour le syndicat signataire, qui était alors dépourvu d'un pouvoir de représentation dans l'usine, il s'agissait d'un pari sur l'avenir, notamment sur un taux élevé de syndicalisation pour asseoir sa représentativité en vue de la négociation collective future dans l'entreprise.

L'UOM a contesté ce rôle au syndicat SMATA et a demandé au tribunal du travail d'annuler l'accord FIAT-SMATA. La justice lui donne raison et empêche l'inscription de l'accord auprès le ministère du Travail. La FIAT décide alors de prendre partie dans le conflit en menaçant de revenir sur sa décision d'investir dans le cas où l'accord avec le SMATA ne serait pas approuvé. Ceci aurait été difficile à accepter pour le gouvernement, surtout à un moment où la situation de l'emploi était largement détériorée et le taux de chômage supérieur à 15 %.

La réaction du gouvernement a donc été rapide. Il a fait appel directement devant la Cour Suprême de Justice et le verdict ne s'est pas fait attendre. Le 4 avril, la Cour suprême a approuvé l'accord FIAT-SMATA.

Un accord modèle ?

Cette sentence a permis aux ministres de l'Economie et du Travail de relancer leur discours sur les besoins de flexibilisation et de décentralisation de la négociation collective et pour regagner ainsi le terrain qu'ils avaient provisoirement perdu avec la constitution du Conseil national de l'emploi. Pour ces ministres, l'accord constitue un modèle qu'il faut imiter et diffuser largement.

Le journal conservateur « *la Nación* » allait encore plus loin et se prononçait pour la suppression du monopole de représentation syndicale. La ratification de l'accord est, pour ce journal, la preuve du déclin d'un certain type de syndicalisme, celui incarné par l'UOM.

Essayer, comme le fait « *la Nación* », de montrer l'UOM comme une structure uniquement rigide et conservatrice relève pourtant d'une mauvaise connaissance du terrain. En effet, au début de l'année dernière, l'UOM s'était bien gardé d'empêcher chez SEVEL l'adoption du concept d'« usine intégrée (2) », qui comporte, entre autres, de nouvelles formes d'organisation du travail. Certes, cela ne s'est fait ni par un renouvellement de la convention collective de branche, ni par un accord d'entreprise. Mais l'UOM était, avec le SMATA, l'un des signataires de l'accord tripartite sur le « régime automobile ». Selon ce régime spécial, l'Etat octroie une protection spéciale à l'activité jusqu'à l'an 2000 en échange d'une modernisation accélérée de l'industrie consentie par les syndicats.

La surmédiatisation de la signature de l'accord est utilisée par l'Association de fabricants d'automobiles (ADEFA) pour suggérer le besoin d'étendre l'accord au reste des entreprises. Ainsi H. Losoviz, le président de l'ADEFA, a-t-il déclaré : « Nous aspirons à ce que toutes les entreprises parviennent à la flexibilité réussie par FIAT .» Les responsables des entreprises installées depuis longtemps en Argentine se sont prononcés dans des termes semblables. Dans tous les cas, leur argument est que l'accord FIAT-SMATA a modifié les conditions de la concurrence. Mais c'est le même Losoviz qui s'est chargé de nuancer ces déclarations : « Les accords signés par General Motors et par FIAT représentent un progrès extraordinaire. Mais ce n'est pas facile de changer les règles du jeu en cours depuis longtemps. Le syndicat a une grande marge de négociation ».

Au-delà de l'importance que le ministre de l'Economie et les constructeurs d'automobiles veulent donner à l'accord, il a servi en tout cas à montrer que les vieux mécanismes d'interventionnisme étatique dans les relations professionnelles fonctionnent encore.

Miguel ZANABRIA (3)

Sources :

Clarin Digital, la Nación On Line, Los Andes, Clarin (edición internacional).

(1) L'accord institue le calcul annuel de la période de travail, introduit des groupes de travail, réduit le nombre de catégories à 4 (contre 8 dans l'accord entre l'UOM et SEVEL).

(2) L'« usine intégrée » est le modèle organisationnel de la FIAT. Originaire d'Italie, il s'est développé suite à un long processus de tâtonnements. Il est appliqué presque sans variations chez FIAT-Brésil.

(3) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentine.