IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 31 - novembre 1994

Italie	Conflit sur la réforme du système de retraite entre le gouvernement et les syndicats	3
Royaume-Uni	Enquête sur les plans de retraite individuels	7
Etats-Unis	Les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, quels changements ?	13
Etats-Unis	Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale	18
Pays-Bas	Le programme social du gouvernement « violet » et le malaise de la FNV	22
Royaume-Uni	Congrès annuel du TUC	27
Autriche	Les élections aux chambres des travailleurs et l'évolution du partenariat social	32
Allemagne	Elections aux conseils d'établissement : renouvellement sans renouveau	35
Allemagne	Les syndicats et la réforme de la poste allemande	37
Russie	Stratégies du syndicalisme russe : le combinat de Tcherepovets	39
Islamisme et syndicalisme		43

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 Claude ALQUIER – **Directeur de l'IRES** Jacques FREYSSINET – **Responsable de la Chronique Internationale** Adelheid HEGE – **Comité de rédaction** Lucy apROBERTS (Etats-Unis), Maurice BRAUD (Europe sociale), Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), 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 – **Secrétariat technique** Sylviane LEGRAND

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

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

Italie

Conflit sur la réforme du système de retraite entre le gouvernement et les syndicats

Le système de retraite est au cœur du débat politique et économique italien. La loi de finances pour 1995, présentée au Parlement à la fin du mois de septembre et qui prévoit des réductions des dépenses de protection sociale très importantes, a déchaîné des protestations très fortes : les syndicats italiens ont appelé à la grève générale du 14 octobre ; mais des grèves sauvages avaient déjà eu lieu dans plusieurs villes. De son côté, le gouvernement de S. Berlusconi n'entend pas faire marche arrière parce qu'il doit montrer aux marchés internationaux et aux partenaires européens sa résolution à réduire le déficit du budget. Mais après le succès de la grève, à laquelle environ 90 % des travailleurs ont participé, le gouvernement s'est déclaré disponible pour de nouvelles négociations avec les syndicats. Dans cette chronique on cherche à comprendre la situation actuelle du système de retraite italien et comment on est arrivé à ce conflit gouvernement-syndicats.

Le système de retraite italien

Le système de retraite italien est sans doute l'un des plus généreux en Europe. Il est caractérisé par une forte fragmentation des régimes (il y en a 53) à laquelle correspond une grande différenciation du traitement des retraités. Il faut aussi souligner que la quasi-totalité des prestations provient des régimes de base, les régimes complémentaires étant faiblement développés (1).

Les régimes des fonctionnaires et des salariés des collectivités locales fournissent des prestations à des conditions très différentes des autres : en effet, tandis que, dans les régimes des travailleurs du secteur privé, il est normal d'atteindre un taux de remplacement (2) par rapport au salaire moyen des cinq dernières années de service de 80 % après 40 ans de cotisation, dans le régime des fonctionnaires et dans celui des collectivités locales on peut même arriver respectivement à 94,4 % et à 100 %, non pas de cette moyenne, mais du dernier salaire (dernier mois).

C'est probablement la « pension d'ancienneté » (*pensione d'anzianità*) qui représente le dispositif le plus particulier du système italien. Il s'agit d'une retraite qu'on peut percevoir indépendamment de toute condition d'âge. Il faut simplement atteindre un certain nombre d'années de cotisation : mais tandis qu'il s'agit de 35 années dans les régimes du secteur privé, il en faut seulement 25 pour les salariés des collectivités locales et 20 pour les fonctionnaires de l'Etat ; elles peuvent même se réduire à 15 lorsqu'il s'agit des femmes mariées avec enfants. Dans les régimes de la fonction publique, ces règles ont favorisé le phénomène de la « *pensione-baby* », ainsi appelée pour souligner l'âge peu élevé des bénéficiaires (3). Lorsqu'on ajoute à tout cela que l'âge de la retraite dans le secteur privé est parmi les plus bas en Europe (56 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes en 1994), il n'est pas étonnant que le système soit au bord de la faillite (4).

(1) En tout cas, il ne s'agit pas d'un système complémentaire similaire à celui de la France : notamment il n'est ni obligatoire ni financé par répartition.

(2) Rapport entre la pension et le salaire de référence.

(3) L'anticipation de la pension par rapport à l'âge normal de la retraite n'influence pas le mode de calcul ; il n'y a pas de coefficient d'abattement. De cette façon, les « pensions d'ancienneté » peuvent être, en ce qui concerne leur valeur, égales aux pensions de vieillesse.

(4) L'âge du départ à la retraite pour les fonctionnaires est d'ores et déjà fixé à 65 ans aussi bien pour les femmes que pour les hommes. Mais les conditions pour obtenir la pension d'ancienneté sont telles que cette règle n'a aucun effet restrictif.

Les réformes des gouvernements précédents

Pendant les années 80 il y a eu sans cesse des débats concernant la nécessité de réformer le système de retraite italien : en dépit de nombreuses propositions, on n'a abouti à rien.

C'est au début des années 90 que d'abord le gouvernement de G. Amato et ensuite celui de C.A. Ciampi ont introduit des réformes dans le but de réduire les dépenses de protection sociale. Le financement du déficit (cotisations moins prestations) représente environ la moitié du déficit public annuel. En un certain sens, l'Italie a été contrainte d'introduire des dispositions restrictives à cause de la pression exercée par la Communauté européenne qui l'a fréquemment « invitée » à réduire sa dette publique dans le but de respecter les engagements pris en signant le traité de Maastricht.

Les dispositions introduites par les gouvernements Amato (19 septembre 1992 et 30 décembre 1992) et Ciampi (loi de finance pour 1994) ont été conçues dans le but de réduire la valeur des prestations en éliminant en même temps les inégalités les plus importantes entre les régimes. En particulier, on a tenté de modifier les règles des régimes les plus favorables (fonctionnaires et collectivités locales) en les rapprochant de celles du régime du secteur privé. Les retraites les plus frappées ont été les « pensions d'ancienneté » des régimes de la fonction publique. Des mesures ont été prises dans le but de décourager ce type de retraite en le rendant à la fois moins avantageux et plus difficile à obtenir (1). De plus pour les travailleurs de ces régimes qui n'avaient pas encore atteint une ancienneté d'au moins 8 ans à la fin de 1992, la possibilité d'obtenir la « *pensione-baby* » a été complètement éliminée : la condition requise s'est parfaitement alignée sur celle des régimes du secteur privé.

Par le décret-loi de septembre 1992, G. Amato a introduit des dispositions qualifiées de « mesures d'urgence » : il a suspendu le droit de partir en pension d'ancienneté entre le 19 septembre 1992 et la fin 1993. En outre, il a ralenti l'indexation des pensions pendant la même période.

Mais en même temps, plusieurs mesures à caractère structurel ont été introduites. Les plus importantes sont les suivantes

– hausse progressive de l'âge du départ en retraite de 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes ;

– hausse graduelle du nombre minimum d'années de cotisation requises pour partir en retraite de vieillesse de 15 à 20 ans ;

– taux de référence pour l'indexation non plus déterminé par l'évolution des salaires et des prix à la consommation mais seulement par l'évolution de ces derniers ;

– allongement progressif de 5 à 10 ans de la période prise en considération pour le calcul du salaire de référence : de plus, pour les travailleurs embauchés après le 31 décembre 1992, cette période a été étendue à toutes les années de carrière.

Il faut ajouter qu'en avril 1993, un décret-loi concernant la retraite complémentaire a été approuvé par le gouvernement. Son but était évidemment de créer un dispositif qui puisse permettre aux travailleurs de remplacer la part de retraite perdue à cause de la réforme par le revenu provenant d'une source alternative, c'est-à-dire complémentaire. Son développement est encore aujourd'hui très limité par l'absence incitations fiscales suffisantes.

L'introduction de ces réformes n'a pas causé des protestations aussi fortes que celles qui s'exprimeront contre S. Berlusconi.

On peut y voir un effet des accords que les syndicats venaient de signer avec le gouvernement (juillet 1992) et qui ont probablement modéré leur opposition. Les travailleurs ont été un peu déçus par leur faible réaction : pendant une grève contre la réforme, des manifestants ont lancé des boulons contre le secrétaire de la CGIL, Bruno Trentin, qui a eu beaucoup de mal à terminer son discours. Mais c'est aussi vrai, comme dit G. Amato lui-même dans une interview accordée à *La Repubblica*, que sa réforme a été introduite dans le cadre d'un processus d'assainissement qui demandait des sacrifices à tous et qu'elle a donc été perçue comme équitable ; en effet, les réductions dans le système de retraite avaient été accompagnées par d'autres mesures qui frappaient presque toutes les catégories : notamment, l'impôt sur les entreprises et la « *minimum* tax » sur les revenus des commerçants et des professionnels. Par contre, la réforme de S. Berlusconi touche principalement le système de retraite et le système de santé et donc apparaît plus injuste et partiale.

(1) Moins avantageux : les réductions prévues sont proportionnelles au nombre d'années d'ancienneté inférieures à 35 (soit la condition d'ancienneté requise dans le régime du secteur privé)
Plus difficiles à obtenir : il ne sera plus permis de partir en retraite avec 20 ou 25 ans de cotisation comme c'est le cas actuellement.

Enfin, les réformes Amato-Ciampi ont été plutôt respectueuses des droits acquis, ce qui a sûrement évité des protestations plus fortes.

Mais les effets de ces réformes sur le budget de l'Etat auraient été tardifs et significatifs seulement après l'année 2000 (1). D'où la nécessité d'une nouvelle réforme donnant des résultats bien plus rapprochés.

La réforme du gouvernement Berlusconi

Comme le déficit des institutions de retraite italiennes, publiques et privées, a continué à s'accroître et à peser sur le budget de l'Etat en dépit des réformes des gouvernements précédents, le gouvernement Berlusconi a décidé d'intervenir à nouveau dans le système de retraite.

En principe, les syndicats étaient également d'accord sur l'opportunité de cette réforme. Il y a eu une tentative de concertation ; plusieurs rencontres entre le gouvernement et les syndicats ont eu lieu, mais à la fin les exigences des uns et des autres sont apparues inconciliables et le débat a été interrompu.

La réforme du gouvernement prévoit de fortes réductions des dépenses du système de retraite. Les économies devraient atteindre 8 000 milliards de lires (27 milliards de francs). Cette valeur est supérieure à celle envisagée dans un premier temps, valeur dont le gouvernement avait discuté avec les syndicats. Les mesures vont toucher tous les régimes de retraite italiens mais, encore une fois, les pensions d'ancienneté du secteur public ainsi que du secteur privé sont la cible principale des coupes gouvernementales.

– Un blocage total de ces retraites est prévu jusqu'à la fin de 1995. Seuls les travailleurs avec 40 ans d'ancienneté échappent à cette mesure (2).

– A partir de 1996, il sera encore possible d'obtenir une pension d'ancienneté mais il y aura de fortes réductions de la valeur des prestations. Il s'agira de 3 % de moins par année manquant à l'âge de la retraite. Seuls les travailleurs avec 37 ans et plus de cotisation n'auront rien à craindre. Un exemple peut être utile pour mieux comprendre. Avant la réforme, un travailleur du secteur privé avec 35 ans de cotisation aurait pu partir en pension d'ancienneté à un âge quelconque, sans aucune diminution des prestations. Par contre, après le blocage, c'est-à-dire dès 1996, la valeur de la *pensione d'anzianità* sera réduite. Ainsi un homme de 58 ans touchera une pension inférieure d'un pourcentage égal à 12 % par rapport à la situation précédente (en 1996, l'âge de la retraite sera de 62 ans pour les hommes : 62 - 58 = 4 ; 4 x 3 % = 12 %).

– L'âge du départ en retraite va reculer. L'augmentation, toujours progressive, sera plus rapide par rapport à celle prévue par les réformes Amato : les nouvelles conditions d'âge (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes) seront atteintes en 2000, au lieu de 2002.

– Dès 1995 le taux de rendement (3) des différents régimes sera homogénéisé à 2 % pour tous les régimes ; dès 1996, il sera réduit à 1,75 % (4).

– En 1995, les pensions seront bloquées au niveau de 1994 (l'ajustement est renvoyé à 1996).

Le gouvernement affirme que la réforme est rigoureuse mais équitable et que les restrictions concernent seulement les situations extrêmement favorisées.

Les syndicats sont d'un avis tout à fait différent. Ils accusent le gouvernement d'avoir présenté une réforme qui touche surtout les travailleurs et les retraités les plus faibles et les plus démunis. A leur avis, on ne peut pas parler d'une réforme mais seulement d'un ensemble de mesures disjointes et sans but précis. De plus, Sergio D'Antoni, secrétaire général de la CISL, soutient que le gouvernement a menti sur la valeur réelle des coupes qui s'élève probablement bien au dessus de 8 000 milliards et atteint au moins 12 000 milliards de lires (40 milliards de francs).

(1) Malgré tout, on estime que, à cause de ces réformes, le taux de remplacement dans le régime le plus important du secteur privé va se réduire en passant de 70-80 % à l'heure actuelle à environ 56-60 % quand toutes les mesures seront entrées en application.

(2) Cette disposition empêche des milliers de travailleurs de partir en retraite. Pendant les neuf premiers mois de l'année, il y avait eu une forte augmentation du nombre des demandes présentées aux régimes de retraite afin de partir en « pension d'ancienneté » ; cela avait été provoqué par la crainte d'une mesure (le blocage) dont on devinait la proche introduction.

(3) Le taux de rendement est le pourcentage du salaire de référence que l'on acquiert par année d'ancienneté. Par exemple : si le travailleur qui part en retraite atteint 35 années d'ancienneté, il touche une pension égale à 70 % (35 * 2 %) du salaire de référence. En Italie, ce taux n'est pas le même dans les différents régimes : dans le secteur privé il est le plus souvent égal à 2 % tandis qu'il est plus élevé dans les régimes des fonctionnaires et des collectivités locales (respectivement 2,36 % et 2,5 % par année en moyenne).

(4) Seuls les travailleurs qui avaient moins de 15 ans de cotisations à la date du 31 décembre 1992 ne seront pas touchés par cette mesure.

Les syndicats demandent une réforme structurelle qui prévoie une nette séparation entre l'assurance et l'assistance. Le financement de cette dernière devrait être soutenu par l'Etat de manière à décharger de son poids les régimes de retraite. Ils soulignent aussi l'importance d'aligner les règles du secteur public sur celles du privé et, en tout cas, se déclarent intransigeants sur trois points qu'ils considèrent comme primordiaux :

– il ne faut pas toucher aux droits déjà acquis ;

– pas de hausse de la période de cotisation pour la pension d'ancienneté dans le secteur privé (pas plus de 35 ans)

– le rendement ne doit pas être réduit au dessous de 2 %.

Pas de surprise, donc, si la tentative de concertation s'est soldée par un échec, dans la mesure où les dispositions du gouvernement ont fortement concerné ces points.

Le parti de gauche le plus important, le PDS (Parti démocratique de la gauche) se range complètement du côté des syndicats. Son secrétaire Massimo D'Alema soutient que la réforme est « un authentique massacre social basé sur une vision de classe absolument odieuse » et annonce une véritable lutte contre le projet de loi au Parlement. La position de l'opposition du centre est plus modérée mais le Parti populaire (ex Démocratie chrétienne) qualifie aussi « d'inéquitable » la réforme telle qu'elle a été présentée (1).

Par contre, la Confindustria, l'association des industriels italiens, juge positivement l'œuvre du gouvernement et soutient que la décision des syndicats d'appeler à la grève a été une erreur.

Mais la grève du 14 octobre a certainement marqué un point important pour les syndicats. Il n'y avait plus eu de participation pareille à une grève depuis de nombreuses années. En effet, dans les jours suivant immédiatement les manifestations dans la rue, le gouvernement a semblé plus disponible pour reprendre la négociation interrompue. En tout cas, S. Berlusconi affirme que l'ampleur de la réduction du déficit public prévue par la loi des finances sera maintenue. Si les économies sur le système de retraite sont inférieures à celles prévues, il faudra augmenter les impôts. Mais la résolution du président du Conseil apparaît affaiblie par des déclarations de ses partenaires de gouvernement. Les deux plus importants, l'Alliance Nationale et la Ligue du Nord ont proposé des modifications à la réforme afin de la rendre un peu moins restrictive.

De son côté, la Confindustria, tout en gardant sa confiance dans la réforme, a semblé plus disponible elle aussi à reprendre la concertation avec les syndicats. Elle craint une reprise de la conflictualité surtout au niveau de l'entreprise, ce qui est possible comme l'a laissé entendre le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati ; et ce que personne ne désire.

Vers la fin du mois d'octobre, le gouvernement a proposé des amendements à la réforme dans le but de rendre moins rigide le blocage des pensions d'ancienneté. Ces mesures concernent les salariés des régimes privé et public qui ont présenté leur demande de départ en retraite avant le 27 septembre et dont la demande a été acceptée. Cette « ouverture » du blocage aura des effets limités car elle ne concerne qu'environ 150 000 travailleurs (2)

Les syndicats et les partis de gauche ont accueilli très tièdement la nouvelle mesure du gouvernement qui, à leur avis, demeure tout à fait insatisfaisante bien qu'elle aille dans la direction souhaitée par eux.

Le 12 novembre, une imposante manifestation organisée par les syndicats a eu lieu à Rome pour protester contre le projet du budget. Cette mobilisation a amené S. Berlusconi à poser la question de confiance sur les points les plus controversés de sa réforme.

Il est très difficile d'imaginer la suite des événements. Selon les experts l'économie italienne est en train de sortir de la crise qui l'a frappée fortement au début des années 90. Mais pour progresser avec succès dans cette direction, une sévère politique d'assainissement et une véritable paix sociale semblent plus que nécessaires. Est-ce qu'il sera possible d'avoir les deux en Italie ?

Stefano Cicconi

Sources : *La Repubblica, Nuova Rassegna Sindacale.*

(1) Le Parlement européen désapprouve de son côté la réforme italienne. Dans une résolution votée le 27 octobre, l'assemblée se déclare préoccupée par la forte réduction du niveau de la protection sociale notamment dans le domaine de la pension d'ancienneté. Les réductions sont considérées comme contraires aux principes communautaires parce qu'elles suppriment des droits acquis des travailleurs et des citoyens.

(2) Les salariés du secteur privé qui ont déjà quitté leur travail (avant le 30 septembre) échappent au blocage s'ils n'exercent pas d'activité autonome ou d'entreprise. Les salariés du secteur privé se voient offrir la possibilité d'être réadmis en service avec la même qualification dans le but d'éviter des départs en retraite dès 1996 avec de fortes réductions. Tous les travailleurs qui ont atteint une période de cotisation entre 37 et 39 années peuvent partir en retraite à partir du 1er juillet 1995 sans aucune coupe des prestations. D'autres possibilités sont offertes aux salariés ayant des périodes de cotisation plus réduites.

Royaume-Uni

Enquête sur les plans de retraite individuels

« Retraite : un scandale qui va éclipser l'affaire Maxwell ? » s'interrogeait en janvier dernier le *Sunday Telegraph* (conservateur). Le système de retraite britannique continue en tous cas de traverser des moments difficiles. Est maintenant en cause la grande innovation des années Thatcher : les plans de retraite individuels. Ceux-ci constituent l'élément clé de la réforme du financement des retraites adoptée en 1986. Ils ont été instaurés deux ans plus tard, en 1988, avec pour double objectif de promouvoir la responsabilité de l'individu dans la préparation financière de la retraite et de limiter l'engagement de l'Etat en la matière.

Du point de vue des chiffres de vente, ces produits ont connu un énorme succès : depuis leur introduction, 5 millions de salariés ont choisi d'y souscrire plutôt que d'adhérer au régime complémentaire public (le SERPS) ou à un régime d'entreprise. Il apparaît cependant aujourd'hui de manière de plus en plus évidente que cet engouement pourrait avoir des conséquences désastreuses en ce qui concerne le niveau des retraites perçues et cela pour un nombre important de salariés. Et il est en train de se transformer en une crise de grande ampleur dans les milieux financiers à la suite de la publication, le 25 octobre dernier, d'un rapport du Securities and Investments Board (SIB), l'autorité de tutelle de la City.

Le SIB demande notamment aux compagnies d'assurances de procéder à une étude minutieuse de centaines de milliers de contrats vendus depuis 1988 et d'indemniser les salariés qui ont été mal conseillés lors de la souscription. Le coût potentiel de l'opération est très élevé : les premières estimations le chiffrent à 2 milliards de livres (16,8 milliards de francs). Avant d'analyser en détails l'état actuel de la situation et ses perspectives de développement, il est utile de revenir sur le cadre général dans lequel s'est situé, au cours des années 80, l'introduction de ces plans de retraite individuels.

Liberté de choix et capitalisme populaire

Le système de retraite britannique est marqué par la logique de son régime de base. Celui-ci a été instauré à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale. Il verse une pension forfaitaire minimum, destinée à assurer un revenu de subsistance (la pension de base complète est pour 1994-1995 de 57,60 livres par semaine, soit environ 2 090 F par mois). Parallèlement se sont mis en place dans les administrations et dans certaines entreprises des régimes maison qui viennent compléter cette prestation de base. De tels régimes ne couvrent cependant qu'une fraction limitée des salariés (actuellement, 48 % des salariés, secteurs public et privé confondus, et environ 40 % dans le seul secteur privé) et, depuis le début des années 70, ils n'ont plus tendance à s'étendre. En 1978, à l'initiative des travaillistes, mais avec le soutien des conservateurs, un régime complémentaire public, le State earnings-related pension scheme (SERPS), a été instauré pour les salariés non couverts par leur administration ou leur entreprise. Au-delà de leur régime de base, les salariés britanniques disposaient donc à la fin des années 70 d'un étage complémentaire obligatoire, soit à travers un régime d'entreprise ou d'administration, soit à travers le régime complémentaire public. C'est à cette construction que s'est attaquée la réforme de 1986 avec son introduction des plans de retraite individuels.

La démarche s'est inscrite à l'origine dans un contexte très critique vis-à-vis des régimes d'entreprise. Les préoccupations concernaient essentiellement les importantes pertes de droits que subissaient les salariés quittant l'entreprise avant la retraite ; une série de dispositions ont d'ailleurs été prises par le législateur au cours des années 80 pour assurer une meilleure protection des affiliés que les Britanniques qualifient de « partants précoces » (*early leavers*). Mais l'élément majeur qui a conduit à introduire les

plans de retraite individuels est d'ordre idéologique. Le Centre for Policy Studies, groupe de réflexion de droite, a joué en la matière un rôle moteur en demandant que les actifs destinés au financement des retraites relèvent de la propriété individuelle. Il s'agissait dans l'esprit des promoteurs du projet d'encourager la liberté de choix, la responsabilité de l'individu dans la préparation financière de la retraite et le capitalisme populaire. En outre, les plans de retraite individuels étaient conçus comme un moyen de réduire le coût pour l'Etat du financement des retraites, cela en incitant les salariés à sortir du régime complémentaire SERPS pour souscrire à ces nouveaux produits. Avec leur entrée en vigueur en juillet 1988, les salariés britanniques se sont ainsi trouvés face à un choix entre plusieurs options pour leur couverture complémentaire obligatoire : l'affiliation au régime public, la souscription d'un plan individuel ou, lorsque l'employeur le propose, l'affiliation au régime de l'entreprise.

Les syndicats, les travaillistes, mais aussi les professionnels de la retraite et des hauts fonctionnaires des affaires sociales se sont montrés dès l'origine très critiques vis-à-vis des plans de retraite individuels. Deux points étaient tout particulièrement mis en avant. D'une part, le coût que pourraient entraîner pour les finances publiques les dispositions visant à encourager la souscription des plans. D'autre part, le fait que de nombreux salariés risquaient, face aux différentes options possibles, de pas être réellement en position de choisir celle qui corresponde le mieux à leurs intérêts. Le *Financial Times* (28/2/1994, édition britannique) cite un ancien fonctionnaire qui, sous couvert de l'anonymat, déclare tout simplement qu'il s'agissait « dès le premier jour d'un produit stupide (*a duff product*) ».

Les plans de retraite individuels représentent en fait une première expérience à grande échelle au Royaume-Uni de financement en capitalisation au sens strict. Ils fonctionnent comme un plan d'épargne qui permet de constituer un capital qui, lors de la cessation d'activité, sert à acheter une rente viagère. Avec ce type de dispositif, le salarié prend entièrement à sa charge les risques encourus sur les marchés financiers et sa pension sera très largement dépendante de l'évolution des taux d'intérêt. Les régimes d'entreprise, les fameux « fonds de pension », donnent lieu eux aussi à une accumulation de capitaux, mais pas du tout selon le même principe ni avec les mêmes conséquences. Ce sont dans la très grande majorité des cas des régimes à prestations définies. Autrement dit, l'employeur s'engage à verser une pension selon un mode de calcul fixé à l'avance et, s'il y a bien constitution de réserves pour faire face à cet engagement, ce n'est pas le montant de ces dernières qui détermine le niveau de la pension mais le mode de calcul retenu pour celle-ci. On n'est pas là en ce qui concerne la détermination des prestations dans une logique de pure capitalisation, les régimes peuvent très bien être sur ou sous-capitalisés et c'est l'employeur qui assume le risque sur les marchés financiers. Du point de vue du salarié, ce n'est pas le rendement sur les placements qui déterminera sa pension mais la capacité, ou la volonté, de l'employeur de tenir ses engagements. Le régime complémentaire public, le SERPS, fonctionne quant à lui selon le principe général de la répartition.

Dès leur introduction, les plans individuels ont connu un énorme succès. Ils ont été notamment portés par une vaste campagne publicitaire organisée par les fournisseurs de produits, pour l'essentiel les compagnies d'assurances, mais aussi par le gouvernement lui-même. Cinq millions de plans ont été vendus depuis 1988 à des salariés qui ont préféré cette forme de couverture complémentaire au SERPS ou à un régime d'entreprise. Les fonctionnaires du Government Actuary's Department, à qui le gouvernement avait demandé, avant la mise en œuvre de la réforme, des projections en matière de ventes, reconnaissent en privé qu'ils n'avaient jamais imaginé que plus de 500 000 personnes choisiraient un plan individuel ; beaucoup de salariés disposaient en effet d'un régime d'entreprise plus avantageux et les salariés faiblement payés ou à temps partiel qui ne bénéficiaient pas d'une couverture d'entreprise n'avaient pas des moyens suffisants pour que les plans individuels puissent représenter pour eux un intérêt. D'une manière générale, ces plans ne pouvaient être raisonnablement destinés qu'aux salariés les plus jeunes et à très hauts salaires.

Dans la logique du nouveau dispositif, le problème de la complexité du choix pour le salarié confronté à différentes options possibles est résolu par une disposition de la loi sur les services financiers, elle-même adoptée en 1986 (Financial Services Act 1986). Selon cette loi, qui s'inscrit dans la logique de déréglementation des marchés financiers mise en œuvre par les conservateurs au cours des années 80, les vendeurs de produits financiers et les conseillers financiers sont tenus de fournir à leurs clients le « meilleur avis possible » (*best advice*) en tenant compte des éléments propres à la situation personnelle de ceux-ci. Autrement dit, les vendeurs de plans de retraite individuels ne doivent placer leurs produits qu'auprès des clients pour lesquels ils constituent le meilleur choix.

Le scandale des ventes abusives

Les différentes autorités de contrôle des marchés financiers se sont montrées préoccupées depuis le début par la qualité des conseils prodigués aux souscripteurs. Dès 1990, les organisations professionnelles d'auto-réglementation, en particulier la LAUTRO responsable des compagnies d'assurance-vie, ont commencé à repérer que de nombreuses ventes de plans étaient effectuées auprès de salariés pour lesquels ceux-ci ne constituaient pas un bon choix. Mais les inquiétudes vraiment sérieuses concernant l'étendue de ce qui est devenu le scandale des « ventes abusives » (*mis-selling*) se sont manifestées en décembre 1993 lors de la publication d'une enquête commandée par le Securities and Investments Board (SIB), l'autorité de tutelle de l'ensemble de la City.

Cette enquête, réalisée par le cabinet d'expertise comptable KPMG Peat Marwick, portait sur les liquidations de droits dans les régimes d'entreprise et les transferts des capitaux correspondants dans des plans de retraite individuels. Elle montrait que, sur un échantillon de 735 dossiers étudiés, les procédures prévues pour informer les salariés des conséquences de leur choix n'avaient été respectées que dans 9 % des cas. Le nombre global de tels transferts était évalué à plus de 500 000 ; l'enquête suggérait donc qu'environ 450 000 salariés disposant de droits acquis dans des régimes d'entreprise avaient souscrit des plans de retraite individuels dans des conditions d'information insuffisantes. Ces résultats ont largement confirmé les inquiétudes qui s'étaient manifestées précédemment et ils ont jeté un doute généralisé sur la qualité des conseils prodigués par les vendeurs. Les compagnies d'assurances, particulièrement visées par l'enquête, ont réagi en déclarant que, pour l'essentiel, le problème n'était pas que les souscripteurs avaient été mal conseillés, mais que les procédures administratives prévues n'avaient simplement pas été respectées. Elles n'en ont pas moins constitué dans leur bilan des provisions importantes dans la perspective d'avoir à indemniser de nombreux salariés induits en erreur.

A la suite de ce premier constat, le SIB a approfondi son enquête et pris une série de mesures. Dès le mois de mars, il a édicté de nouvelles normes plus strictes pour mieux encadrer les pratiques de vente. Il a ensuite prévu un certain nombre de dispositions pour que le cas des salariés les plus durement lésés soit examiné dans les plus brefs délais. Et le 25 octobre dernier, il a publié les conclusions de ses investigations des derniers mois et les modalités d'indemnisation qu'il prévoit de faire appliquer. Les résultats révèlent que l'étendue du scandale est nettement plus importante qu'on ne l'avait imaginé jusque-là. Le nombre de salariés ayant choisi, contre leur intérêt, la souscription d'un plan de retraite individuel plutôt que l'affiliation à un régime d'entreprise serait beaucoup plus élevé que prévu : il pourrait atteindre près d'un million voire, selon certaines estimations, dépasser 1,5 million.

Des choix hasardeux

La première enquête publiée en décembre 1993 ne couvrait que les transferts de capitaux d'un régime d'entreprise à un plan de retraite individuel. Tout le monde s'accordait à l'époque pour considérer que, dans la grande majorité des cas, ces transferts concernaient des salariés ayant quitté l'entreprise et choisissant de liquider leurs droits acquis dans le régime maison. A mesure qu'avançait l'enquête, il est cependant apparu qu'il fallait bien distinguer plusieurs cas de ventes « abusives » de plans individuels : les transferts concernant les salariés ayant quitté l'entreprise ; les sorties volontaires du régime maison de la part de salariés de l'entreprise ; et la non-affiliation au régime de l'entreprise pour des salariés remplissant les conditions requises pour y adhérer. La distinction est essentielle car, si dans le premier cas le choix en faveur d'un plan individuel peut être tout à fait justifié, dans les deux autres, en revanche, il ne l'est quasiment jamais.

A l'origine, le SIB considérait que, sur les 500 000 transferts de capitaux vers des plans individuels qui avaient été recensés, la très grande majorité concernait des salariés ayant changé d'employeur ou ayant été licenciés pour raison économique. Dans de telles circonstances, il peut être avantageux de souscrire un plan individuel plutôt que de conserver les droits acquis dans le précédent régime. Un des gros problèmes soulevés par les régimes d'entreprise est en effet qu'ils tendent à pénaliser les salariés mobiles ; ainsi, au Royaume-Uni, les droits acquis et conservés dans un précédent régime ne sont systématiquement indexés que depuis le 1er janvier 1991 et cette indexation sur l'évolution de l'indice des prix est elle-même plafonnée à hauteur de 5 %. La souscription d'un plan individuel peut ainsi constituer une bonne solution lors d'un changement d'emploi ou d'un licenciement. Il est cependant très vite apparu que, dans de nombreux cas, il s'agissait d'un choix très désavantageux, voire catastrophique, pour les salariés.

Les mineurs, notamment, ont été particulièrement touchés. La presse a ainsi largement rapporté que, dès l'annonce d'une fermeture de mine, des représentants de compagnies d'assurances, parfois eux-mêmes anciens mineurs, venaient immédiatement proposer des plans individuels et savaient se montrer persuasifs. Le régime des mineurs, le Mineworkers Pension Scheme (MPS), est pourtant un excellent régime qui garantit des prestations sans commune mesure avec ce que peut offrir un plan individuel : indexation complète des pensions, réversion pour le conjoint survivant, pension d'invalidité, capital décès... Le *Financial Times* cite, à titre d'illustration de l'écart entre les deux types de couverture, l'exemple d'un mineur de 38 ans qui, en 1989, après dix ans d'affiliation au MPS, s'est laissé convaincre de souscrire un plan individuel auprès de la compagnie d'assurances Allied Dunbar. En juin 1991, il a eu un avant-bras broyé au cours d'un accident dans la mine. En novembre de la même année, le régime des mineurs a accepté de le réintégrer dès sa reprise du travail. Peu de temps après celle-ci, il est apparu que, suite à sa blessure, il ne pouvait plus travailler et il demanda à bénéficier d'une préretraite. Du fait de l'interruption de quatre ans dans l'affiliation au régime des mineurs, sa pension n'était que de 54 livres par semaine, alors qu'il aurait touché presque le double (106 livres par semaine) s'il ne l'avait pas quitté. Le MPS évalue à 15 700 livres le coût de la restitution de l'intégralité des droits perdus et la compagnie d'assurance ne propose que 1 300 livres.

Le régime des mineurs estime que, dans l'ensemble, 55 000 mineurs ont opté pour des plans de retraite individuels ; ce qui, de toute évidence, était contre leur intérêt. Deux autres catégories, disposant également de très bons régimes professionnels, ont été particulièrement visées par les vendeurs de plans individuels : le personnel de santé et les enseignants. Quelque 27 000 enseignants se sont ainsi laissés convaincre de quitter leur régime, le Teachers' Superannuation Scheme, pourtant très favorable avec, lui aussi, la garantie d'une complète indexation des pensions et tout une série d'avantages annexes. D'une manière générale, le fait que des salariés du secteur public, dont les régimes de retraite sont réputés être sans conteste les meilleurs au Royaume-Uni, aient pu opter pour des plans individuels dont les performances potentielles ne sont même pas approchantes donne la mesure de la force de persuasion que les vendeurs de ces produits ont été capables de déployer.

Plus d'un million de salariés touchés ?

On a cru pendant quelques mois que, sur la totalité des transferts réalisés, les cas de salariés ayant choisi de sortir de leur régime tout en restant chez le même employeur étaient dans l'ensemble relativement limités. Le SIB a complètement remis en cause cette perception des choses le 25 octobre dernier. Le nombre de transferts proprement dit, c'est-à-dire concernant des salariés ayant quitté l'entreprise, est maintenant évalué à 600 000. Mais parallèlement à son rapport, le SIB a rendu publique une enquête qu'il avait commandée au cabinet d'actuaires Bacon and Woodrow : celle-ci conduit à estimer que plus de 850 000 salariés ont été convaincus de sortir de leur régime maison ou de ne pas s'y affilier alors qu'ils en avaient la possibilité. Ils seraient plus de 300 000 dans le premier cas et plus de 500 000 dans le second. D'autres estimations évaluent même à 450 000 le nombre de sorties volontaires et à un million celui des non-affiliations.

Ces résultats donnent une nouvelle dimension au scandale car, dans l'un et l'autre cas, il n'y a que très rarement ambiguïté : il est presque toujours désavantageux de souscrire un plan individuel. La sortie d'un régime d'entreprise, ou le choix de ne pas s'y affilier, prive en effet presque systématiquement le salarié de la contribution, souvent importante, de l'employeur au régime. En outre, dans la très grande majorité des cas, les régimes d'entreprise ne font pas directement reposer sur les salariés les risques pris sur les marchés financiers : ils s'engagent à verser des prestations fixées à l'avance et cela dans le cadre d'une législation qui, malgré des lacunes que l'affaire Maxwell a mises en évidence (1), s'est sensiblement améliorée au cours des quinze dernières années. Dans le cas du secteur public, la situation est extrême, les régimes sont indéniablement très avantageux et garantissent des prestations sans aucune commune mesure avec ce que peuvent offrir des plans individuels. Dans celui du secteur privé, même si un certain nombre de difficultés existent et que le gouvernement se propose de lé-

(1) Cf. *Chronique Internationale :* « Affaire Maxwell et pensions de retraite », n° 14, janvier 1992 ; « Retraites d'entreprise : suites de l'affaire Maxwell », 17, juillet 1992 ; « Royaume-Uni : vers une reforme des retraites d'entreprise, 25, novembre 1993..

giférer pour améliorer la protection des salariés, la plupart des régimes n'en demeurent pas moins bien gérés et ont constitué des réserves suffisantes pour faire face à leurs engagements.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, les conditions respectives de fonctionnement des dispositifs sont telles qu'il y a un large consensus au Royaume-Uni pour estimer que les régimes d'entreprise sont susceptibles d'assurer des prestations très nettement supérieures aux plans individuels qui peuvent s'y substituer. Les nouvelles normes édictées par le SIB à la suite du déclenchement du scandale en cours prévoient d'ailleurs que la sortie d'un régime d'entreprise doit être dorénavant systématiquement considérée comme défavorable au salarié sauf si le contraire peut être clairement démontré.

Autrement dit, la situation telle qu'elle peut être évaluée au moment de la publication du rapport du SIB est la suivante. D'une part, 600 000 salariés ont transféré leurs droits du régime de leur ancien employeur vers un plan de retraite individuel et il est difficile actuellement de savoir combien parmi eux ont été mal conseillés. D'autre part, de 850 000 à 1 450 000 salariés, sont volontairement sortis de leur régime d'entreprise ou ont choisi de ne pas s'y affilier pour souscrire à des plans de retraite individuels et on peut raisonnablement penser que, pour la plupart d'entre eux, la démarche était tout à fait déconseillée.

Indemnisation et perspectives

Le SIB, qui s'est vu confier par la loi sur les services financiers de 1986 le pouvoir de faire respecter les règles qu'il édicte, se dit déterminé, malgré les inévitables pressions qu'il a déjà subies de la part des milieux financiers, à ce que toutes les victimes de ventes abusives soient indemnisées et rétablies dans leurs droits. Il veut notamment que tous les dossiers correspondant à des transferts, des sorties volontaires et des non-affiliations soient minutieusement étudiés et qu'il soit procédé à une indemnisation équitable des salariés mal conseillés. Il a fixé pour cela des règles de calcul qui ont été vérifiées par l'Actuaire gouvernemental. D'un simple point de vue administratif, la tâche est énorme et nécessite la mise en œuvre de moyens importants dans la mesure où sont concernés des centaines de milliers de dossiers de contrats vendus depuis 1988 (certains évoquent un véritable « cauchemar administratif »). Le SIB a déterminé des catégories de salariés prioritaires, qui représenteraient au moins 350 000 personnes, dont la situation devra impérativement être examinée avant la fin 1996. Le coût global de l'indemnisation elle-même a été évalué par le cabinet d'expertise comptable Coopers and Lybrand à 2 milliards de livres (16,8 milliards de francs) ; d'autres sources estiment même qu'il pourrait atteindre 3 milliards de livres (25,1 milliards de francs).

Deux catégories d'établissements financiers sont essentiellement concernées par l'indemnisation, les compagnies d'assurances et les conseillers financiers indépendants. Les premières ont vendu la grande majorité des contrats (des banques sont également impliquées mais de façon relativement marginale) ; les seconds ont souvent servi d'intermédiaires. Les milieux financiers se sont immédiatement interrogés sur la capacité des établissements en cause à faire face à l'injonction du SIB. Les plus grosses compagnies d'assurances ne devraient pas avoir trop de difficultés à supporter le choc car elles ont la possibilité de répercuter le coût de l'indemnisation sur leurs autres contrats et, en définitive, ce sont les souscripteurs des autres produits retraite et assurance-vie qui prendront à leur charge une grande partie de la facture. En revanche, les petites compagnies risquent de rencontrer de sérieux problèmes et de nombreux conseillers financiers indépendants seront probablement amenés à déposer leur bilan ; certains ne sont d'ailleurs déjà plus en activité. Il est prévu que, dans les cas d'insolvabilité de l'établissement responsable, ce soit l'ensemble du secteur des services financiers qui prenne à sa charge l'indemnisation ; ce qui soulève certaines réticences de la part de ceux qui n'ont pas été impliqués dans les ventes de plans individuels.

Au-delà du coût lui-même des procédures prévues par le SIB, le scandale en cours devrait avoir des répercussions à long terme sur la réputation des compagnies d'assurances au Royaume-Uni. Par ailleurs, les ventes de plans de retraite individuels, de même que celles des autres produits d'assurance-vie, ont déjà fortement chuté depuis le début de l'année. Les assureurs restent cependant très attachés à un des éléments à l'origine même du problème auquel ils sont aujourd'hui confrontés : la vente à la commission. La réalité du marché est là particulièrement forte et elle impose sa logique qui fait que les produits d'assurance proposés par des vendeurs très motivés ont les meilleures chances de rencontrer un large succès. En ce qui concerne, par exemple, le cas des transferts d'un régime de l'ancien employeur vers un plan individuel (600 000 contrats vendus), les vendeurs ont perçu en règle générale de 4 % à 5 % des sommes en

jeu. Il est facilement concevable que cela ait constitué une excellente incitation à la vente et l'on comprend bien que les compagnies d'assurances ne souhaitent pas qu'une telle procédure soit remise en cause. Mais le fait que l'on ait pu imaginer que, dans ces conditions, le vendeur soit susceptible de fournir au client potentiel le « meilleur avis possible » laisse assez perplexe.

L'étendue de l'indemnisation qui sera effectivement pratiquée peut par ailleurs susciter quelques inquiétudes, étant donné l'énormité de la tâche que représente la recherche de tous les salariés concernés et la difficulté qu'il y aura à évaluer le préjudice causé. Ainsi, les experts estiment actuellement que, parmi les salariés ayant choisi de ne pas adhérer à un régime d'entreprise leur étant ouvert (de 500 000 à un million de personnes), très peu seront indemnisés. En outre, il est très probable que le processus d'indemnisation s'étende sur plusieurs années et que, pour beaucoup de cas « prioritaires », la date butoir du 31 décembre 1996 fixée par le SIB se révèle un vœu pieux. L'autorité de tutelle de la City n'en paraît pas moins déterminée à poursuivre sur la voie dans laquelle elle s'est engagée et, parallèlement, des actions en justice ont été déclenchées avec le soutien de plusieurs organisations syndicales, en particulier le GMB, le National Union of Teachers (NUT), le syndicat des mineurs et celui des infirmières.

Malgré son étendue, le scandale actuel ne devrait toutefois pas être la dernière manifestation de ce que le *Financial Times*, reprenant l'expression d'un haut fonctionnaire, ne craint pas de qualifier la « bombe à retardement des plans de retraite individuels ». L'objet de l'enquête du SIB ne concernait en effet que le cas des salariés ayant quitté ou n'étant pas entrés dans un régime d'entreprise pour souscrire à un plan individuel ; celui des millions de salariés qui ont quitté le régime complémentaire public, le SERPS, n'a pas encore été abordé. Plusieurs éléments laissent cependant supposer que, là aussi, le nombre de personnes mal conseillées est énorme. En raison de leur mode de fonctionnement, les plans individuels impliquent des coûts de gestion importants (ceux-ci absorbent au moins 20 % des cotisations versées et souvent beaucoup plus) et il est largement admis qu'ils ne représentent pas d'intérêt pour les salariés modestes dont le niveau des contributions n'est pas suffisant pour contrebalancer le poids des frais fixes prélevés. On considère ainsi de façon assez générale que les salariés percevant entre 7 000 et 9 000 livres par an, soit respectivement 4 900 F et 6 300 F par mois, ont intérêt à rester dans le SERPS. Une enquête publiée il y a quelques mois par le gouvernement n'en a pas moins montré que, en 1991-1992, 30 % des hommes et 43 % des femmes ayant opté pour un plan individuel touchaient moins de 7 000 livres par an. Environ un sixième des souscripteurs de plans n'avaient en outre perçu aucun revenu professionnel au cours de l'année considérée. Les résultats de cette enquête laissent dans l'ensemble supposer qu'entre le tiers et la moitié des souscripteurs de plans individuels auraient été mal avisés de quitter le régime public.

Emmanuel Reynaud

Sources : *Financial Times*, *The Economist*, *Sunday Telegraph*, *Labour Research*, *UPS Intelligence*, *Bacon and Woodrow Analysis*, *Industrial Relations Review and Report*.

Etats-Unis

Les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, quels changements ?

Les inégalités de revenus se sont creusées au niveau mondial depuis les années 1980 ; des études récentes montrent que ce mouvement a touché les principaux pays développés mais qu'il a été plus marqué dans les pays anglo-saxons. Les comparaisons internationales permettent d'observer dans quelle mesure les Etats-Unis se distinguent des autres pays. Dans la plupart des pays développés, l'inflexion à la baisse sur les revenus représente un retournement par rapport à la tendance antérieure. En Italie, en France ou en Suède par exemple, les inégalités de revenus s'étaient plutôt réduites entre 1970 et 1980 et elles se sont creusées à partir des années 1980 (CERC, 1994). Au Royaume-Uni, la progression des inégalités de revenus a aussi été particulièrement vive à partir des années 1980 après avoir diminué dans les années 1970. Aux Etats-Unis, les inégalités de revenus avaient déjà progressé dans les années 1970 et ce mouvement s'est accéléré au cours de la dernière décennie (OCDE, 1993). Pour ce pays, l'évolution dans la distribution des revenus s'inscrit donc dans une tendance longue. L'ouverture de l'éventail des revenus est antérieure aux années 1980 et elle est aussi d'une plus forte ampleur que dans les pays cités précédemment.

Les facteurs explicatifs des mouvements observés sur l'ensemble des revenus sont nombreux et complexes. Les informations sur les revenus sont généralement diffusées dans des délais plus longs que celles concernant uniquement les salaires. Les évolutions de salaires, qui occupent une place prépondérante dans l'ensemble des revenus, sont généralement mieux connues. Aux Etats-Unis, les changements dans la distribution des salaires font l'objet d'études régulières et nombreuses. L'insertion des problèmes d'inégalités de salaires dans certaines politiques économiques explique en partie l'intérêt qui est accordé à ces questions. Les inégalités de salaires, entre les hommes et les femmes ou selon les races par exemple, ont des répercussions sur certaines politiques économiques, par la fixation de quotas d'embauche ou d'actions de discriminations positives sur l'emploi. Ces politiques ont actuellement beaucoup moins d'importance que dans les années 1970. R. Reagan a démantelé en grande partie ces types d'actions mais certaines sont toujours menées dans les administrations.

Entre 1979 et 1989, la hausse des inégalités est nette pour l'ensemble des salariés

Le constat de progression globale des inégalités de salaires aux Etats-Unis est maintenant bien connu mais il incite à s'interroger sur les liens qui peuvent exister entre ce mouvement et certaines tendances sur le marché du travail. Depuis les années 1980, les faibles salaires ont été particulièrement touchés par les baisses de pouvoir d'achat, en raison notamment du blocage du salaire minimum (1). L'étude des inégalités de salaires pendant la dernière décennie peut être affinée en s'attachant plus particulièrement aux écarts de salaires entre les hommes et les femmes. Les évolutions des positions relatives mettent en lumière des changements dans les places occupées par les deux sexes sur le marché du travail. Une étude récente a attiré l'attention sur un phénomène relativement peu analysé : les rémunérations des femmes ont, en moyenne, progressé plus vite que celles des hommes durant les années 1980 (P. Ryscavage, 1994). Le champ de cette recherche concerne un segment particulier des actifs occupés : les salariés à temps plein

(1) L. Lizé, L. apRoberts, 1994.

travaillant toute l'année (1). Les évolutions des salaires annuels perçus par ces personnes fournissent une base d'analyse qui permet de comparer les positions relatives des groupes de salariés. Les deux premières dates de l'enquête, 1979 et 1989, reflètent des périodes comparables au niveau du cycle économique : la récession commence l'année suivante. La troisième date, l'année 1992, présente des caractéristiques différentes puisqu'elle correspond à une phase de reprise de l'activité.

Les indicateurs mesurant l'évolution de la distribution des salaires témoignent d'une répartition plus inégale et d'une plus forte concentration. Si le salaire moyen global a progressé (en dollars constants), le salaire médian a légèrement reculé et le coefficient de Gini s'est accru (2). Une tendance importante se dégage : entre ces deux dates, la part des salariés touchant des salaires de niveaux intermédiaires dans la hiérarchie a diminué tandis que celle concernée par les tranches de salaires extrêmes a progressé. Cette concentration dans la distribution des salaires a affecté plus particulièrement les bas salaires. La tranche la plus basse concerne les personnes qui perçoivent moins de 12 000 $ par an en dollars 1992 (ce qui correspond approximativement à moins de 6 000 FF par mois (3)). En 1979, 8,4 % de l'ensemble des salariés à temps plein touchaient un bas salaire ; cette proportion est passée à 10,5 % en 1989. La part des salariés concernés par les tranches de salaires élevés (48 000 $ ou plus) a aussi augmenté au cours de cette période. Ils formaient 11,8 % de l'ensemble en 1979 et 14 % dix ans plus tard.

Tranches de salaires pour les salariés à temps plein salaires annuels, en dollars 1992

bas salaire	moins de 12 000 $
salaire bas-moyen	12 000 à 23 999 $
salaire moyen	24 000 à 47 999 $
salaire moyen-haut	48 000 à 59 999 $
haut salaire	60 000 $ et plus

Source : P. Ryscavage, 1994, « Gender-related shifts in the distribution of wages, » *Monthly Labor Review*, volume 117, n° 7, juillet.

En niveau, les écarts entre les deux sexes restent forts et les hommes perçoivent généralement des salaires nettement plus élevés que les femmes (en 1989, le salaire moyen annuel des hommes est de 37 051 $ et de 23 874 $ pour les femmes, en dollars 1992 pour des emplois à temps plein). Ces chiffres indiquent que les hommes gagnent, en moyenne, 55 % de plus que les femmes en 1989. Les hommes sont généralement moins concernés par les bas salaires que les femmes. En 1979, 37 % des emplois à bas salaires étaient occupés par des hommes et 63 % par des femmes ; dix ans plus tard, ces proportions passent respectivement à 41 % et 58 %. La part des femmes diminue, ce qui témoigne d'une possible amélioration de leur position relative. Toutefois, les emplois à faible rémunération restent majoritairement tenus par les femmes.

La structure de la distribution des salaires des hommes et des femmes s'est modifiée

Dans ce contexte d'ensemble, l'évolution de la distribution des salaires des femmes a été différente de celle des hommes, même si au sein de ces deux groupes, les inégalités se sont creusées (le coefficient de Gini a augmenté pour les hommes et pour les femmes). Bien que les écarts demeurent importants, les évolutions des salaires moyens indiquent une progression plus rapide des rémunérations des femmes. Entre 1979 et 1989, le salaire moyen des hommes s'est accru de 2,7 % contre + 14,6 % pour les femmes. Ce mouvement a entraîné un resserrement global des écarts de salaires des hommes et des femmes. En effet, le salaire médian des hommes a reculé tandis que celui des femmes s'est accru au cours des années 1980. P. Ryscavage (1994) souligne à cet égard que les tendances d'évolution des salaires des hommes et des femmes étaient similaires dans les années 60-70 et que ces divergences forment l'un des changements notables des années 1980 (voir graphiques 1 et 2).

(1) Les données proviennent d'une enquête destinée à évaluer la distribution des salaires (Current Population Survey). L'unité de mesure est le salarié (et non l'emploi). Les salaires sont calculés sur une base annuelle. L'enquête concerne les personnes de 15 ans et plus, qui travaillent 35 heures ou plus par semaine pendant toute l'année, en 1979, 1989 et 1992. Ce groupe forme environ 69 % de l'ensemble des actifs occupés en août 1994.

(2) Le coefficient de Gini donne une mesure de la concentration des salaires (à partir de la courbe de Lorenz). Sa valeur varie entre 0 et 1. Si la répartition était totalement égalitaire, ce coefficient serait égal à 0. Entre 1979 et 1989, le coefficient de Gini est passé de 0,315 à 0,345 pour l'ensemble des salariés à temps plein.

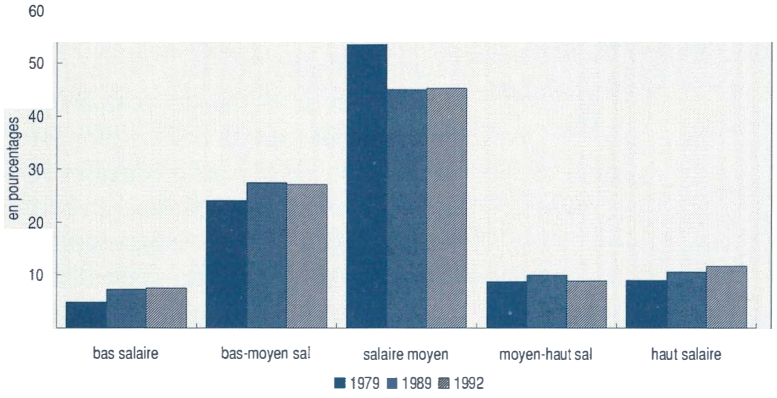
(3) En équivalent horaire, ce bas salaire est supérieur au salaire minimum fédéral, qui est toujours fixé à 4,25$. La catégorie des bas salaires de cette étude correspond à une base horaire de 6,25$ (pour 160 heures par mois).

Pour les femmes, la distribution s'est écrasée autour des salaires intermédiaires alors que, pour les hommes, la tendance est inverse, l'ouverture s'est faite sur les salaires extrêmes. La part des femmes percevant un salaire intermédiaire dans la hiérarchie (entre 24 000 $ et 48 000 $) s'est nettement élevée en dix ans. Ce phénomène est lié au déplacement vers le haut des salaires des femmes travaillant à temps plein : de la tranche la plus basse vers les tranches moyennes de salaires. Ce changement des années 1980 s'est prolongé pendant la récession de 1990-1991. La part des femmes percevant un salaire de niveau intermédiaire a continué à augmenter entre 1989 et 1992. Ce mouvement indique que les femmes ont été relativement moins touchées que les hommes par les effets de la dernière récession. Les hommes sont maintenant plus fréquemment concernés par les bas salaires qu'au début des années 1980. En 1979, 4,9 % des hommes travaillant à temps plein touchaient un bas salaire ; cette proportion est passée à 7,2 % en 1989 et à 7,5 % en 1992. Dans les années 1980, la part des femmes travaillant dans les mêmes conditions pour un bas salaire s'est maintenue aux environs de 15 %. La tendance est orientée à la baisse sur la période récente (13,8 % des femmes sont dans cette catégorie en 1992).

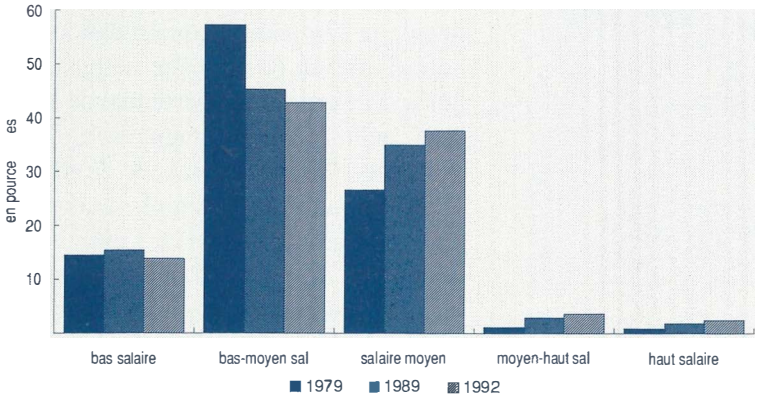
Ce phénomène est à relier à la forte progression du nombre de femmes travaillant à temps plein. Entre 1979 et 1989, le nombre des personnes travaillant à temps plein a augmenté de 15 millions et la contribution des femmes est supérieure à celle des hommes (8 millions de femmes et 6,7 millions d'hommes). Ce mouvement s'est produit en dépit du fait que ces emplois sont traditionnellement et majoritairement occupés par les hommes. En 1989, 60 % des emplois à temps complet sont tenus par des hommes et 40 % par des femmes (soit 4 points de plus qu'en 1979). Ces évolutions des années 1980 témoignent d'une transformation de la place des femmes sur le marché du travail qui se prolonge au début des années 1990. Pendant la récession, l'emploi des femmes à temps complet a continué sa progression (+ 1,9 million entre 1989 et 1992) alors que cette catégorie d'emploi a décliné pour les hommes (-900 000 emplois à temps plein aux mêmes dates).

Depuis les années 1970, les phases de reprise et de récession ont eu des effets importants sur la nature des emplois occupés respectivement par les hommes et par les femmes. Au cours de la dernière période de reprise (du début 1992 à avril 1993), la croissance des emplois des femmes est concentrée sur certaines activités : le commerce de détail, l'administration publique et surtout les services (services de santé, sociaux et rendus aux entreprises). W. Goodman (1994) montre que cette progression de l'emploi des femmes s'inscrit dans une tendance durable de-

Graphique 1 - Distribution des salaires des hommes (à temps plein, en dollars 1992)



Graphique 2 - Distribution des salaires des femmes (à temps plein, en dollars 1992)

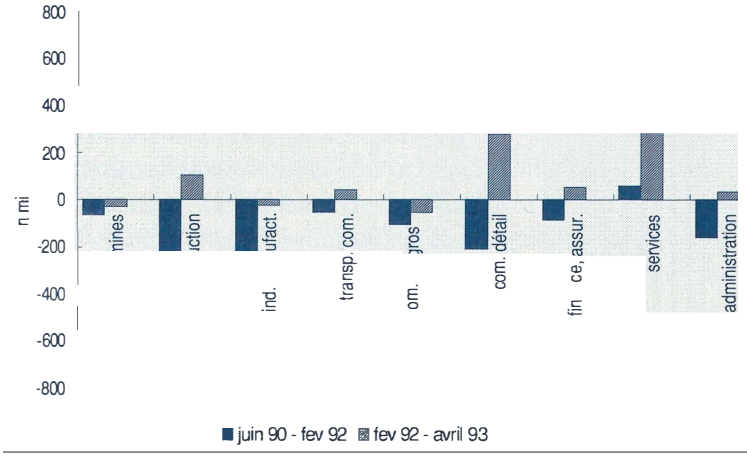


Source: *Monthly Labor Review*, july 1994.

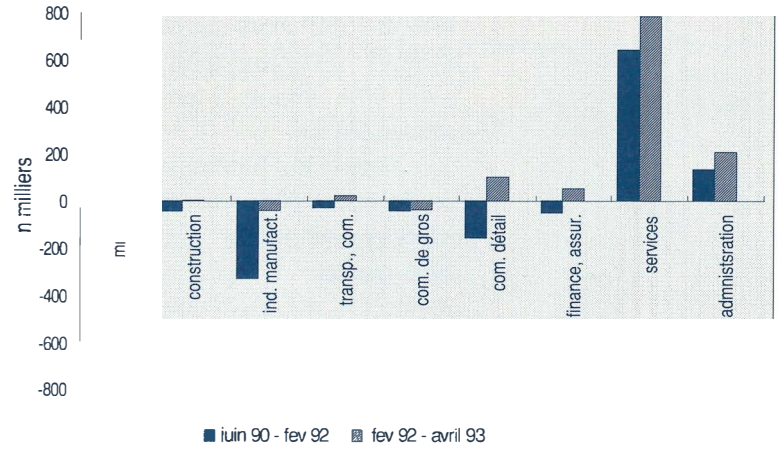
puis les années 1970. Cet auteur souligne que les secteurs des services et de l'administration ont embauché tellement de femmes lors des précédentes reprises que la part des emplois occupés par des femmes a augmenté dans toutes les phases de reprise, excepté en 1980-1981 (voir graphiques 3 et 4).

P. Ryscavage examine plus précisément comment la distribution des salaires des hommes et des femmes a changé selon les différents secteurs d'activité, notamment dans les services (pour les emplois à temps plein). Au cours des années 1980, l'emploi des femmes a particulièrement progressé dans les services classés « à haute rémunération » (transport, finance, immobilier...) (1) et dans une moindre mesure, dans les services « à basse rémunération » (commerce de détail, services aux particuliers, loisirs...). Au niveau des salaires, c'est pour le groupe des services « à haute rémunération » que le déplacement des tranches de bas salaires vers les salaires intermédiaires est le plus fort.

Graphique 3 - Variation de l'emploi des hommes durant la récession (90-92) et la reprise (92-93)



Graphique 4 - Variation de l'emploi des femmes durant la récession (90-92) et la reprise (92-93)



Source: Monthly Labor Review, july 1994.

Des changements dans la demande de qualifications des employeurs ?

Sur l'explication de ces mouvements sur les salaires, les interprétations divergent. Plusieurs analyses détaillées sur la dispersion des salaires se sont intéressées à l'impact des changements des qualifications de la main-d'œuvre et de la transformation de la demande de travail des employeurs. L'élévation du niveau d'éducation atteint par les femmes explique en partie leurs gains salariaux. Néanmoins, la comparaison à niveau d'éducation équivalent indique que l'évolution reste plus favorable aux femmes. Une étude de M. Gittleman (1994) montre que les écarts de salaires selon le niveau d'éducation se sont creusés dans les années 1980. Les changements de la demande de travail expliqueraient un tiers de l'augmentation des écarts de salaire. Cet auteur précise que la montée de la demande de qualification est loin d'être un phénomène nouveau et qu'il s'inscrit dans une tendance longue. Selon cette argumentation, dans les années 1970, la demande de main-d'œuvre qualifiée des employeurs a pu être satisfaite en raison de l'entrée sur le marché du travail d'une génération nombreuse et bien formée. Dans les années 1980, la croissance des bons ni-

(1) Ces deux catégories d'emploi dans les services sont constituées à partir des moyennes des rémunérations versées. Par exemple, le groupe des services à « haute rémunération » comprend des salariés de toutes les tranches de salaires, y.c. des bas salaires.

veaux d'éducation décélère, alors que la cohorte de nouvelles entrées sur le marché du travail est moins nombreuse. Ces mouvements auraient favorisé la formation de déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre bien formée. Au total, les changements de la demande de qualification des employeurs joueraient un rôle non négligeable mais relativement faible dans la réduction des écarts des salaires des hommes et des femmes. Pour M. Gittleman (1994), le resserrement des écarts s'expliquerait par le jeu combiné de plusieurs facteurs : la baisse de la syndicalisation chez les hommes ; le recul des écarts de la durée d'expérience professionnelle entre les hommes et les femmes et donc des différences de salaires qui leur sont liées et, peut-être, une moindre discrimination à l'égard des femmes sur le marché du travail.

Selon certains auteurs, la montée des besoins de main-d'œuvre qualifiée et son corollaire, l'effondrement de la demande de basse qualification, seraient associés aux changements techniques dans le travail (1). Pour P. Ryscavage (1994), l'accélération de la progression des salaires des femmes dépendrait des changements techniques, plus présents dans le contenu des emplois qu'elles occupent. Mais, selon le CERC (1994), « on ne dispose pas d'éléments robustes permettant d'expliquer pourquoi la demande de travail qualifié aurait été ainsi stimulée dans les années 1980 ».

Le resserrement des écarts entre les salaires des hommes et des femmes résulte, plus largement, de la transformation de la nature du travail des femmes, des secteurs où elles sont de plus en plus actives et des métiers qu'elles occupent. A cet égard, l'impact sur les salaires des mouvements de destruction d'emplois dans l'industrie manufacturière et de création d'emplois dans les services est peut-être à nuancer. Les liens entre les transformations sectorielles de l'emploi et les salaires apparaissent souvent complexes et indirects. Globalement, les services sont réputés offrir des salaires inférieurs aux autres secteurs, ce qui s'avère ne pas être le cas pour une bonne partie des emplois à temps plein créés dans les années 1980. Les femmes sont nombreuses à avoir trouvé des emplois qualifiés et bien rémunérés dans les services.

Laurence Lizé

Sources bibliographiques :

–CERC, 1994, « Tendances de la distribution des revenus dans une perspective internationale », *La note de CERC-Association*, n° 1, octobre.

– M. Gittleman, 1994, « Earnings in the 1980's : an occupational perspective » *Monthly Labor Review*, volume 117, n° 7, juillet.

W. Goodman, 1994, « Women and jobs in recoveries : 1970-93 », *Monthly Labor Review*, volume 117, n° 7, juillet.

L. Lizé, L. apRoberts, 1994 « Etats-Unis : le blocage du salaire minimum », *Chronique Internationale*, IRES, n° 29, juillet.

OCDE, 1993, « Evolution de la distribution des gains dans les années 1980 », *Perspectives de l'emploi*, chap. 5, Paris.

P. Ryscavage, 1994, « Gender-related shifts in the distribution of wages, » *Monthly Labor Review*, volume 117, n° 7, juillet.

(1) L. F. Katz, K. M. Murphy, 1992, « Changes in Relative Wages, 1963-1987, : Supply and Demand Factors », *Quarterly Journal of Economics*, vol. CVII, n° 1, february.

Etats-Unis

Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale

Dans le cadre du principal programme d'aide financière américain destiné aux pauvres, l'*Aid for Families with Dependent Children* (AFDC), l'obligation de participer à des mesures d'intégration à l'emploi est une question fort controversée. Historiquement, ce programme d'assistance, aidant surtout les familles monoparentales, ne liait pas l'allocation à une démarche de retour à l'emploi. Les mères isolées allocataires de ce programme (1) étaient considérées comme « méritant » un soutien de l'Etat dès lors qu'elles assumaient leurs responsabilités familiales. Au tournant des années soixante-dix, la conception américaine de l'assistance a changé. L'AFDC est devenu un programme imposant aux allocataires « employables » de s'inscrire dans une démarche d'intégration à l'emploi. En cas de refus de leur part, des sanctions étaient applicables sous la forme d'une amputation partielle ou totale de l'allocation. Cette nouvelle conception est appelée le *workfare* (néologisme issu de la contraction des termes *work* et *welfare*). Elle correspond à la tentative de mettre en place une nouvelle relation assistance-emploi.

La réforme de 1988 : de nouvelles contraintes

La dernière grande réforme fédérale de l'AFDC (2), réalisée en 1988, a consolidé l'approche du *workfare*. Cette loi oblige les Etats à adopter des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'AFDC (3). Auparavant, ceux-ci étaient facultatifs. L'élément central de la réforme est un nouveau programme de *workfare*, appelé JOBS (4), plus complexe que les programmes antérieurs. Les mesures faisant partie du programme JOBS sont variées l'aide à la recherche de l'emploi, les services d'éducation et de formation, le « travail gratuit », etc. Le gouvernement a aussi choisi d'imposer le *workfare* à une plus grande proportion d'allocataires. Avant 1988, les personnes dont l'enfant le plus jeune était âgé d'au moins six ans devaient participer à une activité de retour à l'emploi. La réforme fixe dorénavant à trois ans l'âge du plus jeune enfant (et à un an si l'Etat en fait la demande auprès des autorités fédérales). Pour la première fois, la loi définit clairement la proportion des allocataires devant être inscrits au programme JOBS : en 1995, celle-ci devra atteindre au moins 20 %. La loi identifie aussi des groupes-cibles, c'est-à-dire des catégories d'allocataires qui devront, en priorité, participer aux programmes. Les personnes recevant l'AFDC depuis une longue période forment l'un d'entre eux.

La réforme vient aussi renforcer d'autres types d'obligation, comme ceux qui se rapportent aux jeunes allocataires ou encore aux parents débiteurs d'une pension alimentaire. Les bénéficiaires de moins de vingt ans sans diplôme d'éducation secondaire (*high school*) doivent, sous peine de sanction, fréquenter un établissement scolaire ou acquérir une formation. Cette mesure, appelée le *learnfare* (5), est donc en quelque sorte le pendant du *workfare* pour les plus jeunes. Enfin, on renforce l'obligation alimentaire parentale, endurcissant les règles de recouvrement des pensions alimentaires.

La loi de 1988 ne vient pas seulement renforcer les obligations des allocataires de l'AFDC, orientation

(1) Les allocataires de l'AFDC sont surtout des femmes.
(2) Le *Family Support Act*.
(3) En 1961, on étendait, sous l'appellation d'AFDC-UP, le programme aux familles bi-parentales dans lesquelles le parent reconnu comme le « principal gagne-pain » était au chômage. Le *workfare* s'applique aussi dans ce cadre.
(4) Pour *Job Opportunities and Basic Skills Training*.
(5) Le programme de *learnfare* le plus connu est celui du Wisconsin.

surtout associée aux recommandations des « conservateurs ». Elle comprend aussi des mesures qui avaient été prônées par les « libéraux ». Par exemple, le programme JOBS donne un grand rôle à l'éducation dans la démarche d'intégration à l'emploi, aspect que plusieurs personnes jugeaient essentiel pour favoriser l'autonomie des allocataires. Les libéraux ont aussi obtenu que les Etats donnent la priorité aux membres des groupes-cibles qui se portent volontaires aux programmes. La loi reconnaît aussi l'importance de procurer aux allocataires des services de soutien. Les Etats sont tenus, par exemple, de défrayer le coût des services de garde des enfants des personnes participant aux activités de retour à l'emploi. Enfin, lorsque, à la suite d'une augmentation de leurs revenus, les allocataires de l'AFDC quittent le programme, la loi maintient pendant une année supplémentaire le remboursement des services de garde et leur droit à la couverture médicale (1).

Nombreux sont les observateurs qui s'interrogent sur la capacité des Etats à se conformer aux objectifs d'une loi aussi complexe. Les contraintes financières auxquelles ces derniers font face limitent leur possibilité de donner plus d'envergure aux programmes existants. Déjà dans les années soixante-dix, le manque de financement avait rendu caduque l'imposition du *workfare* (2). C'est l'administration Reagan qui a ensuite donné le coup d'envoi à l'implantation des programmes de *workfare* (3). Mais, c'est aussi durant les années quatre-vingt que les budgets consacrés aux programmes d'aide à l'emploi et à la formation pour les allocataires de l'AFDC ont brutalement chuté. Le point faible de la réforme de 1988, selon certains, c'est qu'elle ne s'accompagne pas d'un vaste plan de création d'emplois. Ces personnes considèrent que trop d'allocataires sont encore en marge de tout processus de préparation à l'emploi (4).

A l'heure actuelle, un nouveau projet de réforme de l'AFDC est en discussion aux Etats-Unis. Ainsi, le 14 juillet dernier, le président Clinton annonçait comment il entend « mettre un terme à l'aide sociale telle qu'on la connaît », l'un de ses slogans électoraux pour l'accession à la Maison Blanche. Les fonds alloués au programme JOBS seraient augmentés. La période de versement de l'AFDC serait cependant limitée à deux ans. Par la suite, les allocataires seraient tenus de trouver un emploi. Ceux et celles qui n'y parviendraient pas pourraient être employés dans des entreprises subventionnées par le gouvernement fédéral ou, en dernier ressort, dans le secteur public. Vu les coûts, la réforme serait introduite graduellement de sorte que seuls les allocataires de moins de vingt-cinq ans seraient touchés en 1996 (5). On évalue que 200 000 emplois additionnels seraient requis en 1999 pour absorber les allocataires de l'AFDC (6). Le projet présidentiel laisse aussi aux Etats le soin de trancher, quant à l'application de certaines mesures controversées, comme celle consistant à ne pas augmenter le montant de l'aide lorsque les allocataires ont d'autres enfants. La réforme vise aussi à consolider le système de recouvrement des pensions alimentaires. Ainsi se mettrait en place, selon le gouvernement, « une nouvelle culture de responsabilité mutuelle » permettant de rétablir les « valeurs fondamentales du travail et de la responsabilité ».

Des conséquences néfastes sur le marché du travail ?

La proposition du projet Clinton de créer des emplois dans le secteur public pour les allocataires de l'AFDC (7) soulève les craintes des organisations syndicales américaines qui redoutent ses effets sur l'emploi dans le secteur public et sur les bassins d'emploi. Les postes ainsi créés pourraient entraîner des « effets de déplacement », c'est-à-dire le remplacement des salariés réguliers par ces nouveaux venus, en particulier dans les emplois à bas salaires exigeant peu de qualifications (travailleurs de cantine, commis, gardiens, auxiliaires-infirmiers, etc.). Telle est la mise en garde lancée par le plus important regroupement syndical d'employés du secteur public, l'American Fede-

(1) Les Etats doivent fournir l'assistance médicale du programme *Medicaid* aux familles recevant l'AFDC.
(2) Le premier programme de *workfare*, le *Work Incentive Program* (WIN), est devenu obligatoire en 1971.
(3) Avec l'adoption, en 1981, de l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA).
(4) En raison notamment des exemptions basées sur l'âge des enfants, environ 10 % des allocataires adultes de l'AFDC sont inscrits au programme JOBS ; A. Levitan, F. Gallo (1993), *Jobs for JOBS : Toward a Work-based Welfare System*, Washington, Center for Social Policy Studies, p. 11.
(5) *Political and Social Processes*, 1er juillet 1994, p. 3.
(6) *Business Week*, 13 juin 1994, p. 61.
(7) Cette option peut être désignée par l'expression *workfare wage model* puisque les personnes concernées auraient un salaire plutôt qu'une allocation d'aide sociale en échange de leur travail.

ration of State, Country and Municipal Employees (AFSCME), qui compte 1,3 million de membres. Selon l'un de ses représentants, un tel plan pourrait créer « une main-d'œuvre de seconde classe » dans le secteur public dont l'emploi risquerait d'exercer une pression à la baisse sur les salaires (1). D'autres organisations, comme le Syndicat international des employés de services (Service Employees International Union) et les Travailleurs unis de l'automobile (United Auto Workers), ont exprimé les mêmes inquiétudes (2). Ces préoccupations concernant les conséquences de la « mise au travail » des allocataires de l'AFDC ne sont pas nouvelles puisque, déjà en 1987, le Congressional Budget Office (CBO) les identifiait parmi les arguments des opposants au *workfare* (3). Précisons que les nombreuses évaluations dont les programmes de *workfare* ont fait l'objet se sont peu préoccupées du problème des effets de déplacement.

Certains opposants au *workfare* s'inquiètent aussi de ses effets sur la volonté d'organisation collective : le discours disciplinaire portant sur l'obligation de participer aux programmes risque de pervertir la manière dont est conçue la relation entre le travail et la liberté :« La simple notion selon laquelle les gens ont des droits, individuels et collectifs, à se prononcer sur la nature du travail et à choisir d'accepter ou de réorganiser les conditions de leur vie de travail dans la société contemporaine est supplantée par une profonde résignation aux schémas existants d'emplois avilissants, vus comme la seule option possible » (4). A cet égard, d'aucuns associent le *workfare* à la conception de l'assistance qui a mené à l'institution des *workhouses* en Grande-Bretagne au XIXe siècle. Ces « maisons de travail » s'illustraient par le caractère dégradant du traitement qu'elles réservaient aux pauvres, lequel permettait d'établir la preuve que ceux et celles qui recouraient à cette aide étaient dans le besoin pour des raisons échappant à leur volonté.

La question des « travailleurs pauvres »

Les solutions visant à améliorer l'AFDC recoupent, en partie, des mesures qui touchent les « travailleurs pauvres ». On peut analyser comme suit la situation prévalant en Europe et aux Etats-Unis : la première se singularise par un chômage de masse, les seconds, par la croissance du nombre des travailleurs pauvres. Il s'ensuit deux types de pauvreté, selon que celle-ci est liée au chômage ou à des salaires trop bas (5). Ainsi, aux Etats-Unis en 1991, 9,2 millions d'adultes travaillant à temps plein ou à temps partiel étaient pauvres (6). Ce phénomène est en partie lié au gel du salaire minimum fédéral, survenu entre 1981 et 1990 (7). Une évolution défavorable marque aussi l'AFDC dont le montant maximal a, en termes réels, diminué de 43 % dans l'Etat médian de 1970 à 1992 (8).

Le projet de réforme de l'AFDC prend acte du fait que les « pauvres de l'aide sociale » (*welfare poor*) et les travailleurs pauvres (*working poor*) ont des problèmes communs. Ainsi, lors du discours de présentation de son projet, le président américain a identifié trois facteurs qui, selon lui, perpétuent la « dépendance » des allocataires de l'AFDC. Il s'agit de la charge fiscale supportée par les faibles salaires, des coûts des services de garde pour enfants et de ceux des soins de santé. Ces trois éléments, selon lui, désinciteraient les allocataires de l'AFDC à chercher ou à garder un emploi : la différence de revenu que ceux-ci retireraient d'une activité rémunérée serait trop faible (par rapport à leur allocation actuelle) pour en compenser les inconvénients. C'est dans cet esprit, a-t-il poursuivi, que l'on a allégé en 1993 la charge fiscale des familles pauvres ayant de faibles revenus d'emploi (9). La réforme du système de santé, le cheval de bataille (désormais boiteux) des époux Clinton, irait égale-

(1) National Journal, 3 mai 1994, p. 517.
(2) Ibid.
(3) CBO (1987), Work-Related Programs for Welfare Recipients, Washington, p. 78.
(4) M.E. Hawkesworth (1985), « Workfare and the Imposition of Discipline », *Social Theory and Practice*, vol. 11, n° 2, p. 174.
(5) Groupe international de politique économique de l'OFCE (1994), *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 238 p.
(6) S.A. Levitan, F. Gallo, I. Shapiro (1993), *Working but Poor, America's Contradiction*, Baltimore & London, Johns Hopkins University Press, Edition révisée, p. 3.
(7) Voir à ce sujet : L. Lizé, L. apRoberts, « Etats-Unis. Le blocage du salaire minimum », *Chronique Internationale*, n° 29, juillet 1994.
(8) En dollars de 1992, la perte équivalait à 279 $ par mois et à 3 300 $ par an ; Lav, Iris, J. et al. (1993), *The States and the Poor, How Budget Decisions Affected Low Income People en 1992*, Washington & Albany, Center on Budget and Policy Priorities & Center for the Study of the States, p. 11.
(9) On a augmenté le crédit d'impôt appelé *Earned Income Tax Credit*.

ment dans ce sens puisque son implantation éviterait, selon le président, que les allocataires ne refusent un emploi par crainte de perdre leur droit aux soins médicaux.

D'autres personnes insistent sur la convergence des intérêts des travailleuses pauvres et des allocataires de l'AFDC. Les premières auraient avantage, dit-on, à appuyer les revendications visant à augmenter le montant de l'allocation de l'AFDC car « plus l'allocation de l'aide sociale est élevée, plus les salaires doivent l'être aussi pour permettre à l'emploi de rester attractif » (1). De fait on observe que, parmi les propositions de réforme de l'AFDC mises en avant par différents groupes de chercheurs, l'indexation du salaire minimum sur les prix figure souvent comme composante.

*
* *

Le *workfare* traduit une redéfinition de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi. Cette réorientation revêt des enjeux qui dépassent le cadre strict de l'assistance. La question des « responsabilités » qu'il conviendrait d'exiger des personnes bénéficiant de transferts de la protection sociale est soulevée par rapport à de nombreux programmes. Encore récemment, n'entendait-on pas le directeur général de l'ANPE, M. Bon, déclarer que l'on « n'échappera pas à une réflexion plus large sur les contreparties à demander aux chômeurs indemnisés » (2). Comme pour les relations de travail, le problème de la protection sociale « est politique : il s'agit des droits et des obligations de chacun, dont la somme définit le niveau de protection qu'une société décide d'assurer à ses membres » (3). Le *workfare* montre que les termes du « contrat social » sont en pleine « renégociation ». Révèle-t-il les logiques plus larges traversant nos sociétés ? Comme le dit M. Autès (4) « la gestion de la pauvreté a toujours été une miroir privilégié de ce qu'une société considère symboliquement comme ses fondements ».

Sylvie Morel

(1) K. Pollitt, « Subject to Debate », *The Nation*, 11 juillet 1994, p. 45.
(2) « Des travaux d'intérêt général pour les chômeurs ? Question de morale et de principe », *Le Monde*, vendredi 16 septembre 1994, p. 27.
(3) N. Murard (1993), *La protection sociale*, Paris, La Découverte, Collections Repères, p. 5.
(4) M. Autès (1993), *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros Alternatives, p. 239.

Pays-Bas

Le programme social du gouvernement « violet » et le malaise de la FNV

On attend avec curiosité les premiers pas du gouvernement « violet » de Wim Kok (1), tant la composition de ce gouvernement est insolite. Après trois mois de tractations malaisées à la suite des élections de mai dernier (2), ce gouvernement allie les sociaux-démocrates (PVDA), les libéraux (VVD), et un parti libéral de gauche, plus récent et partisan d'un renouvellement politique, D 66, tout en laissant les chrétiens-démocrates (CDA) dans l'opposition, pour la première fois depuis 1918. La dynamique de compromis l'a emporté entre des forces positionnées aux deux extrémités de l'échiquier politique, mais tous les risques de désaccord ne sont pas écartés pour autant.

En effet, on peut raisonnablement estimer que la défaite cuisante des chrétiens-démocrates (CDA), et le recul important du PVDA ont été la sanction d'une politique sociale incomprise et désavouée de la part de « Jan Modaal », (le Monsieur Tout le monde néerlandais). Or, le volet économico-social du programme de Wim Kok, tel qu'il a été présenté dans le discours du Trône et concrétisé dans le Budget 1995, fait apparaître bien davantage la continuité que la rupture avec le précédent gouvernement de Ruud Lubbers (CDA et PVDA).

Nous allons donc dans cette chronique nous intéresser essentiellement aux projets du ministère des Affaires sociales et de l'emploi. Ceux-ci résument certainement l'essentiel des contradictions et des tiraillements qui pèsent sur le gouvernement Kok, jusque dans la composition de cette équipe ministérielle, puisque A. Melkert, ministre, appartient au PVDA tandis que Linschoten, le secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale appartient au VVD. A ce titre, leur équipe a valeur de test. A. Melkert déclarait il y a peu : « On a la même approche, à partir de conceptions différentes. On se dit que si on ne s'en sort pas à deux, alors c'est tout le gouvernement qui ne s'en sortira pas. »

Quelles sont les grandes lignes de la politique annoncée en matière d'emploi et de protection sociale, sachant que les deux partis développaient pendant la campagne électorale des visions assez différentes, et quelles sont les premières réactions syndicales à ce programme ?

Redonner du travail aux chômeurs de longue durée, une nouvelle « norme sociale »

L'ensemble des projets du ministère des Affaires sociales se présente comme l'articulation de trois volets, poursuivant les deux objectifs solidaires du gouvernement. D'une part, le gouvernement impose la maîtrise et la réduction du déficit public comme condition première d'un cadre macro-économique solide pour l'économie. D'autre part, l'emploi est affiché comme une préoccupation de premier plan. Wim Kok (dont il ne faut pas oublier qu'il fut président de la NVV puis FNV, la plus grande centrale syndicale néerlandaise de 1973 à 1985) a parlé du recul du chômage de longue durée comme d'une « nouvelle norme sociale ».

Ces trois volets interactifs sont d'une part, des mesures de compression des dépenses de sécurité sociale, d'autre part la poursuite de la flexibilisation du marché du travail, enfin, la coopération des partenaires sociaux dans la poursuite de la modération salariale. Tous les calculs macro-économiques de cadrage du budget sont faits avec une croissance des salaires de 1 %.

(1) Violet : mélange de rouge pour les socialistes et de bleu pour les libéraux.

(2) Cf. notre article suite aux élections municipales et législatives du printemps 1994 : « Pays-Bas : paysage politique renouvelé », *Chronique Internationale*, 29, juillet 1994.

Dans l'optique gouvernementale, la hausse du taux d'activité (et le recul du nombre des personnes vivant des allocations de protection sociale) devrait entraîner à la fois un moindre appel aux allocations de protection sociale, tandis que la diminution en niveau et en volume de celles-ci devrait faire décroître le niveau de charges sociales, et ainsi favoriser l'emploi. La poursuite de la modération salariale devrait encourager la reprise de l'embauche, après avoir contenu la montée du chômage. Elle devrait également empêcher que ne se creuse l'écart de niveau de vie entre actifs et allocataires, du fait de la désindexation du salaire minimum (1), base de calcul des allocations. Enfin, elle contient mécaniquement l'évolution du volume des prestations du fait de l'indexation résiduelle qui subsiste dans le programme gouvernement (1/2 de l'évolution moyenne des salaires)

Deux types d'action sur la protection sociale

Sur le terrain de la sécurité sociale, il faut bien voir que les mesures annoncées représentent un délicat arbitrage entre les positions du VVD et du PVDA. Les libéraux sont les partisans d'une remise en cause drastique du système de protection sociale dans tous ses volets, à travers la privatisation de la plupart des risques et la remise en cause des garanties les plus coûteuses comme l'allocation d'inaptitude et l'allocation d'assistance. Ils voient dans de telles mesures le moyen privilégié de la maîtrise du déficit public, et d'une redynamisation de l'activité. Les sociaux-démocrates préfèrent la voie de la réduction des dépenses publiques à celle de la remise en cause fondamentale des formes de la protection sociale.

Les dépenses sont revues à la baisse

– Augmentation des charges parentales par le plafonnement du montant des allocations familiales par enfant à la somme versée pour le deuxième enfant, et par la diminution des bourses d'étudiants versées à toutes les familles sans condition de ressources ;

– baisse de l'allocation de « bijstand », sorte de revenu minimum ou allocation de secours en réformant les modalités de son versement (50 % du salaire minimum par bénéficiaire qui, s'il justifie qu'il vit seul, aura droit à un supplément de 20 %) ;

– augmentation des durées d'activité pour avoir droit aux allocations de chômage proportionnées au dernier salaire ;

– exclusion de certaines prestations de soins coûteuses notamment dentaires des prestations de base d'assurance maladie

– mise au point d'un système de pénalités financières réprimant les fraudes aux allocations de protection sociale ;

– gel du niveau des prestations vieillesse de base (allouées à tout Néerlandais) et, en 1996, réduction de leur niveau dans le cas où le retraité a un conjoint de moins de 65 ans ;

– suppression en 1996 de l'allocation veuvage, qui a déjà fait l'objet de restrictions antérieures les réservant aux veufs ou veuves de plus de 40 ans, ou ayant des enfants à charge de moins de 12 ans.

La logique d'assurance gagne du terrain, aux dépens de celle de solidarité

– La gestion de l'assurance maladie, jusqu'ici confiée à des associations professionnelles de branche à gestion paritaire, sera ouverte aux assurances privées ;

– le régime de protection contre l'inaptitude fera l'objet de nouvelles retouches (ouverture à la concurrence de la gestion de ce régime, différenciation de cotisations selon les branches et leur degré d'exposition au risque d'inaptitude) ; en 1996, un réexamen global sera fait et une nouvelle réduction des prestations mise en œuvre dans le cas où le rythme d'entrée en inaptitude n'aurait pas suffisamment fléchi.

L'influence sur le pouvoir d'achat de ces mesures a été calculée (de 0.25 % à 1 % mais davantage pour les ménages avec enfants à charge, 0.50 % à 2.75 %). Le gouvernement entend partiellement la compenser par des allégements fiscaux et un relèvement des allocations logement pour les revenus les plus modestes, et une baisse de charges sur les salaires pour tous. Dans un esprit de solidarité, une indexation partielle du salaire minimum est maintenue pour 1995, soit 50 % de l'évolution moyenne des salaires. Par ailleurs, certaines dépenses sociales sont maintenues après que leur suppression a été envisagée par le gouvernement précédent, en matière d'institutions d'accueil des personnes âgées, ainsi que de dispositifs d'assistance à la jeunesse.

(1) Le salaire minimum était fixé au 1er janvier 1993 à : 2163.20 florins par mois (un florin = 3 FF) pour les adultes de 23 à 64 ans ; le salaire minimum jeune varie de 30 % de cette somme à 15 ans, à 85 % à 22 ans.

Diminuer les rigidités du fonctionnement du marché du travail

Le volet flexibilisation du marché du travail de la politique gouvernementale vise à stimuler la demande de travail par différents moyens

– une baisse de charges, dont une suppression de la cotisation maladie pour les plus bas salaires, pour limiter l'écart entre les salaires bruts et nets ;

– l'absence d'extension des clauses des conventions collectives concernant les premiers niveaux de salaires des conventions collectives, maintenant donc la possibilité pour les employeurs non organisés de recruter à des niveaux de salaire compris entre le salaire minimum et le premier salaire conventionnel (couramment supérieur de 10 à 20 %) ;

– l'abrogation de la loi sur les commerces qui est l'une des plus restrictives en Europe (limitation des possibilités d'ouverture hebdomadaire à 55 heures, et huit dimanches par an) ;

– le maintien, mais en la simplifiant et en l'accélérant, de la procédure d'autorisation administrative de licenciement individuel ou collectif, auprès du directeur du Bureau du travail compétent (1).

Le gouvernement se donne des objectifs ambitieux en matière de création d'emploi, espérant enclencher la création de 350 000 emplois en quatre ans, dont 40 000 à l'initiative du ministère des Affaires sociales. Il s'agira de travail additionnel subventionné de chômeurs de longue durée, à 32 heures par semaine (l'équivalent de nos CES en quelque sorte), et payés au salaire minimum. Ces emplois seront déployés dans le secteur des structures de garde d'enfants, des institutions sociales et de la sécurité. Leur financement sera tiré pour moitié des économies attendues de la réforme des allocations de chômage.

Le malaise de la FNV

Malgré la sympathie première que peut ressentir pour ce gouvernement une centrale dont l'ancien président accède au rang de Premier ministre, et après quelques semaines de silence, on décèle dans la presse syndicale et non syndicale les traces d'un malaise certain. Politiquement proche du PVDA, elle est pourtant à l'abri d'illusions, après l'expérience des profondes remises en causes qu'a subi le système de protection sociale pendant le dernier gouvernement Lubbers de coalition avec le PVDA, et des années de récession passées.

Or, le programme actuellement développé porte en germes d'autres difficultés pour le camp syndical avec son arrière ban. A des années de sacrifices salariaux continus, les organisations syndicales ne peuvent opposer de vrai succès sur le terrain de l'emploi. Après un an, il n'est pas facile de déceler l'influence nette de l'accord central de novembre dernier dans les négociations collectives (2). Les objectifs gouvernementaux sont pourtant partagés, et le mot d'ordre syndical demeure : « L'emploi d'abord, avant la question des revenus ! ». Mais la déception est présente, quand le constat est fait de l'absence de volonté patronale d'engagement dans les créations d'emploi, alors même que toute la marge disponible au titre des gains de productivité n'a pas été consommée en augmentations de salaires dans plusieurs branches professionnelles.

Aujourd'hui, pratiquement aucun secteur n'est épargné par les sacrifices annoncés.

Les fonctionnaires et tout le secteur subventionné (33 % de l'emploi, et l'une des premières forces syndicales de la FNV avec le puissant syndicat Abva-Kabo) ont été la cible permanente des programmes d'austérité budgétaire, tant en matière de salaire qu'en volume d'emploi. Outre que les réductions de dépenses (-1,5 milliard de florins) hypothèquent toute la politique salariale encore à discuter dans les instances de concertation propres à la fonction publique, c'est le principe même de la négociation collective dans le secteur public qui est bafoué, aux yeux du syndicat Abva-Kabo, la marge de manœuvre apparaissant comme nulle.

Les projets de différenciation de la gestion du risque inaptitude professionnelle sèment aussi beaucoup d'inquiétude. C'est tout particulièrement le cas au syndicat Bois et Bâtiment, dont les adhérents sont en première ligne pour un alourdissement du coût de ce régime, si l'on sort de la logique d'une mutualisation générale du risque.

Le syndicat des services s'émeut des projets de modification de la loi sur les commerces. Il faut se

(1) Cette procédure d'autorisation administrative de rupture du contrat de travail s'applique au plan individuel à toute rupture de contrat qui n'est pas consensuelle (licenciement ou démission) et à tout licenciement collectif pour motif économique ; la résolution judiciaire du contrat de travail est aussi une voie de rupture facilement praticable aux Pays-Bas.

(2) Cf. A. Bevort « Pays-Bas : l'économie de la concertation à l'épreuve de la crise », *Chronique Internationale*, n° 30, septembre 1994.

souvenir qu'un tel projet avait déjà été formé sous le dernier gouvernement Lubbers, et avait été abandonné après des mouvements importants de protestation en 1990/1991. Ces difficultés avaient illustré le décalage entre les intérêts des consommateurs (souvent eux-mêmes salariés), dans un pays où les commerces ferment à 17 h 30 ou 18 h, et plus tôt encore le samedi, et les intérêts des salariés des commerces, attachés comme la plupart des salariés néerlandais à un retour peu tardif au domicile.

Enfin, les projets de réorganisation de la sécurité sociale portent également atteinte à la position et à l'influence des organisations syndicales, très engagées dans le paritarisme de gestion des très nombreux organismes professionnels. Outre cet aspect institutionnel, il est aussi difficile pour les centrales de s'adapter à une évolution de conception qui va différencier les formes et les niveaux de protection, selon les branches et les dispositifs mis en place.

Des propositions pour l'emploi : partage du travail et stratégie industrielle

Le terrain sur lequel le syndicalisme se sent en position plus offensive est celui de l'emploi. Jan Stekenlenburg, président de la FNV, a proposé de constituer avec les organisations patronales et les pouvoirs publics une « task force », qui chercherait à mettre en place des mesures concrètes pour favoriser l'emploi. Si le président de la nouvelle organisation fusionnée des petites et moyennes entreprises n'est pas indifférent à cette approche, il n'en va pas de même du côté des organisations patronales représentant les grandes entreprises.

Sur le plan pratique, la FNV reste favorable au partage du travail. Certains précédents réussis l'y encouragent. Ainsi, aux Chemins de Fer Néerlandais (NS), le volontariat d'un plus grand nombre de mécaniciens et contrôleurs (1) que prévu pour passer à la semaine de quatre jours a permis d'éviter le licenciement de 470 d'entre eux, projeté dans le cadre de l'assainissement des comptes de cette société.

Les inquiétudes soulevées par la remise en question de la loi sur les commerces n'empêchent pas cependant que la FNV s'approprie le mot d'ordre de flexibilisation des temps de travail, en lien avec leur réduction, autour du concept de « Vari-tijd » ou « temps variable ». Fixé au niveau de la branche, et trouvant ses modalités d'application à un niveau aussi décentralisé que nécessaire, ce principe devrait tenir compte des besoins en organisation aussi bien des salariés, s'agissant de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, que des entreprises s'agissant des nécessités de redéploiement et flexibilisation de leurs temps de fonctionnement. Mis en œuvre avec beaucoup de soin et d'organisation, il pourrait s'avérer protecteur et créateur d'emplois, et tout récemment, le magazine de la FNV a consacré un long article à quelques expériences réussies dans ce domaine.

En revanche, l'impératif gouvernemental de modération des salaires est aujourd'hui très contesté à la FNV. Les économistes de cette centrale ou de certains de ses syndicats font très vigoureusement écho à plusieurs experts du monde universitaire et financier qui ont publiquement mis en cause les effets contreproductifs d'une trop grande rigueur salariale. Même si l'aboutissement des raisonnements de ces experts (dérégulation du marché du travail et de politique de stimulation de l'offre) sont parfois bien antagoniques des préoccupations syndicales.

Selon ces analyses, la politique continue de ralentissement des salaires depuis les années 80 a contribué à freiner les investissements productifs, ralentissant la croissance et les progrès de productivité. S'appliquant à une structure industrielle trop classique (produits chimiques de base, agro-alimentaire), la recherche de compétitivité basée sur les seuls coûts de production (et parmi eux en priorité les salaires) pourrait s'avérer une stratégie inefficace, face à un rattrapage progressif de certains pays en développement.

La FNV ne renie pas pour autant en totalité toute politique de modération des salaires. Elle réclame essentiellement que celle-ci s'accompagne d'une véritable stratégie industrielle, coordonnée par le ministère des Affaires économiques, et de la possibilité de différenciation selon les situations. Cette stratégie fait défaut, selon la centrale, dans un budget insuffisamment tourné vers la stimulation de l'innovation technologique, et trop obnubilé par le freinage des dépenses publiques. Une telle stratégie industrielle pourrait favoriser un redéploiement de l'industrie néerlandaise sur des secteurs de pointe et la reconquête de gains de productivité.

(1) 10 % du personnel roulant s'est porté volontaire pour travailler 4 jours par semaine, payés 92 % de leur salaire, dans le cadre d'un accord trouvé entre la FNV et la direction des chemins de fer.

On comprend, devant ces critiques, l'attachement du ministre des Affaires sociales à défendre la modération salariale. La modération de l'évolution des salaires doit être à ses yeux maintenue malgré l'embellie économique, car elle conditionne la vigueur de la reprise de l'embauche, et la réinsertion des non-qualifiés. Aux critiques nombreuses contre ses effets contreproductifs, A. Melkert répond que le recul relatif du taux de salaire horaire néerlandais par rapport aux autres pays européens est surtout affecté par le moindre horaire moyen hebdomadaire travaillé aux Pays-Bas. A une interprétation en terme de recul de développement, il oppose une approche nouvelle du développement et de la prospérité, qui intégrerait le temps libre. On voit là les prémisses de l'élargissement d'un débat économico-social autour des thèmes de l'emploi, du revenu et de la durée du travail, dont la pratique à grande échelle du temps partiel a préparé le terrain (1).

En conclusion, si le soutien parlementaire paraît arithmétiquement assuré au gouvernement, – et ce d'autant plus que le CDA. ne peut désavouer des mesures qu'il a pour l'essentiel esquissées lors du dernier gouvernement Lubbers – l'alchimie de la coalition ne se reproduira pas forcément aussi facilement dans la société civile. On sent dans les prises de position récentes de la FNV pointer un écart d'analyse, qui dépasse la seule attitude défensive, et une certaine défiance, assez nouvelle, devant la menace agitée en permanence de révisions plus drastiques encore en 1996. La saison d'automne des négociations collectives permettra-t-elle de rapprocher les points de vue, ou renforcera-t-elle les tendances centrifuges ?

Marie Wierink

Sources : *NRC Handelsblad, FNV Magazine, Transport en Logistiek.*

(1) 25 % des emplois sont à temps partiel (calculé en personnes occupées) ; ils représentent 15 % en années de travail (Sociale Nota 1994).

Royaume-Uni

Congrès annuel du TUC

Le TUC a tenu son cent vingt-sixième congrès annuel début septembre à Blackpool. L'environnement social et politique de ce congrès offre plus d'enseignements sur la situation anglaise que les thèmes débattus par eux-mêmes. La question de la syndicalisation, celle des relations avec le parti travailliste et celle enfin du système de représentation en tant que tel dominent toujours la question syndicale.

Un sondage réalisé à la demande de la centrale anglaise montre une forte croissance de sa popularité, puisque 89 % des personnes interrogées reconnaissent l'utilité des syndicats contre 79 % de ce même avis un an auparavant et 74 % en 1991. Cela signifie-t-il que la crise syndicale soit une affaire du passé ? Des signes contradictoires sont perceptibles.

Des effectifs reconfirmés mais en baisse

Les effectifs syndiqués continuent de baisser. Ils se situent à 7,2 millions, ce qui représente une perte de 400 000 membres en un an. On attribue la persistance de ce recul à la perte d'importance de la négociation collective et à la diminution de taille des établissements, alors que la régression du chômage ne semble pas limiter le recul d'implantation (1).

Réaffirmation du check-off

Les syndicats ont prouvé qu'il leur restait encore un certain dynamisme en faisant face aux obligations de justifier leur représentativité imposées par les mesures gouvernementales. La remise en cause du « check-off » en est un exemple. Le gouvernement avait imposé que chaque salarié confirme avant fin août son accord à un prélèvement automatique sur son salaire (par l'employeur) de ses cotisations syndicales ; cela concernait près de 80 % des adhérents des syndicats du TUC. Les syndicats sont parvenus à retenir plus de salariés qu'ils auraient pu le craindre. On s'attend à ce que cinq cent mille adhésions soient perdues de ce fait dans les temps à venir, mais les résultats prévisionnels étaient beaucoup plus catastrophiques, et les syndicats disent avoir beaucoup appris sur les liens à entretenir avec leurs adhérents au cours de cette période de réinscription. John Edmonds, secrétaire général du GMB (834 000 membres), considère qu'à la suite de cette opération qui a occupé tout le travail des permanents pendant plus de six mois, il est nécessaire de passer moins de temps en négociation et plus de temps au contact des adhérents.

Le renouvellement du rattachement syndical au parti travailliste se fait aussi avec beaucoup de constance. Les imprimeurs (220 000 adhérents) viennent de voter le maintien de l'affiliation de leur syndicat au parti travailliste à une majorité de quatre-vingt pour cent, soit une progression par rapport au même vote il y a dix ans, et malgré un taux de participation plus élevé au scrutin. Il en va de même du très puissant TGWU (Transports, 950 000 membres), de l'AEEU (Electriciens, 835 000 membres) et des cadres des Telecom.

Un taux de syndicalisation en baisse

Le taux de syndicalisation parmi les actifs se situe à présent aux environs de 35 %. Les hommes sont syndiqués à 38 % et les femmes à 31 %. Cela représente une chute pour les hommes (39 % en 1992), mais cela représente aussi un recul pour les femmes qui avaient vu leur taux de syndicalisation progresser jusqu'en 1989 puis se stabiliser. Elles enregistrent maintenant un mouvement relativement proche de celui qui affecte les hommes. Surtout on perçoit que les baisses d'effectifs se produisent au sein même de la population salariale la plus traditionnellement atta-

(1) Le recul du taux de chômage fait l'objet d'une controverse. Si personne ne conteste ce recul plusieurs observateurs signalent qu'il pourrait tenir plus à un mouvement de retrait du marché du travail qu'à la création de postes, puisqu'on ne retrouve pas d'augmentation de ces derniers.

chée au syndicalisme, les ouvriers manuels. Les salariés à plein temps voient leurs taux de syndicalisation continuer à se rétracter, tandis que celui des salariés à temps partiel se maintient à un niveau stable sur plusieurs années. Par contre des syndicats regroupant les salariés de la fonction publique ou des services publics font état de progression de leurs effectifs, même s'ils sont faibles (GMB, + 9 500 ; NUCPS, + 1 000).

Les syndicats souffrent de difficultés financières accrues. Certains parmi les plus importants, comme l'UCATT, le syndicat du bâtiment, sont au bord de la faillite, et les pronostics s'accordent à ne voir survivre que ceux qui se seront allégés de structures considérées comme trop lourdes et coûteuses. Cela laisse supposer que de nouvelles fusions pourraient survenir dans les temps qui viennent, ne serait-ce que pour des raisons de rationalisation économique. L'UCATT rejoindra probablement le TGWU. Par contre les perspectives de fusion entre les deux mastodontes du syndicalisme anglais, le TGWU et le GMB reculent, du fait des divisions que cette perspective créait au sein du GMB. Mais des accords de coopération étroite sont en cours de discussion.

Taux de syndicalisation

	Nombre de salariés concernés en 1993 (en millions)	Taux de syndicalisation				
		1989	1990	1991	1992	1993
Ensemble	21,33	39	38	37	35	35
Hommes	11,10	44	43	42	39	38
Femmes	10,23	33	32	32	32	31
Plein temps	16,00	43	42	42	40	39
Temps partiel	5,32	22	21	22	22	21
Agriculture	0,231	13	13	11	9	10
Charbon	0,047	90	92	90	86	79
Fabrication mécan.	0,657	39	38	36	32	29
Fabric. élec. & électro.	0,507	36	34	35	30	28
Véhicules	0,314	63	60	58	56	51
Nourrit. Boisson, Tabac	0,499	47	44	42	39	38
Papier, impression	0,470	43	43	40	37	35
Construction	0,952	30	29	28	27	25
Distribution	0,619	16	15	15	12	10
Transp. ferroviaire	0,131	94	92	91	90	84
Banque et finance	0,617	49	49	49	50	52
Services entreprises	1,273	8	9	9	8	8
Gouvern. national	0,464	63	64	62	63	63
Pompiers, Police, Just., Défense, Sec. sociale	0,717	49	53	52	53	54
Ecoles	1,172	63	62	60	60	59
Hôpitaux	1,159	67	66	66	60	61
Autres services	1,442	31	32	31	29	30

D'après : Labour Research.

Progrès d'image, déficit de perspective

Le secrétaire général élu l'an dernier, John Monks, peut se féliciter d'être parvenu à donner une image plus positive de son organisation. Mais les orientations dont il est porteur ne font pas l'unanimité dans le rangs des syndicats affiliés, et tout particulièrement au sein des plus importants.

Quel prix faut-il donner à un éventuel soutien de la part du Labour Party dont les perspectives de succès semblent s'être renforcées ? L'arrivée à la tête de ce parti de Tony Blair n'est pas un signe totalement encourageant pour les syndicalistes. Son élection à la fin du mois de juillet a été obtenue par 60 % des votes, mais les voix syndicales se sont moins bien reportées sur lui, puisqu'il n'en a obtenu que 52 %.

Le prix d'un hypothétique succès travailliste

Les orientations retenues par le nouveau prétendant au siège de Premier ministre sont sensiblement distantes de celles qui sont mises en avant par les organisations de salariés, et le parti reste toujours convaincu que seul un éloignement des positions syndicales peut lui permettre de regagner les voix nécessaires à une victoire sur des conservateurs. Les sondages optimistes faisant suite à la désignation du nouveau leader semblent aller dans ce sens, et ses premières déclarations ont été consacrées à une prise de distance à l'égard du TUC. Mais les travaillistes ne peuvent espérer de victoire s'ils ne se différencient pas des conservateurs sur la question des relations du travail, et s'ils n'apportent pas un minimum de satisfaction à ce qui reste leur membre le plus puissant, leur allié le plus fidèle et leur mode de financement le plus sûr. Ils sont donc prêts à accorder satisfaction sur deux points à leurs alliés syndicalistes : d'une part sur

la mise en place d'un salaire minimum, d'autre part sur un allégement des conditions d'accès à la reconnaissance syndicale dans l'entreprise.

Concernant le salaire minimum, le TUC demande 4 livres par heure, soit environ 33 FF équivalant à la moitié du salaire moyen masculin. Les travaillistes ne s'engagent pas sur le montant, mais ils savent que cette mesure concernerait plus de trois millions et demi de salariés. En 1991 le décile des salariés les moins bien payés gagnait 64 % du revenu moyen ; ce taux était de 68 % en 1986 (1). Depuis un an les *wage councils*, où les normes salariales étaient discutées localement, ont été supprimés par le gouvernement. L'effet en a été que les 2,5 millions de salariés concernés par les normes minima fixées par ces conseils se sont retrouvés sans protection, et que 37 % d'entre eux ont enregistré une baisse de salaire depuis lors. Aucun bénéfice n'en a été retiré pour l'emploi.

La question de la législation antisyndicale reste une pomme de discorde. Il s'agit en particulier de trouver les moyens pour les syndicats du TUC de s'installer dans des entreprises créées au cours de la dernière décennie et dans lesquelles ils n'ont pas pris pied du fait des restrictions législatives. Mais les travaillistes ne veulent pas revenir fondamentalement sur les mesures « antisyndicales » prises par le gouvernement Thatcher et ses successeurs. Le congrès du TUC a d'ailleurs à nouveau rejeté une motion d'Arthur Scargill, leader des mineurs, allant dans ce sens. Les syndicalistes souhaitent un cadre « équilibré » de relations entre employeurs et représentants des salariés, ce qui semble signifier que les syndicalistes eux-mêmes ne croient pas – ou ne souhaitent plus – un retour à la période qui leur accordait des immunités importantes. On peut croire que cette formule prudente recouvre des perspectives de changement assez profond dans la stratégie du syndicalisme anglais à l'égard des salariés et de la liaison entre syndicalisme et représentation. Mais les temps ne sont pas encore venus de prendre des décisions. Comme on le verra ci-après il s'agit de les préparer.

Même les mesures anti-grève font preuve de leur relative inefficience. Certes les employeurs ont tendance à faire, plus que par le passé, appel à la loi pour tenter d'impressionner les syndicats lorsque ceux-ci déclenchent des conflits. Une enquête effectuée par le Labour Research Department (2) se conclut par l'affirmation que « s'il est important de ne pas sous-estimer le rôle de la loi, il est également important de ne pas surestimer son impact. » La majorité des syndicats engagés dans des conflits ne s'est pas heurtée à des procédures judiciaires.

Au surplus le congrès de Blackpool s'est ouvert alors que les travailleurs de la signalisation ferroviaire entamaient leur treizième semaine de grève (3). « C'est une grève absolument moderne – s'est écrié John Monks – Elle est complètement issue des urnes, tout à fait légale, ultra supportée par les salariés et fortement soutenue par le public. » Autrement dit, la conflictualité n'est pas nécessairement affectée par les restrictions aux droits anciens, pour peu que les syndicats sachent trouver des pratiques nouvelles s'appuyant sur la participation des salariés et des usagers, au lieu de s'en tenir aux immunités proprement syndicales. Des actions moins spectaculaires ont aussi prouvé que l'usage approprié du vote pré-conflictuel maintenant obligatoire pouvait servir de moyen de pression efficace sur les employeurs lors des négociations salariales.

Fondamentalement, la question du type de relations que le parti et les syndicats doivent entretenir n'est toujours pas tranchée. Tony Blair souhaite parvenir à un stade où les syndicats n'auraient pas plus d'influence sur le parti travailliste que « n'importe quel autre groupe de pression », et les employeurs en particulier. Mais il s'est entendu répondre au cours du congrès syndical que les syndicats n'étaient pas des groupes de pression comme les autres, et surtout pas lorsqu'il s'agissait des liens avec le parti. Sur ce sujet il peut s'attendre à de fortes résistances du côté des syndicats les plus puissants, et donc les plus sollicités dans le soutien financier du parti.

(1) Robert Taylor, *The Future of the Trade Unions*, London : André Deutsch 1994.

(2) Cf. *Labour Research*, septembre 1994.

(3) La grève concerne les salariés chargés d'entretenir l'infrastructure et la signalisation ferroviaires, un groupe considéré comme modéré. Ils pratiquent des grèves perlées, en déclenchant des arrêts de travail d'une journée. Le conflit porte sur les menaces de dénationalisation. La direction utilise des cadres pour faire fonctionner le système et fait aussi appel à des briseurs de grève. Le conflit n'a pas rencontré l'hostilité du public attendue par la direction. L'identification aux grévistes reste forte. Des études récentes montrent que nombre de salariés britanniques considèrent que leurs conditions de travail se sont beaucoup détériorées dans les derniers temps, et que le pouvoir patronal s'est trop renforcé. Les progressions salariales des travailleurs de Railtrack pourraient servir d'exemple à l'ensemble de la fonction publique dont les salaires sont bloqués.

Un patronat affaibli et ambivalent

La direction syndicale semble aussi compter sur un déblocage de la position des organisations patronales à l'égard de la représentation salariale. John Monks a fait des offres d'ouverture lors du congrès syndical patronal qui s'est tenu au cours du printemps ; sa participation à cette convention était une première historique. L'affirmation d'une volonté négociatrice plus grande, présentée comme l'adaptation à « un style européen », serait une garantie et une nécessité pour une économie efficace et compétitive. Une reprise des négociations permettrait aux syndicats de renouer avec un système plus centralisé et donc plus favorable à la syndicalisation. Du côté de l'organisation patronale, le blocage antisyndical n'est plus aussi brutal qu'au cours de la décennie 80. Il est possible que l'incertitude sur la pérennité des gouvernements conservateurs aide à cette réorientation. On peut aussi penser que le rapport annuel 1993 de l'ACAS, la commission centrale de conciliation, a eu un certain écho. Il constate que les tensions sont en train de s'accroître sous la surface apparemment pacifiée des relations professionnelles.

Pourtant sur le terrain les entraves aux libertés syndicales s'aggravent. L'affaiblissement de la CBI ne permet sans doute pas que les perspectives évoquées au niveau central trouvent des concrétisations rapides. Et les employeurs sont certainement sensibles au fait que les grèves continuent de rester à leur plus bas niveau. Mais il semble surtout que les employeurs aient largement fait leur une politique de gestion des ressources humaines qui se comprend sans intervention syndicale. En début d'année un rapport de la CBI faisait état de la satisfaction des employeurs face à l'affaiblissement syndical. Cela autoriserait une gestion plus centrée sur les réalités de l'entreprise.

S'il doit rester un rôle pour les syndicats, du point de vue de la CBI, ce serait en complément de l'action gestionnaire patronale, orientée vers les individus. Les syndicats pourraient ainsi trouver un nouveau débouché dans l'assistance individuelle plutôt que dans la représentation collective. Les conflits pourraient se régler individuellement dans le cadre des tribunaux de l'ACAS, et des commissions sur la santé-sécurité et les inégalités seraient suffisantes au sein des entreprises.

Le salut par les conseils ?

On comprend dans ce contexte quel intérêt les syndicalistes anglais peuvent trouver à l'évocation d'une introduction de conseils élus.

Les syndicats anglais regardent toujours avec beaucoup d'attention du côté de la Communauté européenne, puisque c'est de ce seul côté qu'ils peuvent espérer un soutien politique à la représentation organisée des salariés. Toute modeste qu'elle soit, la contribution européenne à la construction de structures de représentation fait tache dans un tableau où les droits représentatifs sont battus en brèche depuis maintenant quinze ans.

Le coup de pied de la Cour de justice

Le Royaume-Uni a été condamné en juin 1994 par la Cour de justice européenne pour n'avoir pas mis en œuvre les recommandations concernant les droits de consultation des représentants des salariés en cas de changements structurels dans l'entreprise ou de licenciements collectifs (1). Les employeurs anglais pensaient pouvoir couper à cette obligation en ne reconnaissant pas les syndicats. Mais la Cour leur fait injonction, dans ce cas, de constituer des comités représentant tous les salariés. Le gouvernement pour sa part ne peut plus se retrancher derrière le caractère volontaire du système de représentation pour refuser de légiférer en la matière. Il est donc contraint de passer à l'acte. Cette obligation de constituer des comités représentatifs lors des événements importants de la vie de l'entreprise pourrait avoir des conséquences importantes sur les modes de représentation en Grande-Bretagne. Le secrétaire général du TUC considère cet événement comme « une explosion dévastatrice pour le gouvernement britannique... » qui verrait ainsi ses objectifs antisyndicaux partiellement annihilés. Des juristes anglais commentent avec une certaine gourmandise le fait que le gouvernement anglais, après avoir réussi à échapper à la directive sur les conseils européens, se voit maintenant rattrapé par une directive datant des années 70 et concernant le système britannique lui-même.

La condamnation du gouvernement anglais par la Cour de justice européenne signifie que même les entreprises qui ne reconnaissent pas les syndicats devraient être obligées de constituer des conseils élus

(1) Il s'agit des recommandations CEE n° 77/187 et 75/129. Jugement de la cour de Justice du 8 Juin 1994, C-382/92 et 383/93.

lors des événements importants de leur vie interne, tels que les fusions, absorptions, licenciements collectifs, etc. Il s'agit d'un mode détourné de réintroduction d'une représentation collective, même s'il ne s'agit pas d'une représentation par le biais du canal unique (syndical). Le congrès du TUC s'est particulièrement intéressé à cette question, en entendant un rapport sur le sujet. Ce rapport soulignait qu'il ne serait pas possible que de telles institutions ne soient qu'éphémères, et qu'elles auraient besoin de durée pour être indépendantes des employeurs.

Le gouvernement se demande comment éviter les inconvénients d'une obligation légale pour les employeurs. Les syndicalistes cherchent à savoir comment ils pourront combiner cette forme nouvelle de représentation avec l'existence de syndicats qu'ils continuent de souhaiter forts et influents.

Tous les syndicalistes ne voient pas d'un œil favorable cette évolution. Elle ressemble encore pour beaucoup à une banalisation du rôle syndical, ou à une attaque moderniste contre les traditions syndicales les mieux établies. Mais le besoin de coller aux propositions européennes pousse à prendre plus rapidement en compte cette perspective d'une dualisation du système de représentation. Pour John Monks, le moderniste, ce peut être le moyen d'offrir aux employeurs la garantie que les syndicats ne jouent pas que les seuls intérêts de leurs membres, mais ceux de tous les salariés, et qu'ils sont prêts à entrer dans une perspective de discussion des intérêts de l'entreprise. La mise en place de conseils élus serait alors un moyen d'avancer vers un système de « partenariat social » (*social partnership*) censé correspondre au futur des relations professionnelles dans un contexte européen, et pouvant remplacer un style de relations plus voué traditionnellement à la confrontation (1). L'adaptation à ce contexte rend cette reconnaissance plus nécessaire qu'elle ne l'est pour de simples raisons internes. Mais une législation sur les conseils d'établissement élus pourrait aussi être un moyen élégant proposé par les syndicalistes au parti travailliste de ne pas revenir sur les restrictions apportées au droit des syndicats par les gouvernements conservateurs, tout en offrant un supplément de droit à la représentation des salariés, et en ne tombant pas sous la critique conservatrice de rester trop attaché au lobbying du TUC.

Cette discussion, certainement l'une des plus importantes que le TUC ait jamais conduites sur sa stratégie, doit se poursuivre au cours de l'année à venir au sein des organismes du TUC. Des documents soumis à la discussion interne suggéreraient que des conseils disposant de droits proches de ceux existant en Allemagne soient élus dans toutes les entreprises de plus de vingt salariés. Pour certains des syndicalistes les plus réticents à l'abandon du canal unique, il va de soi qu'une telle proposition n'a de sens que dans la mesure où les syndicats sont capables de prendre l'initiative au sein de ces conseils.

Christian Dufour

Sources : *Labour Research, Industrial Relations Review and Report, Financial Times, The Economist.*

(1) Une proposition de certaines des sociétés (dont Hochtief et Siemens, sociétés allemandes) constructrices de la voie ferrée reliant Londres au tunnel sous la Manche fait discuter le monde syndical anglais. Ces sociétés ont proposé de constituer un « social partnership » au moment de concevoir les conditions de construction de cette voie qui pourrait employer dix mille personnes. John Edmonds, secrétaire général du GMB s'est tout de suite déclaré favorable à cette proposition, quelle que puisse être la prise de position des autres syndicats concernés, dont le TGWU, et trois autres syndicats de cheminots.

Autriche

Les élections aux chambres des travailleurs et l'évolution du partenariat social

Début octobre se sont déroulées dans toute l'Autriche les élections pour les chambres des travailleurs. Il s'agit d'institutions de droit public, à adhésion obligatoire pour l'ensemble des salariés dont les fonctions principales sont la protection juridique des salariés, la formation continue, l'information, l'expertise et le conseil pour les syndicats, la défense des intérêts des salariés. Aux côtés de la confédération syndicale (unique) l'ÖGB (confédération des syndicats autrichiens), dont les syndicats sont seuls habilités à signer des conventions collectives, les chambres des travailleurs constituent le pôle « représentation des salariés » au sein du partenariat économique et social autrichien (1).

Ces élections, qui ont lieu tous les cinq ans, sont importantes à un double titre : d'abord parce qu'elles permettent de mesurer les rapports de force politiques dans la mesure où les listes qui sont présentées sont constituées sur la base de l'affiliation politique ; ensuite le taux de participation est un des principaux indicateurs de la légitimité de l'institution puisque l'affiliation est obligatoire. Ces élections étaient d'autant plus attendues qu'en 1992 une réforme interne des chambres avait été mise en œuvre allant dans le sens de la démocratisation, d'une transparence accrue et d'un meilleur contrôle du revenu des dirigeants suite notamment à « l'affaire Rechberger » du nom du président de la chambre de Styrie dont le revenu mensuel dépassait l'équivalent de 100 000 Francs (2).

Une forte progression de l'abstentionnisme ...

En ce qui concerne le premier indicateur, la répartition politique des votes, les élections d'octobre 1994 ont révélé des changements significatifs. La liste social-démocrate (FSG : fraction des syndicalistes sociaux-démocrates) traditionnellement largement majoritaire (entre 60 % et 70 % des voix depuis la guerre) a connu une nette érosion. Elle a obtenu 54 % des suffrages (contre 60 % en 1989) pour toute l'Autriche et a perdu au total 155 000 voix (alors même que le nombre d'adhérents aux chambres a fortement augmenté depuis 1989). Cette baisse est particulièrement spectaculaire à Vienne, traditionnel bastion social-démocrate où la liste FSG a perdu 9,5 % des suffrages par rapport à 1989 (elle a obtenu 57,5 % des voix). Toutefois la fraction social-démocrate demeure majoritaire dans les sept chambres régionales (sur 9 au total) qu'elle dirigeait. Les pertes sont également sensibles pour les listes démocrates-chrétiennes, liées au parti de centre droit ÖVP : l'ÖAAB est passé de 29,1 % des suffrages en 1989 à 26,4 % en 1994 ; soit une perte nette de 77 000 suffrages.

Au contraire les listes « libérales », liées au parti du leader national-populiste Jörg Haider (3), le FPÖ, ont connu une progression spectaculaire (14,4 % des suffrages en 1994 contre 7,7 % en 1989) et ont doublé leur représentation. Les « libéraux » ont gagné 39 000 voix. On peut enfin noter une légère progression des listes écologistes (2,1 %).

(1) Cf. P. Hassenteufel « Le partenariat économique et social autrichien », *La revue de l'IRES*, n° 2/hiver 1990.

(2) Cf « Fragilisation du partenariat économique et social ? », *Chronique internationale*, n° 6/1990.

(3) Le parti « libéral » a connu une forte dérive vers la droite depuis que Haider a pris sa tête en 1986. Il se caractérise par un discours populiste et nationaliste. Son chef de file aux élections pour les chambres a fait campagne sous la bannière de quatre termes dont les initiales se lisent N.A.Z.I. !

L'évolution du deuxième indicateur, le taux de participation, est encore plus spectaculaire. Aux élections d'octobre 1994 seuls 30 % des électeurs ont voté contre 48 % en 1989 et 65 % en 1984. Le taux de participation a donc baissé de plus de la moitié en 10 ans !

... signe d'un déclin de légitimé ?

Ces résultats renvoient à une série de problèmes et d'évolutions que connaît le système de régulation néo-corporatiste autrichien, le partenariat économique et social.

Le premier problème, et le plus patent, est le déficit de légitimité des chambres que traduit cet effondrement du taux de participation (dans les chambres des agriculteurs et les chambres patronales le taux de participation est d'environ 60 %). Ce résultat est d'autant plus marquant que la réforme de 1992 visait justement à renforcer la légitimité démocratique des chambres et à rendre plus visible et transparente leur activité, en développant notamment les services individuels aux adhérents. Clairement le but n'a pas été atteint. On peut en donner deux raisons principales.

La première est le débat sur les « privilèges » des dirigeants des chambres. Comme en 1990 (1), en 1994, dans le contexte de la campagne pour les élections législatives (qui ont eu lieu une semaine après les élections dans les chambres des travailleurs), le leader national-populiste Jörg Haider a dénoncé le montant des revenus des dirigeants des chambres. A la mi-septembre, lors d'un débat télévisé avec le chancelier (social-démocrate) Franz Vranitzky, Haider a mis en avant le cas du directeur de la chambre des travailleurs de Carinthie (où la fraction social-démocrate est majoritaire) dont le montant du salaire brut mensuel est de 180 000 schillings (soit environ 90 000 francs). D'autres cas, tel celui du président de la Chambre du Burgenland qui cumule cette fonction avec celle de député et dont le revenu mensuel est aussi de 180 000 schillings, ont ensuite été mis en exergue publiquement par le FPÖ (le parti dirigé par Haider). La stigmatisation des « privilèges » des dirigeants des chambres, bénéficiant de hauts salaires et cumulant plusieurs fonctions représentatives (2), a ainsi été une des principales armes utilisée par Haider pour dénoncer le fonctionnement « oligarchique » du partenariat économique et social sur lequel s'appuie la grande coalition entre socialistes (SPÖ) et conservateurs (ÖVP). Instrumentalisé par Haider, le thème des privilèges a figuré de ce fait en première ligne de l'agenda électoral. La concordance entre les deux élections a contribué à la médiatisation de ce débat dévastateur pour l'image publique des chambres. Elle a également permis de donner une large audience à la proposition, faite par Haider, d'un référendum sur l'adhésion obligatoire aux chambres.

La deuxième explication que l'on peut donner de cette perte de légitimité est l'interrogation sur l'utilité même de cette institution. En effet la confédération syndicale ÖGB est perçue comme le principal défenseur des salariés, en particulier du fait de son droit à la signature de conventions collectives, contrairement aux chambres. Les fonctions des chambres sont trop individualisées (information, aide juridique et formation continue principalement) pour être perçues comme indispensables par un public élargi (un sondage publié peu avant les élections montrait que seuls 47 % des salariés se savaient membres d'une chambre des travailleurs). En outre leur engagement dans la politique de l'emploi, la politique des revenus, la défense de l'environnement, la défense du consommateur paraît faible.

Erosion des bases politiques du partenariat économique et social

Le second problème pour le partenariat économique et social, auquel renvoient ces élections, est la fragilisation de sa base politique. Le système néo-corporatiste autrichien repose sur le système de la double parité, c'est à dire la superposition des liens privilégiés entre les représentants des salariés et le parti social-démocrate SPÖ et parallèlement entre le parti conservateur (ÖVP) et le patronat ; ainsi qu'un partage du pouvoir politique entre le SPÖ et l'ÖVP. Ce partage se retrouve au niveau des relations professionnelles, la fraction socialiste étant représentée du côté salarié comme on l'a vu, et la fraction démocrate-chrétienne au sein du patronat. Ce système de superposition de la représentation politique et de la représentation sociale est fragilisé par la montée en puissance de plusieurs partis contestant cette monopolisation du pouvoir. Les deux partis dominants voient leur représentativité s'éroder d'élection en élection tant auprès des salariés

(1) Cf. P. Hassenteufel « Critique de la représentation et appel au peuple : le populisme en Autriche », *Politix*, n° 10/1991.

(2) Un cas exemplaire est celui du chef de file viennois de la liste démocrate-chrétienne qui cumule un mandat électif dans la chambre des travailleurs avec un poste dirigeant au sein de la caisse d'assurance maladie locale et un mandat de député. Il perçoit environ 190 000 schillings (bruts) par mois.

qu'auprès de l'ensemble des électeurs autrichiens. Aux élections d'octobre 1994 le parti social-démocrate SPÖ a obtenu 35,2 % des voix (43,8 % en 1990), le parti conservateur ÖVP 27,7 % (32,1 % en 1990). Au contraire les partis non membres de la grande coalition se sont renforcés. C'est en particulier le cas du FPÖ de Jörg Haider qui a obtenu 22,6 % des suffrages (16,6 % en 1990), mais également des Verts qui ont obtenu 7 % des suffrages (4,8 % en 1990). En outre un nouveau parti, le Forum Libéral, issu du FPÖ et s'opposant à la ligne nationale-populiste de Haider, a obtenu 5,7 % des voix et sera représenté au Parlement.

Les élections dans les chambres traduisent la perte de légitimité des partis de la grande coalition et surtout l'affaiblissement du parti social-démocrate parmi l'électorat salarié où le FPÖ a fait une percée notable (d'après une enquête menée à l'occasion des élections le SPÖ ne recueille plus que 45 % des suffrages parmi les ouvriers contre 25 % pour le FPÖ). Les bases politiques du partenariat économique et social ont donc été fortement affaiblies par les deux élections d'octobre.

Tensions entre parti et syndicats

Une troisième évolution que traduisent les élections pour les chambres est la transformation des rapports entre le parti social-démocrate et les syndicats. Ils sont en effet marqué par des tensions croissantes. Après les attaques de Jörg Haider contre les privilèges des dirigeants des chambres (tous socialistes, les dirigeants démocrates-chrétiens ont été ménagés par Haider) plusieurs leaders socialistes, y compris le chancelier, ont demandé une baisse des salaires des dirigeants des chambres et un contrôle plus strict de leurs revenus. Certains, tel le président du Parlement, ont également approuvé le principe d'un référendum sur l'adhésion obligatoire aux chambres et la limitation du cumul des fonctions politiques et syndicales. Les tensions entre parti et syndicat ont été particulièrement vives après les élections. Le président de la chambre fédérale et de la chambre viennoise, Heinz Vogler, a été vivement critiqué au sein du parti social-démocrate pour avoir déclaré que les résultats étaient « un succès » pour les sociaux démocrates. Cette absence de prise en compte de l'échec électoral dans les chambres a même été avancé comme une des causes du mauvais résultat électoral du SPÖ une semaine plus tard. Les pressions politiques, venant y compris du chancelier, ont été assez fortes pour que Vogler démissionne malgré le soutien de l'ÖGB, dont il est membre (comme tous les dirigeants des chambres). Il a été remplacé par la secrétaire générale du syndicat des employés Lore Hostach. Cet épisode est révélateur d'une dissociation croissante des rôles politiques et syndicaux, et en particulier de la volonté des dirigeants sociaux-démocrates de découpler l'image du parti de celle du syndicat. Il souligne également les tensions croissantes entre ces deux acteurs collectifs.

Ces problèmes et ces évolutions sont-ils le signe de l'affaiblissement du partenariat économique et social ? Ils témoignent en tous cas d'un affaiblissement de ses bases politiques et d'un déficit croissant de légitimité (1). La capacité des acteurs sociaux à passer des accords globaux reste forte comme en témoignent le pacte de solidarité de l'automne 1993 et le consensus autour de l'intégration européenne de l'Autriche (2). Il n'en reste pas moins que ces acteurs, en particulier du côté de la représentation des salariés, sont confrontés à une contestation interne (3) et externe (politique) croissante qui les contraint à redéfinir leur rôle et à modifier leurs pratiques. L'étroite interpénétration du champ politique et du champ des relations professionnelles est progressivement mise en cause à travers ces évolutions, comme le traduit aussi le refus croissant du cumul des mandats syndicaux et politiques (4). Les représentants des salariés sont de ce fait confrontés au défi de la « syndicalisation » de leur rôle et de leur pratiques. La relégitimation du syndicalisme autrichien passe par des solutions autres qu'institutionnelles.

Patrick Hassenteufel

(1) L'idée d'un référendum sur l'adhésion obligatoire est également évoquée pour les autres chambres à adhésion obligatoire : chambres des agriculteurs, chambres patronales, chambres des médecins. Selon un sondage réalisé début novembre 78 % des Autrichiens sont favorables à un référendum de ce type.

(2) Cf. « Autriche : le pacte de stabilité, renouveau du partenariat économique et social ? », *Chronique Internationale*, n° 30, septembre 1994.

(3) Ajoutons qu'entre 1990 et 1994 l'ÖGB a perdu 30 000 adhérents alors que la population active augmentait. Le taux de syndicalisation est aujourd'hui de 54 % ; il était de 64 % dix ans plus tôt.

(4) La nouvelle présidente de la Chambre fédérale a déclaré refuser tout mandat politique. Le président de la chambre du Burgenland a renoncé à son mandat de député.

Allemagne

Elections aux conseils d'établissement : renouvellement sans renouveau

Les élections aux conseils d'établissement (*Betriebsräte*) se sont déroulées durant le mois de mai 1994. Les instances de représentation ont ainsi été renouvelées pour un nouveau mandat de quatre ans. On connaît maintenant les principaux résultats électoraux.

Légalement, un *Betriebsrat* peut être élu dans tout établissement du secteur privé comptant plus de cinq salariés. Il est la seule instance de représentation du personnel à ce niveau, avec à sa tête un président salarié. Il cumule des compétences représentatives multiples, inscrites dans la loi sur l'entreprise : il est destinataire d'informations économiques sur la situation de l'établissement et de l'entreprise ; il veille sur l'application des conventions collectives de branche ; il a un droit de regard sur les embauches, les licenciements et la formation professionnelle des salariés ; il dispose de droits de codétermination (et donc de veto) dans certains domaines touchant à l'organisation concrète du travail et de la vie productive de l'établissement (règlement intérieur, congés, heures supplémentaires ...) ainsi que dans le cas de l'élaboration de plans sociaux ; il est acteur de la négociation sur tout thème non réservé aux conventions de branche (ce qui exclut les salaires de son champ de compétence).

Le *Betriebsrat* est élu par l'ensemble des salariés. Les organisations syndicales peuvent présenter des listes aux élections mais ne bénéficient d'aucune prérogative particulière (il n'y a pas de premier tour syndical comme en France). L'évolution de la syndicalisation des élus était donc un renseignement particulièrement attendu à l'issue du scrutin, se déroulant sur fond de chômage élevé et de problèmes de réunification non résolus. Une autre question était de savoir comment, dans une année très dense en échéances électorales, les salariés allaient participer au vote.

Les résultats du scrutin sont collectés par échantillonnage représentatif par les organisations d'employeurs et syndicales séparément. Les chiffres sont généralement largement concordants. L'Institut de l'économie allemande qui travaille pour les organisations patronales vient de rendre publics les résultats de son enquête effectuée auprès de 13 000 entreprises est et ouest-allemandes.

Une participation élevée ...

Cette enquête révèle une grande stabilité générale de l'instance, telle qu'elle peut être mesurée à travers le taux de participation aux élections, la syndicalisation des élus, la longévité des représentants et la composition sociologique des instances.

Le *Betriebsrat* semble pouvoir s'appuyer sur une perception largement favorable des salariés qui ont participé au vote à 79 % pour les ouvriers et à 77 % pour les employés. Le taux de participation est ainsi resté essentiellement stable (1). La tendance au collège unique se confirme qui renonce à la distinction ouvriers – employés. En 1994, 60 % des établissement ont retenu ce principe d'organisation du vote.

... à la désignation d'instances très syndiquées

Les salariés confient ainsi leur mandat à une instance représentative qui reste largement plus syndiquée qu'eux. Plus de sept élus sur dix sont syndiqués, contre quatre salariés sur dix (2). La syndicalisation caractérise encore davantage les présidents du *Betriebsrat*, syndiqués à 80 %. Deux tiers des élus (et près de trois quarts des présidents) sont membres d'un

(1) Il a cependant dépassé ou frôlé les 80 % lors des quatre scrutins de la période 1978-1987.

(2) Selon les indications du WSI du DGB, les taux de syndicalisation en 1992 étaient les suivants : 34,2 % pour le DGB, 1,8 % pour le DAG, 1 % pour le CGB et 3,4 % pour le DBB, organisation des fonctionnaires. Selon ces calculs, 59,6 % des salariés allemands n'adhéraient à aucune organisation syndicale.

syndicat du DGB. Les élus non syndiqués constituent le deuxième groupe avec 26,5 % des élus (20 % des présidents). Le syndicat des employées, DAG, vient loin derrière avec 4 % des élus, distançant de son côté la confédération des syndicats chrétiens, CGB, qui obtient moins de 2 % de sièges d'élus (cf. tableau). L'influence de l'association des cadres dirigeants, l'ULA, est minime.

Elections aux conseils d'établissement
vote et mandats en %

Année	DGB	DAG	CGB	ULA	Autres	Non syndiqués
1975	67,9	10,4	2,6	-	1,6	17,5
1978	58,6	14,6	0,7	-	2,8	23,3
1981	63,2	8,5	3,7	0,4	0,9	23,3
1984	63,9	8,9	0,8	0,3	0,7	25,4
1987	65,4	5,6	1,0	0,14	0,4	27,5
1990	69,3	4,0	1,0	0,006	0,5	25,2
1994	66,7	4,3	1,6	0,0	0,9	26,5

Source : Institut der deutschen Wirtschaft.

Si les syndicats du DGB sortent, comme dans le passé, largement vainqueurs du scrutin, ils restent davantage représentatifs des élus ouvriers que des élus employés. 77 % des premiers revendiquent une identité DGB, contre 52 % des seconds. Les femmes restent notoirement sous-représentées dans les instances représentatives. Elles n'occupent que 20 % des sièges d'élus, et se répartissent 12,8 % seulement des mandats disponibles de président du *Betriebsrat*. La progression depuis le dernier scrutin de 1990 est faible (elles avaient alors obtenu 19 % des mandats) (1). Les salariés étrangers détiennent, eux, 6 % des mandats d'élus, contre moins de 5 % il y quatre ans.

Professionnalisation du mandat

67 % des élus ont été réélus en 1994. La tendance au « mandat permanent » est encore plus forte pour les présidents du *Betriebsrat*, réélus dans leur fonction à 71 %. Ces figures centrales du système représentatif ont aujourd'hui 44 ans en moyenne et une ancienneté de 20 ans environ dans l'établissement ou dans l'entreprise. La tendance à la continuité des mandats est aussi soulignée par le fait que les élus quittent l'instance davantage à cause du départ à la retraite que de la non élection ou de la non représentation au vote. Les électeurs interviennent relativement peu dans ce processus de redistribution des mandats. Dans la plupart des cas, et surtout dans les grands établissements, le mode de scrutin par liste l'emporte sur l'élection dite de personnalités qui permettrait de choisir librement les individus aspirant au mandat d'élu.

Adelheid Hege

Source : *Gewerkschaftsreport des Instituts der Deutschen Wirtschaft.*

(1) Cf. « Elections aux conseils d'établissement : stabilité syndicale », *Chronique Internationale*, n°8, janvier 1991.

Allemagne
Les syndicats et la réforme de la poste allemande

Lors de la dernière session parlementaire avant les élections législatives d'octobre, le Bundestag allemand a adopté fin juin 1994 la deuxième réforme de la Bundespost (poste fédérale). Cette réforme avait été précédée par une première réforme des structures, en 1989, qui avait scindé la Bundespost en trois entités autonomes Deutsche Telekom (télécommunications), Postdienst (service de courrier) et Postbank (services financiers). La nouvelle réforme constitue un pas supplémentaire vers une privatisation, en transformant les trois entreprises publiques, à partir du 1er janvier 1995, en sociétés par action (AG), même si c'est toujours sous le toit commun d'une holding de droit public (1). La privatisation elle-même s'effectuera par étapes, la première concernée étant Deutsche Telekom, dans la perspective d'une abolition complète des monopoles publics en Europe, programmée par la Commission européenne pour 1998. Mais même dans ce cas, il ne s'agira que d'une privatisation partielle, l'Etat fédéral se réservant la majorité du capital au moins jusqu'à l'an 2000. Pour ce qui concerne les services postaux proprement dits (le courrier), la privatisation définitive sera, en plus, soumise à l'approbation de la deuxième chambre, le Bundesrat, la représentation des gouvernements des Länder. Cette clause est destinée à calmer leurs inquiétudes quant au maintien d'une égalité territoriale d'accès aux services postaux. Pour la même raison, on a prévu la représentation du Bundesrat et du Bundestag au sein d'un organisme paritaire, le « conseil de régulation », chargé de veiller à un aménagement équilibré du territoire.

Pour que la loi de réforme puisse être mise en œuvre, il a fallu changer la Constitution qui réservait les services publics postaux à des structures émanant de l'Etat fédéral. Une telle modification exige le vote favorable de deux tiers des membres du Bundestag ainsi qu'un vote du Bundesrat, mettant ainsi la coalition chrétienne-libérale à la merci de l'opposition sociale-démocrate, actuellement majoritaire au sein du Bundesrat. Or, pendant longtemps, le SPD était lui-même hésitant quant à la position qu'il devait adopter en la matière. Certains représentants du parti exprimaient le point de vue du puissant syndicat de la poste, la DPG (2), opposée aux projets gouvernementaux de libéralisation et de privatisation de la poste ; d'autres étaient favorables au principe de la réforme, au nom de l'adaptation nécessaire aux nouvelles conditions de la concurrence internationale dans le secteur des télécommunications. Surtout sous l'influence de son président et candidat au poste de chancelier, R. Scharping, soucieux de présenter un profil « responsable », « moderne » et tenant compte des problèmes de « compétitivité » de l'économie allemande, le SPD s'est finalement rallié au projet de réforme du gouvernement, indiquant toutefois qu'il ne voterait pas le projet final, s'il n'y avait pas, au préalable, des garanties pour les acquis sociaux des fonctionnaires et salariés des trois entreprises issues de la poste fédérale. La définition de ces garanties incombait à une négociation collective entre la DPG et les représentants des entreprises, qui se déroulait en parallèle à la négociation entre les partis politiques sur les structures futures des nouvelles sociétés par action.

Les négociations avec la DPG se sont effectuées dans un climat relativement tendu, la DPG ayant décidé de monnayer très chèrement son acceptation résignée de la réforme du gouvernement en échange du maintien des avantages sociaux acquis. La DPG a fini par engager ses propres forces dans la bataille, en déclenchant une série de grèves tournantes « d'avertisse-

(1) En dehors de son rôle de gestion des parts publiques, cette société holding aura quelques prérogatives sur le plan social. Elle pourra conclure des conventions collectives cadres avec les syndicats, mais seulement en accord avec chacune des trois sociétés par actions.

(2) Le taux de syndicalisation de cette organisation, affiliée au DGB, dans la poste fédérale dépasse 75 %. Environ 10 % des postiers adhèrent à deux autres organisations, affiliées respectivement à la Fédération des fonctionnaires allemands DBB et à la Confédération syndicale chrétienne CGB. La DPG est majoritaire au sein de chacune des trois catégories du personnel (fonctionnaires, employés, ouvriers).

ment », fait très inhabituel dans ce secteur. Les représentants des employeurs ont tenté, en vain, de faire qualifier ces grèves, par les tribunaux, de grèves « politiques » et donc illégales selon le droit du travail allemand. Une campagne de presse malveillante (1) n'a fait que renforcer la détermination des salariés, si bien qu'en définitive la poste fédérale a connu en juin 1994 la plus grande grève de son histoire, d'une durée de 30 jours et avec la participation de 100 000 postiers sur un effectif de 350 000 salariés (2).

Après la grève, le compromis

La DPG a finalement fait admettre le maintien des avantages sociaux des salariés, pour la plupart seulement pour une période transitoire. Leur prolongation dépend de négociations ultérieures ; il faut donc s'attendre à une résurgence des tensions, d'autant que le syndicat maintient son opposition de principe à la privatisation. Les principaux résultats de l'accord peuvent être regroupés sous quatre têtes de chapitre

1) Accord sur les avantages sociaux : La plupart des avantages sociaux sont maintenus jusqu'en 1996. La jouissance des 100 000 appartements postaux est garantie indéfiniment aux locataires actuels. Cependant, il n'y a pas de garantie pour le maintien des loyers (actuellement subventionnés). Les postiers peuvent également continuer à bénéficier de prêts avantageux d'accès à la propriété (actuellement, 40 000 postiers sont propriétaires d'un appartement financés par ces prêts). Les autres avantages sociaux sont maintenus pendant une période transitoire et sujets à une renégociation. Ceci concerne notamment les foyers de jeunes, les crèches, les établissements de repos, de vacances et de sport, les primes occasionnelles, les assurances sociales complémentaires, etc.

2) La protection des classifications : Tous les salariés ont la garantie du maintien des classifications et donc des salaires actuels jusqu'en 1996, même si les sociétés par action doivent introduire un nouveau système d'évaluation des postes plus conforme aux normes des entreprises du secteur privé.

3) Le « paquet Est » : Le statut des salariés de la poste dans l'ancienne RDA sera aligné sur celui actuellement en vigueur à l'Ouest. Ils bénéficieront donc d'une garantie contre les licenciements. Par contre l'alignement des salaires et des horaires ne se fera qu'à l'occasion de la prochaine négociation collective concernant l'ensemble du service public fédéral. La convention issue de cette négociation servira de référence pour les négociations au niveau des trois entreprises postales.

4) La codétermination : C'est sur ce thème que les négociations avaient longtemps achoppé. La DPG avait réclamé des droits de codétermination allant au-delà des droits habituels dans les grandes entreprises privées et s'approchant plutôt de la codétermination authentiquement paritaire du secteur du charbon et de la sidérurgie. Elle a dû se contenter finalement d'une solution transitoire qui maintient les prérogatives des représentants syndicaux dans les instances de codétermination du service public, notamment en ce qui concerne les crédits d'heures. Ainsi les conseils centraux d'entreprises, qui remplaceront les conseils centraux du personnel, dans la Telekom AG et la Deutsche Post AG seront plus petits qu'en cas d'une application stricte de la loi allemande concernant l'ensemble du secteur privé (3). En revanche, les « conseillers du personnel de district », pour lesquels il n'y a pas d'équivalent dans le secteur privé, seront maintenus avec un statut de « coordinateurs », détachés à temps complet. Leur rôle est de « conseiller » les conseillers d'entreprise. Ainsi tous les élus seront maintenus dans leurs postes et leurs droits. Il n'y aura pas d'élections nouvelles avant l'achèvement complet de la restructuration, mais seulement un changement d'appellation lors de la transformation du statut des entreprises. Dans les nouvelles sociétés, les fonctionnaires participeront aux élections des conseils. Par contre ils continueront à être exclus du droit de grève.

Udo Rehfeldt

Sources : *Süddeutsche Zeitung, Handelsblatt, Die Zeit, Express.*

(1) Pour dénoncer le caractère « archaïque » des revendications syndicales de maintien des privilèges du personnel, la presse s'était emparée du droit des postiers à un « rafraîchissement gratuit » les jours de grande chaleur (lors de températures supérieures à 30 ° C) – cas somme toute assez rare dans les conditions climatiques allemandes...

(2) Selon la loi allemande sur le service public, les 320 000 fonctionnaires de la poste n'ont pas le droit de grève. La négociation collective concerne donc uniquement les employés et les ouvriers. Il est toutefois de coutume que le gouvernement tienne compte de l'évolution des conventions collectives pour la définition, en ce qui concerne les fonctionnaires, des traitements et des autres éléments de la politique du personnel. L'ensemble des fonctionnaires et salariés fédéraux allemands sont traités selon une grille salariale de classification unique.

(3) Le conseil central d'entreprise de la Deutsche Post aura 66 membres, celui de la Deutsche Telekom 49 et celui de la Postbank 32 membres. Respectivement 35, 26 et 5 membres seront détachés à temps plein.

Russie

Stratégies du syndicalisme russe : le combinat de Tcherepovets

Ville de trois cent mille habitants dans le nord de la Russie, Tcherepovets dépend complètement du combinat sidérurgique qui y a été construit au début des années 50. Toute la vie économique et sociale de la région y est liée : un cinquième de la population y travaille, les autres usines de la ville y trouvent leur approvisionnement ; le combinat finance magasins, logements, hôpitaux, écoles, transports en commun mais aussi certaines fermes collectives de la région. Depuis quelques années la situation du combinat est source d'inquiétude : la production a baissé de 50 % depuis 1991, les risques de chômage augmentent, la situation écologique est catastrophique ; les techniques sont vétustes et la production qui pour l`instant est exportée en Europe de l'Ouest risque de voir bientôt ses débouchés se fermer. Cependant, c'est la seule usine de la région qui se maintient encore et elle finance 40 % du budget de la région de Vologda.

La position centrale et le caractère irremplaçable du combinat permettent à son administration de contrôler en grande partie la ville. Pouvoir économique et politique se confondent : bien que la privatisation ne soit en principe pas terminée le maire est, comme le gouverneur de la région, membre du conseil d'administration ; il a obtenu son élection au conseil de la fédération grâce au soutien financier du combinat dont il défend en contrepartie les intérêts. Aucun contre-pouvoir n'existe : tant la justice que les médias sont contrôlés par le maire, qui ne laisse au Parlement local que le droit de ratifier ses décisions. Quant à la population, elle se désintéresse largement de la politique (les élections locales de mars ont du être annulées, les 25 % de participation n'ayant pas été atteints), mais elle se sait en même temps complètement dépendante du combinat. On comprend donc que la situation intérieure du géant industriel ait une importance pour toute la ville : c'est dans ce cadre qu'il faut replacer les syndicats de Tcherepovets, leurs stratégies et leurs problèmes (1).

Les syndicats du combinat métallurgique, formation et organisation

L'émergence de nouveaux syndicats

Sous le régime soviétique seul existait à Tcherepovets le syndicat des travailleurs de la métallurgie, affilié à la centrale syndicale unique (VTsSPS). Partenaire de l'administration, jouant le rôle de « courroie de transmission du PCUS », il contrôlait l'exécution du plan dans l'entreprise, élaborait les normes de travail avec la direction. Gestionnaire de nombreuses infrastructures (hôpitaux, jardins d'enfants, camps de vacances ou maisons de repos), il pouvait ainsi offrir un certain nombre de services et de loisirs. Tous les travailleurs étaient membres du syndicat ; ils y adhéraient dans la mesure où celui-ci gérait la protection sociale et les retraites.

Après les grèves des années 89-90, la situation change. Des comités de grèves se forment, qui prennent un caractère permanent ; c'est sur cette base qu'est créé, en novembre 91, le premier syndicat alternatif de Tcherepovets.

(1) La chronique qui suit est basée sur des entretiens effectués par l'auteur en mars, mai et juillet 94 avec les présidents des syndicats libres, quelques ouvriers du combinat métallurgique, des députés locaux et des membres d'organisations écologistes, ainsi qu'un entretien avec le chercheur spécialiste de la KSPR, V. Rupetz.

La situation actuelle

Le nouveau syndicat reprochait au syndicat officiel son bureaucratisme, le fait qu'il inclue la direction parmi ses membres et qu'il ne représente pas les travailleurs. Cherchant des contacts avec d'autres syndicats et une structure pouvant lui apporter une aide (1), il va adhérer à la Confédération des Syndicats Libres de Russie (KSPR). Créée en juillet 1990, forte de 80 000 membres, la KSPR est, après la FNPR (2) et Sotsprof (3), la troisième plus grosse organisation syndicale. La KSPR a toujours refusé de collaborer avec le gouvernement soviétique même « rénové », avec le gouvernement de Gorbatchev comme avec celui de Eltsine. Cependant, elle appelle à la collaboration entre les travailleurs et les directeurs et prône le corporatisme qu'elle estime être le seul moyen de sauver la Russie : sont mis en avant à la fois les intérêts des travailleurs et l'intérêt national.

En octobre 93, des dissensions sur la création d'un parti politique, sur le pourcentage des cotisations à reverser au centre (4) sont venues s'ajouter aux problèmes personnels pour provoquer une scission au sein du syndicat libre. Il existe ainsi à côté du syndicat libre affilié à la KSPR celui affilié à l'Association des Syndicats Libres de Russie (ASPR). L'ASPR a été créée à la fin de 1993 par l'AFL-CIO en Russie et son programme « Organisers » Celui-ci a pour but de mettre en place des syndicats « libres » dans les industries où ils n'existent pas encore ; comme le versement d'une cotisation n'est pas obligatoire pour les membres, ils dépendent entièrement des financements de l'AFL-CIO et le syndicat de Tcherepovets affilié à l'ASPR est accusé de « mener la politique des Américains ».

Enfin, le syndicat de branche de l'ancienne centrale syndicale est toujours en place. Maintenant membre de la FNPR, il est encore associé, à une place inférieure, à la gestion de l'entreprise (son président est le quatrième membre du conseil d'administration) et regroupe la quasi-totalité des travailleurs du combinat : plus de 37 000 contre près de 1 000 pour chacun des deux autres (5). Cependant, on ne peut pas juger de l'influence d'un syndicat en se référant à ses effectifs, la plupart des membres du syndicat de branche y étant rentré automatiquement à l'époque soviétique et n'y participant absolument pas. Comme le dit un syndicaliste (KSPR) « le journal local parle autant des deux syndicats, bien que nous soyons une souris à côté d'un éléphant ». Effectivement, le syndicat affilié à la KSPR a une stratégie beaucoup plus revendicative que les deux autres.

Les stratégies syndicales

La participation aux privatisations

A Tcherepovets, la privatisation du combinat s'effectue selon la deuxième variante prévue par le gouvernement : 50 % des actions sont attribuées au collectif de travailleurs, le reste pouvant être acheté grâce à des bons de privatisation (*voucher*) distribués aux travailleurs selon leur ancienneté et leur salaire. Bien que les véritables propriétaires, directeur et exécutif local, détiennent déjà le pouvoir dans l'usine, les syndicats espèrent tous influencer la direction de l'entreprise à l'aide d'un paquet d'actions. Le syndicat de branche et le syndicat libre affilié à l'ASPR ont ainsi créé ensemble en juin 1993 la société « Aktsioner » qui a pour but de récolter les 10 % d'actions nécessaires pour occuper un siège au conseil d'administration. Selon une stratégie adoptée fin 1992 par la KSPR, le syndicat libre qui y est affilié a créé un « fonds de défense », le club « Zachita », auxquelles les adhérents versent en plus de leurs *vouchers* un certaine somme d'argent. L'argent récolté ainsi doit servir à créer un fonds d'investissement, mener des activités commerciales et gérer un fonds de pension et de sécurité sociale ; le syndicat l'utilise parfois pour offrir une aide individuelle aux travailleurs qui ont des difficultés financières.

(1) Après les grèves de 89 et 91 qui ont touché toute la Russie, les comités de grève ne sont pas rentrés dans le syndicat officiel pour le réformer, mais se sont unis pour donner naissance à de nouveaux syndicats « libres » ou « alternatifs » ; ils se sont formés soit en confédérations (Sotsprof, KSPR), soit sur une base professionnelle étroite : mineurs (NPG), aviateurs (PLSGA), contrôleurs aériens (FPAD), marins (RDM)

(2) Héritière pour la Russie des structures de l'ancienne centrale syndicale, la Fédération Indépendante des Travailleurs de Russie (FNPR) compterait encore malgré une sérieuse baisse près de 60 000 membres.

(3) Créé en février 91, le syndicat socialiste (Sotsprof) rebaptisé syndicat social (même abréviation) compte 250 000 membres. D'orientation « libérale », il collabore avec le Parti de la liberté économique de K. Borovoï et avec le gouvernement.

(4) 30 % des cotisations sont reversés au centre, ce qui fait de la KSPR le syndicat les plus centralisé de Russie (Sotsprof 8 %, FNPR 5 à 10 %).

(5) Le président du syndicat affilié à la KSPR, Riabkov, évalue ses effectifs à 1400 et ceux de l'autre syndicat libre à 700 alors que le dirigeant de celui-ci, Marakasov, fait des estimations exactement inverses.

La grève

Les syndicats de Tcherepovets doivent agir dans des conditions peu favorables : la direction menace de licenciement ceux qui protestent, l'idée que la direction « fait ce qu'elle peut » et que la grève est un acte irresponsable est répandue chez un grand nombre d'ouvriers. Cela n'a pas empêché le syndicat libre (KSPR) de déclencher par deux fois des grèves, en septembre 93 et mars 94, pour protester contre le non paiement des salaires, le problème principal pour les travailleurs russes actuellement. La grève de mars 94 a mis en avant le caractère centralisé de la KSPR, dont le président, appelé par le directeur du combinat, s'est engagé à veiller à ce que « son » syndicat n'engage pas « d'actions radicales ». Après la grève de mars 94 aurait dû être créée une commission indépendante, formée en partie des membres du syndicat, chargée d'effectuer une vérification des finances du combinat. C'est la deuxième fois en Russie, après les comités ouvriers de Vorkouta, qu'un syndicat obtient un contrôle sur les finances de l'usine, contrôle crucial à un moment où les directeurs prétendent ne pas avoir d'argent pour payer les salaires. Cependant la vérification n'a pas eu lieu, le directeur qui avait donné dans un premier temps son accord s'opposant ensuite à toute vérification.

Si la grève n'est pas considérée comme un moyen d'action privilégié, c'est aussi que les possibilités de mobilisation sont faibles, et que les syndicats sont affaiblis par des problèmes internes.

Les difficultés des syndicats

Une faible mobilisation

Le premier problème auquel se heurtent les syndicats est celui de la passivité des travailleurs : la plupart ont gardé une attitude de consommation face aux syndicats. Les syndicats libres continuent ainsi, comme à l'époque soviétique, à distribuer bons de voyages et places en maison de repos ; les cotisations sont toujours recueillies par le service de comptabilité de l'usine qui les redistribue ensuite aux trois syndicats. Même en ce qui concerne la défense de leurs droits, les travailleurs attendent pour la plupart que le syndicat obtienne quelque chose pour eux, sans chercher à participer. La combativité des ouvriers a aussi été émoussée par la politique de la direction qui manie « le pain d'épice et le knout » : menaces d'amendes ou de licenciements (1), mais aussi augmentations de salaire qui classent les ouvriers de Tcherepovets parmi les mieux payés de Russie ou ouverture d'un bar à bière munichoise dans l'enceinte même du combinat.

La coupure entre dirigeants et ouvriers

Les syndicats libres souffrent maintenant eux-mêmes des défauts qu'ils reprochaient au syndicat officiel. Devenus des fonctionnaires, les dirigeants du syndicat libre (KSPR) se plaignent de ne plus avoir de contacts avec les ouvriers, d'être accaparés par le travail administratif. Ils accusent les ouvriers de se contenter passivement de leur sort alors que des discussions avec les ouvriers montrent que certains reprochent de leur côté au syndicat de ne rien entreprendre.

Les problèmes politiques ont aggravé cette coupure. En décembre 1993 le président de la KSPR, Alekseev, crée le Parti national-social des travailleurs de Russie, puis en mars 1994 signe un accord avec l'Union nationale russe de Barkachov, organisation d'extrême droite. Dans l'esprit des dirigeants, cet accord devait fournir au syndicat des gardes du corps, la milice patronale n'hésitant pas à user de méthodes violentes face aux syndicalistes. Mais seule une faible partie des ouvriers suit les dirigeants et la plupart sont opposés à cet accord. Celui-ci a effectivement mis la KSPR au ban des autres syndicats, l'a classé comme « fasciste » et cette accusation a été utilisée par la direction et par les autres syndicats pour discréditer le syndicat libre de Tcherepovets, en particulier lors des grèves. La coupure entre représentants syndicaux et ouvriers a encore été renforcée par leur participation aux élections municipales, alors que l'opinion la plus répandue chez les ouvriers est que la politique est quelque chose de peu correct.

Des difficultés partagées

Les stratégies et les difficultés rencontrées par les syndicats de Tcherepovets semblent aussi être propres aux autres syndicats russes.

(1) Un autre exemple des pleins pouvoirs de l'administration est donné par ces ouvriers qui, travaillant parfois depuis 20 ans au combinat, sont toujours logés dans des foyers lui appartenant. S'ils sont renvoyés ils se retrouvent de fait sans domicile, ce qui est encore passible d'emprisonnement en Russie.

La grève est en général considérée comme un recours extrême. Les seules grèves déclenchées en 93-94 l'ont été dans des secteurs clés : mines de charbon, pétrole, gaz, météorologie, transmissions radio et télé ; les grévistes, qui menaçaient de désorganiser le pays se sentaient dans leur bon droit, n'ayant pas été payés depuis plusieurs mois.

La participation de leurs dirigeants aux élections locales et nationales est un autre axe d'action des syndicats. Ils estiment que la participation à la politique est indispensable pour obtenir des résultats.

Les syndicats préfèrent faire pression sur le pouvoir économique et politique, de plusieurs façons. Au niveau gouvernemental, c'est la participation à la commission trilatérale qui regroupe les directeurs des grands complexes industriels, des banques et des petites entreprises, des représentants de l'Etat et les dirigeants des syndicats. Au niveau local ce sont les négociations lors de la fixation chaque année du « pacte collectif », du contrat de travail, et la participation au conseil d'administration. Cependant, la coupure est de plus en plus grande entre le « centre » syndical et les organisations locales. Les dirigeants de toutes les organisations syndicales au niveau national collaborent avec le gouvernement et approuvent une politique que les ouvriers tiennent pour responsable de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent. Ainsi les organisations locales organisent souvent des grèves sans tenir compte des consignes du centre et s'en éloignent progressivement, préférant nouer des contacts entre elles. La collaboration entre le syndicat libre KSPR de Tcherepovets et les comités ouvriers de Vorkouta en témoigne.

Amandine Regamey

Sources :

– Entretiens avec des syndicalistes.

– Articles des journaux locaux « Retch », « Tcherpovetskij metalurg » (journal de la direction du combinat) et « Fakel », journal du syndicat libre KSPR

– A. Alexeev, « The Establishment of a Corporate Union ●rder is the ●nly Way Towards a Prosperous Russia » - *Russian Labour Review*, n° 2, 1993.

– V. Rupetz, « Vnesistemnyj profsoïouz, ili chto takoe KSPR ».

– S. Begliak, W. Filippov,« Severstal' kak oplot russkovo faschisma », *Izvestia*, 11 mai 94.

Islamisme et syndicalisme

Peu d'écrits ont été consacrés jusqu'à maintenant à l'influence de l'islamisme politique dans les syndicats des pays arabes et musulmans. Les islamistes n'ont pas donné beaucoup d'importance dans leurs écrits et dans leurs pratiques aux questions du travail et au syndicalisme. Reléguées au second plan par les intéressés eux-mêmes, ces questions n'ont pas, par conséquent, attiré l'attention des observateurs critiques de ce phénomène contemporain qu'est le renouveau de l'islamisme.

La deuxième raison de ce manque d'intérêt tient peut-être au fait qu'on a longtemps considéré – à tort d'ailleurs – que seules certaines couches sociales des populations des pays arabes et musulmans étaient sensibles à l'idéologie islamiste : commerçants, jeunes chômeurs et autres déclassés.

La classe ouvrière échapperait donc à cette influence grâce à son idéologie de classe distincte, fictive ou réelle, qui s'opposerait à l'idéologie tantôt plébéienne, tantôt féodale voire « bourgeoise » de l'intégrisme.

Pourtant depuis le début des années 1980, l'influence de l'islamisme sur les syndicats des pays arabes et musulmans n'a cessé de croître. En Egypte, par exemple, et malgré une loi restrictive votée en 1981 (1), tous les syndicats, sauf ceux des avocats et des journalistes étaient contrôlés par les islamistes à la fin des années 1980.

En Algérie, la non reconnaissance officielle du Syndicat islamique du travail (SIT, proche du FIS) n'a pas empêché celui-ci d'être à l'origine de la grande insurrection qu'organisa le parti de Abassi Madani en mai-juin 1991 et qui a failli déboucher sur la prise du pouvoir par les islamistes. L'insurrection a été, en effet, précédée par un appel à une grève générale lancé par ce syndicat sur les lieux de travail et sur la base d'une plate-forme de revendications socio-professionnelles.

Après sa non reconnaissance, le SIT fut supplanté par des « ligues islamiques du travail » qui s'avéreront n'être que des transfuges de ce syndicat malgré leurs apparences « modérées ». Les ligues, reconnues officiellement jusqu'à novembre 1992 (2), étaient implantées dans presque toutes les branches d'activité économiques.

Dans certains pays où les islamistes ont accédé au pouvoir (Iran, Soudan), l'organisation syndicale s'inspire d'une législation du travail elle-même inspirée de la char'ia (loi islamique).

A une échelle beaucoup plus vaste, notons la naissance de « l'Union islamique internationale du travail », dont le congrès constitutif s'est tenu en juillet 1981. Cette union a pour ambition – au vu de son programme et de son statut – de se positionner en véritable concurrente tout à la fois de l'Organisation internationale du travail (OIT) et des différentes confédérations syndicales internationales.

Autant de raisons qui poussent à s'intéresser de près à cette forme de syndicalisme, à sa doctrine et à sa pratique.

Aux origines du syndicalisme islamique : l'Egypte des années trente

C'est dans les années trente, en Egypte, que se développent les premières formes du syndicalisme islamique, à l'initiative de l'association des « Frères musulmans ». L'action syndicale des « FM » apparaissait alors comme une réaction à la présence et à l'hégémonie des communistes dans les syndicats, trait qu'elle conserve d'ailleurs jusqu'à maintenant, comme nous le verrons plus loin.

(1) Il s'agit d'une loi instituant l'état d'urgence et interdisant toute manifestation sur la voie publique. Elle fut promulguée à la suite de l'assassinat du président Anouar-El-Sadate par les Islamistes. Elle est toujours en vigueur. Une disposition législative de la même teneur a été prise en Algérie (décret législatif portant état d'urgence) en 1992 à la suite de l'insurrection du FIS et de l'annulation du processus électoral (cf. à ce sujet notre article « Algérie : le nouveau droit du travail », *Chronique Internationale* n° 28, mai 1994).

(2) Depuis cette date, les activités des ligues islamiques du travail sont suspendues par des arrêtés du ministère du Travail et des Affaires sociales.

Mais quand les Frères musulmans décident dans un premier temps d'investir le champ syndical qui était la chasse gardée des communistes, ils ne vont pas s'opposer frontalement à ces derniers. Bien au contraire, les deux courants politiques ont même de très bons rapports durant une quinzaine d'années au terme desquelles des divergences commencent à apparaître (vers la fin des années quarante).

C'est ce que nous apprend une étude consacrée au rapport entre les communistes et les Frères musulmans dans le mouvement syndical, durant cette période. Joël Beinin (1) décrit bien ce processus pour le moins contradictoire. L'étude a pour contexte l'Egypte sous domination britannique, en quête de sa libération nationale. On y assiste, semble-t-il, à l'épuisement historique de l'hégémonie du WAFD (2), de par son incapacité même à faire face à la crise aiguë que traverse la société, et de sa position « réformiste » par rapport à la question de l'occupation britannique. Il s'ensuivra l'émergence de forces politiques plus radicales prônant des cadres alternatifs pour la solution des problèmes du pays. Ces forces s'appuieront respectivement sur le marxisme et l'islamisme.

L'organisation syndicale est alors un enjeu extrêmement important où vont s'affirmer les deux principaux courants politiques se disputant tour à tour le leadership du mouvement. L'industrie du textile qui était le secteur le plus avancé et le plus développé en Egypte sera le lieu de cristallisation des luttes politiques et idéologiques de l'époque. D'où le choix de l'auteur de s'intéresser au mouvement syndical dans l'industrie du textile dans la région de Shubra-El-Khayma au nord du Caire.

D'autre part, « Shubra représente une version plus concentrée et plus claire des tendances présentes dans d'autres centres industriels ; Shubra représentait l'avant-garde où les contradictions trouvaient leur pleine expression » (3). Ceci a permis à l'auteur de généraliser ses observations.

Nous apprenons qu'entre 1930 et 1945 les discours syndicaux (et les pratiques qui les sous-tendent) des Frères musulmans et des communistes se rejoignaient. Pour les premiers, « l'organisation syndicale était une organisation humanitaire avant tout, qui défendait les opprimés sur la terre » (4). Pour les seconds, le mouvement syndical était l'expression des intérêts indépendants de classe... des opprimés. Cette convergence du vue donnera lieu à un travail unitaire durant plusieurs années. Elle débouchera sur un double résultat

– matériel d'abord : toutes les actions revendicatives organisées à l'époque étaient couronnées de succès ;

– politique ensuite : l'absence de divergences fondamentales dans le mouvement syndical donnera plus de vigueur à celui-ci. Le syndicat du textile deviendra l'un des syndicats les plus forts et les plus représentatifs dans le mouvement ouvrier, allant même jusqu'à influer sur la politique d'ensemble et à proposer un candidat indépendant (soutenu par les deux tendances politiques) pour représenter la circonscription de Shubra dans les élections parlementaires.

A partir de l'année 1946, des divergences entre les deux tendances commencent à apparaître. Si les communistes maintiennent leur ligne syndicale de classe, les Frères musulmans substituent à « la défense des opprimés sur terre » la notion de « responsabilité et solidarité sociales mutuelles » (« Attakaful el-ijtima''i »). Ainsi naîtra dans le programme syndical des Frères, « l'idéal d'une unité sociale organiquement interdépendante », idée qui allait s'opposer à « toute activité qui exacerberait la discorde et les contradictions de classes » (5). L'auteur va illustrer les prolongements pratiques d'une telle vision, notamment vis-à-vis des grèves et de toutes autres actions militantes que les ouvriers du textile de Shubra entreprenaient pour satisfaire leurs revendications. Il nous donne plusieurs exemples dans ce sens. Durant les plus grandes grèves qui ont secoué la région, l'association des Frères musulmans adoptera tantôt un mutisme consentant vis-à-vis des arrestations des leaders syndicalistes communistes, les considérant « après tout, comme des juifs », tantôt une position complice avec le gouvernement d'alors dans sa « chasse aux

(1) Joël Beinin, « Islam, Marxism and the Shubra-El-Khayma textile workers : Muslim Brothers and communists in the Egyptian trade union movement » in *Islam, politic and social movements*, edited by Edward Bruke and IRA M. Lapidus, pp. 207-233,1988.

(2) Principal parti nationaliste égyptien. Littéralement le mot « WAFD » signifie « délégation » en langue arabe. En 1919, Saâd Zaghloul, l'un des leaders nationalistes égyptiens a constitué une délégation pour aller à Londres demander l'indépendance de son pays. Il fut arrêté et déporté. Depuis, ce parti nationaliste a gardé un nom symbole de cet événement.

(3) Joël Beinin, op. cit., p. 210. ; notre traduction.

(4) Mahmud El-Askari, « Min Tarikh El-Haraka al-umallya al-misriya » [Histoire du mouvement ouvrier Egyptien], EL-UMAL, 8 novembre 1976, cité par Joël Beinin, ibidem.

(5) Joël Beinin, op. cit., p. 220.

sorcières » en donnant les noms et les adresses des membres des comités de grève (qui n'étaient pas nécessairement communistes) qui seront arrêtés et emprisonnés. C'est d'ailleurs ce moment que choisit Taha Saâd Uthman, l'un des leaders islamistes du mouvement syndical et ami personnel du fondateur de l'association des Frères musulmans, Hassan-El-Banna, pour quitter définitivement cette association et rejoindre le camp communiste.

Ces événements se déroulent alors sur fond d'une sorte de guerre de tranchées où chaque courant a fini par créer sa propre chapelle en dehors de l'organisation syndicale officielle (investie jusqu'alors par les deux courants) ; comme pour consommer la rupture : « Nouvelle aube » dirigée par Yusuf Darwish, pour les communistes ; « Comité de suivi » (« RA'Aaya ») pour les Frères musulmans. L'auteur note au passage les connotations à la fois paternalistes et tutélaires de cette notion de « RA'Aaya », vis-à-vis du mouvement syndical qui a besoin plutôt de son indépendance.

Si nous nous sommes arrêtés longuement sur cette étude, c'est parce que nous considérons qu'elle résume bien la naissance et l'évolution du syndicalisme islamique. Celui-ci apparaît d'abord sous sa forme embryonnaire comme une réponse à une base ouvrière aspirant à plus de justice sociale. Il est ensuite intégré dans une vision communautaire de la société niant l'existence d'antagonismes de classe. Il est enfin synonyme de collusion avec le patronat et le gouvernement contre tout mouvement laïque ou marxisant dans le monde du travail.

Beaucoup de questions restent évidemment posées. A quoi correspond le glissement de la vision syndicale en terme de classe à la conception communautariste chez les islamistes ? S'agit-il d'une position tactique qui aurait consisté pour ce mouvement à s'aligner d'abord sur la conception marxiste pour mieux pénétrer le monde du travail ? Ou cela correspond-il à la rupture de l'islamisme avec les derniers vestiges du mouvement de la Nahda (« Renaissance »), cette tentative critique de réforme de la pensée islamique dans le sens de son ouverture sur le monde et sur la pensée universelle ?

Dernière question enfin : ce passage ne correspond-il pas à la recomposition du rapport de force interne à l'Egypte ? Les années cinquante annoncent le début de la fin de la colonisation de l'Egypte par la Grande-Bretagne. Le Nasserisme ennemi juré des Frères musulmans pointe déjà à l'horizon. On assiste peut-être au déplacement de la lutte anti-impérialiste (ou anti-occidentale dans la version islamiste) à la lutte de « classe contre classe » à l'intérieur de la Umma (nation) à laquelle l'islamisme se montre hostile. C'est dire aussi qu'il y a peut-être de tout cela.

A l'origine donc, le syndicalisme islamiste est déjà porteur d'ambiguïtés liées à sa nature interclassiste et peut-être à son instrumentalisation politique. Ces ambiguïtés continueront à travailler ce mouvement dans sa version récente.

Le syndicalisme Islamique dans sa version récente

Ces ambiguïtés ont gravement entamé la réputation des Frères musulmans par les accusations de « briseurs de grève » et « d'espions travaillant pour la police ».

Discrédités, ils n'auront plus de prise réelle sur le mouvement ouvrier et les syndicats et ce durant une longue période.

La gauche égyptienne de l'époque, regroupant une tendance du WAFD, une partie de l'intelligentsia, des syndicalistes indépendants et des communistes, redeviendra à partir des années cinquante la force politique dirigeante parmi les ouvriers.

L'expérience malheureuse de l'association des Frères musulmans dans les syndicats ne pouvait évidemment pas servir d'exemple à d'autres mouvements similaires dans les autres pays arabes et musulmans, attentifs à tout ce qui venait d'Egypte et de son mouvement précurseur de l'islamisme politique.

Plusieurs facteurs ont permis aux islamistes de réinvestir le champ syndical dans les années 70/80. Les uns sont liés à l'évolution de l'islamisme lui-même, les autres à l'état et à l'évolution du mouvement syndical et aux changements dans le monde.

Le premier facteur est l'éclatement de l'islamisme en plusieurs tendances. Cet éclatement va au-delà du clivage traditionnel entre chiisme et sunnisme, lui-même accentué et instrumentalisé à outrance après la révolution khomeiniste en 1979. La naissance de plusieurs pôles islamistes a, en quelque sorte, « blanchi » la tendance FM de ses erreurs passées (dont celles liées à ses pratiques syndicales), l'association des Frères musulmans n'étant plus le centre de gravité de l'islamisme ni une référence unique d'ailleurs.

Le deuxième facteur est « la crise du syndicalisme » en Europe. Cette crise a eu des implications directes sur le mouvement syndical dans le monde arabe et musulman dont les modèles syndicaux sont en général calqués sur ceux de l'Occident.

Le troisième facteur est le reflux des idées de gauche dans les syndicats des pays arabes, conséquence là aussi des changements dans le contexte mondial (effondrement du communisme, mondialisation de l'économie...), reflux qui ont imposé une « série de renoncements et une crise profonde de l'idéologie d'une bonne partie de l'élite de ces pays » (1).

La fin des années 70 et le début des années 80 verront la naissance d'une doctrine islamiste syndicale plus élaborée. Elle fut l'œuvre de Djamel El-Banna, un ancien syndicaliste et islamiste convaincu. Il est, à notre connaissance, le seul à avoir réalisé une synthèse sérieuse dans ce domaine. Sa biographie nous indique qu'il a travaillé durant une longue période à l'Organisation Arabe du travail (OAT) et qu'il est l'auteur de plusieurs ouvrages traitant de questions politiques ou de l'interprétation de l'Islam.

Dans une étude relative à « l'Islam et le mouvement syndical » (2), il expose la doctrine syndicale islamiste « moderne » et ébauche la création d'une organisation mondiale syndicale s'inspirant de l'Islam. Ce dernier projet fut soutenu activement à ses débuts par des islamistes de la Jordanie, du Pakistan, du Bangladesh, du Soudan et du Maroc « intéressés » par la question syndicale dans leurs pays respectifs.

La doctrine islamique syndicale est présentée d'abord comme une voie médiane, voire une alternative par rapport au syndicalisme des pays capitalistes et à celui des ex-pays socialistes. A ces deux modèles de syndicalisme il est reproché « l'absence de la foi » ; à tel point qu'ils seraient devenus « une mécanique, un ensemble de techniques sans âme, investis par des communistes et des opportunistes » (3).

Aux syndicats des pays capitalistes est reproché le caractère « sectaire » et excessivement revendicatif de leurs stratégies ; en ce sens qu'ils ne défendraient pas l'ensemble des couches de la société et qu'ils seraient à l'origine de conflits préjudiciables à la stabilité de cette société. Ce modèle de syndicat serait donc responsable de la naissance de ces conflits.

Dans les ex-pays socialistes « le syndicat était contraint d'être un outil entre les mains des responsables du parti unique au pouvoir. C'était une instance qui transmettait aux travailleurs les directives de ce parti et les obligeait à les suivre et à les appliquer » (4).

Ceci a permis à l'auteur de conclure que le syndicalisme dans le monde est dans une impasse et seule, par conséquent, « la solution islamique » peut le faire sortir de cette impasse.

Pour savoir si les principes de l'Islam sont conformes aux libertés syndicales reconnues universellement, l'auteur s'est livré à un exercice qui consiste à analyser les différents critères tels qu'ils sont définis par l'Organisation internationale du travail (OIT) (5), dans l'optique de l'Islam. Sa conclusion est qu'il n'existe aucune contradiction entre les principes de la religion musulmane et les critères conventionnels de la liberté syndicale. Ainsi l'Islam reconnaît le droit d'association et de négociation collective. Le droit de grève n'est pas contraire à l'esprit de l'Islam dans la mesure où l'exercice de ce droit « permet de résister à une injustice ». Il en est de même pour la protection des travailleurs contre les licenciements. L'Islam reconnaît enfin la liberté donnée aux travailleurs de créer leur propres syndicats et d'élire leurs représentants.

Cet exercice apparaît parfois « forcé ». Il arrive souvent à l'auteur de faire dire au Coran ce qu'il n'a pas voulu dire. Dans l'analyse, par exemple, de la conformité des notions de « négociation collective » ou « convention collective », l'auteur fait appel au verset 282 de la Sourate II du Coran (« La génisse ») qui parle plutôt de la nécessité d'avoir des témoins dans les transactions commerciales et de l'importance de consigner par écrit les dettes contractées (6).

Notons au passage que nous avons là un exemple de « techniques » utilisées par les islamistes, confortant l'idée selon laquelle tout phénomène contemporain peut être traité à partir des règles édictées dans le Coran.

Le rôle des syndicats islamiques apparaît différent selon que l'on est en présence d'une situation où les islamistes sont au pouvoir (Etat islamique) ou que l'on se trouve dans une société où cet Etat n'existe pas. De plus, le syndicat islamique apparaît comme un moyen de réalisation de l'objectif de la « Dawla Isla-

(1) Saïd Chikhi, « L'Islamisme sous le regard du "commissaire du peuple" à la modernité : premières remarques sur le livre de Rachid Boudjedra "Fis de la haine" », El-Watan (Alger), 21-22 décembre 1992.
(2) Djamel El-Banna, *El-Islam wa El-Haraka El-Nakabia*, deuxième édition, Alger : Entreprise Algérienne de Presse, 1991.
(3) Ibidem, p. 98. (notre traduction)
(4) Ibidem, p. 109.
(5) Bureau international du travail (BIT), convention n° 87, 1948.
(6) Cf. verset 282 de la Sourate II (« La génisse »), Le Coran, traduction et préface par Kasimirski, Paris : éditions Baudoin, 1980, p. 36.

mia » (Etat islamique) comme le laisse supposer cette assertion :

> « Est-ce qu'il est nécessaire que le traditionnel conflit entre travailleurs et employeurs persiste ? Nous pensons que l'intérêt commun va entraîner le rapprochement entre les deux (...) Mais à partir du moment où nous ne sommes pas encore arrivés à l'organisation de cette entraide solide, nous ne pouvons pas faire abstraction de la crise sociale actuelle. L'organisation de l'entraide et de la coopération entre patrons et ouvriers doit être un objectif lointain du travail syndical. » (1)

Ainsi dans une société idéale (la société islamique ou l'Etat islamique) qui est un objectif de lutte du mouvement politique islamiste, l'antagonisme entre travailleurs et employeurs, travailleurs et Etat disparaîtra. L'Etat sera l'émanation de la volonté divine. L'employeur qui sera épris des vraies valeurs de l'Islam adoptera une attitude fraternelle avec l'ouvrier qu'il emploie.

Dans une société islamique, les relations de travail seront régies par la morale islamique. Elles trouveront leur harmonie grâce aux recommandations divines qui s'adressent aussi bien aux riches qu'aux pauvres, aux employeurs et aux travailleurs :

> « L'Islam recommande aux riches et aux patrons d'être généreux, de ne pas thésauriser et de ne pas exploiter les autres. Il recommande également aux pauvres et aux ouvriers de ne pas éprouver de la haine contre autrui, de ne pas être jaloux de ce que possèdent les autres. La symbiose entre ces deux recommandations créera un climat qui permettra aux deux parties (patrons et ouvriers) de se rencontrer et de s'entendre sans adversité. » (2)

La nette distinction entre la place du syndicat dans un Etat islamique et celle qui lui est réservée dans une société où cet objectif n'est pas encore atteint apparaît très explicitement dans l'article 10 du statut de l'« Union islamique internationale du travail ». Dans cet article il est dit en effet :

> « Dans la phase transitoire, c'est-à-dire celle qui nous sépare de l'objectif escompté (l'Etat islamique), l'union doit utiliser les moyens techniques traditionnels, c'est-à-dire les négociations collectives, les accords collectifs, etc. (...) L'union n'exclut pas durant cette étape le recours à différents moyens de pression comme la grève.
> A la fin de la période transitoire, le droit islamique, c'est-à-dire le Coran et la Sunna (3), constituera le régime de gouvernement auquel tout le monde doit se soumettre Etat, patrons et ouvriers. » (4)

Comment les islamistes traduisent-ils cette doctrine dans l'un et dans l'autre cas ?

Algérie : le syndicat islamique comme moyen de domestication de la force de travail

Contrairement à ce qu'on pourrait attendre, le syndicat islamique du travail en Algérie n'apparaît pas comme un mouvement « révolutionnaire ». Résumant le discours de ses dirigeants, lors de la conférence de presse constitutive du syndicat islamique du travail (été 1990), des auteurs (5) relèvent :

> « 1) Le ton théologico-dogmatique des intervenants. Tous parlent comme des Imams de mosquée, dans une "langue de bois" inaccessible à 99 % des ouvriers. Le syndicat islamique "tire sa légitimité du Coran et de la tradition prophétique" et non de la volonté des travailleurs.
> 2) L'accent est mis sur les devoirs des ouvriers, puisque selon les islamistes "l'ancien régime" a accordé trop de droits et a "habitué les ouvriers à ne pas travailler".
> 3) La lutte de classe "n'existe pas en Islam", car ni les textes sacrés ni les pieux ancêtres n'en parlent. Aussi l'honnêteté et la justice veulent-elles que le salaire soit égal à l'effort fourni.
> 4) Plus significatif encore : toute la relation entre employeurs et employés est placée sous le signe d'un hadith où le travailleur est assimilé à un domestique-esclave (khawal) qu'il faut traiter avec égard, comme "un frère". »

Et ces auteurs de conclure : « Dans la vision islamiste de l'économie sociale, il est du devoir des pro-

(1) Djamel El-Banna, op. cit., p. 29.
(2) Ibidem, pp. 118-119.
(3) Sunna : ensemble de préceptes religieux tirés du comportement et de la conduite du prophète Mahomet, qu'on appelle aussi « la tradition prophétique ».
(4) DjaMel El-Banna, op. cit. annexe II, p. 153.
(5) M. Al-Ahnaf, Bernard Botiveau, Franck Fregosi, *L'Algérie par ses islamistes*, Paris : éditions Karthala, 1991, p. 189.

priétaires d'accroître leurs richesses et des travailleurs de travailler. » (1).

Dans la pratique, les adhérents du syndicat islamique du travail auront pour consignes de s'opposer à tout mouvement de revendication (quelle que soit sa légitimité) qui n'émane pas de leurs organisations ; au nom de la lutte anti-communiste ou au nom de « l'intérêt suprême de la nation ». Pour justifier l'opposition des islamistes à une grève des éboueurs à Alger, Abassi Madani, président du FIS, dira dans une interview accordée à un journal : « Ce sont les grèves des syndicats, en général, qui sont devenues des terrains d'action pour les corrupteurs, les ennemis d'Allah et de la patrie, communistes et autres, qui se répandent partout du fait que le cadre du FLN se rétrécit et s'affaiblit » (2).

En plus de la grève des éboueurs, les islamistes s'opposèrent à une grève dans la fonction publique déclenchée par un syndicat autonome, le SNAPAP (3), et à la grève générale du 12 et 13 mars 1990, organisée par l'UGTA. Cela a suffi pour que les syndicats islamistes aient une réputation de briseurs de grèves.

Et quand le FIS organisa la grève insurrectionnelle en s'appuyant sur le SIT et autres ligues islamiques, le mouvement n'a pas eu une grande adhésion des producteurs, ce qui a amené un observateur à dire que « les grèves lancées par le FIS en mai et juin 1991 n'ont mordu sérieusement que sur le salariat non ouvrier (administration, collectivités locales) » (4).

Iran : la prééminence des « Conseils islamiques du travail »

C'est en février 1991 que la République islamique d'Iran a promulgué un code du travail (5). Ce code substitue aux organisations syndicales des « associations corporatives » composées non seulement de travailleurs salariés mais aussi de travailleurs indépendants et même d'employeurs. Leur rôle consiste à délivrer des permis professionnels, à financer des coopératives et à aider les membres de l'association à trouver un emploi. Elles fonctionnent en coopération avec le gouvernement qui peut nommer un de ses représentants auprès d'elles. Le rôle de ce dernier n'est d'ailleurs même pas précisé.

Mais le rôle primordial dans le système iranien des relations professionnelles revient aux « Conseils islamiques du travail ». Relativement équivalents aux comités d'entreprise, ils peuvent être créés dans toutes les unités de production industrielles, agricoles ou de service employant plus de 35 travailleurs. Ils sont composés de représentants de travailleurs et d'employeurs. Seuls sont éligibles « les pieux musulmans », ceux qui ne sont pas sympathisants de partis politiques, d'organisations et de groupes illégaux ou de groupes opposés à la république islamique.

Le rôle des Conseils islamiques est de « promouvoir la coopération entre les travailleurs dans l'intérêt de leurs entreprises ; de les conseiller sur le plan culturel, social et politique et d'améliorer leur qualification ; de surveiller le fonctionnement de l'entreprise et de coopérer avec sa direction pour élaborer des programmes de développement ; de mener des enquêtes sur les plaintes déposées par les travailleurs et de tenter d'améliorer les conditions de travail ; de présenter à la direction des propositions sur des sujets tels que la promotion, le temps de travail et de repos, les revenus, la santé et la sécurité au travail » (6).

Le code du travail iranien ne mentionne pas les grèves et les lock-out. Pourtant il prévoit un dispositif de règlement des différends individuels et collectifs de travail. Ce qui équivaut soit à leur interdiction soit à leur reconnaissance tacite.

La place du syndicat dans une société théocratique de type islamique ressemble à s'y méprendre à celle qu'il occupait dans les régimes staliniens totalitaires : une courroie de transmission. Pour pousser la comparaison un peu plus loin, disons qu'il n'est pas exclu qu'on assiste – dans le camp islamiste – à la même polémique qui a opposé Trotsky à Lénine sur le rôle des syndicats post-révolutionnaires. Le premier, considérant qu'il n'ont plus leur raison d'être dans une société où les intérêts des gouvernants et des gouvernés se confondent, a plaidé pour leur dissolution. Le second était pour leur maintien à cause de la persistance de « contradictions secondaires » dans cette société.

Amar Benamrouche

(1) Ibidem, p. 189.
(2) « Es-Salam » (Alger) du 21 juin 1990 cité dans *L'Algérie par ses Islamistes*, idem, p. 202.
(3) SNAPAP : syndicat national du personnel de l'administration publique.
(4) Mohamed Harbi, interview donnée au journal *Rouge* (Paris), n° 1549 du 1er juillet 1993.
(5) Cf. BIT, Bulletin d'information sociale, 3-4/1991, p. 282 et suivantes. Le texte intégral du code du travail est publié dans *Documents de droit social*, 1991/3 (BIT, Genève).
(6) Ibidem, p. 284.