IRES
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N°47 – Juillet 1997

Etats-Unis
3 La nature des créations d'emploi aux Etats-Unis
Laurence LIZÉ

9 La mise en œuvre de la réforme du *Welfare*
Catherine SAUVIAT

14 **Pays-Bas**
Le printemps 1997 des conventions collectives :
un nouvel arbitrage entre temps et salaire ?
Marie WIERINK

20 **Royaume-Uni**
Renouveau de l'apprentissage et débat sur la formation professionnelle
Florence LEFRESNE

24 **Italie**
Vers l'unité syndicale ?
Alexandre BILOUS

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél : 01 48 15 18 90 – Fax : 01 48 15 19 18

Directeur de la publication Jean MAGNIADAS – **Directeur de l'IRES** Jacques FREYSSINET – **Responsable de la Chronique Internationale** Adelheid HEGE – **Comité de rédaction** Lucy apROBERTS (Etats-Unis), Alexandre BILOUS (Italie), Maurice BRAUD (Europe sociale), Pierre CONCIALDI (Suède), Christine DANIEL (Suède), Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), Michel HUSSON (Mexique), Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence LIZÉ (Etats-Unis), Udo REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine SAUVIAT (Italie), Carole TUCHSZIRER (Espagne), Catherine VINCENT (Espagne) – **Collaborateurs extérieurs** Marie-Agnès CROSNIER (Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie), – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Renaud DAMESIN, Luc DEROCHE, Brigitte MAUREL – **Responsabilité technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1997
Maquette IRES – Imprimerie LOUYOT S.A – Paris 75012
Dépot légal : juillet 1997 – N° ISSN 1145 - 1408
Prix au numéro : 65 F

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

Etats-Unis

La nature des créations d'emploi aux Etats-Unis

Depuis la sortie de la dernière récession en 1991, l'économie américaine a créé 11,2 millions d'emplois [1] et la reprise de l'emploi est particulièrement nette à partir de 1993 (2,3 millions d'emplois supplémentaires en 1996, après 3 millions en 1995 et 3,4 en 1994, *cf.* tableau 1). Ce mouvement se prolonge en 1997 : les Etats-Unis connaissent actuellement l'un des plus bas taux de chômage depuis plus de 20 ans (4,8 % de la population active en mai 1997, soit le niveau le plus faible depuis 1973) tandis que le rythme actuel des créations d'emploi reste très soutenu. Depuis le début de l'année 1997, le nombre de nouveaux emplois est estimé à 229 000 par mois en moyenne.

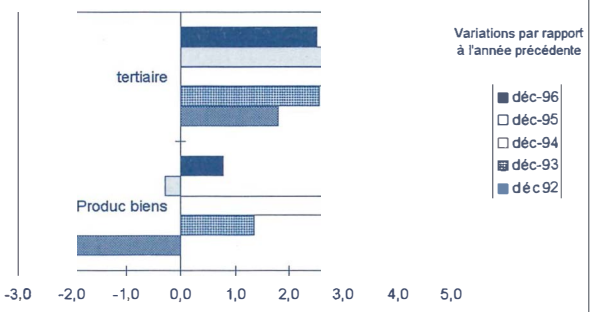
– Tableau 1 –
Variations annuelles de l'emploi non agricole (en millions)

1991	- 1,163
1992	0,348
1993	2,126
1994	3,442
1995	3,031
1996	2,346

Source : Employment and Earnings, janvier 1997, données historiques

Lors de la campagne présidentielle en automne 1996, B. Clinton a mis en avant les bons résultats sur le marché du travail. Les débats concernant la nature du contenu de la croissance en emploi se sont inscrits dans ce contexte. Selon le gouvernement, les emplois créés ne seraient pas massivement des « petits boulots » mais de « bons emplois », qualifiés et mieux rémunérés que la moyenne. D'autres au contraire soulignent la grande indétermination quant à la qualité des nouveaux emplois et la généralisation de l'insécurité salariale, quel que soit le niveau de qualification ou de rémunération des postes. Les enjeux d'un tel débat débordent le strict champ des querelles d'experts sur la lecture des statistiques d'emploi car le marché du travail américain reste souvent présenté comme un modèle vers lequel les économies européennes doivent tendre.

Graphique 1 – Variations annuelles de l'emploi, en %



Source : Employment and Earnings, données mensuelles, CVS

Les services tirent la croissance de l'emploi

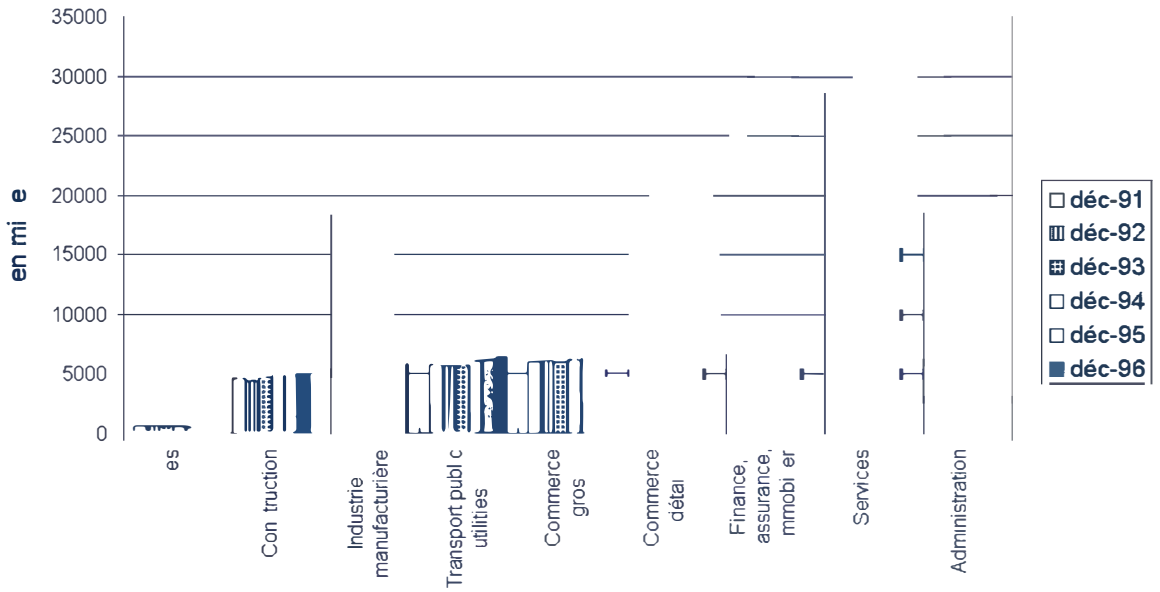
Sur la période 1989-1995 [2], les secteurs qui ont le plus contribué à la progression de l'emploi sont par ordre décroissant : les services, le commerce de détail, les transports et « *public utilities* » (services d'intérêt public : postes, électricité, chemins de fer ...) et le commerce de gros. Entre 1991 et 1996, les services ont créé environ 6,3 millions d'emploi tandis que l'industrie manufacturière en perdait 56 000. Cette orientation s'inscrit dans la durée et devrait se prolonger.

1. Source : *Employment and Earnings*, janvier 1997, emploi total non agricole, données historiques.
2. Selon les études considérées, la période d'observation varie. R.E. Ilg (1996) étudie le niveau de croissance de l'emploi entre 1989 et 1995 ; le rapport de la Présidence retient un découpage de janvier 1993 à mars 1993. Des séries d'emploi ont été reconstruites pour cet article depuis 1991 (91 à 96, données historiques *Employment and Earnings*, janvier 1997), afin de repérer les évolutions depuis la sortie de la récession.

Selon les prévisions du gouvernement, la progression de l'emploi se poursuivrait dans les années à venir, à un taux certes ralenti mais estimé à 1,5 %. Les prévisions du Bureau de *Labor Statistics* montrent que les services devraient concentrer 96 % des créations nettes d'emploi à l'horizon 2005 et que l'industrie continuerait de perdre des emplois.

secteurs ou des métiers qui paient davantage que le salaire médian » [2]. Le rapport des conseillers du président Clinton précise qu'il s'agit de postes à temps plein dans une large majorité des cas. Par ailleurs, ce même rapport insiste sur la stabilité de la proportion de travailleurs occupant plusieurs emplois qui est restée globalement inchangée depuis la fin des années

Graphique 2 – Evolution de l'emploi par secteurs, 1991-1996



Source : Employment and Earnings, données mensuelles CVS

« Bons » ou « mauvais » emplois ?

Lors de la réélection de B. Clinton, le gouvernement a souligné que la dynamique est tirée par la création des « bons emplois » : les performances se signaleraient non seulement par le nombre mais surtout par la qualité des nouveaux emplois. Le rapport du conseil économique de la *Présidence (Council of Economic Advisers*, 23 avril 1996 [1]) a mis l'accent sur le volume particulièrement élevé par rapport aux partenaires du G7 et surtout sur la nature des postes : « les deux tiers (68 %) des nouveaux emplois ont été créés dans des

1980, aux alentours de 6 %. Une autre étude provenant de l'Union patronale de l'industrie manufacturière (NAM, *National Association of Manufacturers*), plutôt de sensibilité républicaine, met aussi l'accent sur la hausse de la demande de travail hautement qualifié (ces emplois représentent 60 % des postes créés depuis 1993 selon le NAM). De même, l'OCDE (1996) indique que les créations d'emploi sont concentrées dans les activités les mieux rémunérées.

Le croisement entre le secteur et le métier montre une forte polarisation des emplois. Les statistiques du ministère du Travail indiquent clairement que les

1. Joseph E. Stigliz est président du *Council of Economics Advisers.*
2. Le salaire médian est le salaire qui divise la population en deux : 50 % des salariés gagnent moins et 50 % gagnent davantage. Aux Etats-Unis, le salaire médian est largement inférieur au salaire moyen.

créations d'emploi se situent au sommet et dans le bas de la distribution des revenus. Dans l'étude de R. E. Ilg (1996) sur la nature de la croissance en emploi, les catégories sont plus détaillées que dans le rapport de la Présidence. Trois tranches de revenus sont distinguées (basses rémunérations, moyennes et hautes). Au sein de ces trois groupes, les métiers sont associés à leur secteur d'activité et le salaire médian des personnes en poste sert de référence pour apprécier la qualité des emplois. Le croisement entre le secteur d'activité et le métier permet d'identifier des dynamiques plus fines. La nature des emplois créés sur la période récente conduit à distinguer trois groupes.

– La répartition selon les métiers et selon les salaires correspondant à ces postes montre qu'une large part des gains en emplois concerne des postes qualifiés ou situés dans le haut de l'échelle sociale : cadres et professions libérales notamment (75 % des créations nettes entre 1989 et 1995, soit une progression de 12,5 %, R. E. Ilg, 1996). Ces emplois sont généralement rémunérés à un niveau supérieur au revenu médian. Par ordre décroissant, ces gains sont concentrés : dans les services, les transports ou « *public utilities* », l'administration publique et, depuis 1994, dans l'industrie manufacturière et la finance.

Entre 1989 et 1995, période considérée par l'étude, les catégories qui ont le plus contribué à l'accroissement des emplois les mieux rémunérés se situent dans le bas de l'échelle du groupe des « haut salaires ». Dans cette catégorie d'emplois bien rémunérés, l'essentiel des créations provient des professions libérales et des cadres exerçant dans les services (2,2 millions et 1,3 million d'emplois supplémentaires respectivement entre 1989 et 1995). Les salaires médians de ces deux groupes se situent dans la fourchette basse des hautes rémunérations. Par ailleurs, la relation attendue entre le métier, le secteur d'activité et le niveau de rémunération se vérifie : les cadres exerçant dans l'industrie manufacturière et dans les transports ou « *public utilities* » forment les catégories les mieux payées. Mais leur contribution à la croissance de l'emploi est relativement faible (244 000 et 194 000 respectivement). De même, l'accent a aussi été mis sur la dynamique des créations d'emploi dans les activités liées à l'équipement informatique des ménages (vente, logiciels, documentation...). Selon L. Freeman (1996) ce secteur a particulièrement bénéficié de la progression de l'emploi. Le nombre d'emplois nouveaux générés par le marché informatique est évalué à 150 000 depuis 1988. Ce secteur est certes en nette progression mais, en volume, il occupe encore moins de 700 000 personnes.

– Parallèlement, les emplois où les rémunérations se situent dans une position moyenne (proche du revenu médian) sont en décroissance (- 3 % entre 1989 et 1995). Au sein de ce groupe, les emplois de techniciens dans les services, d'opérateurs dans les transports et « *public utilities* » et de cadres dans le commerce de détail ont connu une progression. En revanche, les postes de secrétaires, d'agents administratifs, d'ouvriers « de précision » et d'artisans ont reculé. Dans la tranche des revenus moyens, il est intéressant de remarquer que les créations de postes concernent principalement les cadres travaillant dans le secteur du commerce de détail ainsi que les techniciens exerçant dans les services. Le croisement entre l'activité et le secteur permet d'identifier des catégories de personnel d'encadrement dont les rémunérations sont peu éloignées du revenu médian.

– Dans le même temps, les créations de postes dans des catégories mal rémunérées ont enregistré une nette augmentation (les postes faiblement payés représentent 28 % des créations d'emploi entre 1989 et 1995, soit une croissance de 7 %). Ils se concentrent massivement sur les « emplois de services » (services aux particuliers, nettoyage...) et de vendeurs ou d'employés dans le commerce de détail. Parmi ceux-ci, une large majorité se positionne dans le bas de la tranche des « faibles salaires », soit plus de 2 millions d'emplois nouveaux dans ces secteurs et métiers où les salariés sont les plus mal payés.

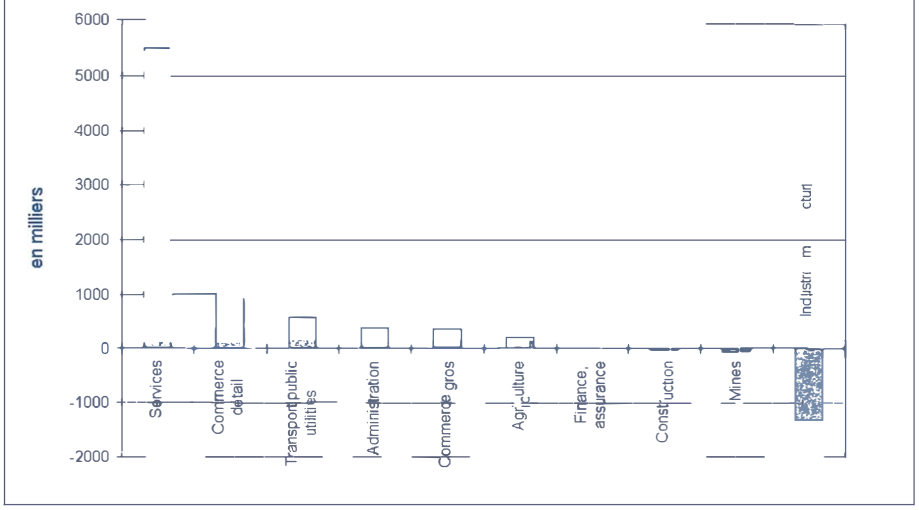
Comment apprécier la qualité des nouveaux emplois ?

L'analyse focalisant l'attention sur la qualité des nouveaux emplois doit être reçue avec une certaine prudence. Les statistiques montrent que les créations de postes sont concentrées dans des activités où les rémunérations moyennes sont supérieures au salaire médian (et non au salaire moyen, *cf. supra*). Mais cette tendance ne signifie pas que ces nouveaux emplois sont rémunérés à un niveau supérieur au salaire médian. Le revenu médian des différentes catégories d'emploi mis en référence est calculé à partir des salaires des personnes occupées et non sur ceux des nouveaux entrants. Les salaires d'embauche des emplois créés

peuvent aussi bien être supérieurs ou inférieurs au salaire médian de la catégorie considérée.

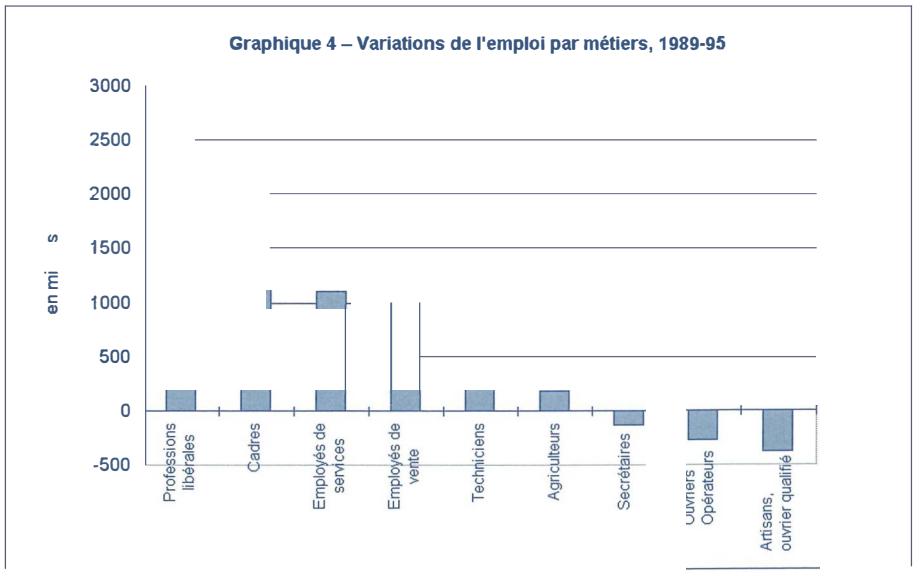
De plus, les types de métiers recouvrent des activités souvent hétérogènes et ils ne fournissent pas d'indicateur sur la qualification des postes. Au sein des différents secteurs d'activité, l'éventail des rémunérations est largement ouvert. Par exemple, un employé non qualifié et faiblement rémunéré (femme de ménage, coursier...) qui travaille dans les services financiers sera rattaché à un secteur où les rémunérations sont supérieures au salaire médian (le cas inverse existe aussi mais il est plus rare : pour les cadres supérieurs travaillant dans un secteur mal rémunéré, commerce de détail par exemple).

Graphique 3 – Variations de l'emploi par secteurs d'activité, 1989-1995



Source : R.E. Ilg, 1996

Graphique 4 – Variations de l'emploi par métiers, 1989-95



Source : R.E. Ilg, 1996

A partir de cet indicateur, la « qualité » des nouveaux emplois apparaît donc souvent incertaine. Lors de la publication du rapport de la Présidence, L. Thurow a déclaré que les conclusions étaient « probablement exactes mais sans pertinence » et que, de plus, les emplois créés se situaient au bas de l'échelle des rémunérations de chaque activité [1]. Les statistiques présentées dans le rapport de la Présidence ne sont pas suffisamment précises pour confirmer ou infirmer ce diagnostic mais les résultats du croisement des métiers et des secteurs d'activité vont dans ce sens (R. E. Ilg, 1996). Par ailleurs, une enquête par sondage réalisée par le New York Times fournit un éclairage sur les niveaux de rémunérations des titulaires de nouveaux emplois. Elle montre que 55 % des nouveaux postes étaient rémuneres moins que la moyenne en 1995 [2]. La tendance est certes à l'amélioration puisqu'en 1992, 78 % des nouveaux emplois étaient moins biens

1. Lester Thurow, 1996, « Falling wages. Falling Policy », Dollars and Sense, Somerville, septembre-octobre (L. Thurow est professeur d'économie au MIT).
2. *Cf.* S. Halimi, « Eternel retour du miracle américain », *Le Monde diplomatique*, janvier 1997, reprenant les résultats de l'enquête du *New York Times* : « The News Jobs : A Growing Number are Good Ones », *The New York Times*, 21 juillet 1996.

payés que ceux de leurs catégories. Plus largement, cette enquête souligne qu'il n'existe pas de relations évidentes entre la catégorie à laquelle l'emploi est rattaché et le salaire d'embauche des nouveaux salariés. Globalement, les catégories d'emploi différenciées dans les statistiques retiennent le niveau de rémunération médian de la catégorie considérée comme unique critère d'appréciation de la qualité des emplois. Les autres aspects tels que les conditions de travail, la couverture sociale ou la sécurité de l'emploi ne sont pas pris en compte.

De forts mouvements de création/destruction d'emploi

Le marché du travail américain est traversé par de forts mouvements de création et de suppression d'emploi qui provoquent une instabilité professionnelle forcée : entre 1979 et 1995, l'économie américaine a généré 70 millions d'emplois mais en a détruit 43 millions. Les mouvements de suppression d'emplois touchent massivement les postes bien rémunérés et bien protégés des grands groupes industriels tels que General Motors, ATT ou IBM... Par exemple, après avoir licencié plusieurs milliers de salariés en 1995, Boeing envisage de réembaucher 7000 personnes entre 1996 et 1997. Les compressions d'effectifs touchent aussi certaines activités du tertiaire (banques, caisses d'épargne, magasins d'habillement) et souvent les « dégraissages » (*downsizing*) sont indépendants des difficultés financières des entreprises. L'insécurité de l'emploi s'est étendue à toutes les couches sociales, y compris aux classes moyennes et fonctions managériales à partir des années 1990 : au cours de cette période, un tiers des cadres supérieurs et des professions libérales ont connu un débauchage, cette proportion atteint plus de un sur deux chez les employés des services (licenciement, suppression de poste – L. J. D. Wacquant, 1996). Dans cette étude centrée sur les effets du « *downsizing* », l'auteur souligne qu'actuellement, « un licenciement sur cinq est dû aux fusions et aux remodelages d'entreprises liés à des » coups « de bourse ».

Modifications des modes de gestion des ressources humaines : l'exemple de la progression de l'intérim

Globalement, les effectifs des entreprises de travail temporaire ont considérablement gonflé depuis le début des années 1980 (les effectifs ont triplé en 15 ans, même si la main-d'œuvre temporaire ne représente que 2 % de l'emploi total environ). La tendance est particulièrement marquée depuis la sortie de la récession de 1991 (800 000 emplois supplémentaires depuis 1990, OCDE, 1996). La progression de l'intérim s'explique principalement par la forte demande de travail des entreprises qui veulent éviter de recruter de façon permanente.

Actuellement, le travail intérimaire représente une voie de retour au travail pour plusieurs catégories de personnes : les femmes qui avaient interrompu leur activité professionnelle (les femmes représentent plus des deux tiers des effectifs des agences d'intérim), les anciens chômeurs découragés de la tranche d'âge 46-64 ans qui ont été particulièrement touchés par les réductions d'effectifs en 1990 et aussi les personnes âgées de plus de 64 ans (la firme Manpower, premier employeur privé américain avec des effectifs 750 000 personnes, a récemment utilisé un grand nombre « d'anciens » retraités [1]). L'intérim se développe dans des secteurs hautement qualifiés qui n'avaient pas recours au travail temporaire jusqu'alors. La possibilité d'utiliser les services de personnes expérimentées et qualifiées (souvent des salariés touchés par les réductions d'effectifs dans la grande industrie), sans avoir à les embaucher de façon durable explique l'engouement de ces employeurs. Dans les domaines de la recherche scientifique, le recours à l'intérim est en pleine expansion (physique, chimie, biologie, produits pharmaceutiques...). Les intérimaires sont alors souvent titulaires d'un diplôme d'étude supérieur et effectuent des missions de quelques mois, le temps de réaliser les tests sur un nouveau médicament par exemple [2].

* *
*

1. *Cf.* « Retours massifs sur le marché du travail et rôle de l'intérim », *UIMM Social International*, mars 1997. Le taux d'activité des personnes âgées de plus de 65 ans a, en effet progressé entre 1995 et 1996, passant de 12 % à 12,5 %.
2. Source : « Développement de l'intérim de haut niveau dans la recherche », *Revue de l'UIMM*, mars 1997. Par exemple, chez Manpower, le chiffre d'affaire se rapportant aux missions de techniciens et de chercheurs a augmenté de 40 % en 1996, ce qui représente le taux de progression le plus fort de la firme.

Les performances des trois dernières années sont indiscutables mais elles n'ont rien d'exceptionnel au regard du rythme de création d'emploi observé lors des cycles précédents. Entre 1976 et 1980, sous la présidence de J. Carter, les créations nettes d'emploi atteignaient 2,8 millions par an en moyenne (depuis 1993, sur une période de 4 ans, la moyenne est de 2,7 millions).

Au total, le volume des créations d'emploi se caractérise par une forte polarisation entre « bons » et « mauvais » emplois. Sur la période récente, les postes de « cols blancs », correspondant à des catégories plutôt qualifiées, ont progressé plus vite que les emplois situés dans le bas de l'échelle des qualifications et des rémunérations. Mais les gains nets recouvrent d'importants mouvements de création et de suppression d'emploi qui touchent particulièrement la main-d'œuvre peu qualifiée et qui atteignent maintenant les personnes situées dans le haut de l'échelle sociale. Le problème de l'instabilité de l'emploi se diffuse donc dans toutes les couches du salariat, comme en témoigne le développement de l'intérim chez les personnes âgées ou très diplômées.

Laurence LIZÉ

Bibliographie :

Employment and Earnings, U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, series mensuelles.

Etudes économiques de l'OCDE, Etats-Unis, novembre 1996, OCDE, Paris.

Freeman L., 1996, « Job creation and the Emerging Home Computer Market », *Monthly Labor Review*, August, vol. 119, n°8.

Halimi S., 1997, « Eternel retour du "miracle américain" », *Le Monde diplomatique*, janvier.

Ilg R. E, 1996, « The Nature of Employment Growth, 1989-95 », *Monthly Labor Review*, June, vol.119, n°6.

« Job Creation and Employment Opportunities : The United States Labor market, 1993-1996 » A report by the Council of Economic Advisers with the U. S. Department of Labor, 23 avril 1996.

Wacquant L. J. D., 1996, « La généralisation de l'insécurité salariale en Amérique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°115, décembre.

UIMM Social International, mars 1997, *Le Monde*, *Les Echos*.

Etats-Unis

La mise en œuvre de la réforme du *Welfare*

Du *Welfare* au *Workfare* : une réforme par touches successives

L'aide aux familles avec enfants à charge (*Aid to Family with Dependent Children* – AFDC) a constitué pendant 60 ans le principal programme fédéral d'assistance sociale destiné aux plus démunis. Fondé sous le *New Deal* de 1935 (*Social Security Act*), il procurait des subventions directes aux familles nécessiteuses, principalement des femmes seules avec enfant(s) à charge de moins de 18 ans qui représentaient environ 75 % des bénéficiaires. 14,1 millions d'allocataires (soit 5 millions de familles) ont ainsi bénéficié de ce programme en 1994, l'aide moyenne accordée par famille étant de 378$ par mois (1 900 FF) et de 134$ (660 FF) par individu [1]. Les bénéficiaires de l'AFDC étaient en outre automatiquement bénéficiaires de *Medicaid*, un programme fédéral datant de 1965 et conçu pour délivrer une couverture médicale aux pauvres.

Financé pour partie par l'Etat fédéral (55 % en moyenne) et pour l'autre partie par les Etats, l'AFDC ne représentait en fait que 10 % du budget global de l'aide sociale aux Etats-Unis et moins de 1 % du budget fédéral. En 1994, le montant des allocations versées atteignait 22,8 milliards de $. Mais quelle que soit la modestie relative de ces dépenses pour l'Etat américain, c'est cette partie de l'aide sociale directe et plus particulièrement l'AFDC, qui a été au cœur des débats de la réforme du *Welfare* [2]. Un consensus s'est progressivement fait jour selon lequel les bénéficiaires de l'aide sociale devaient fournir un travail en contrepartie de l'aide qui leur est attribuée, faute de quoi ils deviendraient des « assistés à vie ».

Le premier programme pour inciter les allocataires de l'aide sociale à travailler (*Workfare* [3]), voté par le Congrès en 1967, a été rendu obligatoire en 1971, à travers le programme d'incitation au travail (*Work Incentive Program* – WIP). Le manque de financement avait rendu caduque sa mise en œuvre, qui ne touchait pas tous les adultes (les personnes ayant à charge des enfants de moins de 6 ans en étaient notamment exemptées). Les gouvernements républicains (Reagan et Bush) ont réactivé puis réformé ce programme dans les années 80, obligeant les Etats à adopter des

1. Cf. *Social Security Bulletin* - Annual Statistical Supplement 1996.
2. *Cf.* J-F Lacronique et A. Le Rigoleur, « La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis : l'ebsession d'un sevrage », *Revue française des affaires sociales*, 4, 1996.
3. La contraction des termes *work* et *welfare* désigne le passage d'une relation d'assistance à une relation d'obligations réciproques : désormais, une personne ne peut bénéficier de l'assistance sociale que si elle se situe dans une démarche d'intégration à l'emploi, *cf.* S. Morel, « Le workfare et l'insertion – une application de la théorie institutionnaliste de J. R. Commons », thèse Paris-I, septembre 1996.

programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'AFDC.

La réforme, connue sous le nom de loi de soutien aux familles (*Family Support Act),* oblige désormais l'un des parents à participer à une activité de retour à l'emploi pour peu que le plus jeune enfant de la famille ait atteint l'âge de 3 ans. Elle a défini la proportion des allocataires devant être inscrits au programme de réinsertion professionnelle (*Job Opportunities and Basic Skills Training* – JOBS), pièce maîtresse du nouveau dispositif législatif, qui devait atteindre 20 % en 1995, ainsi que des groupes-cibles visés prioritairement (notamment les allocataires de longue date). Cette réforme attribue aussi un rôle majeur à l'éducation et à la formation dans la démarche d'intégration à l'emploi, et oblige les Etats à fournir des services de garde d'enfants. Une loi de 1996 (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act)* est le point culminant de cette série de réformes successives du *Welfare :* elle supprime en effet tous les programmes fédéraux d'aide sociale et organise le démantèlement de l'AFDC, lui substituant un nouveau programme désigné sous le nom d'assistance temporaire aux familles nécessiteuses (*Temporary Assistance For Needy Families* – TANF).

Les modalités de financement de la réforme

La nouvelle loi fédérale est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Elle oblige désormais les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver un emploi (au moins 20h par semaine pour une famille monoparentale, au moins 35h par semaine pour les autres) ou à suivre une formation dans les deux ans à venir sous peine de suppression de l'allocation. Ces allocataires doivent participer à des travaux d'utilité collective s'ils n'ont pu trouver un travail dans les deux mois. Enfin, ces allocations seront limitées à cinq ans au maximum par famille et ne peuvent être touchées plus de deux années consécutives. La nouvelle loi transfère aux Etats la compétence pour définir le contenu de leurs programmes sociaux, les nouveaux critères d'accès, la durée, les montants des allocations et autres types de mesure (garde d'enfants, formation, etc.).

Le financement des Etats est assuré par une dotation annuelle forfaitaire au moins équivalente en niveau à celle de 1995 [1]. L'administration fédérale donne également aux Etats une dotation supplémentaire de 3 milliards de $ pour les aider à mettre en place des programmes de formation, de garde d'enfants et des réseaux de transport visant à faciliter le déplacement des bénéficiaires de l'aide sociale sur leurs lieux de travail ou de formation et l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Un fonds supplémentaire de 2 milliards de $ est également prévu pour les années 1997 à 2002 pour les Etats ayant à faire face à des récessions économiques [2], et 800 millions de $ pourront être affectés aux Etats ayant subi une croissance de leur population. Des prêts sont également prévus en cas de récession (jusqu'à 1,7 milliard de $). Les Etats peuvent à leur charge maintenir ou créer des aides supplémentaires. Ils peuvent transférer jusqu'à 30 % de cette dotation annuelle à deux autres programmes sociaux dont l'un vise plus particulièrement à subventionner la garde d'enfants [3].

Le premier objectif fixé aux Etats pour 1997 est que 25 % des allocataires effectuent des travaux d'utilité générale, ou bien suivent une formation ou encore trouvent un emploi (30 % en 1998, 35 % en 1999 et 50 % en 2002). C'est sous ces conditions que les Etats continueront à percevoir chaque année des financements fédéraux pour l'aide sociale. Ceux qui auront obtenu de bonnes performances quant aux objectifs affichés se verront offrir des bonus. Enfin, les Etats qui auront réussi à freiner les naissances hors mariage sans augmentation du nombre d'avortements pourront recevoir des fonds additionnels.

Pour aider à la mise en œuvre de cette réforme, de nouvelles incitations fiscales ont également été prévues par le gouvernement fédéral : 600 millions de $ ont été budgétés pour les quatre prochaines années dans le but d'insérer 120 000 allocataires de l'aide sociale sur le marché du travail. Les employeurs qui acceptent d'embaucher des allocataires de l'aide sociale peuvent prétendre à un crédit d'impôt égal à 50 % des premiers 10 000 $ versés aux allocataires qui bénéficient de l'aide sociale depuis au

1. Les subventions versées aux Etats et collectivités locales au titre de l'AFDC s'élevaient à 17 milliards de $ en 1995, représentant 13,6 % de l'ensemble des transferts de l'Etat fédéral aux Etats et collectivités locales gérés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, *cf.* « Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1995 », US Department of Commerce, Bureau of the Census, September 1996.
2. Au moment de la récession du début des années 90, les fonds alloués au titre de l'AFDC avaient augmenté de presque 6 milliards de $ en l'espace de trois ans (1990-92).
3. Ces programmes ont pour nom le *Child Care and Development Block Grant (CCDBG) et le Social Services Block Grant* (SSBG).

moins dix-huit mois. Cette initiative a fait l'objet de plusieurs critiques : d'une part des incitations de ce type existent depuis les années soixante sans avoir connu beaucoup de succès ; d'autre part, le coût fiscal de cette mesure excéderait les bénéfices attendus ; enfin, le risque est que les firmes, tentées par ces avantages fiscaux, substituent des allocataires de l'aide sociale aux travailleurs à bas revenus déjà en place, crainte que les syndicats ont exprimée explicitement. Le président Clinton est personnellement intervenu pour saluer l'effort entrepris par cinq grandes entreprises de services américaines pour insérer des bénéficiaires de l'aide sociale [1].

Les expériences déjà engagées au niveau de certains Etats

Depuis 1994, le nombre d'allocataires de l'AFDC a diminué de près de 3 millions au niveau national mais cette situation résulte autant d'une bonne tenue du marché de l'emploi aux Etats-Unis que des effets de la réforme proprement dits. Une étude récente portant sur les bénéficiaires de l'aide sociale en Californie a mis précisément l'accent sur le rôle de la demande de travail dans l'évolution du nombre d'allocataires de l'aide sociale [2].

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans les principaux Etats concernés (en millions)

Etats	Mars 1994	Octobre 1996	Evolution en %
Californie	2,66	2,52	- 5,4
New-York	1,23	1,12	- 11,0
Texas	0,79	0,63	- 20,0
Illinois	0,71	0,61	- 13,9
Ohio	0,69	0,53	- 22,7
Michigan	0,67	0,48	- 22,7

Source d'après Financial Times, April 8, 1997

Si 43 Etats sur 50 ont déjà expérimenté la réforme, grâce à des dérogations accordées à leur demande par le ministère de la Santé et des Affaires sociales, 32 Etats imposaient des sanctions aux allocataires refusant une démarche d'intégration active au marché de l'emploi en février 1996.

Les Etats ont jusqu'au 1er juillet 1997 pour soumettre leur nouveau plan au ministre de la Santé et des Affaires sociales. Au 1er novembre 1996, 33 Etats avaient déjà soumis ces plans sans que l'on observe de modifications majeures de leurs programmes d'assistance. La première subvention sous couvert du programme TANF est accordée aux Etats durant l'année fiscale 1997 (soit du 1er octobre 1996 au 30 septembre 1997). Cette subvention est fondée sur la base des niveaux de dépenses passées [3]. Cette subvention est prévue pour les six ans à venir et restera inchangée jusqu'en 2002 ; elle sera de fait supérieure à ce qu'ils auraient reçu sous le programme de l'AFDC. Etant donné que le nombre d'allocataires est en diminution, les Etats ne devraient pas avoir de problèmes de financement pour le moment. Il leur est en outre interdit d'utiliser les subventions pour assister les immigrants qui sont entrés dans le pays après le 22 août 1996. Pour les immigrants déjà résidents, les Etats ont le choix entre continuer de les assister ou leur refuser toute assistance sous couvert du nouveau programme TANF.

Au niveau de l'Etat de New York, l'un des Etats pionniers dans cette réforme, le plus grand syndicat des salariés du secteur public souhaite organiser les 35 000 allocataires qui travaillent pour la ville (nettoiement) pour avoir accès à l'aide sociale. Au niveau national, l'AFL-CIO cherche à syndiquer également cette catégorie de travailleurs. Depuis mars 1995, le nombre d'allocataires de l'aide sociale pour la ville de New York a diminué de 235 000, l'une des meilleures performances locales.

L'Etat du New Jersey vient d'approuver en assemblée générale le nouveau programme d'assistance qui impose certaines restrictions et exigences à ses bénéficiaires. Il limite à une durée de cinq ans maximum le droit aux prestations, avec dans certains cas une an-

1. Il s'agit de *United Parcel Service of America, Burger King, Sprint Corporation, Monsanto Company et United Airlines*. De manière générale, les secteurs d'insertion privilégiés des bénéficiaires de l'AFDC sont majoritairement les secteurs des services et du commerce de détail alimentaire (notamment les cafés-restaurants et plus particulièrement les « fast-food » où le taux de turn-over est quasiment de 100 %), *cf.* P.D. Brandon, « Jobs Taken by Mothers Moving from Welfare to Work », *Employment Policies Institute*, February 1995.
2. Cf. *Business Week*, April 7, 1997.
3. Soit un montant équivalent aux paiements fédéraux les plus élevés pour l'AFDC, JOBS et *Emergency Assistance* sur la base des années fiscales 1995 et 1994 ou sur la base de la moyenne des années fiscales de 1992 à 1994.

née supplémentaire. L'Etat continuera de verser aux immigrants légaux (représentant environ 15 000 familles) l'aide sociale et de leur fournir la couverture médicale réservée aux plus démunis (*Medicaid*). Afin de faciliter la transition du statut d'assisté à celui de travailleur salarié, le programme prévoit également de maintenir les subventions à la garde d'enfants deux ans après que le bénéficiaire de l'aide sociale ait trouvé un travail, ainsi que des bons pour son transport journalier et sa formation. L'Etat souhaite également que les bénéficiaires ayant trouvé un travail puissent continuer à bénéficier de la couverture *Medicaid* pendant deux années. Le coût annuel d'un tel programme s'élève à 1 milliard de $, qui n'inclut pas *Medicaid*. Le New Jersey a également fait un effort particulier en doublant ses contributions à la garde d'enfants et représente sans doute un modèle de ce point de vue dans les limites qu'autorise la nouvelle loi fédérale.

Au Wisconsin, l'aide à l'enfance, sous forme d'assurance-maladie et d'amélioration de l'équipement en crèches et garderies, est une composante importante du programme prévu dans le cadre de la réforme du *Welfare*.

La garde d'enfants : un obstacle sérieux à la mise en œuvre de la réforme

La nouvelle loi crée une demande forte de garde d'enfants subventionnée qui entre souvent en compétition avec celle accordée aux « travailleurs pauvres ». Alors que l'offre de garde d'enfants disponible est déjà très limitée et largement insuffisante [1], cette nouvelle loi est un véritable casse-tête pour les Etats qui vont être obligés d'arbitrer entre ces deux catégories défavorisées pour l'accès à la garde d'enfants subventionnée.

La loi prévoit que tous les programmes sociaux en direction de l'enfance seront centralisés en un seul le *Child Care and Development Block Grant* – CCDGB –. Les fonds disponibles sur ce programme seront de 15 milliards de $ sur la période 1996-2002. Les fonds seront versés aux parents soit en argent liquide, soit à l'aide de chèques leur permettant de choisir l'option qui leur convient le mieux en matière de garde. Or on sait déjà que de nombreux enfants sont sur liste d'attente pour l'accès à la garde d'enfants subventionnée (20 000 dans l'Illinois ou la Floride par exemple). Et que la mise en œuvre de ce nouveau programme va soustraire 323 000 enfants de la garde subventionnée d'ici l'an 2000, selon une estimation du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Cela signifie que les Etats, pour subvenir aux besoins de garde d'enfants des allocataires de l'aide sociale en situation d'emploi ou de formation, devront couper dans leur programme d'assistance aux familles de travailleurs pauvres ou à celles ayant quitté récemment le *Welfare* pour des emplois non subventionnés.

Le coût de la garde d'enfants non subventionnée est prohibitif pour une famille à bas revenus. Parmi les familles pauvres qui paient pour faire garder leurs enfants, le coût d'une telle dépense équivalait à 27 % du revenu familial en 1991 contre 7 % seulement pour une famille non pauvre.

Il y a environ 1,5 million d'enfants bénéficiant d'un mode de garde subventionnée aux Etats-Unis, dont 1 million appartient à des familles de « travailleurs pauvres ». Même si le gouvernement fédéral a accru ses subventions de garde d'enfants sous le coup de cette nouvelle loi fédérale, il appartiendra aux gouvernements locaux de gérer la pénurie. Alors que ces derniers avaient pu mettre à profit les subsides fédéraux pour venir partiellement en aide aux travailleurs pauvres, cette politique est aujourd'hui remise en cause.

Certains Etats ont d'ores et déjà reformulé les règles d'accès à la garde d'enfants subventionnée : le Wisconsin a par exemple réduit le seuil de subventions accordées dans le cadre d'une famille de 3 enfants à 21 420$ de revenus par an (au lieu de 27 996$). Dans le New Jersey, 15 000 familles de travailleurs pauvres sont sur liste d'attente pour l'accès aux 30 000 places subventionnées des centres de l'Etat. En raison des coupes fédérales dans un des programmes sociaux destiné en partie à la garde d'enfants, cet Etat a dû arbitrer en faveur de certaines familles à bas revenus au détriment des familles de travailleurs pauvres (qui ont perdu 500 places subventionnées). Le gouverneur a d'ailleurs réduit le seuil d'accessibilité à la garde d'enfants subventionnée : une famille de trois enfants avec un revenu de 25 180$ ou moins serait éligible à la garde d'enfants subventionnée (contre 26 206$ jusqu'à maintenant), ce qui place les familles pauvres en liste d'attente par rapport à des familles bénéficiaires du *Welfare*. Une famille de tra-

1. *Cf.* Catherine Sauviat : « L'accueil ou la garde d'enfants : des marchés de services façonnés par les contextes nationaux (Suède, Etats-Unis, France) », *Document de travail de l'IRES*, n° 96.03.

vailleurs pauvres qui payait 110$ par semaine une garderie privée et dont le revenu jusqu'à présent lui permettait de recevoir une aide de l'Etat d'un montant de 70$ ne pourra plus y prétendre et passera probablement sur liste d'attente pour l'accès aux subventions.

Certains Etats tentent de répondre à cette nouvelle demande en créant une catégorie de centres de garde d'enfants qui n'auraient pas besoin de répondre aux critères minimums de qualité habituels, donc qui ne seraient pas contrôlés. A New York, la ville dépense 100 millions de $ pour subventionner la garde d'environ 65 000 enfants de familles bénéficiaires du *Welfare* et de travailleurs pauvres, dans 300 centres réglementés et chez quelques milliers de nourrices agréées et non agréées. La garde d'un enfant dans une crèche coûte entre 150 et 200$ la semaine, tandis que la garde informelle revient entre 40 à 50$ la semaine, soit quatre fois moins cher.

La ville, qui a toujours été considérée comme un « modèle » pour sa politique d'accès à la garde d'enfants subventionnée pour les familles à bas revenus, se trouve confrontée à un dilemme. Car de nombreux parents ayant accès aux subventions vont être poussés à utiliser encore plus le secteur informel de la garde d'enfants au détriment des crèches ou nourrices agréées. On estime qu'à New York, déjà plus de la moitié des subventions aux familles est destinée à financer le secteur informel. Alors qu'une étude récente a montré que seulement 9 % de la garde à domicile était de « bonne qualité ».

* *
*

La réforme du *Welfare* repose sur l'idée que les gouvernements locaux seront capables de résoudre les problèmes. Mais si les Etats et les villes échouent, les bénéficiaires du *Welfare* viendront grossir le rang des chômeurs à la prochaine récession. Les entreprises américaines, lorsqu'elles ont le choix, hésitent à embaucher des bénéficiaires de l'aide sociale dotés en général d'un faible niveau de qualification et sont réticentes à investir dans leur formation. Le problème de la transition d'une situation d'assistance à une situation d'emploi reste donc entier, devant des obstacles aussi dissuasifs que le coût de la garde d'enfants ou le problème de la couverture médicale en l'absence d'une réforme du système de santé.

Catherine SAUVIAT

Source :

New York Times, Washington Post, Business Week

Pays-Bas

Le printemps 1997 des conventions collectives : un nouvel arbitrage entre temps et salaire ?

Le succès du « modèle des polders » en matière économique et sociale, ces deux dernières années, a reposé en grande partie sur la continuité d'une politique de modération salariale finançant la poursuite de la réduction de la durée du travail, et sur la recherche d'une meilleure maîtrise des coûts de la protection sociale. En 1996, la croissance néerlandaise a atteint 3 %, le déficit public a baissé jusqu'à 2,1 % du PIB. La dette publique reste encore à 78,5 % mais diminue année après année. Les créations d'emploi ont été au nombre de 120 000 en 1996. Elles ne profitent pas exclusivement aux chômeurs, dont le nombre n'a baissé que de 40 000 [1]. Paradoxalement, ces succès poussent à la réapparition de divergences entre partenaires sociaux. Les salariés réclament après des années de stabilité salariale, leur part de la croissance retrouvée. Les organisations patronales, par la voix de Philips et de la fédération de la métallurgie, veulent l'arrêt de la politique de réduction collective de la durée du travail au nom de son coût et de la flexibilisation de l'emploi. Les accords signés en 1997 marquent ainsi une pause en matière de réduction de la durée du travail, mais aussi le retour de la question des salaires, dans le cadre de compromis d'un type nouveau entre temps et salaires.

Des négociations décentralisées et coordonnées

Les conventions collectives se négocient aux Pays-Bas à intervalles réguliers, tous les ans ou tous les deux ou trois ans selon les secteurs. Outre un texte principal, elles comportent également des textes annexes, ciblés sur des objets particuliers comme par exemple le fonctionnement d'un fonds de formation, ou un plan de développement de l'emploi. Le plus souvent négociés au niveau des branches professionnelles, les accords sont discutés par des négociateurs, permanents salariés des différents syndicats, dans le cadre d'une ligne définie en accord avec la politique conventionnelle de la centrale et des différents syndicats.

Depuis plusieurs années, les rapports entre les niveaux de négociation ont changé, dans le sens d'une plus grande décentralisation. Les partenaires sociaux au plus haut niveau continuent de se rencontrer deux fois par an à la Fondation du travail et d'y discuter avec le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi. Mais ces rencontres débouchent maintenant sur de grandes orientations et recommandations, et non plus

1. Enquête Beroepsbevolking, citée par *NRC* du 23 janvier 97.

sur des textes normatifs, prêts à être déclinés tels quels dans les négociations de branche. De même, les négociations de branches ménagent aujourd'hui plus d'espace pour des adaptations de leurs dispositions dans les entreprises, par le biais de discussions aux conseils d'entreprise notamment.

Malgré cette décentralisation croissante, les négociations continuent d'obéir à des tendances générales, liées à la fois de la concertation périodique menée entre les partenaires sociaux et le gouvernement à la Fondation du travail, et des stratégies que se fixent les organisations patronales et syndicales, conformément à leur analyse de la situation économique et sociale. En outre, la coexistence de conventions de branches et de conventions de très grosses entreprises, comme Philips ou Akzo, souvent leaders en matière de politique sociale dans leurs organisations patronales, conduit ces dernières à fonctionner comme des signaux, et à exercer un effet de levier sur des négociations ultérieures.

Après le coup d'arrêt mis par Philips et la fédération de la métallurgie à la politique conventionnelle de réduction de la durée du travail [1], tablant sur la frustration des salariés en matière de rémunération, les accords collectifs signés ce printemps 1997 manifestent une réorientation sur le terrain salarial et vers des dispositions se prêtant mieux à l'individualisation des choix.

Une pause dans la réduction collective du temps de travail

Les échecs de 1996 sur le terrain de la réduction de la durée du travail ont poussé les syndicats de la FNV, centrale socialiste, à adopter une attitude plus prudente sur ce sujet pour 1997. Dans sa note de décembre 1996 sur la politique conventionnelle de 1997 [2], la FNV écrit que la réduction de la durée du travail ne constitue plus un objectif central, vu les progrès déjà accomplis dans ce sens. Elle invite les négociateurs de branche à s'investir davantage sur le terrain des adaptations individuelles en matière de temps de travail et de temps partiel, à concrétiser les modalités de mise en œuvre des 36 heures là où elles ont été obtenues, et enfin à les négocier là où elles ne le sont pas encore. De son côté, la centrale chrétienne CNV déplore que la réduction de la durée du travail perde son caractère prioritaire dans les négociations.

Le bilan en matière de réduction de temps de travail est en effet estimé satisfaisant. Dans une étude publiée en novembre 1996, l'inspection du travail [3] établit que sur 101 conventions négociées en 1996 ou produisant effet en 1996, et couvrant 90 % du personnel sous l'empire des grandes conventions collectives [4], un peu plus du tiers avait négocié le passage aux 36 heures hebdomadaires, à mettre en place entre 1996 et 1998. Sur l'échantillon enquêté, la durée moyenne annuelle effective du travail a baissé de 1736 heures en 1995 à 1732,8 heures en 1996, et la durée moyenne hebdomadaire est passée de 38 h en 1995 à 37,9 h en 1996.

Les modalités de mise en œuvre de ces 36 heures sont diverses et coexistent souvent dans le texte conventionnel

- Quatre journées de 9 heures.
- Un jour libre toutes les deux semaines.
- Trente six heures réparties sur cinq ou six jours par semaine.
- Un horaire moyen hebdomadaire de 36 heures calculé sur l'année avec programmation de jours de congé supplémentaires (modalité traditionnelle de réduction de la durée du travail dite « journées ATV » ou « ADV » [5]).

Un bilan essentiellement positif est tiré dans le secteur bancaire qui avait adopté la réduction de la durée du travail en 1995 dans un accord trisannuel. D'après le ministère des Affaires sociales, la réduction du temps de travail dans ce secteur conduirait à des embauches à hauteur de 35 % des heures libérées. Pour le syndicat des services FNV, cette augmentation de l'emploi s'est réalisée surtout sous la forme de l'augmentation de l'intérim ou de l'allongement des temps partiels. En mars 1997, l'organisation patronale

1. *Cf.* « Pays-Bas : Philips mène l'offensive contre la réduction de la durée du travail » *Chronique Internationale*, 41, juillet 1996.
2. « Om er wijzer van te worden » *FNV*, décembre 1996.
3. « CAO afspraken 1996, tweede interimrapportage », *Arbeidsinspectie*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, novembre 1996.
4. Les grandes conventions collectives d'entreprises concernent les entreprises de plus de 2 000 salariés. Les grandes conventions collectives de branche s'appliquent à des branches ou secteurs de plus de 5 000 salariés.
5. ATV : Arbeidstijd verkorting, ADV : Arbeidsduur verkorting.

souligne avec satisfaction que 80 % du personnel bancaire travaille 36 heures par semaine, même si elle note quelques difficultés du côté du personnel d'encadrement. Néanmoins, l'absence totale d'augmentation de salaire depuis le 1er avril 1995 [1] est assez mal ressentie par les salariés, ce dont la FNV devra tenir compte en 1998. Elle a d'ores et déjà annoncé qu'elle présenterait une revendication de 3 % lors de l'ouverture des négociations en 1998.

Chez Akzo Nobel, la réduction de la durée du travail a constitué un sujet difficile lors des négociations de 1997, emblématique du nouvel arbitrage entre salaire et temps. Les négociations de 1995 avaient conduit à une politique d'expérimentation des 36 heures dans différents établissements. Une évaluation a été menée sur 124 des 152 établissements participant à l'expérimentation, hors les services travaillant en continu, déjà à 33 heures hebdomadaires. Il ressort de cette évaluation que la flexibilisation de l'organisation liée à la réduction des horaires a permis une meilleure adaptation aux clients et une meilleure utilisation des équipements. Côté emploi, 40 à 60 % en moyenne des heures libérées ont fait l'objet d'embauches compensatrices. Sur le plan pratique, l'encadrement s'est plaint de difficultés dans la mise au point des plannings d'horaires et dans la coordination entre services. Du côté des salariés, là encore, le gel des salaires et la plus grande variabilité des horaires de travail n'ont pas été toujours bien perçus.

La direction de Akzo a pris ses interlocuteurs de court en mars 1997, en annonçant unilatéralement qu'elle souhaitait renoncer à la mise en place des 36 heures et proposer une amélioration des salaires. Cette attitude a choqué les organisations syndicales. Elle a même provoqué une réaction de Wim Kok, Premier ministre, se disant exceptionnellement préoccupé de l'évolution des négociations chez Akzo, tant l'effet de tendance de certaines conventions est redouté. Après quelques semaines, un compromis a finalement été trouvé début avril, qui préserve l'essentiel des convictions des deux parties.

Le principe des 36 heures est sauf, mais il a perdu son caractère général au profit d'une approche individualisée. Il correspond à 8 jours de congés supplémentaires. Mais cette réduction du temps de travail n'est que facultative. Ceux qui resteront à 38 heures par semaine percevront une augmentation de salaire de 3,2 %, ceux qui choisiront de passer à 36 heures et qui accepteront que les jours de congés soient planifiés à la convenance de l'entreprise seront gratifiés de quatre jours de congés supplémentaires. Enfin, les personnels en continu, restés jusqu'ici en dehors du champ de ces négociations de durée du travail, se voient octroyés une augmentation de salaire de 3,5 %.

L'année 1997 constitue davantage une période de mise en place de la réduction du temps de travail antérieurement négociée, que d'offensives nouvelles sur ce terrain.

Vendre, acheter ou épargner son temps, nouvelles tendances de la négociation du temps de travail

Si jusqu'à présent, la renonciation à tout ou partie des augmentations de salaires a financé la réduction collective de la durée du travail dans certaines branches, la logique paraît s'inverser. Le temps libre devient une ressource individuelle pour le salarié, revendable à l'entreprise pour augmenter sa rémunération via l'indemnisation de jours de congé non pris, ou mobilisable pour un congé de longue durée, dans le cadre d'un dispositif d'épargne-temps. En outre, le temps libre, ou sa contrepartie en salaire, redonne dans certains cas une marge de financement pour les dispositifs de préretraite.

Cette évolution répond à une politique discutée depuis quelques mois au niveau central. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi se préoccupe de l'introduction de possibilités légales et conventionnelles de congés de longue durée, pour convenances personnelles, pour les salariés. Il a pressé les partenaires sociaux de s'entendre à la Fondation du travail sur la possibilité de négocier les conditions de telles suspensions des contrats de travail, que les différentes conventions ne règlent pas jusqu'ici. En février 1997, deux négociations parallèles dans des instances centrales de concertation ont débouché sur ce sujet.

A la Fondation du travail, les partenaires sociaux sont tombés d'accord pour admettre dans les différentes conventions le principe de congés de longue durée, de deux à six mois, à organiser convention par convention. Ils ont prévu la possibilité pour les salariés d'épargner des journées de congé au titre de la réduction du temps de travail ou des congés annuels. De son côté, le Conseil économique et social (SER) a émis un

1. Au 1er octobre 1997, les salariés du secteur bancaire devraient bénéficier d'une augmentation de 2 %.

avis favorable à l'épargne ou à l'indemnisation des jours de congé excédant un minimum obligatoire de 20 jours à prendre effectivement. Les organisations patronales étaient quant à elles favorables à une banalisation totale des jours de congé de toutes natures, pour permettre la constitution d'un nombre de jours correspondant à un congé de longue durée. Mais les organisations syndicales ne les ont pas suivies, craignant qu'une telle banalisation ne prélude à une réduction des congés pour raisons exceptionnelles.

Fin avril 1997, le ministre des Affaires sociales faisait suite à ces travaux en introduisant à la Deuxième chambre une proposition de loi visant à mettre en place une indemnité de remplacement du salaire – 960 florins mensuels [1] pendant six mois au maximum – au bénéfice des salariés s'engageant dans de tels congés de longue durée.

Quelques accords prévoient d'ores et déjà les possibilités d'utilisation par les salariés de leurs jours de congé.

- Augmentation des rémunérations. Chez les fonctionnaires de l'Etat, les négociations pour 1997 ont débouché sur une forte augmentation des salaires de 5,2 %, à laquelle s'ajoute la possibilité de faire indemniser 3 à 4 jours de congés auxquels les fonctionnaires renonceraient. Dans les grands magasins V&D, de nouvelles modalités de salaire à la performance sont proposées pour le personnel de maîtrise et d'encadrement, comprenant la renonciation à 5 jours de congés pour réduction de la durée du travail, et une augmentation pouvant s'étaler entre 2 % et 17 %, selon les résultats individuels du salarié. En revanche, pour le personnel d'exécution de vente, administratif ou de transport-entreposage, la réduction de la durée du travail est poursuivie, de 36 h à 35 h par semaine.
- Financement de la préretraite. Dans le secteur du bâtiment, après la grève de mars 1995, la renonciation à 7 jours de congés de réduction de durée du travail a permis de dégager des marges de financement permettant de sauver le régime de la préretraite. Dans la métallurgie, secteur clef dans le retournement de la politique de réduction générale du temps de travail, les négociations de 1997 ont débouché sur un dispositif facultatif d'épargne des jours de congés existants au titre de la réduction de la durée du travail pour permettre un départ en préretraite avec 90 % du salaire, mais à 61 ans au lieu de 59 ans comme auparavant. Dans le cas où une telle épargne ne serait pas constituée, le départ en préretraite s'effectuerait avec 72 % du dernier salaire.
- Augmentation individualisée du temps libre. Chez Shell, les partenaires sociaux ont à l'inverse prévu la possibilité pour les salariés d'ajouter aux trois jours de réduction de la durée du travail prévus par l'accord 97, trois jours supplémentaires, en renonçant à la rémunération correspondante, soit en « achetant » ces trois journées de congés. Leur durée moyenne hebdomadaire tomberait ainsi à moins de 37 heures.

Le retour des augmentations de salaires

Outre cette modification des termes de la négociation sur le temps de travail, les accords de 1997 témoignent d'une reprise des augmentations de salaires. Dans son document fixant la politique conventionnelle pour 1997, la FNV avait proposé une marge de négociation salariale entre 3,5 et 4,5 % pour les accords à venir. Dans l'esprit de ce document, cette marge devait servir à financer tant les augmentations salariales proprement dites que les autres améliorations prévues par la convention collective, ainsi que les dispositifs destinés à soutenir ou à développer l'emploi dans les branches concernées. Compte tenu de ces objectifs, elle limitait à 3 % au maximum le taux des augmentations strictement salariales.

Le bilan fait en avril 1997 par l'Inspection du travail [2] fait apparaître que les accords signés depuis le 1er janvier 1997 [3] prévoient en moyenne 2,9 % d'augmentation de salaire, contre 1 % pour ceux signés avant le 1er janvier 1997.

Quelques exemples illustreront cette tendance (source : NRC).

1. 1 florin correspond à environ 3,20 FF.
2. « Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1997 », *Arbeidsinspectie*, avril 1997, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
3. Ne sont pas compris de très gros accords encore à venir en avril 1997, au moment de la rédaction du dit rapport : commerces de gros de produits alimentaires, hôtels et restaurants, transports de marchandises.

Les augmentations salariales dans les conventions collectives

Champ d'application	Durée de la convention	Pourcentage d'augmentation de salaire
Fonction publique du Royaume (convention de branche)	2 ans	+ 5,2 % et deux fois une allocation de 0,5 % du salaire annuel brut
Bâtiment (convention de branche)	2 ans	+ 3 % et une allocation unique de 0,75 % du salaire annuel brut
Vroom et Dresman (convention d'entreprise)	3 ans	8 % en trois ans modalités de rémunérations à la performance pour le personnel de maîtrise et d'encadrement
Métallurgie PME (convention de branche)	2 ans	+ 2,75 % en 1997 + 2,25 % en 1998 2 allocations annuelles de 0,75 % du salaire annuel brut
Nettoyage (convention de branche)	2 ans	+ 2,50 % pour 1997
Hoogovens (convention d'entreprise)		+ 2,75 % pour 1997
Industries graphiques (convention de branche)	3 ans	+ 3 % pour 1997
Akzo-Nobel (convention d'entreprise)	révision du texte initial prévu pour durer jusqu'au 1/1/98	+ 3,2 % pour 1997 si 38h hebdomadaires + 3,5 % pour 1997 et personnel à 33 h bebdomadaires en équipes à feu continu

Début juin 1997, la question des salaires oppose très fortement l'ensemble des quatre organisations syndicales de la fonction publique municipale et l'Association des communes néerlandaises. Une grève et une manifestation nationale ont eu lieu le 4 juin 1997. Les positions sont très éloignées. Les syndicats réclament 4,5 % d'augmentation de salaire pour 1997, composée de 3 % d'augmentation du salaire et d'une augmentation de la prime annuelle de 1,5 %, tandis que les communes ne proposent que 4,25 % en deux ans, plus une augmentation de la même prime de 0,5 %, mais accordée à titre exceptionnel. Sachant que c'est dans le secteur public et subventionné que la modération salariale a été la plus sévère, il n'est pas étonnant que les confrontations les plus fermes s'y manifestent.

Par ailleurs, les politiques de distribution de stocks-options de certaines entreprises à leurs dirigeants ont alimenté le débat sur la modération salariale. L'embellie boursière de ces deux dernières années, et les facilités fiscales attachées à ces options ont conduit à une valorisation exceptionnelle du portefeuille ainsi mis à la disposition de ces dirigeants. Par la voix de son président J. Stekelenburg [1], la FNV s'est élèatiques, stigmatisant l'égoïsme de groupe qu'elles paraissaient représenter alors que les salariés ne cessaient d'être exhortés à la modération salariale. J. Stekelenburg a défendu au contraire l'idée d'un intéressement de l'ensemble des salariés aux résultats de l'entreprise. De son côté, J. Blankert, au nom de la centrale patronale NCW-VNO a défendu les politiques de stock-options au nom de la nécessité de retenir les dirigeants de haut niveau aux Pays-Bas, dans un contexte d'internationalisation croissante de l'économie. S'y est ajouté l'avis d'une commission d'experts [2], travaillant sur la réforme des structures des entreprises, qui a fait la recommandation que ces politiques soient incitatives à la possession sur longue durée de telles options sur les actions de l'entreprise, et non à la poursuite de profits financiers à court terme. Wim Kok est encore intervenu sur cette question en stigmatisant « les augmentations exhibitionnistes de salaires » que représentent les pratiques de distribution de stocks-options aux cadres dirigeants, et en plaidant pour une imposition de leurs profits.

En filigrane, s'opposent dans cette discussion les partisans d'une politique de maîtrise de l'éventail des revenus et de la solidarité entre les groupes sociaux,

1. Au 31 mai 1997, c'est Lodewijk de Waal qui succède à Johan Stekelenburg comme président de la centrale FNV ; Lodewijk de Waal était jusqu'ici responsable de la politique conventionnelle de la centrale.
2. Commission Peters, constituée auprès de la Deuxième chambre, travaillant sur la « corporate governance ».

et ceux d'une individualisation forte des situations, à l'anglo-saxonne. La moralisation du débat, bien conforme aux habitudes hollandaises, témoigne de l'attachement de Wim Kok comme de la FNV à encourager les salariés à soutenir la poursuite de la politique de modération salariale, élément clef de la compétitivité néerlandaise [1]. Récemment, au dernier congrès du syndicat FNV de l'industrie avant sa fusion avec les syndicats des services, des transports et de l'alimentation, Aad Melkert, ministre des Affaires sociales a néanmoins apaisé les choses, jugeant légitime l'évolution récente des négociations en matière de salaire.

* *
*

Le déplacement des enjeux entre temps et salaires n'est pas le seul thème de négociation pour la saison 1997 des conventions collectives. On peut penser que l'absence de priorité forte sur le thème de la réduction du temps de travail a facilité l'ouverture ou la poursuite d'un grand nombre de chantiers conventionnels diversifiés, de moindre retentissement médiatique, mais aussi d'importance dans la définition d'un statut salarial. Ainsi, la formation continue et le droit à la formation de chaque salarié sont définis dans la note de la FNV comme un axe important de la négociation, ainsi que l'extension des programmes de soutien à l'emploi. Ce faisant, la FNV tente de mettre l'accent sur une dimension qualitative et de moyen terme de la sécurité de l'emploi, à travers le renforcement des compétences et de l'employabilité individuelle de chacun, dans un contexte de moindre stabilité de l'emploi. Le champ du vieillissement des salariés et la protection de leurs retraites passe également sur le devant de la scène conventionnelle.

Marie WIERINK

Sources :

NRC Handelsblad

Sociale Nota, 1997, Ministerie van Sociale Zaken en Werkegelegenheid.

« Om er wijzer te worden », *FNV*, 1996.

« CAO-afspraken 1996 », « Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1997 », *Arbeidsinspectie*, MSZ, 1996 et 1997.

G. Duval, « 7 % de chômeurs, comment font-ils ? », *Alternatives Economiques*, déc. 1996.

1. *Cf.* Guillaume Duval, « 7 % de chômage, mais comment font-il, *Alternatives Economiques*, décembre 1996.

Royaume-Uni

Renouveau de l'apprentissage et débat sur la formation professionnelle

Le choix d'intituler le nouveau programme de formation des jeunes à des niveaux de qualification intermédiaires « *Modern Apprenticeship* » a bien entendu un sens précis. Il s'agit de réintroduire l'apprentissage dont la forme traditionnelle garantissant l'accès aux emplois qualifiés du système des métiers a connu un effondrement brutal dès la fin des années soixante-dix. En même temps, il importe d'en modifier sensiblement certaines caractéristiques dont on pouvait précisément penser qu'elles avaient contribué à l'obsolescence de l'ancien système de formation professionnelle. Les premières évaluations du programme montrent des signes encourageants du point de vue des taux de participation et de satisfaction des principaux intéressés (jeunes et entreprises). En même temps elles contribuent à raviver le débat sur la régulation de la formation professionnelle outre-Manche.

L'introduction d'un apprentissage moderne

Compte tenu des critiques multiples adressées au principal dispositif de formation alternée, le *Youth Training,* quant au contenu de la formation dispensée et au faible niveau de qualification atteint à l'issue du stage, la référence au terme même d'apprentissage est essentielle. Celle-ci vise à redonner confiance dans la qualité de la formation professionnelle, là où les programmes successifs introduits par les pouvoirs publics depuis le début des années quatre-vingt avaient acquis une piètre réputation.

L'ensemble des études portant sur les pénuries structurelles en qualifications du marché du travail soulignent de façon récurrente le déficit au niveau intermédiaire. C'est donc pour pallier ce déficit qu'a été mis en place, en 1993, le *Modern Apprenticeship,* destiné à former des ouvriers qualifiés et des techniciens. Il offre des formations de niveau III et plus, selon le système britannique d'attestation nationale des qualifications (*National Vocational Qualifications* ou NVQ) [1]. Les masses budgétaires engagées sont loin d'être négligeables (1,2 milliard de livres sterling sur l'année budgétaire 1994/1995) pour un nombre de participants allant de 1 900 en juin 1995, à 72 000 en janvier 1997. Bien qu'en plein essor, le *Modern Apprenticeship* reste tout de même numériquement très limité par rapport au YT dont le nombre de participants s'élève à 260 000 en janvier 1997.

A la suite de la publication du Livre blanc sur la compétitivité en mai 1994, le programme a été élargi avec la mise en place du *Advanced Modern Apprenticeship* destiné aux jeunes de 18-19 ans dotés d'un niveau de formation initiale plus élevé, accédant en fin d'apprentissage à des qualifications de niveau IV qui correspondent à des emplois de techniciens ou de cadres.

Bien qu'existe un cadre législatif général, le programme admet une grande souplesse d'adaptation selon les besoins sectoriels et locaux. C'est une structure comportant des professionnels de chaque branche (*Industry Training Organisation* ou ITO) qui pilote le dispositif du point de vue de la définition des contenus de formation, tandis que les conseils locaux de gestion de la formation (*Training Enterprise Councils* ou TECs) en assurent la gestion financière et administrative. Constitués en sociétés à responsabilité limitée, administrés aux deux tiers par des chefs des grandes entreprises locales, les TECs disposent d'un contrat avec le gouvernement pour administrer les programmes publics de formation professionnelle sur la base

1. Bien que la comparaison soit très délicate dans ce domaine, on peut rapprocher le niveau III des NVQs d'un baccalauréat technique ou professionnel.

d'un budget octroyé par le ministère de l'Education et de l'Emploi. L'un des objectifs étant de stimuler le marché local de la formation, les TECs sont eux-mêmes reliés par contrats à un ensemble d'organismes prestataires de formation dont les entreprises, en faible proportion, et les *Colleges of further education* ainsi que des organismes privés et des associations de formateurs, tous placés en situation de concurrence. Autrement dit, les TECs gèrent les fonds publics de la formation professionnelle en confiant celle-ci, sur une base contractuelle, à des organismes de différentes natures.

Quel renouveau ?

Contrairement à l'apprentissage traditionnel symbolisé par les cols bleus de l'industrie, le *Modern Apprenticeship* vise une large ouverture grâce à une implantation dans quinze secteurs incluant le tertiaire (notamment le commerce, les transports, et la garde d'enfants). Par ailleurs, il diffère de l'apprentissage traditionnel dans la mesure où il n'est pas évalué au temps passé en formation mais en niveau de qualification atteint, bien qu'une durée théorique soit fixée sous la forme d'une fourchette allant de 2 ans et demi à 3 ans. Dans l'apprentissage traditionnel, le savoir-faire transmis sur le tas au sein du collectif de travail ainsi que l'acquisition des règles du monde du travail primaient. Même si la fréquentation des cours à l'extérieur de l'entreprise était théoriquement rendue obligatoire par les accords de branches, celle-ci ne comptait guère dans les faits. Dans le *Modern Apprenticeship*, le contenu de la formation hors entreprise ainsi que son évaluation doivent être en principe ajustés au contenu du travail et de la formation sur le tas. L'ajustement repose sur la fonction cruciale du tuteur assurant le lien entre les deux volets de la formation. Enfin, l'ancien apprentissage constituait la voie d'entrée dans un métier, exercé en général pour la vie active entière. Les passerelles pour changer de métier étaient inexistantes. En principe, le *Modern Apprenticeship*, est conçu de façon à fournir au jeune une gamme de qualifications flexibles lui permettant d'exercer différents métiers au cours de sa vie active.

Du point de vue statutaire, un contrat de travail écrit est rendu obligatoire, exposant les droits et les obligations des deux parties et comportant un engagement mutuel de mener l'apprentissage à son terme. L'établissement d'un contrat de travail suppose un salaire alors que les jeunes « bénéficiaires » d'un YT ont un statut de stagiaire de la formation professionnelle et touchent une rémunération allant de 29,5 à 35 livres sterling [1] hebdomadaires selon l'âge.

Alors que le YT connaît une réelle désaffection de la part des jeunes qui choisissent de plus en plus de prolonger leurs études au-delà de 16 ans [2], le *Modern Apprenticeship* remporte un réel succès numérique. Ce succès marque peut-être une inflexion du comportement des entreprises vis-à-vis de la formation dans la mesure où un engagement financier de leur part est attendu, à l'inverse du programme YT qui est entièrement pris en charge financièrement par l'Etat via les TECs.

Les premiers travaux d'évaluation s'appuient essentiellement sur des enquêtes auprès des employeurs et des apprentis. Ils témoignent d'un taux de satisfaction très élevé chez les employeurs et les jeunes interrogés (Everettt et *alii* 1996). Mais ils soulignent une sous-représentation des femmes et des minorités ethniques.

L'évaluation par secteur montre que le programme s'est mieux implanté dans les secteurs ayant déjà une tradition d'apprentissage, et disposant d'un organisme de branche (ITO) actif et bien sûr d'un engagement important des entreprises (Everett and Leman, 1995). On trouve ainsi 28,1 % des apprentis dans la construction mécanique, 10,2 % dans le bâtiment. Mais le risque induit est celui d'une inertie, dans ces mêmes secteurs, des anciennes normes issues de l'apprentissage traditionnel. Ainsi, dans le secteur de la construction mécanique où l'apprentissage était fortement implanté, la mise en place du programme s'est faite rapidement, avec un engagement important des employeurs (il y a même eu plus de places disponibles que de places prévues par le programme pilote). Mais en même temps, la référence aux anciennes normes était si forte qu'il s'est avéré plus difficile de faire admettre au personnel d'encadrement de ce secteur, de nouvelles règles plus flexibles telles que le réajustement de la formation en cours de programme ou la nécessité d'insérer dans le cursus l'enseignement d'une langue étrangère. Dans les secteurs sans

1. Une livre sterling équivaut à 9,50 FF.
2. Alors qu'en 1989-90, 55 % des jeunes Britanniques de 16 ans sont dans le système scolaire. Ce chiffre s'élève à 71 % en 1995-96.

tradition d'apprentissage, le démarrage a été plus lent, mais gagne néanmoins du terrain comme en témoigne la féminisation croissante du programme (42 % en septembre 1996 contre 28 % en décembre 1995).

Il existe également un risque certain que le *Modern Apprenticeship* revête un caractère élitiste tout comme l'ancien apprentissage d'ailleurs, réservé à l'aristocratie ouvrière. La stratégie de gestion du dispositif par les TECs s'appuie sur la différence qualitative entre le YT destiné à la masse des jeunes sortis précocement du système scolaire avec un faible niveau de formation initiale et le MA réservé aux jeunes du même âge mais dotés d'un niveau de formation supérieur et d'une plus grande motivation. Il est également montré que les réseaux de connaissance, notamment par l'intermédiaire des familles, peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'attribution d'une place d'apprenti. Dans ce cas le MA jouerait clairement un rôle de filtrage des jeunes les plus « employables », ce qui garantirait de fait la réussite de l'apprentissage. De l'autre côté, des stages de faible qualité seraient réservés aux stagiaires du YT.

Le financement public des TECs est subordonné à des obligations de résultats (*Output related funding*). Or, ces résultats (notamment la proportion de stagiaires ayant obtenu le niveau de formation visé par le stage) sont d'autant plus facilement atteints que les candidats sont canalisés vers les programmes qu'ils sont le mieux à même de réussir. On comprend ainsi comment certaines logiques de sélection et de stigmatisation des jeunes peuvent s'auto-entretenir, les candidats de moins bon niveau des YT étant massivement encouragés à suivre des formations de peu de contenu, les meilleures formations étant réservées aux meilleurs candidats du YT ou du MA.

Concernant le MA, il est bien entendu difficile d'étayer ces hypothèses par une évaluation plus poussée, compte tenu du caractère très récent du programme. Le débat est cependant ouvert autour des effets de sa mise en œuvre et contrairement au YT dont le dispositif d'évaluation est resté très pauvre, le MA appelle un type nouveau d 'évaluation. Les questions clés concernent en premier lieu la nature et le degré d'engagement des entreprises. La mobilisation sur les qualifications intermédiaires correspond-elle bien à un besoin en emploi des entreprises ? La dynamique du programme est-elle fondée sur ce besoin ou sur une série d'incitations institutionnelles (notamment financières) à caractère très hétérogène selon les TECs ? Comment cette mobilisation s'inscrit-elle dans la stratégie plus large de gestion des ressources humaines de l'entreprise ? S'agit-il d'un moyen de sélectionner les jeunes avant de les recruter, en jouant sur un taux de salaire relativement bas ou s'agit-il pour l'entreprise de s'assurer une réputation de bonne formatrice pour attirer comme un effet de signal une main-d'œuvre jeune potentiellement de bonne qualité ? Il semble tout à fait intéressant que le programme MA fasse surgir ce type d'interrogations dont la proximité est évidente avec celles qui concernent en France un dispositif comme le contrat de qualification par exemple.

Quel cadre institutionnel pour la formation professionnelle ?

Simultanément, l'expérience du MA relance le débat sur la régulation de la formation professionnelle et son cadre institutionnel, notamment celui des TECs. L'hétérogénéité, d'un TEC à l'autre, dans le degré de mobilisation autour du programme et dans les modalités de son financement et de son pilotage, la difficulté à collecter une information fiable sur les niveaux et les spécialités de formation préparée ainsi que sur les masses financières engagées par les entreprises, constituent autant de problèmes qui reposent la question d'une régulation alternative de la formation professionnelle.

Par ailleurs, le rétrécissement des budgets annuels consacrés aux programmes de formation dans le cadre du resserrement général des dépenses publiques, a paradoxalement coïncidé avec une forte accumulation de réserves dans les TECs (environ 250 millions de livres pour l'année 1995-96). Celles-ci auraient été permises précisément par des choix visant à orienter les stagiaires vers les formations les moins coûteuses, c'est-à-dire pour lesquelles les résultats imposés aux TECs peuvent être atteints le plus facilement possible. Or ces réserves sont loin d'être systématiquement réinjectées dans la formation.

Des suggestions ont été faites par des chercheurs appartenant au *Labour Party* (Finn et Emmerich, 1996) sans être, en fin de compte, retenues par le *New Labour*. Ces propositions visaient la mise en place de nouvelles instances de partenariat, les *Regional and Local Education Training Boards,* destinées à construire des systèmes d'éducation et de formation plus cohérents composés de représentants des autorités locales, des entreprises privées, des établissements de formation (*colleges of further education*), des services de l'emploi, ainsi que des syndicats et du secteur associatif. Les RETBs devaient avoir sous leur responsabilité quatre tâches

- analyser les besoins régionaux en éducation et formation ;
- définir les programmes et les stratégies éducatives ;
- établir des priorités sectorielles ;
- conduire l'évaluation dans ce champ.

Au niveau local, les TECs devaient donc être remplacés par des antennes locales (LETBs) de ces nouvelles structures. Les enjeux se situaient autour de la composition des conseils d'administration de ces structures. La proposition au sein du *Labour* a été faite, comme première étape, d'ouvrir les TECs à hauteur de la moitié de leur conseil d'administration à des représentants des autorités locales et des représentants des organisations syndicales. Les auteurs de cette proposition s'appuyaient sur l'échec du volontarisme en matière d'engagement financier des entreprises dans la formation [1], et la mise en place, pour pallier les carences des TECs, d'un réseau de 120 ITO (*Industrial Training Organisations*) remplissant la fonction qu'ont exercée jusqu'au milieu des années quatre-vingt, les ITBs, sans en avoir les moyens financiers. Ces organismes constitués sur une base de volontarisme sont regroupés dans une instance nationale (*National Training Organisation*, NTO).

La question posée ici est de savoir de quels outils il convient de se doter pour faire en sorte que l'investissement dans la formation ne demeure pas une question de bonne volonté ou de citoyenneté mais s'inscrive dans une dynamique plus large de mobilisation des acteurs concernés. L'éventualité d'une taxe obligatoire prélevée sur les entreprises, telle qu'elle existait sous les ITBs, est remise à l'ordre du jour. Elle pourrait également permettre une redistribution intersectorielle en fonction des priorité définies. La proposition alternative est celle d'une cotisation obligatoire pour toutes les entreprises membres d'un TEC, équivalente à 2,5 % de la masse salariale. Ces contributions pourraient alimenter une « banque des compétences », à laquelle les employeurs auraient accès sur la base de plans négociés dans l'entreprise, avec l'accord du TEC et du NTO. Le prélèvement d'une taxe ou symétriquement la subvention pourraient, comme cela était le cas sous les ITBs, jouer un rôle d'incitation au développement de l'investissement dans la formation et limiteraient les pratiques de braconnage entre entreprises.

Le *New Labour* a finalement choisi de rejeter ces propositions et de conserver les TECs tels qu'ils existent, en faisant même la clé de voûte de la réforme du *Welfare*. La critique adressée aux TECs se réduit à trois propositions (Labour Party, 1996) :

- l'instauration de normes permettant une utilisation effective élargie des réserves des TECs ;
- la publication systématique des masses financières consacrées à la formation par les entreprises ;
- l'engagement de réduire les coûts de gestion administrative des TECs.

Concrètement, l'unique proposition en la matière du gouvernement Blair vise à instaurer une taxe prélevée sur les profits des entreprises fraîchement privatisées (5 milliards de livres sterling) afin de financer un programme spécial de formation, dont le contenu reste pour le moment mal défini. Ce programme permettrait le retour au travail de 250 000 jeunes chômeurs. Le débat parlementaire de la rentrée prochaine pourrait pourtant faire resurgir certaines questions difficiles à esquiver.

Florence LEFRESNE

Bibliographie

Everett, M. and S. Leman (1995), « Modern Apprenticeships: the experience so far », *Employment Gazette*, June, pp. 263-267.

Everett, M. Leman, S., Unwin L and Wellington J. (1996), « Modern Apprenticeships: Further Lessons from the Prototypes » *Labour Market Trends*, March.

Huddleston, P. (1997), *Something Old, Something New: Employers and Apprentices' Perspectives of Modern Apprenticeships*, Working paper, Centre for Education and Industry University of Warwick.

IFF Research Ltd, 1996, *Employment Provided Training in the UK 1993*, July.

Labour Party, 1996 , *Labour's plans for a skill revolution: learn as you earn*, London Party.

Maguire, M. (1997), *Modern Apprenticeship and Employers*, Institute for Employment Research, Working paper for the ESCR Seminar on Apprenticeship, 9th May, Nene Northampton.

1. Une enquête effectuée sur les investissements réalisés par les entreprises dans la formation professionnelle montre que ces derniers ont décliné, passant de 14,4 milliards de livres sterling en 1987 à 10,6 milliards en 1993 (IFF Research Ltd, 1996).

Italie

Vers l'unité syndicale ?

Une déclaration du comité directeur de la CGIL des 6 et 7 mai 1997 et le congrès de la CISL, qui s'est tenu des 21 au 24 mai, ont à nouveau posé la question de l'unité organique des trois principales organisations syndicales italiennes.

Une période de l'histoire syndicale italienne commencée à la fin des années 40, au moment de la mise en œuvre du plan Marshall, est-elle sur le point de s'achever ? La division syndicale trouve son origine dans la guerre froide. En 1950, avec l'appui de l'AFL et du CIO, la CISL a été créée à l'initiative de la Démocratie chrétienne et l'UIL a été fondée par des responsables sociaux démocrates et républicains, sur la base d'options idéologiques fortement marquées et avec la volonté de constituer des syndicats « libres », jouissant d'une « autonomie par rapport aux partis » [1], en fait par rapport au parti communiste.

Depuis les années soixante, dans les entreprises, mais également au sommet, les pratiques unitaires se sont progressivement développées. L'unité d'action est aujourd'hui une des caractéristiques majeures de la vie syndicale italienne. Chacun des accords importants de ces dernières années (sur les retraites, sur la politique des revenus, sur l'emploi) a été signé par les trois confédérations ouvrières et n'a donné lieu à aucun accord séparé. Les trois syndicats se présentent toujours unis face à l'interlocuteur patronal ou gouvernemental.

Des tentatives d'aboutir à des formes d'unité plus achevées avaient même vu le jour il y a plus de 25 ans. Au début des années 70, secouées par l'« automne chaud », et désireuses de donner un prolongement national aux pratiques unitaires des « conseils de délégués », les trois organisations avaient déjà entamé un processus de fusion. Une « Fédération » des trois confédérations avait été mise en place et devait préfigurer le futur syndicat unitaire, au moment où des fédérations de branche unitaires se mettaient en place (notamment dans la métallurgie et dans la chimie). Mais celle-ci était essentiellement un lieu de coordination, où chacune des organisations maintenait ses propres structures, et n'a pas résisté à la crise qui a éclaté en 1984, au moment des discussions sur la remise en cause de l'échelle mobile des salaires [2].

Depuis plus de trois ans, à la suite de l'accord de politique des revenus de juillet 1993, le débat est à nouveau lancé, notamment par la CISL. C'est, si l'on en croit la déclaration de la CGIL, « l'objectif prioritaire de la période politique actuelle ». L'unité organique a-t-elle aujourd'hui, plus qu'hier, des chances de s'imposer ?

De nombreux éléments militent en ce sens. Le premier d'entre eux est que la discussion actuelle sur l'unité n'est pas une totale nouveauté. En décidant, au début des années 90, de créer une nouvelle forme de représentation élue dans les entreprises, la RSU (représentation syndicale unitaire), les trois confédérations se situaient déjà dans une recherche unitaire. Dans les entreprises où ces RSU se sont mises en place, si des différences continuent d'exister entre les militants des diverses organisations, l'unité l'emporte, dans la plupart des cas. Les débats actuels ne sont pas uniquement des débats entre les appareils nationaux.

Au plan national, il semble y avoir une volonté partagée, au moins de la part de la CGIL et de la CISL, d'aboutir, dans des délais relativement brefs (d'ici trois ans) à la mise en place du nouveau syndicat. Ce qui n'ira pas sans débats, notamment sur les objectifs de la nouvelle confédération et ses modalités d'organisation.

1. Georges Couffignal, *Les syndicats italiens et la politique*, Presses universitaires de Grenoble, 1978, p 48-56.
2. Voir Adelheid Hege et Catherine Sauviat, chapitre consacré à l'Italie, in *Syndicalismes*, Éditions Dunod, 1992, p 252-289.

L'unité comme réponse aux transformations en cours

Pour les deux organisations qui se sont prononcées à ce jour en faveur de ce processus (l'UIL souhaite encore pour sa part que les objectifs et le programme de la future organisation soient mieux précisés), la division syndicale n'a plus de sens. L'unité d'action n'est plus suffisante pour répondre aux nouvelles conditions des salariés et aux divers enjeux politiques et institutionnels auxquels sont affrontés les syndicats. Une période de l'histoire italienne touche à son terme et doit donner naissance à un nouveau sujet syndical.

Certes, dans cette période où commencent de fait les discussions entre les principaux protagonistes, chacun fournit sa propre analyse des changements en cours et des mutations en œuvre aux plans national et international, qui justifient la recherche d'unité.

Dans son rapport au congrès de la CISL, Sergio d'Antoni, secrétaire général, a ainsi mis l'accent sur la pertinence des analyses de son organisation :

« Les temps ont changé, y compris grâce à nous. Le mur du communisme s'est écroulé, le paradis sur terre n'est plus à l'horizon, la démocratie a eu raison de ceux qui en refusaient les raisons et les valeurs. Pour la grande majorité des travailleurs, le syndicat doit inscrire ses revendications et ses stratégies dans le cadre de la démocratie, pour la renforcer et non pour la mettre en cause. L'autonomie du syndicat est considérée par les adhérents et par tous les travailleurs comme l'un des acquis les plus sérieux et sacrés, contre toute interférence de l'État, toute pression des pouvoirs forts et toute tendance hégémonique des partis. L'histoire a été un juge sévère et impartial. »

La CGIL insiste plus quant à elle sur les transformations en œuvre actuellement. Elle en voit essentiellement trois

- La réforme institutionnelle en discussion au Parlement [1]. Son objectif est de doter l'Italie d'un système bipolaire, avec des majorités stables et capables de dégager des gouvernements disposant de la durée (ce qui est loin d'avoir été le cas depuis la Libération, avec en moyenne une crise gouvernementale par an). Pour la CGIL, cette modification du champ institutionnel peut faire courir des risques, en termes d'autonomie, au mouvement syndical : « L'unité et la démocratie sont et seront toujours les meilleurs garants de l'autonomie, et peuvent seules éviter le risque de syndicats confédéraux entraînés dans des logiques d'alliance, tour à tour proches du gouvernement ou dans l'opposition. » Sergio Cofferati, secrétaire général, ajoute : « Nous devons faire vite en raison de l'accélération des événements, et d'abord de la réforme institutionnelle. La redéfinition des bases et des critères de représentativité politique ne pourra pas ne pas avoir de conséquences sur le syndicat. Nous ne pouvons rester en dehors de ce débat. »
- La question de la représentation. Trois questions principales sont soulevées par la CGIL. Tout d'abord, les nouvelles formes de représentation issues de l'accord de juillet 1993, les Représentations Syndicales Unitaires (RSU), n'ont pas décollé de manière significative, de nombreux secteurs (banque, agriculture, poste, enseignement) n'ayant aucune forme de représentation élue. Une deuxième interrogation concerne le monopole confédéral de la représentation mis en cause par le référendum du 11 juin 1995 [2]. La constitution italienne et le Statut des travailleurs [3] réservaient auparavant le droit d'implanter une représentation syndicale dans un établissement (et de disposer des crédits d'heures correspondants) à deux catégories de syndicats : à ceux considérés comme « majoritairement représentatifs » sur le plan national (c'est-à-dire affiliés à la CGIL, à la CISL et à l'UIL) et aux syndicats signataires de conventions de branche nationales ou régionales s'appliquant à ces établissement. Le référendum a abrogé partiellement ces dispositions en prévoyant d'accorder la représentativité à toute

1. Cette réforme est préparée par une commission mixte (Chambre des députés et Sénat) et voit s'affronter diverses hypothèses : élection du président de la République au suffrage universel ; élection du premier ministre par les citoyens ; instauration d'un scrutin majoritaire ; etc.
2. Voir, « Italie : Défaite du syndicalisme confédéral aux référendums du 11 juin », *Chronique Internationale*, 35, juillet 1995.
3. Ce Statut, adopté en 1970, a été la première intervention décisive du législateur sur le terrain des droits syndicaux des salariés. Les droits du citoyen, en tant que travailleur sont reconnus sur le lieu de travail. La principale traduction en est le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer et d'avoir une activité syndicale dans l'entreprise. Le Statut définit les conditions fondamentales de représentativité et celles qui permettent aux organisations syndicales présentes dans l'entreprise de convoquer des assemblées, de procéder à des référendums sur des sujets de nature syndicale ; il comporte également un chapitre sur les heures de délégation, sur les locaux et les lieux de réunion, etc. Il apporte enfin des garanties d'exercice du droit syndical en prévoyant des sanctions contre les délits d'entrave.

organisation syndicale ayant signé un contrat collectif, quel que soit sont niveau, y compris le niveau de l'entreprise. Pour la CGIL, une intervention législative est nécessaire pour combler le vide juridique laissé par cette abrogation. Troisièmement enfin, la confédération tire le bilan de l'éclosion des petits syndicats « corporatistes ». Dans une interview à *la Repubblica* du 10 mai 1997, le secrétaire général de la CGIL estime que « le degré d'unité d'action atteint par les trois organisations se fonde sur une anomalie positive qui nous rapproche et nous lie : la dimension confédérale (*la confederalità*), c'est-à-dire la capacité de représenter les intérêts généraux. Or la société change ; il y a un éclatement excessif de la représentation, si l'on en juge par le nombre de petits syndicats qui se développent [1]. Le risque d'éclatement corporatiste peut rendre les conflits explosifs. Je suis convaincu que la dimension confédérale ne tiendra plus longtemps si nous ne recherchons pas un niveau plus élevé, une cohésion définitive et solide. » Ce risque est d'autant plus fort que la décision a été prise par les pouvoirs publics d'étendre le « Statut des travailleurs » à la fonction publique et donc de le voir s'appliquer à une multitude de petits syndicats.

– La construction européenne impose, selon la CGIL « de construire un syndicat confédéral unitaire capable de s'affronter aux processus de globalisation et de mondialisation et de donner une impulsion formidable à la construction d'un sujet syndical européen à la hauteur des nouveaux défis. »

Une Constituante pour préparer l'unité

La CISL et la CGIL s'accordent pour mettre en place, dans des délais très brefs, une « Constituante » dont l'objectif sera de préparer l'ensemble des modalités de fonctionnement de la future organisation. Pour Sergio d'Antoni, cette Constituante doit voir le jour dès l'an prochain. Les deux organisations s'accordent sur une date de baptême : l'an 2 000. Cependant, les voies préconisées sont différentes.

La CGIL est favorable à une intervention du législateur...

Pour la CGIL, comme le soulignait le texte adopté par le congrès de juillet 1996, le futur « syndicat unitaire où coexistent des expériences, des cultures du monde du travail et du syndicalisme italien, doit avoir pour caractéristiques son caractère volontaire, pluraliste et démocratique. Le congrès de la CGIL confirme la nécessité d'une loi qui règle de manière certaine les problèmes de la représentativité et de la validité *erga omnes* [2] des conventions collectives ».

Elle reprend cette idée d'une intervention législative dans sa déclaration des 6 et 7 mai 1997 : « Parmi les travailleurs, dans l'opinion publique, au Parlement, la nécessité d'une loi a mûri qui assure à tous les travailleurs le droit d'élire démocratiquement leurs représentants et de valider les actes contractuels et les accords syndicaux qui concernent leur travail et leur existence. Le syndicat confédéral unitaire devra conquérir sur le terrain son propre droit à représenter les salariés, en se confrontant démocratiquement avec les tendances les plus diverses qui visent la division du corps social et le corporatisme des intérêts. La représentativité sera mesurée par les suffrages recueillis auprès des salariés et par le nombre des adhérents, certifié dans la plus grande transparence » [3].

Pour la CGIL, certains autres domaines doivent faire l'objet de délibérations législatives. Trois articles de la Constitution n'existent aujourd'hui que sur le papier (l'article 39 sur la représentativité dont il vient d'être question, l'article 40 et l'article 46). L'article 40 concerne l'exercice du droit de grève dans les services publics. L'article 46 enfin est censé réguler la participation économique des salariés.

La CGIL souhaite donc résoudre, par la loi, un certain nombre de questions ouvertes qui peuvent donner lieu à contestation de la part des petits syndicats (que ceux-ci soient inspirés par l'extrême gauche

1. Notamment dans la fonction publique : l'ARAN *(Agenzia per la rappresentenza negoziale delle pubbliche amministrazioni)*, l'agence qui est chargée pour le compte de l'État de conduire les négociations salariales – depuis la « privatisation des rapports de travail » des fonctionnaires – ne compte pas moins de 81 interlocuteurs différents, tous ministères confondus.
2. *Erga omnes* : qui s'applique à tous. En Italie, les procédures contractuelles prennent le pas sur la loi. Dans ces conditions, les accords signés par les syndicats et le patronat de telle ou telle branche considérée s'appliquent à tous les salariés de cette branche. La validité erga omnes peut ainsi se traduire par « le caractère non contestable et non opposable des accords ».
3. La CGIL souhaite la mise en place d'une autorité indépendante qui permette d'établir le nombre réel des adhérents. Il faut noter que, comme dans la plupart des autres pays, ce nombre est fourni par les organisations elles-mêmes, ce qui le rend souvent sujet à caution.

ou qu'ils soient d'inspiration corporatiste ou catégorielle) en même temps qu'elle engage le processus de création d'une organisation unitaire. Une manière d' « apurer le passé » avant de faire surgir une organisation dont les effectifs affichés pourraient atteindre 10 millions d'adhérents [1].

... alors que la CISL y est réticente

La CISL, fortement marquée par la culture contractuelle, est loin de partager l'orientation législative de la CGIL. Dans son discours au congrès de son organisation, Sergio d'Antoni propose une autre voie :

« La Constituante pour l'unité doit se mettre en place tout de suite : elle aura la tâche de définir d'ici l'an prochain le statut du nouveau syndicat. Celui-ci devra comporter des clauses sur des questions essentielles : l'autonomie, les critères et les modalités de représentativité interne, les procédures d'élaboration et d'approbation des plates-formes revendicatives, les règles de vote sur les accords contractuels et sur les initiatives de mobilisation, les modalités de consultation et d'implication des travailleurs non adhérents.

« C'est le nouveau syndicat qui devra décider seul de ce qu'il veut être, de l'espace politique et contractuel qu'il revendique, du type de liens qu'il entend tisser avec ses adhérents. Une fois le statut élaboré, le nouveau syndicat unitaire ouvrira les discussions avec les forces politiques et parlementaires en vue d'une loi qui fixe des paramètres objectifs pour mesurer la représentativité. »

« Le chemin que nous préconisons fait la clarté sur le point central: ne pas confier à la loi le soin de décider ce que nous sommes et ce que nous voulons. Il nous permet d'aborder les questions normatives mais après avoir résolu les difficultés qui nous divisent encore sur la nature du syndicat confédéral unitaire et son organisation. Seuls ceux qui construisent ce syndicat doivent le définir. Personne d'autre. »

* *
*

Lors du congrès de la CISL, auquel sont intervenus les secrétaires généraux de la CGIL et de l'UIL, les deux options ont été discutées et n'ont pas donné lieu à de fortes polémiques. Tant les dirigeants de la CGIL que ceux de la CISL savent qu'ils doivent chacun trouver les voies d'un compromis entre deux cultures différentes du mouvement syndical italien. Un aspect fondamental les pousse aujourd'hui à le faire : l'éclosion de nombreuses organisations qui mettent en péril l'idée même et la pratique d'un syndicalisme défenseur de l'intérêt général.

Le troisième interlocuteur, Pietro Larizza, secrétaire général de l'UIL s'est peu exprimé sur les propositions unitaires de la CGIL et de la CISL. Il a simplement indiqué avoir pris « bonne note » «du document sérieux et important » de la CGIL et de l'intervention de Sergio d'Antoni. Tout en ne manifestant pas d'opposition à la construction d'une confédération unitaire, il s'est à nouveau posé la question des orientations de la future organisation. Puis il a lancé une phrase sibylline : « l'avenir du syndicalisme confédéral est lié aux chiffres impairs : ou 3 ou 1. Il n'y a pas de milieu. »

Nul ne peut parier aujourd'hui sur la réussite du processus unitaire. De nombreuses inconnues subsistent, des obstacles importants, liés à la culture ou au patriotisme d'organisation, restent à franchir. On ne peut évacuer d'un trait des décennies de division. Cependant, la force avec laquelle les principaux responsables confédéraux ont affirmé leur désir d'unité doit être considérée comme un pas supplémentaire dans cette direction. Dossier à suivre, donc.

Alexandre BILOUS

Sources :

La Repubblica, Conquiste del Lavoro, Nuova Rassegna Sindacale.

1. 5,2 millions d'adhérents pour la CGIL ; 3,4 millions pour la CISL ; 1,8 million pour l'UIL (sources syndicales).