

IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 34 - Mai 1995

- 3 **Etats-Unis.** Après l'échec de la réforme fédérale de l'assurance médicale
- 8 **Allemagne.** Débats sur la troisième étape de la réforme de l'assurance-maladie
- 10 **Pays-Bas.** Négociations 1995 : les difficultés de la sortie de crise
- 5 **Belgique.** Négociation sociale et rééquilibrage politique
- 21 **Italie.** La question de la représentation syndicale réémerge
- 25 **Mexique.** L'éclatement du «pacte» social
- 29 **Egypte.** Syndicalisme, corporatisme et islamisme en Egypte

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

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

Directeur de la publication Claude ALQUIER – **Directeur de l’IRES** Jacques FREYSSINET – **Responsable de la Chronique Internationale** Adelheid HEGE – **Comité de rédaction** Lucy apROBERTS (États-Unis), Maurice BRAUD (Europe sociale), Christian DUFOR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), Michel HUSSON (Mexique), Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence LIZÉ (États-Unis), Véronique PEYRACHE (États-Unis), Udo REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine SAUVIAT (Italie), Catherine VINCENT (Espagne) – **Collaborateurs extérieurs** Antoine BEVORT (Pays-Bas), Marie-Agnès CROSNIER (Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie) – **Documentation** Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL – **Secrétariat technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1995

Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine

Dépot légal : mai 1995 – N° ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 60 F

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustrations, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} 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

Après l'échec de la réforme fédérale de l'assurance médicale

Le projet de réforme du système national d'assurance médicale aux Etats-Unis a échoué en septembre dernier. Le président Clinton n'a pas réussi à mettre en place le changement clef de sa campagne de 1993, et, vue la majorité républicaine actuelle au Congrès, il y a peu de chances que ce soit de nouveau débattu avant le prochain mandat présidentiel qui commence en 1998. Au moment de son entrée en fonction, en janvier 1994, Bill Clinton a promis une proposition de réforme de l'assurance médicale dans les cent jours. Le texte de la proposition, longue de 1 300 pages et, selon certains analystes politiques, trop détaillé, n'est arrivée qu'à l'automne. Un an plus tard, délai qui a laissé aux compagnies d'assurance le temps de réaliser une campagne de dénigrement très efficace dans les médias, après maints débats et contre-propositions, le Congrès a refusé de voter une réforme. En attendant qu'elle soit débattue de nouveau au niveau national, les Etats prennent des initiatives, souvent avec le soutien du mouvement syndical.

Une longue histoire de tentatives

Déjà durant les deux premières décennies de ce siècle, le mouvement des *progressives* (1) militait pour la création d'une assurance nationale. Ces réformateurs s'inspiraient des assurances sociales européennes, surtout allemandes.

Lors de la création des premières assurances sociales américaines en 1935 – le régime de retraite nationale de base et le système d'indemnisation des chômeurs – le président Franklin D. Roosevelt et ses conseillers n'ont pas jugé opportun de proposer en même temps une assurance médicale, par crainte de nuire aux chances de réussite des autres dispositifs. Cependant, ils n'ont pas perdu de vue l'objectif de créer une assurance médicale publique. Roosevelt dé-

clara que le régime de retraite de base devait constituer la pierre angulaire d'un dispositif destiné à devenir plus important et plus étendu. Dès 1935, il a chargé l'administration de la nouvelle Sécurité sociale d'étudier des formes d'assurance sociale autres que la retraite et de faire des recommandations dans ce domaine. Il songeait notamment à un futur dispositif d'assurance médicale.

La première proposition de loi sur la question a été faite en 1939 par le Sénateur Wagner, un démocrate, qui recommandait la mise en place de dispositifs d'assurance médicale publique gérés par chaque Etat, et co-financés par les Etats et l'Etat fédéral. Devant une opposition considérable, cette proposition n'est pas arrivée jusqu'au vote.

Dans les années 40, la tentative suivante, la proposition de loi Wagner-Murray-Dingell (d'après les noms des trois élus démocrates qui l'ont présentée), a marqué un changement de tactique. Il s'agissait d'un dispositif unique et national d'assurance médicale. Un des facteurs du changement de stratégie était la réussite et la popularité du régime de retraite de base, le premier dispositif de protection sociale fédérale et le seul dans les années 40 (2). Le texte Wagner-Murray-Dingell a été présenté au Congrès en 1943, 1945, et 1947, sous des formes un peu différentes à chaque fois.

Le système proposé devait couvrir pratiquement tous les frais médicaux sauf les médicaments. L'administration devait être confiée à chaque Etat, qui négocierait les prix des soins avec les hôpitaux et les médecins. Les médecins choisiraient entre une tarification à l'acte, un paiement par patient ou un salaire. Le système devait être financé sur une base nationale, par des cotisations prélevées sur les salaires, comme le système de retraite de base. Malgré des dis-

(1) Il s'agit d'un courant politique qui s'est étendu de 1890 à environ 1917, marqué par des réactions contre le pouvoir des très grandes entreprises et une demande d'intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale (Frayssé 1995, p.45).

(2) Depuis ses débuts en 1935 et jusqu'à aujourd'hui, l'assurance chômage est régie et financée de manière séparée par chaque Etat, bien qu'elle fasse l'objet d'un certain financement fédéral.

cussions menées pendant plusieurs années, le Congrès ne s'est jamais prononcé sur cette proposition de loi.

La question a été reprise par le président Truman, qui a fait de la création d'un système d'assurance nationale un des thèmes principaux de sa campagne présidentielle de 1947. Mais dans l'ambiance de plus en plus anticommuniste d'un pays à la veille du McCarthyisme, une telle initiative fut vite taxée de «socialiste», voire même de «communiste». A cette période le terme *socialized medicine* («médecine socialisée») a commencé à être utilisé et le glissement de *socialized* à *socialist* était vite fait dans les esprits.

Truman a donc dû renoncer à son projet, mais il a commandé en 1951 des études sur la possibilité de créer une assurance médicale nationale pour les seuls bénéficiaires de la «Sécurité sociale», c'est-à-dire, à l'époque, les retraités. Ce projet beaucoup plus modeste a vu le jour quatorze ans plus tard, en 1965.

Entre temps, un régime fédéral d'invalidité a été ajouté au régime de retraite de base. Pendant les discussions qui ont précédé sa mise en place le rôle des médecins était source de controverses. La puissante organisation professionnelle des médecins, l'AMA (*American Medical Association*), déjà mobilisée contre toute velléité de mettre en place une couverture médicale publique, s'est opposée également à l'assurance invalidité dans un premier temps. La proposition initiale prévoyait la détermination de l'invalidité par des médecins employés par l'Etat fédéral. L'organisation professionnelle a proclamé que cette mesure constituerait un premier pas vers la «médecine socialisée», où l'Etat contrôlerait l'activité des soignants. Cette opposition était à la mesure de la méfiance et de l'hostilité du corps médical envers l'Etat fédéral. Lorsque le régime d'invalidité fut mis en place, la vérification médicale de l'état des bénéficiaires potentiels fut placée sous la responsabilité d'agences des Etats, ce que l'AMA jugeait plus acceptable que de travailler sous les ordres de l'Etat fédéral.

En 1964, Lyndon B. Johnson a accédé à la présidence et les démocrates ont gagné en même temps une nette majorité au Congrès, détenant plus de deux tiers des sièges de la Chambre des représentants. En 1965, le Congrès a voté la création de deux dispositifs de couverture médicale : *Medicaid* et *Medicare*. Le premier est un système de prise en charge de frais médicaux pour les pauvres. *Medicaid* est co-financé par

l'Etat fédéral et les Etats, et administré par ces derniers, qui définissent les conditions de ressource nécessaires pour en bénéficier et qui fixent les tarifs des remboursements. *Medicare* est une assurance médicale publique et nationale pour les personnes âgées. Le président considérait que son instauration était le changement le plus important du début de son mandat. A l'époque, le *Medicare* constituait aux yeux des partisans d'une assurance médicale nationale un précédent qui servirait de modèle pour un futur système pour l'ensemble des Américains.

Le *Medicare* est divisé en deux parties, qui couvrent des frais médicaux distincts et qui font l'objet de deux formes de financement séparées. Le président Johnson avait proposé seulement une assurance hospitalisation (*HI* ou *Hospitalization Insurance*). Celle-ci est financée par des cotisations sur les salaires, payées, comme toutes les cotisations sociales pour la Sécurité sociale, pour moitié par l'employeur et pour moitié par les salariés. Le Congrès, enthousiaste par rapport au projet, a voulu aller plus loin que la proposition initiale et a créé en même temps une assurance supplémentaire (*SMI* ou *Supplementary Medical Insurance*), qui couvre les soins ambulatoires. Ce supplément est financé en grande partie par le budget de l'Etat fédéral mais pour une plus petite part par des primes payées par les assurés eux-mêmes, qui doivent s'inscrire pour y avoir droit (1).

Il couvre, depuis 1965, les personnes âgées de 65 ans ou plus qui touchent une pension du régime de retraite de base, et il suffit d'avoir travaillé pendant 10 ans pour en bénéficier. Il faut cependant noter que *Medicare* ne couvre pas tous les retraités du régime de base. Depuis 1961, les affiliés peuvent liquider leur pension dès l'âge de 62 ans et ce groupe de retraités «précoces», de plus en plus nombreux parmi les nouveaux retraités, doit attendre l'âge de 65 ans pour avoir droit à la couverture médicale publique.

Au début des années 70, pendant la présidence de Richard Nixon, le sujet de l'assurance médicale pour les travailleurs plus jeunes a de nouveau été soulevé au Congrès. Le Canada a instauré un système d'assurance médicale publique en 1971, événement qui a stimulé les débats aux Etats-Unis. Au Congrès, plusieurs propositions ont été faites par des représentants, et l'administration du président Nixon a proposé d'obliger les employeurs à faire couvrir leurs salariés par

(1) Cf. Lucy apRoberts «Medicare : une assurance publique dans le pays du libéralisme», *Chronique internationale* n° 8, janvier 1991, pp. 24-26.

une assurance médicale privée. Le seul résultat concret de ces discussions fut que la couverture par *Medicare*, jusqu'alors réservé aux seuls bénéficiaires du régime de retraite, a finalement été étendue aux bénéficiaires du régime fédéral d'invalidité.

Un modèle tout proche

En général, les Américains se sentent peu concernés par les évolutions politiques dans les pays étrangers ; il en va différemment pour le Canada. D'une part, ce pays voisin partage avec les Etats-Unis des similarités culturelles et politiques, en particulier les deux pays ont une tradition commune de fédéralisme constitutionnel. D'autre part, les deux économies sont très imbriquées l'une dans l'autre. De plus, les mouvements syndicaux des deux pays ont souvent été unis, les fédérations américaines regroupant parfois des membres des deux côtés de la frontière. Avant la réforme canadienne, les deux pays avaient des systèmes médicaux très semblables.

Les Canadiens appellent leur assurance médicale publique *Medicare*. Le système est co-financé par l'Etat fédéral et les provinces. L'Etat fédéral finance une certaine proportion – généralement 40 % –, du coût des soins médicaux de chaque administration de province sous certaines conditions. L'assurance médicale doit être universelle, c'est-à-dire couvrir l'ensemble des citoyens. Elle doit rembourser tous les soins médicaux considérés comme nécessaires. Elle doit être accessible à tous, sans exiger de paiements particuliers des bénéficiaires. Le droit à l'assurance doit être transférable d'une province à l'autre : chacune doit accepter de soigner les citoyens des autres provinces. L'assurance doit être sous contrôle public, c'est-à-dire administrée par un organisme public à but non lucratif. Les dix provinces ont des programmes qui satisfont à ces critères. Dans chaque province, l'agence publique chargée de la santé négocie annuellement les budgets des hôpitaux et les honoraires des médecins. Ce système à couverture universelle est financé par les budgets généraux des provinces et de l'Etat fédéral, sans cotisations sur les salaires.

Le bilan du système canadien est très positif, surtout comparé à l'évolution du système américain depuis 1971. L'un des problèmes évoqués avant l'instauration du système était que les médecins quitteraient le Canada pour les Etats-Unis, mais un tel

mouvement ne s'est pas produit. Les coûts administratifs sont très bas, alors qu'ils pèsent de plus en plus de ce que les Américains dépensent pour leurs soins médicaux. L'ensemble des dépenses médicales a augmenté beaucoup plus lentement au Canada qu'aux Etats-Unis, alors que les indicateurs sur l'état de santé des Canadiens sont meilleurs que ceux des Américains. Enfin, le système canadien fait l'objet d'un fort soutien de la population.

Le soutien syndical à l'assurance médicale nationale

Comme au cours de la récente tentative de B. Clinton, les syndicats dans leur ensemble ont soutenu chaque réforme visant à instaurer une assurance médicale publique aux Etats-Unis.

Cependant, au début de ce siècle, avant la crise de 1929, il y avait une certaine tradition d'opposition syndicale aux assurances sociales. Samuel F. Gompers, le président de l'AFL, considérait que les réformes proposées par les *progressives* «établiraient des institutions pour les travailleurs qui les empêcheraient de s'aider eux-mêmes et de maintenir leurs propres institutions» (1). Il prônait la mise en place par les syndicats d'une protection sociale pour les ouvriers en cas de chômage, de maladie ou de vieillesse.

Depuis la création de la Sécurité sociale en 1935, les syndicats se sont déclarés en faveur de la création d'une assurance médicale nationale, et à chaque fois qu'il y avait une ouverture sur la question au Congrès ils ont mené campagne pour soutenir une législation nationale. Cependant, à un niveau local, leurs énergies ont été longtemps investies plutôt dans la négociation de régimes particuliers au profit de leurs adhérents plutôt que dans la défense du principe d'un régime national pour tous. En effet, depuis 1949, la jurisprudence américaine accorde aux syndicats le droit de négocier tous les éléments de la rémunération des salariés qu'ils représentent, y compris la protection sociale professionnelle. Les syndicats négocient une assurance médicale pour leurs adhérents depuis ce moment-là. Même si les objections de Gompers à une intervention étatique n'étaient plus exprimées dans les mêmes termes, il y avait une tradition de création d'une protection sociale particulière aux syndicalistes à travers la négociation collective.

(1) Skocpol (1992), p. 208

La tradition syndicale voulait aussi que l'employeur finance seul l'assurance médicale, sans cotisations salariales. Une des raisons de cette politique est que les cotisations patronales sont exemptées de l'impôt sur les résultats des sociétés, alors que les cotisations salariales sont soumises à l'impôt sur le revenu des salariés. En revanche, les régimes de protection sociale fédéraux – retraite, invalidité, assurance hospitalisation – sont financés par des cotisations réparties à parts égales entre employeurs et salariés. Bien que l'on puisse considérer que ce sont les salariés en fin de compte qui supportent le coût des avantages sociaux sous forme d'une réduction de leur salaire direct, en apparence, avant les années 80, les assurances médicales professionnelles ne coûtaient rien aux salariés. Cependant, devant la montée des coûts, les travailleurs syndiqués ont de plus en plus été obligés d'accepter de payer leur couverture médicale : sous forme de cotisations salariales, de réductions de leur couverture, de blocage des salaires, de paiements directs pour des soins non-remboursés (1). Ainsi, l'enthousiasme syndical pour les régimes particuliers négociés s'est effrité.

Au cours des débats sur la proposition Clinton, un consensus assez large s'est forgé sur le principe de cotisations sociales obligatoires pour financer la couverture médicale. Même des groupes patronaux ont accepté l'idée. Selon Paul Starr, un politologue spécialiste du système médical, au début 1994 le principe était soutenu par la Chambre de commerce des Etats-Unis, l'association patronale *National Association of Manufacturers*, l'association professionnelle des médecins (*American Medical Association*), et l'association nationale des assureurs de la santé (*Health Insurance Association of America*). En revanche, un lobby pour les petites entreprises, *National Federation of Independent Businesses* s'y opposait, ce qui n'était pas très surprenant puisque ce sont surtout les petites entreprises qui actuellement n'assurent pas leurs salariés (2). Dans la proposition Clinton, les employeurs devaient payer 80 % et les salariés 20 % de la cotisation obligatoire totale. Les syndicats ont soutenu le concept, alors que comme dans le passé ils auraient pu s'opposer au principe d'une cotisation salariale.

La question du rôle des compagnies d'assurance, en revanche, n'a pas été résolue dans la proposition Clinton et fut l'objet de batailles jusqu'au bout. Les cotisations obligatoires devaient être collectées par des organismes publics régionaux créés par chaque Etat. Mais pour l'assurance elle-même il y avait deux possibilités. Soit l'organisme public devait agir en tant qu'assureur, remboursant directement les frais médicaux, comme dans le système canadien. Soit l'organisme public devait négocier des contrats avec des compagnies d'assurance qui rembourseraient les frais. On peut appeler la première solution l'assurance publique. (Les Américains ont adopté le nom un peu obscur de *single payer* ou «payeur unique»). La deuxième solution consiste à faire passer par des assurances privées une assurance obligatoire avec une réglementation forte des compagnies. Cette deuxième solution était appelée *managed competition* ou «concurrence réglementée». Bill Clinton et ses conseillers ont en fait refusé de trancher entre les deux types de système, laissant le choix à chaque Etat (3).

Dans l'ensemble, les organisations syndicales souhaitent une assurance publique. Cependant, elles ont pour la plupart soutenu quand même la réforme Clinton après avoir essayé de faire en sorte que la réforme intègre une assurance publique. Toutefois, certaines organisations (*Oil, Chemical and Atomic Workers, United Electrical Workers, International Longshore and Warehouse Union*) ont continué à se battre pour une assurance publique au cours de l'année 1994. D'autres syndicats qui avaient mené campagne au départ pour une assurance publique (*International Ladies' Garment Workers Union, Communications Workers, Teamsters*) ont soutenu tout de même la réforme Clinton, en se disant qu'une fois la réforme en place, ils pourraient se battre pour des assurances publiques au niveau des Etats.

Au moment de la défaite de la réforme, Lane Kirkland, le président de l'AFL-CIO, a déclaré que le mouvement syndical devait maintenant se centrer sur deux axes : les possibilités d'action au niveau des Etats, et un réexamen de la stratégie syndicale avec la possibilité de revenir à ce que les syndicats ont historiquement soutenu, à savoir une assurance médicale publique et nationale.

(1) Cf. Lucy apRoberts «Les syndicats face à la dégradation des régimes de santé négociés», *Chronique internationale*, n° 4, mai 1990, pp. 19-20.

(2) Cf. Lucy apRoberts «Les assurances médicales des salariés aux Etats-Unis : la faible couverture dans les petites entreprises», *Chronique Internationale*, n° 23, juillet 1993.

(3) Cf. Lucy apRoberts, «Une proposition d'assurance médicale pour tous», *Chronique Internationale*, n° 25, novembre 1993.

Des innovations par les Etats

En attendant une nouvelle tentative de réforme au niveau fédéral, les Etats prennent des initiatives. Certains avaient déjà innové en la matière. En 1974, l'Etat d'Hawaii a exigé que tout employeur fasse assurer les salariés travaillant à plein temps. Ceux qui sont à mi-temps ou qui ne gagnent pas suffisamment pour payer une assurance personnelle sont couverts par un dispositif public. Au total entre 94 et 98 % de la population de l'Etat est assurée. Cette décision n'était pas indépendante de la politique fédérale car elle a été prise à un moment où les responsables politiques pensaient que l'Etat fédéral était sur le point d'instaurer un dispositif national.

En 1988, le Massachusetts a voté l'instauration d'une assurance publique au niveau de l'Etat, sans passer par des compagnies d'assurance, mais elle n'a pas été mise en oeuvre pour des raisons budgétaires. En 1989, l'Oregon a voté une réforme de *Medicaid* qui a été approuvée par le gouvernement fédéral en 1994 : elle consiste en certaines limitations des soins remboursés par le dispositif public pour les pauvres afin d'étendre la couverture à davantage de personnes, avec un financement supplémentaire par le budget de l'Etat. En 1992 et 1993, Vermont, Washington, Minnesota et Floride ont légiféré sur la question de l'assurance médicale.

L'Etat de Californie a voté en novembre dernier sur un référendum qui aurait instauré une assurance médicale publique. La mesure a été rejetée, mais si elle avait été acceptée, la réforme aurait eu lieu qu'il y ait ou non une loi fédérale sur la question. L'assurance devait être financée par des cotisations sur les salaires, un impôt d'Etat de 2,5 % sur les revenus des ménages (avec une surtaxe sur les ménages les plus riches), et une taxe sur le tabac. Selon cette proposition, les compagnies d'assurance auraient été court-circuitées par l'administration de l'Etat. Le projet était soutenu par une coalition étendue qui comprenait beaucoup d'organisations syndicales.

Certains experts doutent de la capacité administrative des Etats à mettre en oeuvre des systèmes d'assurance médicale. D'autres pensent qu'ils en ont les moyens, étant donnée leur expérience dans la réglementation des professions de la santé, dans la gestion de dispositifs de soins publics, et dans la gestion de *Medicaid*.

Si la tendance vers des réformes au niveau des Etats se poursuit, le pays pourrait devenir un patchwork de systèmes différents, avec de grandes dispari-

tés de qualité et de coût des soins. Cela pourrait amener des sociétés et des compagnies d'assurance à se localiser en fonction des différentes réglementations, chacune cherchant à minimiser ses coûts et maximiser ses opportunités de profit. Cela pourrait encourager également des mouvements migratoires de la population. Les Etats-Unis ont longtemps connu des disparités de législation sociale par Etat : le salaire minimum est plus élevé que le salaire minimum fédéral dans certains Etats ; l'assurance chômage est financée par des barèmes différents selon l'Etat ; les critères pour avoir droit à *Medicaid* et les types de frais couverts varient d'un Etat à l'autre...

L'Etat fédéral pourrait encourager les innovations par les Etats en matière de couverture médicale. Une question particulièrement cruciale est la législation fédérale concernant les régimes de retraite et l'assurance médicale professionnelle (ERISA). Selon cette loi, une entreprise ayant des salariés dans plusieurs Etats, et qui finance directement le remboursement de frais médicaux pour ses salariés, sans passer par un contrat avec une compagnie d'assurance, n'est pas tenue d'obéir à la réglementation concernant l'assurance médicale des Etats où elle opère. Afin de réaliser des économies sur les frais médicaux, de plus en plus d'entreprises américaines «auto-assurent» la couverture médicale de leurs salariés, ne souscrivant pas de contrat auprès d'un assureur externe. Celles qui ont des salariés dans plusieurs Etats sont indemnes de toute tentative de réglementation par l'Etat. Ainsi, les Etats ne peuvent pas imposer à l'ensemble des employeurs un niveau minimum de couverture médicale ou prélever des impôts sur le financement des frais médicaux. Si le Congrès reformait ces clauses de la loi, cela pourrait stimuler des réformes au niveau des Etats.

Une réglementation des compagnies d'assurance

Une autre sorte de réforme qui peut être mise en place au niveau fédéral ou au niveau des Etats est une réglementation des compagnies d'assurance. Un article dans la revue *Insight* de fin 1994 estime qu'au moins 34 Etats obligent un assureur à accepter tout groupe qui demande un contrat, aussi petit soit-il, et que 17 Etats interdisent aux assureurs de faire varier les primes au-delà de certaines limites en fonction de l'âge ou de l'état de santé des assurés.

La revue patronale *Business Week*, qui s'est opposée à la réforme de Clinton, recommande une réglementation plus draconienne. Dans un éditorial de mai

1994, le magazine en appelle au Congrès national afin d'obliger les assureurs à couvrir des individus ayant des problèmes de santé. Le texte recommande également que les petites firmes soient encouragées à se regrouper pour souscrire des contrats couvrant leurs salariés, de manière à ce qu'elles puissent négocier des primes plus basses.

Au-delà de la question de qui assurerait les Américains, l'objection la plus fondamentale des employeurs à la réforme Clinton est le fait qu'elle aurait imposé un tarif unique pour tous les résidents d'une seule région, et qu'une telle mutualisation aurait augmenté le coût de l'assurance pour les salariés couverts actuellement par un régime professionnel, tout au moins dans un premier temps. *Business Week*, dans un article publié en mars 1994 (1) cite une étude qui estime que la mutualisation augmenterait les primes pour les salariés, qui payeraient en quelque sorte, avec leurs employeurs, pour les autres : les chômeurs, les pré-retraités.... Comme l'exprime *Business Week*, un tel système «rendrait l'assurance moins chère pour les vieux et les malades, aux dépens des jeunes et des per-

sonnes en bonne santé.» Autrement dit, la devise de cette revue en matière d'assurance médicale serait «chaque groupe pour soi».

Lucy apROBERTS

Sources :

- *AFL-CIO News, Business Week, Insight, Sacramento Bee.*
- Derthick, Martha. *Policymaking for Social Security.* Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1979.
- Frayssé, Olivier (ed.). *La crise du système de santé aux Etats-Unis.* Paris : La Documentation française, 1995.
- Gray, Virginia. «Federalism and Health Care», *Political Science & Politics*, juin 1994, pp. 217-220.
- Marmor, Theodore R. «The Politics of Universal Health Insurance: Lessons from Past Administrations?», *Political Science & Politics*, juin 1994, pp. 194-198.
- Marmor, Theodore R. & Jerry L. Mashaw & Philip L. Harvey. *America's Misunderstood Welfare State.* Basic Books, 1990.
- Skocpol, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States.* Cambridge, Mass. : The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Starr, Paul. «Delivering Health Reform», *The American Prospect*, n° 16, hiver, 1994

Allemagne

Débats sur la troisième étape de la réforme de l'assurance-maladie

Après les réformes de 1988 («réforme Blüm») et de 1992 («réforme Seehofer»), c'est aujourd'hui une troisième phase de la réforme de l'assurance-maladie qui est discutée en Allemagne. Il y a deux raisons à cela. La première est que la réforme de 1992 prévoyait une nouvelle étape de changements structurels à venir. En particulier la généralisation des enveloppes globales (budgétisation) était instaurée pour une période limitée (début 1993-fin 1995) afin de permettre de discuter de réformes structurelles dans un contexte budgétaire et financier assaini.

La deuxième raison est la nouvelle dégradation de la situation financière de l'assurance-maladie. Alors qu'en 1993 le rythme d'accroissement des dépenses d'assurance-maladie avait fortement décru et

que l'assurance-maladie légale était devenue largement excédentaire: pour 10,2 milliards de marks (2), les chiffres de 1994 sont nettement moins favorables. On constate d'abord une remontée du taux d'accroissement des dépenses d'assurance-maladie : +6,8% pour l'ensemble de l'année (contre une diminution de 1,3% en 1993) ; avec de fortes différences entre les secteurs: +3,5% pour la médecine ambulatoire, +3,8% pour les médicaments, +6,7% pour le secteur hospitalier (le principal poste de dépenses), +11,8% pour les soins lourds. Ce taux d'évolution des dépenses est largement supérieur à celui des rentrées de prestations (+2,5%). Toutefois les caisses d'assurance-maladie sont restées excédentaires (2,1 milliards de marks) et les taux de cotisation ont continué à baisser légère-

(1) «Does health reform deal business a sucker punch?», *Business Week*, 21 mars 1994, p. 11.

(2) «Allemagne: les effets de la réforme structurelle de l'assurance-maladie», *Chronique internationale* n°27/1994.

ment (le taux moyen est de 13,18% pour les Länder de l'Ouest, de 12,84% pour les nouveaux Länder de l'Est).

Le ministre de la Santé, Horst Seehofer a depuis la fin de l'année 1994 repris les négociations avec les représentants des caisses d'assurance-maladie et des principaux producteurs de soins (profession médicale, industrie pharmaceutique, propriétaires d'hôpitaux). Au centre de ces discussions se trouvent cinq thèmes: la mise en place de mécanismes de régulation par le marché, la maîtrise des dépenses hospitalières, le prix des médicaments, la place du généraliste et le financement.

La question de l'introduction de mécanismes de marché a été posée en particulier par le rapport du comité des experts de l'Action Concertée pour la santé (1) rendu public début 1994. Il proposait notamment de distinguer entre prestations de base, prises en charge par les caisses et les prestations subsistantes prises en charge individuellement. Cette position est soutenue par le parti libéral FDP, membre de la coalition gouvernementale. Il souhaite que l'assurance-maladie se limite aux prestations «médicalement indispensables». Les caisses d'assurance-maladie, le DGB et le parti social-démocrate s'y opposent. Ils soulignent les effets sociaux négatifs d'une telle mesure (l'instauration d'une médecine à deux vitesses) et les difficultés considérables à déterminer ces prestations «indispensables». L'évaluation est ici un problème redoutable.

Ce rapport préconisait également une régulation plus concurrentielle dans le secteur ambulatoire. Cette logique va s'imposer en 1997 pour les caisses d'assurance-maladie puisque à partir de cette date tout assuré pourra choisir librement sa caisse. En même temps un système de compensation financière des risques entre caisses a été mis en place. La perspective de cette déréglementation a poussé à une forte concentration des caisses, en particulier des caisses locales (les plus importantes par le nombre d'assurés) : leur nombre est passé de 269 (en 1993) à 92.

Les caisses demandent notamment en contrepartie la suppression du monopole des unions de médecins de caisse sur la médecine ambulatoire; c'est-à-

dire la possibilité pour les caisses de mettre en place leurs propres structures de soins.

Les dépenses hospitalières forment le problème financier pour l'heure le plus préoccupant. Bien que la budgétisation (volume global) en ait freiné la croissance, ses effets sont jugés insuffisants. Surtout les nouvelles formes de tarification (paiement forfaitaire en fonction de l'acte) ont été introduites de façon limitée. Les caisses d'assurance-maladie demandent une accélération de leur introduction, ainsi qu'un financement moniste (uniquement par les cotisations) et surtout l'accroissement de leurs moyens de contrôle et de régulation.

Sur la question des médicaments le débat est focalisé sur la «liste positive», c'est-à-dire une liste fixant les médicaments les plus indispensables et les plus efficaces, qui seuls seront pleinement remboursés par les caisses. Alors que l'instauration d'une telle liste était prévue dans la réforme de 1992, le ministre de la Santé a renoncé à cette mesure, à la grande satisfaction de l'industrie pharmaceutique. Horst Seehofer souligne notamment les difficultés d'élaboration d'une telle liste. Les caisses et le parti social-démocrate le regrettent fortement et mettent en avant les apports d'une telle liste en termes d'amélioration de qualité des soins et de transparence du marché. Il faut toutefois souligner ici que la politique des montants forfaitaires (2), mise en place depuis 1989, s'étend régulièrement et couvre aujourd'hui près de 70% du marché pharmaceutique.

Les caisses d'assurance-maladie locales ont proposé début janvier la mise en place d'un système «d'abonnement» auprès du médecin de famille. Le malade s'abonne chez son médecin généraliste (il n'en change plus dans l'année) qui l'oriente vers un spécialiste si besoin est. «Ce médecin de famille» serait rémunéré forfaitairement et non plus à l'acte. Le but est de limiter les consultations multiples et redondantes. Les économies espérées vont jusqu'à 20% des dépenses de médecine ambulatoire. Cette proposition, qui conduit à réduire le libre accès au spécialiste, rencontre en particulier l'hostilité d'une partie des représentants de la profession médicale. Horst Seehofer n'est pas non plus très favorable à ce système qui pourrait toutefois être introduit à titre expérimental.

(1) Comité largement dominé par des économistes de la santé d'inspiration libérale. Cf. K. Stegmüller «Konkurrenz um "gute Risiken". Positionen der Interessengruppen zur dritten Stufe der Seehoferschen Gesundheitsreform», *Blätter für deutsche und internationale Politik*.

(2) Dans le cadre d'une classe d'équivalence (médicaments ayant des effets ou des compositions équivalents) seul est remboursé un montant forfaitaire correspondant au prix du médicament le moins cher de la classe.

Enfin en ce qui concerne le financement de l'assurance-maladie, le ministre de la Santé a proposé la stabilisation des taux de cotisation payés par les employeurs afin de ne pas peser sur le coût du travail. Cela signifie que seules les cotisations des salariés pourraient être augmentées. Les caisses et le DGB ont vivement dénoncé cette proposition qui ne leur laisserait, en cas de dégradation de leur situation financière, que le choix entre l'augmentation unilatérale des cotisations salariées et la réduction du montant des prestations qu'elles prennent en charge.

Les principaux points de la troisième étape de la réforme de l'assurance-maladie font donc l'objet

d'importantes oppositions et controverses. Les conditions qui avaient permis la réforme de 1992 (1), à savoir une grande coalition politique (démocrates-chrétiens du chancelier Kohl et sociaux-démocrates) ainsi que l'alliance du ministre de la Santé avec les caisses et les médecins généralistes, ne sont plus réunies. Les contours de la nouvelle réforme restent donc flous pour l'instant et le ministre vient d'annoncer qu'un projet de loi sur la réforme de l'assurance-maladie ne sera pas déposé avant le 1^{er} trimestre 1996.

Patrick HASSENTEUFEL

Source : AOK Presseschau.

Pays-Bas

Négociations 1995 : les difficultés de la sortie de crise

Le printemps est traditionnellement saison de signature d'accords collectifs aux Pays-Bas. Mais une constellation de facteurs font des négociations de cette année un épisode intéressant. En effet, la sortie de crise exacerbe les contradictions entre les aspirations à l'amélioration des salaires, la pression du chômage persistant, et les projets de flexibilisation de l'organisation du travail omniprésents chez les employeurs. Malgré des techniques de négociation élaborées, et la professionnalisation de la plupart des négociateurs, les compromis apparaissent aujourd'hui difficiles à trouver. Outre l'avancée de l'horaire en quatre jours, la sauvegarde ou le réaménagement des régimes de pré-retraites, entièrement financés par cotisations employeurs et salariés, a représenté un enjeu essentiel des mesures d'emploi des négociations présentées ici. Sur le plan des négociations, on remarque cette année, au delà de la crispation des relations sociales que manifestent deux conflits exceptionnellement longs, des

tensions, des tiraillements entre organisations, dans le camp syndical mais aussi dans le camp patronal.

L'orchestration des négociations : un processus rodé

Aux Pays-Bas, les accords collectifs de branche ou d'entreprise ont un caractère temporaire. Leur remise en chantier est l'objet de négociations régulières. La périodicité de ces négociations peut être annuelle, aussi bien que pluri-annuelle, et l'objet des négociations concerne les seuls ajustements salariaux aussi bien que tout ou partie de la convention. La plupart des branches ont aussi construit par voie conventionnelle des dispositifs de formation permanente, et de départ en retraite anticipée, qui ont leur propre durée de vie, pas forcément assujettie à celle de l'accord principal.

(1) Cf. P. Hassenteufel «La réforme Seehofer: vers la fin de l'auto-administration en Allemagne ?», dans B. Jobert et M. Steffen *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Observatoire Européen de la Protection Sociale, 1994.

Outre la régularité et la prévisibilité des rendez-vous de négociation, la pratique conventionnelle aux Pays-Bas se caractérise par une méthodologie et un calendrier, peu ou prou respecté dans l'ensemble des processus de négociation. Les partenaires sociaux ont l'habitude de s'appuyer sur des indicateurs reconnus par tous. La longue période de centralisation des relations professionnelles (période de la politique dirigée des salaires notamment, de 1945 à 1958/1960) et de coordination macro-économique étroite a donné aux indicateurs prédictifs et aux statistiques rétrospectives du Centraal Plan Bureau une très grande importance dans le débat économique et social. Les préparatifs des négociations sont ainsi calés sur les données prévisionnelles de croissance, d'évolution des prix et du pouvoir d'achat fournies chaque année lors de la préparation du budget de l'Etat par cet organisme.

Les organisations syndicales déterminent à partir de ces données les marges de manœuvre possibles pour les négociations, en les précisant branche par branche par une analyse de l'évolution de la productivité et des prix (matières premières et commercialisation). Ces calculs permettent de fixer des objectifs raisonnables, qui ont l'avantage d'une certaine objectivité.

Dans cette phase de préparation des négociations, on tente également de faire position commune entre syndicats appartenant aux différentes centrales. En outre, depuis une dizaine d'années, si les accords passés au sommet entre centrales syndicales et organisations patronales ont davantage un caractère de recommandation que d'encadrement des négociations de branche, il demeure pourtant chez les différents syndicats une préoccupation de cohérence avec le contenu de ces négociations centralisées. C'est ainsi que depuis novembre 1993, où était intervenu un accord au sommet «Pour un nouveau cours dans les négociations» (1), les organisations syndicales se sont efforcées de promouvoir des pratiques de négociation privilégiant des solutions favorables à l'emploi via la modération salariale et la réduction du temps de travail, plutôt que les augmentations salariales.

Du côté des organisations patronales, les négociations sont tout aussi précisément préparées, accompagnées de discussions préalables avec leurs membres, et les négociations peuvent s'engager à la fin de l'hiver et au début du printemps.

Si le résultat des négociations de branche est attendu chaque année avec intérêt, le résultat des négociations de renouvellement d'accords dans les grandes entreprises fait également l'objet de la plus grande attention, du fait de l'importance des plus grandes entreprises néerlandaises, multinationales le plus souvent, qui contraste avec le tissu entrepreneurial très dense de petites et moyennes entreprises. Le résultat de ces négociations constitue le plus souvent un signe d'évolution des relations sociales, qui compte tant pour les partenaires sociaux que pour les pouvoirs publics.

On constate de plus en plus nettement une tendance au renforcement de la décentralisation des relations sociales. Déjà, la perte d'autorité des mécanismes de discussion centralisée à la Fondation du Travail, et le déplacement des négociations vers les branches professionnelles avait constitué la première étape de cette décentralisation, intervenue à partir des années 1980. Aujourd'hui, les organisations patronales rechignent de plus en plus à s'engager contractuellement dans des dispositifs de branche, préférant la mise en place de solutions entreprise par entreprise. Ceci n'est pas pour faciliter la tâche aux organisations syndicales dans un pays qui traditionnellement fait peu droit de cité au syndicalisme dans l'entreprise, et qui a privilégié dans son organisation le modèle de la professionnalisation du cadre syndical et du négociateur syndical. Plus les exigences de flexibilité s'accroissent pour les entreprises, plus la pression au déplacement des discussions vers l'entreprise et le conseil d'entreprise se fait insistante.

1995 : quelles marges de manœuvre ?

Le contexte des négociations de ce printemps apparaît contrasté avec les années précédentes. Le Centraal Plan Bureau a fait de prudentes prévisions de croissance, sans cesse revues depuis l'automne à la hausse. Les comptes présentés par les grandes entreprises font état pour beaucoup d'entre elles d'une croissance du chiffre d'affaires, d'un rétablissement de leurs profits, leur faisant entrevoir la résorption des pertes antérieures. En revanche, les statistiques du chômage ne marquent pas d'amélioration, principalement en matière de chômage des peu ou pas qualifiés, et la charge des inactifs bénéficiaires d'allocations par rapport aux actifs en emploi reste élevée. Ceci semble

(1) Cf A. Bevort, «Un "cours nouveau" pour les négociations collectives», *Chronique Internationale*, n° 26, janvier 1994.

indiquer que la modération salariale a davantage profité aux entreprises qu'à l'emploi, et ce premier constat alimente un courant de refus de la poursuite de cette politique, tant dans le camp syndical, que chez certains experts économiques (1).

Sur le plan de l'emploi, la déception est d'autant plus vive que le partenaire syndical avait accepté, à contre cœur, de s'engager dans la voie difficile de la négociation de nouveaux niveaux de fonction très peu ou pas qualifiés dans les branches, rémunérés à des niveaux de salaire compris entre le salaire minimum légal et les minima conventionnels (de 8 à 25 % supérieurs). Dans le magazine de la FNV (2), un bilan récent fait état d'un échec quasi-total de cette politique. Les employeurs ont en définitive renoncé à embaucher dans ces nouveaux emplois, devant le déséquilibre des structures salariales existantes et l'impossible démembrement des fonctions existantes en tâches simples, susceptibles de correspondre à ces nouvelles rémunérations minimales, et tâches restantes.

Du côté des organisations patronales, la pression pour introduire davantage de flexibilisation dans l'organisation du travail est toujours aussi vive, devant la nécessité de maintenir un bon niveau de compétitivité et de service, face à la concurrence internationale.

Quant aux pouvoirs publics, ils restent toujours aussi attachés à la poursuite de la politique de modération salariale, qui fonde selon eux la restauration d'un niveau de profit favorable aux investissements, et avec un temps de retard, à l'emploi. Ils développent également une politique de retrait dans le domaine social en cherchant à y introduire davantage de logique de marché.

Face à ces contraintes, les organisations syndicales s'efforcent de définir une stratégie cohérente. Pour la FNV, il s'agira de concilier les aspirations des membres, les possibilités de financement, et les objectifs de solidarité à l'égard des chômeurs, de coordination de politique économique et sociale à l'égard des titulaires de revenus de remplacement, partiellement indexés sur l'évolution des salaires. L'exercice ne manque pas de difficultés. Compte tenu des indicateurs économiques disponibles fin 1994, l'enveloppe de négociation qui apparaît possible à la FNV pour 1995 est de 4 %,

qui doivent permettre le financement des augmentations salariales, aussi bien que de la réduction du temps de travail ou autres mesures de redistribution de l'emploi.

Quelques résultats novateurs

Parmi les négociations qui se sont déroulées sans conflit, les accords passés dans le secteur bancaire, chez KLM et chez AKZO Nobel peuvent illustrer à la fois les compromis qui peuvent être bâtis sur les contraintes précitées mais aussi les contradictions que doivent gérer leurs acteurs.

Dans le secteur bancaire, à la mi-mars, et in extremis avant d'en arriver à la grève, organisations syndicales et patronales ont réussi à conclure un accord sur le terrain difficile de la réduction du temps du travail. Les premières négociations sur cette question ont déjà été présentées ici (3), et nous allons nous arrêter au résultat de ces négociations. Un accord d'une durée de deux ans a donc été signé entre les grands syndicats CNV et FNV et l'organisation patronale du secteur bancaire. Il prévoit le gel des salaires jusqu'au 1^{er} octobre 1997, et deux points concernant la durée du travail au 1^{er} octobre 1996 :

- la réduction de l'horaire hebdomadaire de travail à 36 heures en moyenne par recours à l'augmentation du nombre de jours de réduction de durée du travail ;

- la possibilité de la semaine de 32 heures sur quatre jours, sur demande du salarié avec comme seules exceptions les impossibilités pour raisons de services. Une procédure d'appel est prévue auprès des conseils d'entreprise. En contrepartie, les employeurs obtiennent la possibilité de gérer de manière plus flexible les plannings de travail, et la minoration de l'indemnité pour travail en soirée ou le samedi qui passe de 100 % à 25 %. Pour Johan Stekelenburg, cet accord est «historique», car il donne au salarié lui-même le droit à la semaine de 36 h en 4 jours. Il est aussi intéressant de noter que l'organisation patronale, pourtant très réservée sur l'introduction de la semaine de 4 jours au niveau de la branche, a privilégié le maintien de son unité sur cette question, quitte à faire

(1) Cf. M. Wierink, «Le programme social du gouvernement violet et le malaise de la FNV», *Chronique Internationale*, n° 31, novembre 1994.

(2) Il y a trois centrales syndicales aux Pays-Bas : la FNV, centrale syndicale socialiste (environ 1 million de membres), la CNV, centrale syndicale chrétienne (300 000 membres) et une centrale pour les syndicats de l'encadrement MHP (100 000 membres environ) ; le taux de syndicalisation est de 25 %.

(3) «Réduction de la durée du travail : retour au premier plan des négociations sociales», *Chronique Internationale*, n°33, mars 1995.

une concession importante, plutôt que de se diviser, et déplacer le niveau de régulation des relations professionnelles au niveau de l'entreprise, certaines banques parmi les plus importantes s'étant déclarées prêtes à ouvrir des négociations.

Dans la branche de la métallurgie (PME), qui emploie 300 000 salariés, l'accord passé est plus classique, mais il marque dans ce secteur la primauté de la revendication salariale : une convention de deux ans, 4 % d'augmentation de salaire, et le gel des projets de jour de carence maladie. Dans la convention des garages (60 000 salariés) qui lui est rattachée, on a introduit une disposition nouvelle de flexibilité, en prévoyant que deux samedis par mois pourraient être travaillés. La FNV avait dans ce secteur fait l'annonce du possible recours à la grève, et d'une intransigeance sur le plan salarial qui semble avoir été suivie d'effet.

Deux accords, cette fois d'entreprise, retiennent l'attention. A la compagnie aérienne KLM, on a signé un accord valable pour un an, prévoyant des augmentations salariales très limitées (+1 % au 1/1/95 et +1,25 % au 01/07/1995). La durée du travail a été réduite par l'octroi d'un jour supplémentaire de congé. On s'est préoccupé de «réinternaliser» les moyens d'adapter le volume de personnel aux irrégularités de l'exploitation. C'est ainsi que deux pools de main-d'oeuvre ont été créés en interne. Le premier a pour vocation d'accueillir les salariés en inaptitude partielle ou en surnombre et d'assurer leur réaffectation. Le second est un pool d'intérimaires, qui travailleront en contrat à durée déterminée aux conditions de la KLM et non plus selon le régime conventionnel moins avantageux des entreprises d'intérim. Par ailleurs, la dotation financière aux moyens de garde d'enfants (d'âge pré-scolaire et scolaire, vu la faiblesse de l'accueil péri-scolaire aux Pays-Bas) est augmentée. L'ancien système de places de parking est supprimé et une allocation uniforme de trajet de 35 florins par mois (1) est créée pour décourager l'utilisation de la voiture individuelle pour se rendre à l'aéroport de Schiphol et encourager l'usage des transports en commun. On le voit, dans cette négociation, les partenaires sociaux ont réussi à prendre en considération différentes facettes des problèmes qui animent la société néerlandaise, au-delà des champs traditionnels de la négociation.

Les négociations au sein de la société AKZO Nobel, multinationale de l'industrie chimique, ont été à

la fois innovatrices, pour le monde industriel, et dérangeantes pour les organisations syndicales FNV et CNV. En effet, sans être encore complètement consolidé, un accord est intervenu pour une durée de presque deux ans (du 01/04/95 au 31/12/97) a été conclu avec deux organisations catégorielles d'employés et de cadres (VHP et Unie BLHP) affiliés à la centrale MHP rassemblant les organisations catégorielles non ouvrières.

L'essentiel de cet accord, et sa valeur innovante, sont certainement le fait qu'il prévoit le passage de l'horaire hebdomadaire à 36 h en 1997, en échange d'une plus grande flexibilité, et avec maintien du salaire de 38 h hebdomadaires.

Les choses se sont cependant compliquées pour les catégories de personnel non susceptibles de bénéficier de cette réduction d'horaire :

- le personnel travaillant en équipes postées est passé à 33,6 h hebdomadaires en 1986 déjà, très représenté au sein des syndicats de l'industrie CNV et FNV, -et le personnel d'encadrement et de maîtrise principalement, représenté par les deux syndicats sus-cités, dont les horaires ne peuvent pas être diminués.

Les objectifs pour ces organisations sont dès lors complètement contradictoires. Pour les syndicats catégoriels, il s'agissait d'obtenir pour le personnel restant à 38 heures et pour le personnel en équipe une augmentation de salaire équivalente à celle perçue «de facto» par les personnes passant à 36 h, soit 5,5 %. Pour les syndicats FNV et CNV, il s'agissait surtout de défendre un principe de solidarité qui veut que tous contribuent à financer la réduction de la durée du travail, et les créations d'emploi qui en sont attendues, à l'instar de l'effort qui avait été fait par toutes les catégories professionnelles lors de l'introduction de la cinquième équipe (passage de 42 h hebdo à 33,6 h). Ainsi, pour ces syndicats, il n'était pas possible d'accepter que certains voient leur rémunération faire un bond de 5,5 % tandis que pour d'autres passant à 36 h, le salaire total stagne pendant près de deux ans.

Devant ces contradictions inattendues, la direction fit une nouvelle proposition acceptée par les deux organisations catégorielles. Aux personnels continuant de travailler 38 h ou plus, on n'octroie plus que 3,5 % d'augmentation de salaire, et 5 jours de congés supplémentaires, susceptibles d'être «revendus» à la Direction (total : +5,5 %) ; au personnel en équipe et travaillant 33,6 h par semaine, on n'offre plus que 3,5 %

(1) Un florin hollandais équivaut à 3,20 FF.

d'augmentation, et on maintient le salaire de ceux qui passent à 36 heures. On a donc abouti à un compromis laborieux, que la FNV a quand même proposé à l'approbation de ses membres avec un avis positif, privilégiant son attachement à la solidarité entre catégories sur une conception strictement salariale du traitement égal.

Cependant, la situation chez AKZO Nobel n'est pas encore fixée, car le 2 mai 1995, on apprend que les membres de la FNV ont refusé le contenu de l'accord qu'il leur a été présenté par leurs négociateurs. Bien qu'en théorie la signature des deux autres organisations soit suffisante pour valider l'accord, il est plus vraisemblable que les négociations vont se poursuivre pour trouver un compromis qui satisfasse davantage la FNV.

Des confrontations d'une durée inhabituelle dans d'autres secteurs

En revanche, dans certains secteurs, le processus de négociation n'a pu aller jusqu'à son terme sans recours à la grève. La grève n'est pas étrangère, en tant que telle, aux pratiques néerlandaises de négociation. Elle prend, le plus souvent, la forme de grèves «estafettes», de courte durée, déclenchées avec une certaine mise en scène dans certaines entreprises dûment sélectionnées, ou la forme de grèves tournantes dans plusieurs entreprises. Ce qui est remarquable ce printemps, c'est au contraire le caractère massif et de très longue durée des deux grèves déclenchées dans les secteurs des transports publics et du bâtiment.

Malaise dans les transports

Les transports publics ont été paralysés pendant près de quatre semaines, du 18/01/95 au 14/02/95, par une grève animée par la FNV, déclenchée en refus d'une nouvelle convention collective pour le secteur signée par la CNV et VSN, l'organisation patronale des transports régionaux, ou transports en commun par bus ou tram. A l'occasion du renouvellement de la convention collective, cette organisation patronale voulait introduire de nouvelles règles d'établissement des roulements de service, plus flexibles, revoir les modalités d'accès à la préretraite, et offrir en contrepartie une garantie d'emploi, ceci sur fond de déréglementation et d'ouverture à la concurrence des services de transports en commun.

Les nouvelles règles de flexibilité des horaires de service touchaient à des points sensibles dans la vie

d'un conducteur de transports en commun. Il était question d'introduire davantage de services avec coupures (travail en pointes du matin et du soir), de prendre les pauses à heures non fixées à l'avance, et de revenir sur des jours de réduction de la durée du travail prévus dans l'ancienne convention collective. Enfin, le personnel d'entretien du matériel roulant devait être placé sous régime conventionnel des garages (moins favorable que le régime de la convention des transports en commun). Les augmentations des salaires proposées par VSN étaient arrêtées à 1,8 %.

Le personnel syndiqué à la FNV s'est donc mis en grève pour obtenir la révision de cet accord. Devant l'échec des pourparlers, une commission de médiation est mise en place après 10 jours de conflit, composée par un commissaire de la Reine, équivalent d'un de nos préfets, en quelque sorte, et d'un professeur de sociologie. Ceux-ci proposent quelques mesures d'apaisement, et notamment de maintenir à deux par roulement le nombre de journées avec coupures. Ils préconisent de ne pas toucher au nombre de jours de réduction de la durée du travail, tout en sauvegardant les assouplissements en termes de durée du travail et de repos compris dans l'accord. La grève mettra pourtant encore dix jours à s'arrêter, et des propos acrimonieux seront encore échangés plusieurs jours après sa fin entre les deux syndicats des transports FNV et CNV, mais aussi entre centrales.

Dans ce conflit apparaissent plusieurs dimensions. La première est certainement la difficulté de toucher dans un secteur très réglementé et jusque là très protégé des transports en commun aux règles d'organisation du travail. Mais la seconde tient à la rivalité entre syndicats, et peut-être à la volonté de la CNV, syndicat moins important que la FNV, de reprendre l'initiative, voire de se positionner en interlocuteur de poids équivalent à la FNV face à l'organisation patronale. Ainsi, il est possible que des enjeux de négociation aussi délicats que la flexibilité et l'emploi aient des divergences et des rivalités entre organisations syndicales, pourtant traditionnellement portées à la coopération.

Négociation et grève dans le bâtiment

Le secteur du bâtiment a été lui aussi touché par une très longue grève, la plus longue depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette grève a été déclenchée le 14/03/95 après que les négociations engagées depuis le début de l'année pour le renouvellement de la convention collective aient complètement marqué le

pas, et a pris fin cinq semaines après, le 18/04/95. Le nombre de grévistes est allé croissant pour atteindre 35 000, pour 200 000 salariés concernés par la convention collective.

Le problème de fond était celui du désaccord sur la marge de financement possible pour les négociations. Les organisations patronales ont fixé d'entrée de jeu l'évolution maximale possible de la masse salariale à 5,5 %, tandis que selon elles, les revendications salariales représentaient une augmentation de celle-ci de 8 à 10 %. Plus précisément, ces revendications portaient sur une augmentation de salaires de 1 % en plus de la hausse de prix, permettant de financer, pour les salariés, l'augmentation de la cotisation pré-retraite nécessaire au rééquilibrage du système permettant aux salariés de continuer à partir à 57,5 ans. D'autre part, les syndicats ne voulaient pas entendre parler de l'introduction d'un jour de carence en cas de maladie, de même qu'ils refusaient les projets patronaux visant à revenir sur la rémunération majorée des heures de travail faites très tôt le matin ou en soirée, ainsi que le samedi. Enfin, les syndicats voulaient maintenir les règles conventionnelles de branche sur la prise de jours de congés isolées (jours de réduction de la durée du travail notamment), estimant que seules des règles fixées à un niveau supérieur à l'entreprise sont à même de garantir un "effet emploi" de ces mesures, de préférence à une organisation plus proche de l'entreprise et de son planning d'activité.

La situation ne s'est débloquée qu'à partir du 14 avril où il est apparu que le chef de la délégation patronale n'était plus soutenu sur ses positions fermes par les plus grandes entreprises du secteur, devenues plus ouvertes à la discussion. Le départ de ce représentant patronal et la reprise de pourparlers informels ont permis de trouver une position commune pendant le week-end de Pâques sur des concessions réciproques.

Le chiffrage des mesures adoptées dépasse d'un tout petit peu la marge de manœuvre définie par les organisations patronales. Une enveloppe de 5,8 % de la masse salariale permettra donc dans une convention collective de 2 ans d'accorder 0,25 % d'augmentation de salaire en plus de la compensation de la hausse de prix prévisible, soit 4,25 % pour les salaires en 95/96. Le régime de départ en pré-retraite, pièce importante tant d'une politique sociale dans un secteur où le travail est pénible que d'une politique de création d'emplois par départ des plus âgés, est transformé, mais voit maintenu l'âge d'accès à 57,5 ans. Au terme d'un délai de 5 ans, un régime d'épargne volontaire sera

mis en place et remplacera le régime actuel d'allocations de pré-retraite sous certaines conditions, permettant le financement d'une pré-retraite totale ou partielle à partir de 57,5 ans, à hauteur de 3,75 années de salaire, en lieu et place des 6 années du régime précédent, trop coûteux. Pour permettre le financement du régime de transition entre les deux systèmes, les salariés abandonnent 5 de leurs jours de congés au titre des jours de réduction de durée du travail.

Des négociations d'entreprise difficiles

Dans deux grandes entreprises, emblématiques pour le secteur industriel, les négociations ne sont pas non plus aisées. Début avril, chez Hoogovens (aciéries, 11 000 salariés), l'enjeu des négociations en cours est, là aussi, la remise en question du régime de pré-retraite trop coûteux d'après les employeurs, ainsi que le désaccord sur les augmentations de salaires et la composition des rémunérations. La direction veut privilégier la part d'un intéressement dans l'évolution de la rémunération dans un accord de deux ans, tandis que les syndicats donnent la préférence à un accord annuel prévoyant 2,25 % d'augmentation. De plus ils demandent l'introduction de la semaine de 36 h pour le personnel de bureau, et la fixation d'un objectif de 32 h hebdomadaires pour l'an 2000. Un arrêt de travail sauvage, d'avertissement en quelque sorte, a été déclenché par les «kaderleden» ou militants syndicaux de l'entreprise, pour faire pression sur les négociations. Face à l'amélioration des résultats, les ouvriers d'Hoogovens et les militants syndicaux de terrain font passer au premier plan la revendication de reprise de l'embauche, après des années de lutte contre les licenciements secs. Le 14 avril, un accord est trouvé, d'une durée de deux ans, qui prévoit 2,5 % d'augmentations de salaire sur deux ans, le passage de la semaine de 38 h aux 36 h en quatre jours, mais sans engagement sur les 32 h, jugées trop coûteuses et dangereuses par la direction. Le régime de retraite anticipée est préservé, mais l'âge minimum est élevé, de 60 à 62 ans et l'allocation ramenée à 75 % du dernier salaire. Si la direction ne prend pas d'engagement officiel en termes de garantie d'emploi, elle a retiré ses propres exigences en termes de flexibilisation des temps de travail, et reconnaît aux organisations syndicales un rôle à jouer en cas de personnel excédentaire.

Chez Shell (pétrochimie), les dernières négociations datent de 4 ans, et jusque là l'accord précédent avait été reconduit. Cette année, les divergences se font jour sur le couple rémunération - durée du travail.

A la proposition patronale d'accorder 2 % d'augmentation et deux fois une allocation exceptionnelle de 1,5 %, les syndicats opposent une revendication salariale plus modérée et la demande d'introduction de la semaine de 36 heures, accompagnée de la garantie d'absence de licenciement sec.

Conclusion : 1995 marque un tournant

Cette saison 1995 des conventions collectives semble bien marquer un tournant. Est-ce un tournant lié à la sortie de la récession, aux frustrations accumulées en termes de pouvoir d'achat ? Ou plutôt un début de prise de conscience d'organisations syndicales qui ont accepté la règle du jeu de la modération salariale pour promouvoir la redistribution de l'emploi, et qui, malgré les performances néerlandaises en matière de temps partiel, commencent à faire les comptes des promesses non tenues ? Certaines prises de position de personnalités syndicales sonnent comme des mises

en garde. Ainsi, Johan Stekelenburg, dans une longue interview accordée au journal NRC le 14/03/95 déclarait : «On n'a pas encore dit le dernier mot en matière salariale. On attend encore le résultat des négociations chez Hoogovens, chez AKZO... On verra si la modération salariale a permis de créer des emplois. Si les choses sont négatives, on n'en restera pas là. Si l'économie va bien, que le déficit public diminue, on dira : 0 % ? Comment ça ?» Henk Krul, représentant syndical du syndicat FNV de l'industrie déclarait à son tour (1) «jusqu'à présent, on ne nous a offert en matière d'emplois que des strapontins, qu'on ne peut pas prendre au sérieux. D'où une frustration grandissante sur les salaires.» Le bilan que les partenaires sociaux dresseront de ces négociations sera vraisemblablement déterminant pour la suite de leur stratégie.

Marie WIERINK

Sources : Volkskrant, NRC Handelsblad, FNV Magazine.

Belgique

Négociation sociale et rééquilibrage politique

Le modèle social belge est-il viable ? La question hante les états-majors politiques et syndicaux depuis que les interlocuteurs sociaux ont signé l'accord interprofessionnel dont nous avons rendu compte (2). L'interrogation n'est pas nouvelle. Elle se pose à nouveaux frais en raison des échéances électorales que le premier ministre a bousculées.

La raison centrale de cet appel aux urnes, que rien ne contraignait, est sans doute la volonté du candidat malheureux à la succession de Jacques Delors de positionner favorablement son pays dans la perspective de l'étape nouvelle d'intégration européenne de 1996. Persuadé qu'il retrouvera une majorité plus favorable à ses projets de réorganisation économique et sociale il veut se donner les moyens politiques d'éta-

blir un budget 1996 qui sera celui d'une rigueur accrue et qui, ne dépassant pas les 3 % fatidiques, permettrait à la Belgique de rester dans les critères de Maastricht.

La durée politique pour assurer l'avenir européen

En annonçant à la mi-février qu'il souhaitait provoquer des élections anticipées, Jean-Luc Dehaene, leader social-chrétien d'un gouvernement de coalition avec les socialistes, a surpris. Son gouvernement est issu d'élections législatives survenues en novembre 1991. Les résultats avaient été défavorables aux partis «classiques», sociaux-chrétiens et socialistes. Les lis-

(1) FNV Vervoersbond 09/03/95.

(2) Cf. «Négociation renouée, conflictualité reprise» Chronique Internationale n°32, janvier 1995.

tes protestataires avaient enregistré des progrès substantiels, et la formation d'un nouveau gouvernement de compromis n'était intervenu que le 28 février 1992. Les négociations entre les partis de gouvernement avaient été particulièrement âpres ; en partie du fait du décalage avec leur base que les élections avaient manifesté, et en partie du fait des échéances qui s'annonçaient.

Cela n'a pas empêché ce gouvernement d'effectuer un travail politique considérable, tant en ce qui concerne les réformes internes que la politique d'intégration au niveau européen.

Sous ce gouvernement la Belgique s'est dotée d'une nouvelle constitution. L'Etat belge est devenu fédéral ; dans un sens le scrutin à venir doit entériner cette situation en procédant à l'élection directe des nouveaux corps représentatifs, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux régionaux. Pour les plus ardents défenseurs de l'intégration belge dans le concert international la «question communautaire» devrait cesser de peser comme un boulet au détriment de la mobilisation sur des questions plus directement tournées vers l'internationalisation de l'économie.

Sous ce même gouvernement la Belgique a entrepris de s'adapter aux critères de convergence prévus dans le traité de Maastricht, document signé le 7 février 1992, et qui a pesé lourd dans la conclusion du compromis négocié en ce moment en Belgique pour former le nouveau gouvernement. La remise en ordre de finances publiques lourdement déficitaires, le contrôle de la croissance des dépenses de sécurité sociale et la garantie de la compétitivité de la Belgique constituaient les trois points-clés de la politique de convergence adoptée en 1992 en vue de la formation du gouvernement Dehaene. Pour parvenir à cet objectif l'Etat fédéral est intervenu lourdement dans le domaine social, considéré comme du ressort principal des organisations professionnelles. Mais l'approche de 1996 exige que de nouvelles mesures soient prises, toutes restrictives en matière de droits sociaux ; le gouvernement actuel estime qu'un nouveau contrat politique doit être passé avec le pays. Derrière les élections prévues pour le 21 mai 1995 les politiques recherchent un nouvel équilibre des pouvoirs, et tout particulièrement le dépassement de ce que beaucoup en Belgique considèrent comme un blocage des capacités de compromis social. La fédération des employeurs belges (FEB) considère qu'en abrégant la vie de son gouvernement J.L. Dehaene contribue au renforcement de la stabilité politique. Les syndicats de salariés savent qu'une étape importante se dessine

pour décider de la place qu'ils auront à occuper dans l'évolution sociale et politique du pays.

La perspective d'un changement gouvernemental attise le débat sur le rôle que peuvent jouer les syndicats de salariés et d'employeurs, puisque les nouveaux élus auront à prendre à bras le corps des changements sans doute importants, et qui pourraient s'avérer douloureux. La question de l'autonomie des acteurs sociaux est posée directement par le parti social-chrétien, et plus indirectement par les partis socialistes. Pour le parti social-chrétien, qui joue un rôle moteur dans cette période, «dans la perspective de l'Union économique et monétaire, il faut resserrer les exigences de compétitivité. Le moindre décalage se paiera cash en termes d'emploi». Néanmoins la perspective d'une décentralisation des négociations dans les entreprises n'est pas retenue, parce qu'elle conduirait à un modèle social ingérable. Paradoxalement, d'un point de vue étranger, le projet du PSC favorise l'intervention des syndicats à un niveau centralisé. Il s'agirait alors de négocier centralement des normes, en fonction d'une analyse de la compétitivité et du marché du travail. Les acteurs sociaux seraient appelés à négocier des plans pluriannuels, et un conseil supérieur de l'emploi, composé d'experts de sensibilités diverses, mais non syndicalistes, serait chargé de détecter les clauses sociales défavorables à l'emploi. Parmi ses membres on compterait le directeur de la banque nationale. Cette proposition, qui introduit directement les politiques, sous couvert d'expertise, dans le jeu social risque fort de ne pas provoquer que des satisfactions.

L'échec des négociations professionnelles sur l'emploi ?

En matière sociale le gouvernement Dehaene, avec ses liens des deux côtés de l'échiquier politique, a fait preuve à la fois de fermeté et d'habileté. En fonction de ses propres objectifs il a su mettre les organisations professionnelles en face de leurs responsabilités, et prendre les siennes aux moments voulus. Ainsi, après avoir laissé se dérouler la négociation interprofessionnelle de 1993, il a conclu à l'automne à son échec et dégagé à partir des discussions un «plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale», comportant en particulier un blocage des salaires. Les organisations professionnelles ont relevé ce défi en 1994 en signant un accord interprofessionnel qui se faisait fort de mettre l'emploi au centre des négociations de branche, provoquant le gouvernement à

s'adapter à des demandes de financement des mesures prévues.

Mais après six mois de mise en oeuvre on ne peut tirer un bilan très positif de cet accord inter-professionnel. Depuis sa signature il a rencontré de nombreuses difficultés à passer dans les faits. Les négociations de branche se sont révélées extrêmement ardues voire infructueuses, et leur application négociée dans les entreprises particulièrement délicate. L'accord entre les signataires du monde professionnel n'a pas fait preuve d'une grande efficacité pour créer des emplois, alors qu'il avait exigé des concessions de la part du gouvernement sous ce prétexte. Dans le même temps la conflictualité s'est réveillée et les questions d'emploi n'occupent plus seules l'avant-scène sociale.

Bilan plus que mitigé des négociations

Même si les tentatives ont été nombreuses et les discussions vives, même si les accords ou les pré-accords ont été essayés dans des secteurs divers et importants, on se demande toujours quels sont les résultats concrets des perspectives de création d'emplois que les négociateurs syndicaux et patronaux avaient laissé entrevoir lors de la signature de leur dernier accord interprofessionnel.

Dans la chimie un accord signé début janvier a permis de consolider l'emploi de quelque 1 750 ouvriers sur les 43 000 que comptent les 750 entreprises de ce secteur ; mais ce chiffre est inférieur aux départs naturels attendus (1). L'accord entérine une acceptation du blocage absolu des salaires, et prévoit que chaque ouvrier recruté vaudra à son employeur de toucher une prime de 150 000 francs belges (25 000 FF) prélevée sur le fonds de formation de l'entreprise. Des mesures de réduction du temps de travail sont rendues possibles pour 2 à 10 % des ouvriers, et les conditions de départ en préretraite ou en retraite à temps partiel sont facilitées. Les négociations doivent ensuite, dans ce cadre prescrit, se concrétiser au sein de chaque entreprise. Les négociations menées à propos des employés ont aussi abouti à un accord en février, mais la CNE (branche wallonne de la CSC

employés) a refusé de le signer, mettant ainsi en cause la crédibilité de l'accord dans les entreprises de cette région. La CNE reproche à l'accord de ne pas prendre en compte ses revendications en matière de réduction du temps de travail.

Dans la métallurgie, début mars un pré-accord a difficilement trouvé une majorité auprès des adhérents de la CSC (52%), et a été rejeté par les adhérents de la FGTB. Ce pré-accord présentait l'avantage essentiel mais peu tangible pour les salariés de sauvegarder le niveau national et sectoriel de négociation, évitant une division communautaire dont les négociateurs ne voulaient pas. Mais il ne faisait aucune place à la réduction du temps de travail, autorisait des heures supplémentaires sans récupération, et jouait essentiellement sur des pré-pensions dont la FGTB estimait qu'elles ne devaient plus devoir concerner que quelques centaines de salariés.

Dans la construction l'accord prévoit surtout la prépension à 56 ans, ou à 55 ans en cas d'incapacité, ainsi que la réduction des heures supplémentaires. Des propositions de formation sont faites pour réorienter le personnel excédent de cette branche, mais elles devraient rencontrer peu d'intérêt tant chez les employeurs que chez les salariés.

Dans le pétrole, début mars, la prépension est autorisée à 55 ans, après 33 ans de carrière. Les ouvriers peuvent obtenir un temps partiel volontaire, et les heures supplémentaires doivent être récupérées en temps libre. L'accord doit permettre l'embauche de 180 personnes, sans qu'il s'agisse de créations d'emploi. Un accord de même type a été obtenu fin mars pour les 62 000 ouvriers de l'alimentation.

Dans le textile et la confection la négociation concernant les 50 000 ouvriers(ères) du secteur s'est terminée par un désaccord, qui a lui-même abouti à une grève générale dans le secteur. Les employeurs de Febeltex (Fédération belge du textile) se sont divisés quant aux exigences à maintenir à l'égard des salariés en matière de flexibilité, et ont mis en cause la politique gouvernementale en matière monétaire. Leur secteur étant particulièrement atteint par les dévaluations italienne, espagnole et britannique, ils ont réclamé une diminu-

(1) Rappelons que le syndicalisme belge distingue, quelle que soit son orientation idéologique, les salariés suivant leurs statuts. Les négociations pour les ouvriers se mènent dans les branches d'activité ; les négociations pour les employés sont communes à toutes les branches et distinctes de celles des ouvriers.

tion des charges patronales, comme le gouvernement venait de le consentir à la compagnie aérienne Sabena (1). La grève a eu pour effet de faire reculer le patronat sur le thème de la flexibilisation des congés annuels, mais il a obtenu satisfaction sur une réduction légère de cotisation sociale de la part du gouvernement. La prépension est accordée à partir de 56 ans pour tous les salariés.

Début février la CSC relevait la création de 141 emplois, pour 47 plans d'entreprise. On peut arguer qu'il s'agit d'une date trop proche des négociations, mais on voit que les mois suivants n'ont guère permis d'améliorer la situation. L'accord interprofessionnel a eu beaucoup de mal à accéder au statut de loi, comme il le doit, en raison de divergences d'interprétations à son sujet entre signataires et gouvernement. Il n'a été adopté à la chambre que début mars. Encore des divergences ont-elles surgi à propos de la possibilité de conduire à une réduction du temps de travail que l'accord-loi créerait ou non.

Fin mars, en cas de non-conclusion, les négociations de branche devaient laisser la place à des négociations d'entreprise. La réticence des négociateurs à passer à ce niveau où ils redoutent des concurrences sauvages aurait dû les inciter à conclure avant ce moment. Or à cette date on n'enregistrait qu'un accord supplémentaire dans la construction, une grève dans le textile à son propos, et un rejet du projet d'accord dans le verre.

En fait la pré-pension (pré-retraite) a été quasiment la seule mesure qui ait rencontré l'intérêt des négociateurs et de leurs mandants.

De son côté le gouvernement n'est pas resté inactif, puisqu'il a proposé aux fonctionnaires de passer à la semaine de quatre jours s'ils le désirent (2), moyennant un salaire maintenu à 90 %. Les jours libérés se transforment mathématiquement en autant de postes à temps partiel ou plein suivant les cas.

Écllosion de conflits et perspectives de compromis printaniers

Faut-il voir dans l'écllosion de nombreux conflits d'entreprises une réponse des salariés aux difficultés à conclure que rencontrent les négociateurs ? Toujours est-il que les premiers mois ont enregistré une

reprise assez vive des grèves, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

Une grève de plusieurs jours dans les chemins de fer a été évitée en février par l'annonce des prochaines élections, les décisions contestées ayant été reportées à plus tard. Mais plusieurs conflits restreints ont perturbé le service.

Il n'en a pas été de même pour les aiguilleurs du ciel, qui ont fait grève par tranche de deux heures tout au long d'une semaine à partir du 15 février. Le conflit du textile s'est déclenché au mois de mars.

On note entre temps une grève de plusieurs jours chez Verlipack, contre des licenciements, et une autre chez Herstal, pour défendre...l'autonomie du PDG contre les exigences de l'actionnaire français majoritaire, le GIAT. Grève aussi chez Caterpillar (début avril) et dans l'entreprise chimique Albermarle, grève encore chez Interlac et chez Tec Hainaut.

Les enseignants ont donné un coup de semonce d'une journée à la mi-avril, en attendant des décisions plus dures à la mi-mai. Les grèves concernent des questions salariales ; la journée du 14 avril a été massivement suivie par les instituteurs et laisse présager des mouvements plus durs.

A Cockerill-Sambre, dont Jean Gandois est le PDG, les résultats bénéficiaires ont incité les ouvriers à déclencher une grève.

Au moment de Pâques, les personnels des centrales électriques ont interrompu le travail pour protester contre des réductions de salaires liées à des réorganisations du travail.

Plusieurs de ces grèves, dans le secteur privé, se sont déroulées dans un climat assez tendu du fait de l'appel des patrons à la Justice pour tenter de faire déclarer illégale la présence des piquets de grève. Si une partie de la base salariée est prête à se radicaliser, du fait des nouvelles données économiques, une partie de la base patronale se trouve dans une situation économiquement défavorable. La remise en question du rapport de forces peut être une tentation, à laquelle le patronat dans son ensemble semble cependant ne pas vouloir souscrire.

Les mouvements de grève ainsi enregistrés ne sont sans doute pas dus à une cause unique. Si certains sont liés à la situation particulière de l'entreprise où ils éclatent, d'autres procèdent de la volonté

(1) La compagnie possédée par Air France, et en voie d'acquisition partielle par Swissair, menaçait d'inscrire son personnel navigant sous la loi luxembourgeoise pour bénéficier de substantielles réductions de charge. Le gouvernement belge a cédé en acceptant des réductions exceptionnelles.

(2) Cf. Alternatives Economiques, avril 1995, Bénédicte Vaes : «La Belgique lance la semaine de quatre jours».

des organisations syndicales de débloquent le carcan de la négociation centrale, où les patrons se sont opposés à une politique franche de réduction du temps de travail, même avec compensation salariale. On doit aussi tenir compte du fait que, dans les semaines qui viennent, les élections sociales auront lieu (1), et qu'elles permettront de mesurer les audiences syndicales respectives.

Les syndicats sont plus préoccupés par les issues qu'ils pourront trouver à l'évolution des conditions de la négociation, dans la perspective d'une victoire de J.L. Dehaene aux élections. Il ne faut sans doute pas attendre des bouleversements profonds du système social belge. Les liens entre les partis et les syndicats des différents piliers de la vie belge sont trop étroits pour que des décisions rédhibitoires puissent être prises par les uns à l'encontre des autres. La manœuvre de J.L. Dehaene ne peut se concevoir sans l'accord tacite, même contraint, de la branche syndicale de la majorité du mouvement social-chrétien. Du côté socialiste les résistances seront plus vives, mais ces résistances devraient être dépassées par le caractère plus intransigeant de certaines actions, et par l'appel à une conflictualité de terrain plus vive, qui ne permettra pas de contrecarrer les résultats électoraux. La FGTB pourrait en espérer un renforcement de ses propres positions, même si la position du parti socialiste devient un peu plus inconfortable au sein de l'inévitable gouvernement de coalition qui devrait sortir des urnes. Encore faut-il compter avec les éléments avancés de la CSC, qui affichent en matière de réduction du temps de travail des propositions très hardies, et qui pourraient troubler le jeu syndical, tout en fournissant des orientations à une négociation sociale quelque peu désamarrée. Autre inconnue, les résultats qu'obtiendront les partis protestataires (dont les régionalistes de tous bords) qui pourraient servir de

refuge aux voix qui ne veulent pas entériner les accords passés entre les grandes organisations représentatives, qu'elles soient syndicales ou politiques.

Une fois les élections survenues, et un gouvernement mis en place deux points particulièrement névralgiques devraient apparaître : d'une part la loi sur la compétitivité, qui devrait se transformer en une véritable loi prospective alors qu'elle est actuellement une loi d'adaptation a posteriori. Cela pourrait conduire à une suppression de l'indexation des salaires qui pourraient être automatiquement alignés sur ceux des pays concurrents. D'autre part le gouvernement devra s'attacher à la remise en équilibre financier de la protection sociale moyennant des restrictions fortes dans l'accès aux prestations.

La situation belge est telle que la «renégociation inofficielle» de ces points particulièrement cruciaux serait d'ores et déjà entamée. Ce qui s'explique bien si l'on imagine que le gouvernement de coalition ne peut se former que si les lignes de force de ses politiques futures sont dessinées avant sa constitution. Ceci explique aussi pourquoi un gouvernement peut vouloir renforcer ses pouvoirs d'intervention au détriment des organisations professionnelles et souhaiter dans le même temps que les syndicats conservent leur pouvoir de négociation centrale. Les employeurs belges savent en outre que les intérêts syndicaux vont dans le même sens que les leurs au moins sur un point : maintenir une unité sociale de la Belgique, à l'encontre des tendances communautaristes. Sur ce point les partis politiques sont très vulnérables, et ils ont besoin d'être solidement arrimés au mât que dressent de puissantes centrales professionnelles pour ne pas céder aux sirènes du chantage électoral séparatiste.

Christian DUFOUR

Source : Le Soir, Alternatives Economiques, Documents du centre de recherche de la CNE.

(1) Il s'agit des élections aux conseils d'entreprise, qui se déroulent dans le privé. Cf. «Elections aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité et d'hygiène», *Chronique Internationale* n°12, septembre 1991.

Italie

La question de la représentation syndicale réémerge

Au moment où les syndicats italiens semblaient sur le point de réussir le passage en douceur, sur la base de l'expérimentation d'un accord tripartite, à un nouveau système de représentation et de négociation, la légitimité des syndicats est contestée par des initiatives provenant, pour l'essentiel, de l'extérieur du syndicalisme confédéral. Actuellement, une série de projets de référendum visent à frapper ce syndicalisme dans deux de ses éléments vitaux: son système de financement et son identité représentative.

Les élections des RSU confirment la représentativité syndicale

Sans préjuger les difficultés de sa mise en oeuvre ultérieure, l'accord du 31 décembre 1993 entre les confédérations syndicales, la Confindustria et Intersind (1), réglant les modalités d'un chapitre de l'accord triangulaire du 23 juillet, constituait le point d'aboutissement d'un long cheminement de réforme du système de représentation au niveau des établissements (2). Il donnait le feu vert à l'élection de «représentations syndicales unitaires» (RSU) par l'ensemble des salariés, y compris dans le secteur des services, qui n'avaient jamais connu l'expérience de représentants élus comme les «conseils d'usine» créés sur un mode spontané dans les grandes entreprises indus-

trielles à la fin des années 1960. La tenue de ces élections restait, certes, subordonnée à la conclusion d'accords d'application au niveau des branches professionnelles. Mais dans la majorité des branches industrielles, de tels accords existent aujourd'hui et les premières élections des RSU ont commencé dès le début de l'année 1994.

On dispose maintenant d'un premier bilan intermédiaire (3) qui permet de faire le point sur ces élections. Ce bilan est mitigé. D'un côté, il y a l'indéniable confirmation de la représentativité des syndicats confédérés, mais de l'autre, la dynamique électorale s'avère beaucoup plus lente que prévue.

Cette lenteur tient d'abord au nombre élevé de branches qui n'ont pas encore conclu un accord d'application, parmi lesquelles l'agriculture, le BTP, le commerce, les banques, les assurances, les postes, les télécommunications, l'administration parapublique, l'école et le tourisme. Mais dans les autres secteurs également, le processus n'est toujours qu'à ces débuts, alors que les confédérations avaient initialement voulu terminer les élections en 1994 (4). Jusqu'à présent, seulement 15 % des travailleurs ont été appelés à voter pour les nouvelles RSU (5). Ils sont surtout concentrés dans les grandes entreprises du Nord.

En l'état actuel du dépouillement, ce vote confirme la représentativité des trois confédérations

(1) Intersind était la dernière organisation patronale autonome du secteur des participations publiques, représentant les intérêts contractuels des entreprises filiales de la société holding IRI. Pour se conformer aux résultats du processus de privatisation en cours, Intersind a maintenant intégré la Confindustria.

(2) Cf. «La réforme du système de représentation des salariés dans les établissements», Chronique internationale n°26, janvier 1994. En avril 1994, un accord similaire a été conclu entre les trois confédérations et l'ARAN (l'Agence pour la représentation contractuelle de l'administration publique).

(3) Résultats arrêtés au 27.1.1995, publiés dans Rassegna sindacale N° 6, 20.2.1995. Ces informations ont été complétées par celles publiées in Mimmo Carrieri: L'incerta rappresentanza, Bologna, Il Mulino, 1995. Il s'agit de données élaborées par «l'Observatoire unitaire sur les RSU», qui a été chargé, par les trois confédérations syndicales, de la collecte et de la centralisation des résultats.

(4) Pour le moment, un seul secteur, les chemins de fer, a rendu public des résultats définitifs.

(5) Ceci correspond à environ 1,5 millions de salariés. En raison de la lenteur de l'acheminement des résultats, les statistiques publiées en février 1995 ne concernent que 3.692 entreprises avec environ 1 million de salariés. Rappelons que les élections actuelles des RSU ne concernent que la moitié des 14 millions de travailleurs italiens. Sont, pour le moment, exclus les salariés dans les petites entreprises de moins de 15 salariés qui constituent l'autre moitié du salariat italien.

ont 95 % de participation. Le niveau du syndicalisme est équivalent à ceux des autres confédérations. Dans la majorité des cas, les syndicats autonomes n'ont obtenu qu'un faible pourcentage au vote, alors que l'accord sur les listes donne la possibilité de présenter des listes, condition d'avoir réuni les signatures d'au moins 5 % des salariés d'un établissement (2). Ce n'est que dans le secteur public, en l'occurrence les chemins de fer et l'université, les syndicats autonomes, notamment de type «Cobas», ont pu obtenir des résultats significatifs, avec respectivement 21 et 8 % des votes (3). Le vote «extraconfédéral» se concentre surtout dans le Sud, avec cependant aussi quelques pointes dans des villes du Nord comme Trieste ou Venise (4).

En ce qui concerne le rapport des forces entre les trois confédérations, le vote confirme les données connues de la syndicalisation, avec cependant une performance particulière de la CGIL, qui réunit sur elle 48 % des votes, contre 30 % à la CISL et 17 % à l'UIL. La CGIL est même majoritaire dans la fonction publique, y compris dans l'administration centrale (5). Les meilleurs résultats de la CGIL se trouvent dans le Nord, notamment dans le bastion traditionnel de l'Emilie-Romagne (68 % des voix), alors que les résultats de la CISL sont plus uniformément répartis sur le territoire national (6). Il faut noter la bonne tenue de l'UIL, notamment dans le Piémont, le Latium et la quasi-totalité des régions du Sud, où ce syndicat a réussi à obtenir entre 20 et 28 % des voix.

Les référendums qui défient la légitimité des syndicats

Alors que les premiers résultats des élections des RSU confirment la légitimité des syndicats confédérés face aux groupements contestataires et traduisent l'adhésion des salariés à la construction d'un nouveau système de relations professionnelles fondé sur des règles collectivement établies, cet acquis récent et encore fragile se trouve aujourd'hui menacé par une série de projets de référendum qui visent à abroger des dispositifs législatifs protecteurs de l'action syndicale. A moins d'élections législatives anticipées ou d'une modification législative alternative adoptée par le Parlement, ces référendums seront soumis au vote au mois de juin 1995.

Les trois premiers de ces référendums auraient déjà dû être votés l'année dernière, mais en raison des élections anticipées de mars 1994, ils ont été reportés à l'année suivante. Les initiateurs de ces référendums sont des militants syndicaux gauchistes issus des Cobas, regroupés au sein d'un «Comité de coordination des conseils d'usine unitaires», qui bénéficient du soutien politique du parti Rifondazione Comunista. Ils visent à abroger le privilège de présomption de syndicat «majoritairement représentatif» dont bénéficient actuellement les trois syndicats confédéraux pour pouvoir implanter une représentation syndicale à l'intérieur d'une entreprise. Les deux premiers projets visent à abolir une partie de l'article 19 du Statut des travailleurs de 1970, le premier se contentant de supprimer le terme de «majoritairement représentatif», le deuxième supprimant également la nécessité d'avoir signé une convention collective pour pouvoir établir une représentation syndicale. En cas de victoire de ce référendum, les prérogatives syndicales, notamment

(1) Rappelons que le taux de syndicalisation des salariés actifs est actuellement environ 39 % pour les trois confédérations. Le nombre total de leurs adhérents est de plus de 10 millions, dont environ 40 % sont des retraités. Cf. «L'état de la syndicalisation», Chronique internationale n° 27, Mars 1994.

(2) Les syndicats autonomes contestent le privilège accordé aux seuls syndicats confédérés ou signataires d'une convention de branche de pouvoir se répartir, au prorata des résultats du vote, un «tiers réservé» des sièges de la RSU.

(3) Le vote autonome dans les chemins de fer se concentre exclusivement sur la catégorie des machinistes.

(4) On pourrait objecter à cette démonstration le caractère peu représentatif des élections qui se sont déroulées jusqu'à présent, surtout dans les grandes entreprises du Nord. Or, ce sont précisément ces entreprises qui constituent un point d'ancrage fort des groupements contestataires anti-confédéraux, et on aurait pu s'attendre à des résultats plus favorables de ces groupements lors de ces élections.

(5) Ici la CISL était traditionnellement hégémonique grâce à un système clientéliste géré avec le concours de son partenaire politique chrétien-démocrate au niveau du gouvernement. Deux facteurs semblent avoir précipité le déclin relatif de la CISL : la "privatisation" de la relation du travail, qui repose maintenant exclusivement sur la négociation collective, et la disparition du parti chrétien-démocrate comme force gouvernementale dominante.

(6) Ceci constitue une inversion importante par rapport aux données antérieures de la syndicalisation qui indiquaient une prépondérance de la CISL dans la plupart des régions du Sud de l'Italie ainsi que dans certaines régions «blanches» du Nord. Aujourd'hui, la CISL n'est majoritaire, d'une courte tête, qu'en Sicile et dans les Pouilles. Elle maintient une de ses meilleures performances électorales dans la Vénétie (37 %), où elle est cependant dépassée par la CGIL (41 %).

les crédits d'heures pour l'activité syndicale et la tenue d'assemblées générales, seraient étendues à toute association de forme syndicale qui les revendiquerait. Le troisième référendum vise à abolir un article d'une loi de 1993 qui étend le privilège du syndicat «majoritairement représentatif» à la négociation collective dans la fonction publique.

Certains des initiateurs de ces référendums se réclament d'une conception de la démocratie de base qui refuse tout filtre légal de représentation, car cela reviendrait à instaurer arbitrairement une protection monopoliste d'un syndicalisme «institution». Au contraire, il aspirent à rétablir un syndicalisme «mouvement» sur des bases pures d'un rapport de forces spontané. Ces motivations sont évidemment partagées par la minorité gauchiste au sein de la CGIL qui se reconnaît dans la motion «Essere sindacato».

On pourrait considérer que les effets d'une adoption de ces référendums resteraient limités, surtout en ce qui concerne le premier. En effet, les résultats des élections des RSU ont montré que les trois syndicats confédérés n'avaient pas besoin de cette protection légale pour démontrer leur caractère représentatif, même pas dans les secteurs où ils subissent la concurrence des syndicats autonomes, Cobas ou conseils d'usine «unitaires». Il n'en demeure pas moins que le résultat probable de l'adoption du deuxième référendum abrogatif serait une multiplication de mini-syndicats, créés dans le seul but de bénéficier des privilèges d'implantation, ce qui aggraverait la concurrence inter-syndicale déjà existante et ne manquerait pas, à terme, de déclencher une réaction anti-syndicale dans le pays. Un populisme de gauche (anti-confédéral) risquerait ainsi de faire le lit d'un populisme de droite (anti-syndical tout court).

Lorsque le secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin, avait mis en garde, il y a deux ans, contre ce risque, le danger semblait seulement virtuel et lointain. La recomposition du paysage politique l'a rendu plus pressant. En effet, après la victoire électorale, en mars 1994, de la coalition de droite sous la direction de S. Berlusconi, les Clubs Pannella (1), avec le soutien de quelques députés de la Lega-Nord (2), ont déposé un autre projet de référendum anti-syndical, dont la validité a été reconnue par la Cour constitutionnelle en janvier 1995 et qui va donc être soumis au

vote avec les référendums précédents. Ce référendum vise à abroger l'article 26 du Statut des travailleurs de 1970 qui a instauré la possibilité pour les syndicats d'une retenue des cotisations syndicales sur la paie des salariés, qui est ensuite versée par l'employeur aux organisations syndicales respectives. Ce système, appelé «check off» dans les pays anglo-saxons, s'appelle la «delega» en Italie, car il est fondé sur une autorisation (la delega) que le salarié donne à l'employeur. Cette déclaration a une validité illimitée et n'a pas besoin d'être renouvelée périodiquement.

Le Statut des travailleurs n'a fait que généraliser une pratique mise en place à travers des conventions collectives de branche. De ce fait, l'effet immédiat d'un succès du référendum serait limité, car ces dispositifs conventionnels restent en vigueur. Mais il rendrait évidemment l'encaissement des cotisations plus difficiles dans les entreprises non couvertes par ces dispositifs conventionnels. Une victoire de ce référendum constituerait surtout une défaite morale d'un syndicalisme qui n'aurait pas su contrecarrer la propagande selon laquelle l'adhésion individuelle à ce système de cotisation serait obligatoire et non révocable.

Les contre-propositions syndicales et les projets de loi

Pour éviter que les référendums ne se transforment en plébiscite anti-syndical, la CGIL avait proposé, dès 1993, un projet de «loi d'initiative populaire» cherchant à remplacer l'art. 19 du Statut des travailleurs par une loi qui règle l'ensemble des questions de la représentation et de la représentativité syndicales au niveau de l'entreprise. A l'époque, cette initiative avait rencontré l'opposition de l'autre grande confédération syndicale, la CISL, qui préférait une régulation négociée entre les acteurs sociaux et restait hostile à toute intervention du législateur en la matière. Ce n'est que sous l'effet du changement du cadre politique général et de la menace d'un plébiscite anti-syndical, que la CISL s'est finalement ralliée à une solution législative. Pour peser sur cette dernière, la CGIL, la CISL et l'UIL ont ainsi pu présenter, en mars 1995, leur propre «proposition unitaire» (3) d'une régulation législative pour s'assurer que les éléments es-

(1) Animés par M. Pannella, l'ancien dirigeant du Parti radical et agitateur libéral-libertaire des années 70 et 80, qui s'est transformé en défenseur d'un ultra-libéralisme de droite et compagnon de route de la coalition guidée par S. Berlusconi.

(2) Avant que la Ligue du Nord n'ait quitté le gouvernement Berlusconi.

(3) Texte reproduit in Rassegna sindacale n° 9, 13.3.1995.

sentiels de l'accord interconfédéral sur l'élection des RSU et leurs droits (d'information et de négociation) figurent dans le projet de loi. Elle vise en même temps à instaurer l'obligation d'une confirmation individuelle périodique de la «delega» pour la retenue des cotisations syndicales.

On peut se demander si la proposition unitaire des syndicats n'est pas arrivée trop tard pour peser sur le processus législatif en cours. En effet, la Commission du Travail du Sénat italien, présidée par le député PDS C. Smuraglia, a d'ores et déjà présenté deux projets de modification de loi (1), concernant respectivement les articles 19 et 26 du Statut des travailleurs, qui ne tiennent que partiellement compte des propositions syndicales. Qui plus est, le texte élaboré par la commission Smuraglia, risque de raviver les divergences entre la CGIL, pour l'essentiel satisfaite de ce texte, et les deux autres confédérations (sans parler de la Confindustria).

En quoi le projet de loi de la commission modifie-t-il la situation actuelle ? En ce qui concerne les RSU, le mode d'élection reste inchangé, sauf qu'il n'est plus question d'un «tiers réservé» des sièges que les trois confédération se répartissent de façon paritaire. Cette répartition paritaire, pratiquée actuellement sur la base d'un accord inter-syndical, garantit la présence dans la RSU d'un syndicat présent dans l'établissement, mais minoritaire, qui n'aurait pas pu obtenir le nombre de voix nécessaire pour bénéficier d'un siège sur la base d'une stricte répartition proportionnelle. On comprend le mécontentement de la CISL et de l'UIL, syndicats minoritaires dans la majorité des établissements.

Le projet de loi prévoit aussi des «RSU inter-entreprises» dans les établissements employant entre 4 et 14 salariés. Le seuil pour la déposition de listes syndicales non-confédérales ou non-signataires de conventions collectives est abaissé. Il suffira, pour pouvoir présenter une liste, soit d'être un syndicat signataire d'une convention collective nationale, soit de disposer de la «delega» de 3 % des salariés de l'unité productive ou administrative concernée par l'élection, soit d'être un «comité» et de disposer de la signature de 3 % de ces salariés. La présomption de

représentativité des syndicats confédéraux est abolie. Même si le projet de loi ne contient plus le dispositif du tiers des sièges réservé aux organisations syndicales «représentatives», il leur réserve un certain nombre de droits spécifiques tel que celui de disposer d'un tiers des crédits d'heures assignés initialement aux représentations syndicales par le Statut des travailleurs, les deux autres tiers allant à la RSU (2). De même, ces organisations conservent le droit de convoquer des assemblées générales et disposent d'un tiers des crédits d'heures pour la tenue de ces assemblées. En cas de non-renouvellement de la RSU après trois ans, les droits et prérogatives de la RSU échoient automatiquement aux représentations des syndicats signataires de conventions collectives, au prorata du nombre établi de leurs adhérents dans l'établissement.

En ce qui concerne la «delega», le projet de loi souligne son caractère volontaire et individuellement révocable à tout moment. La périodicité de son renouvellement doit être fixée par une convention collective. Pour les travailleurs non couverts par une telle convention, un décret, arrêté par le ministre du Travail dans un délai de six à neuf mois après l'entrée en vigueur de la loi et après consultation des organisations syndicales et patronales, fixera les modalités de renouvellement de la delega, qui devraient tenir compte «autant que possible» des règles inscrites dans les conventions collectives.

Le mécontentement de la CISL et de l'UIL par rapport à ces projets de loi s'explique surtout par l'absence du tiers réservé dans les nouvelles RSU. Ces syndicats auraient voulu que les RSU élues sur la base de l'accord tripartite restent en place jusqu'au terme de leur mandat. Ils dénoncent la faible reconnaissance de l'autonomie collective par la loi qui nuirait à une bonne articulation entre les pouvoirs des nouvelles RSU et la négociation collective de branche, menaçant ainsi la cohérence et l'unité du système contractuel. Il est vrai qu'une réglementation législative qui ne concernerait que la représentation et la négociation au niveau des établissements, tout en laissant inchangés les principes de la représentativité et du volontarisme pour la négociation collective aux niveaux sectoriels et interconfédéral risque de faire

(1) Texte reproduit in Rassegna sindacale n° 12, 3.4.1995.

(2) Actuellement, les RSU disposent de l'ensemble des crédits d'heures assignés par le Statut des travailleurs aux RSA (représentations syndicales d'établissement). Les fédérations de la métallurgie FIM, FIOM et UILM ont été les premières à préciser son utilisation dans un règlement, adopté par un conseil général unitaire (reproduit in: Rassegna sindacale N° 7, 27.2.1995). Il en ressort clairement que les organisations syndicales se considèrent propriétaires de ces crédits d'heures et qu'il leur appartient de décider de leur répartition entre elles-mêmes et la RSU. La répartition décidée doit cependant «être illustrée à la RSU».

apparaître entre ces niveaux des contradictions explosives, que l'accord de juillet 1993 avait réussi à contenir par leur insertion dans un système contractuel unique et articulé.

Il semble que le ministre du Travail, Tiziano Treu, par ailleurs proche de la CISL, partage ces in-

quiétudes formulées par la CISL et l'UIL et qu'il soit disposé à en tenir compte lors de l'introduction de ses propres amendements à la loi (1).

Udo REHFELDT

Sources: Rassegna sindacale, Lavoro Informazione.

Mexique

L'éclatement du «pacte» social

Le 1^{er} mai dernier, le Congrès du Travail, qui regroupe les syndicats officiels mexicains, n'a pas défilé sur le Zocalo de Mexico, et n'aura donc pas eu l'occasion de remercier le président pour l'action du gouvernement. Ce sont les syndicats indépendants et la gauche qui auront occupé le terrain, avec 100 000 manifestants. Quelques jours plus tôt, au même endroit, une autre manifestation, celle des salariés de Ruta 100 (la RATP de Mexico) avait donné lieu à de sévères affrontements avec la police.

La rupture de la vieille tradition du 1^{er} Mai marque symboliquement la fin d'une époque. Le régime mexicain a en effet été précipité dans une crise majeure, aux multiples dimensions : le 1^{er} janvier 1994, c'est le soulèvement zapatiste au Chiapas, le jour même de l'entrée en vigueur de l'Alena (Accord de libre échange nord-américain) ; le 23 mars 1994, c'est l'assassinat de Luis Donaldo Colosio, candidat du PRI (Parti révolutionnaire institutionnel) à la présidentielle ; enfin, le 22 décembre 1994, c'est l'effondrement du peso, qui ouvre une très grave crise financière.

Il s'agit en effet de bien autre chose que d'une «crise de liquidité» ou d'une «erreur de parcours» monétaire. C'est en réalité la fin d'un modèle, et notamment de son versant social mis en place au lendemain

de la Seconde Guerre mondiale, avec le «Pacte Ouvrier-Industriel», qui codifiait les principes d'un système semi-corporatiste (2). Cette brève chronique se bornera à présenter les étapes les plus récentes de cette crise.

La période ouverte par la précédente crise financière correspond à la mise en place d'un modèle économique néolibéral qui donne la priorité au développement des exportations industrielles, fait le choix d'une ouverture au marché mondial, revient sur la conception interventionniste de l'Etat et privatise une grande partie du secteur public bancaire et industriel. Le tournant date du milieu des années quatre-vingt, avec l'entrée dans le Gatt en 1986, et une libéralisation rapide et étendue des échanges et des mouvements de capitaux. La signature de l'Alena avec les Etats-Unis et le Canada représente donc l'aboutissement et l'institutionnalisation d'un processus, plutôt que l'ouverture d'une nouvelle période.

L'un des problèmes majeurs posés par ce processus dit de modernisation découle de l'inadéquation du régime politico-social mis en place par le PRI il y a une cinquantaine d'années. La domination sans partage du PRI apparaît peu compatible avec le retrait de l'Etat, dans la mesure où le parti se prive peu à peu de ses soutiens matériels et financiers habituels. L'ouverture

(1) Le juriste du travail Massimo D'Antona, membre de la commission d'experts chargée par le ministre du Travail de la rédaction de ces amendements, a exprimé, dans la presse syndicale, des points de vue allant dans ce sens.

(2) Cf. aussi Georges Couffignal, «La grande faiblesse du syndicalisme mexicain», *La Revue de l'IRE*, n°2, hiver 1990.

sur le marché mondial frappe de plein fouet sa base sociale naturelle, qu'il s'agisse des paysans travaillant, les ejidos, issus de la réforme agraire, ou des petits industriels qui prospèrent à l'abri de la concurrence internationale. Mais c'est surtout dans la sphère industrielle (au sens large) que se pose un problème décisif, à savoir l'organisation du marché du travail qui obéit à des principes relativement rigides. Ceux-ci apparaissent comme des obstacles à l'amélioration de la productivité qui est, à côté du niveau relatif des salaires, un des principaux déterminants de la compétitivité et donc de l'attractivité de l'espace économique mexicain. Les rapports de l'Etat et des syndicats peuvent donc s'analyser autour de deux questions-clé : le salaire et la productivité.

Salaire : l'ère des pactes ?

Au début de 1988, un nouveau tournant décisif est pris, en faveur d'une politique de change arrimant fermement le peso au dollar. L'objectif principal est de casser l'inflation qui était en train de s'accélérer dangereusement (160 % en 1987). Cette politique va s'accompagner, tout au long de la présidence de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) d'une série d'accords tripartites entre le gouvernement, le mouvement syndical et les organisations patronales. Le PSE (Pacte de Solidarité Economique) correspond à la période qui va de décembre 1987 à octobre 1988, au cours de laquelle est réalisé un quasi-blocage du taux de change nominal. Comme les tarifs publics, le salaire minimum reçoit un coup de pouce initial en décembre, puis est bloqué de fait. Quelques mesures fiscales favorables aux bas salaires sont annoncées. Entre 1989 et 1992, est mis en place le PECE (Pacte pour la Stabilité et la Croissance Economique) qui est périodiquement renégocié mais se réduit pour l'essentiel à une fixation unilatérale des évolutions du salaire minimum. Peu de temps avant la crise de décembre 1994, le pacte avait été rebaptisé Pacte pour le Bien-Etre, la Stabilité et la Croissance sans que son contenu soit profondément modifié.

L'examen même du contenu des versions successives des pactes montre que cette appellation correspond plus à l'affirmation superficielle d'une volonté de dialogue plutôt qu'à la recherche d'un véritable contrat entre acteurs sociaux. L'enjeu principal de cette période concerne surtout les relations entre le

gouvernement et les classes possédantes qui se rappellent la cuisante expérience de la nationalisation de la banque en 1982. Il s'agit de faire revenir ou entrer de nouveaux capitaux et d'obtenir la confiance nécessaire au succès de la politique de change suivie. Un des points saillants concerne l'évolution des taux d'intérêt dans la période de baisse de l'inflation : il faut que les taux d'intérêts nominaux baissent en même temps que l'inflation tout en garantissant aux détenteurs de l'énorme dette publique que l'on ne va pas réduire à zéro le taux d'intérêt réel. Le pacte est en réalité ailleurs : la vraie garantie apportée par le gouvernement c'est la mise en oeuvre d'une politique de privatisation très large puisqu'elle concerne l'ensemble du secteur bancaire ainsi que de grosses entreprises du secteur public (aviation, téléphone, mines, sidérurgie).

A l'égard des salariés, la notion de pacte est déplacée dans la mesure où la composante salariale de l'inflation est nulle. On pourrait parler de pacte si le gouvernement avait obtenu des syndicats une modération salariale en échange de garanties sur d'autres revendications. Mais une telle présentation serait un contresens : la période 1982-1987 est à la fois une période d'accélération de l'inflation, mais aussi de chute terrible du pouvoir d'achat, de l'ordre de 40 % en ce qui concerne le salaire minimum : on ne saurait rêver plus grande «modération» salariale ! Le pacte devait au contraire signifier que le gouvernement viserait à ralentir la chute salariale, de manière à reconstituer une base sociale soumise à rude épreuve. La baisse de l'inflation ayant été bien amorcée, il devenait possible d'assurer une stabilisation du pouvoir d'achat salarial, et de déplacer l'offensive sur le terrain dorénavant central, celui de la productivité.

Le défi de la productivité

Le 25 mai 1992 est signé l'Accord National pour l'Elévation de la Productivité et de la Qualité (1) qui s'inspire de très près des discours sur le nouveau modèle de travail, souvent importés d'Europe. Mais il s'agit plus largement de définir un contrat social renoué. La modernisation des structures d'organisation ne doit pas porter seulement sur l'organisation du travail, mais concerner l'ensemble des acteurs sociaux, qu'il s'agisse du gouvernement, des chefs d'entreprises et des syndicats. Sous couvert de s'adapter aux muta-

(1) Sur la genèse de cet accord, voir «Un corporatisme bien peu flexible», *Chronique Internationale* n°25, novembre 1993.

tions technologiques et de mieux répondre à la demande, l'objectif est de rénover l'ensemble des relations professionnelles, dans le sens d'une plus grande flexibilité non seulement de la production, mais aussi des institutions.

Cet accord était aussi, pour le secteur syndical officiel (la CTM, Confédération mexicaine du travail) un moyen de réaffirmer son rôle et sa présence dans les entreprises. Le patronat renonçait dans l'immédiat à profiter de la modernisation pour se débarrasser des bureaucraties officialistes. C'est pourquoi il avait au moins provisoirement renoncé à modifier la Loi fédérale du Travail, et à revenir sur la définition légale des contrats collectifs, qui représentent la base juridique du pouvoir syndical. La grève chez Volkswagen qui suivra immédiatement la signature de cet accord permettra de vérifier que le syndicalisme charro (officiel) continue à jouer sa fonction traditionnelle d'encadrement des mouvements sociaux (1).

A la même période, éclate une grève dans le secteur de l'industrie textile du coton, qui compte 300 000 travailleurs. Ce conflit est doublement significatif : d'abord, parce qu'il s'agit d'un secteur particulièrement touché par la concurrence internationale, mais aussi par les implications du conflit quant aux relations de travail. L'enjeu est de faire passer dans les faits la suppression de la référence aux conventions collectives. La Junte Fédérale de Conciliation et d'Arbitrage, sorte de Tribunal chargé de gérer les conflits du travail, avalise des accords signés entreprise par entreprise. La CTM fait monter les enchères en brandissant la menace de grève générale. Le conflit se résout dans l'incertitude juridique quant au maintien d'une convention collective dans le secteur. Mais en pratique la résolution du conflit représente une victoire de fait du patronat et la disparition de toute référence à la convention collective.

L'introuvable interlocuteur syndical

La difficulté qui apparaît au cours de ces années peut donc être résumée ainsi : le secteur ouvrier du PRI, la CTM, n'est pas prête à céder la place et ne semble pas non plus capable de s'auto-réformer pour fournir un mode de contrôle social adéquat au tournant néolibéral. Trois options sont disponibles. La première est la CROC (Confédération Révolutionnaire Ouvrière et Paysanne) qui n'a pas grand-chose de révolutionnaire

mais représente une centrale concurrente de la CTM qui cherche à démontrer une efficacité supérieure, mais au fond dans le même registre de type corporatiste. La Fesebes repose principalement sur deux syndicats dont la trajectoire avait été marquée par un assez grand degré d'indépendance vis-à-vis du Parti-Etat celui des électriciens et celui des téléphones. Dans les deux cas, il s'agit de syndicats confrontés à un processus de modernisation, et qui acceptent en fin de compte de jouer le jeu et d'accompagner ce processus comme partenaires ouverts au débat. Mais ce pôle a du mal à s'étendre dans d'autres secteurs, et il est surtout confronté à une politique des directions d'entreprise qui tend à réduire la marge de manœuvre. Ainsi le SME (syndicat mexicain des électriciens) se voit proposer un accord prévoyant une augmentation de 55,8 % de productivité ... en deux ans et demi. Les bras de fer entre le gouvernement et la CTM se multiplient au début des années quatre-vingt-dix, non seulement sur les contrats collectifs mais aussi sur les renégociations de salaires. Mais en fin de compte, le PRI n'a pas été capable de susciter une évolution de son partenaire syndical principal, ni l'émergence d'une alternative. C'est aussi le signe d'une crise interne très profonde au sein du parti au pouvoir. L'assassinat de Colosio, le candidat désigné du PRI à la présidentielle, puis celui de Ruiz Massieu, président du PRI, ont immédiatement été interprétés par les observateurs avertis comme des règlements de compte internes, et cette intuition a été confirmée par les accusations portées ensuite de l'intérieur même du PRI.

Un bilan économique

Le projet de modernisation de Salinas se donnait comme un modèle de développement adapté à l'environnement économique contemporain. Le recours à l'investissement international n'était en théorie que transitoire et devait permettre d'assurer un accroissement sensible de la productivité. Si l'on considère les performances de l'industrie, on peut parler de réel succès puisque la productivité par tête y a progressé de 3,5 % par an entre 1987 et 1993, alors qu'elle avait pratiquement stagné dans la première moitié des années quatre-vingt. Mais si on regarde ces chiffres d'un peu plus près, on s'aperçoit aussitôt de la diversité des performances, qui permettent de distinguer trois sous-ensembles. Les industries traditionnelles (alimentation,

(1) Voir Arturo Anguiano, «Restructuration sauvage à la Volkswagen mexicaine», *Chronique internationale* n°19, novembre 1992.

textile, bois, papier) sont particulièrement frappées par l'ouverture : leur croissance et leurs gains de productivité sont inférieurs à la moyenne. Les industries les plus performantes se trouvent dans l'automobile et les biens d'équipement, avec une croissance et une productivité très forte (de l'ordre de 7 % par an entre 1987 et 1993). Entre les deux, les branches marquées par la présence des grands groupes mexicains (verre, ciment, chimie) et l'industrie pétrochimique occupent une position moyenne. Cet écart est encore plus grand si l'on rapproche l'industrie du reste de l'économie où les gains de productivité n'ont été que de 1 % par an entre 1987 et 1993.

Ce fractionnement de l'appareil productif souligne que ce sont les grands groupes multinationaux qui maîtrisent en réalité les performances de productivité et que le capital national est frappé par la concurrence, ou suit d'assez loin. On n'est pas en présence d'une politique industrielle cherchant à construire des pôles de compétitivité autonomes qui permettraient ensuite une croissance soutenue sur la base du recyclage des gains de productivité, notamment sous forme de distribution de salaires.

Et là aussi apparaissent les carences du modèle ; en ceci qu'aucun mécanisme n'assure une diffusion relativement homogène des gains de productivité dans l'ensemble de la société. Le retard salarial accumulé est tel que la productivité est insuffisante pour assurer un rattrapage acceptable par le patronat. Il y a de ce point de vue deux manières de lire la dernière période. La première consiste à constater qu'en 1994 le salaire moyen est encore inférieur de 25 % à ce qu'il était en 1981. Le salaire minimum a quant à lui perdu presque 60 % de son pouvoir d'achat, mais, heureusement, il a aussi perdu de sa représentativité. Le salaire industriel a mieux résisté puisqu'il n'est que de 6 % en-dessous de ce qu'il était en 1981. Mais pendant ce temps le PIB a quand même augmenté de 16 %, ce qui donne une idée des distorsions dans la répartition des revenus.

Mais si on raisonne sur les années récentes, la progression du salaire industriel est indéniable, de l'ordre de 4,8 % par an, soit une augmentation plus rapide que celle de la productivité. Les salariés de l'industrie ont donc bénéficié de la croissance industrielle, beaucoup plus que les autres salariés dont le pouvoir d'achat n'a progressé que de 1,7 %. Ces écarts considérables illustrent les effets de dissocia-

tion exercés par l'ouverture sur l'appareil productif et le rapport salarial. Il faut ajouter à cela que l'obtention des gains de productivité passe par des suppressions d'emploi dans l'industrie et que le nombre total d'em-

La saignée

Après la crise du peso, a été signé un premier «Accord d'Unité» qui a en réalité fait apparaître de très grosses réticences de la part des syndicats mais aussi d'une partie des organisations patronales. Mais l'essentiel était de trouver dans l'immédiat des garanties permettant de passer les échéances et la principale préoccupation du gouvernement a été de négocier avec le FMI et le gouvernement des Etats-

Unis une sorte de gigantesque crédit-relais de 51 milliards de dollars, gagé de fait sur les ressources pétrolières.

Le 9 mars dernier a été annoncé un Programme d'Action complémentaire (Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica). Les principaux éléments en sont la hausse de l'Iva (Taxe à la valeur ajoutée) dont le taux passe de 10 % à 15 %, le taux zéro n'étant plus réservé qu'aux produits alimentaires et aux médicaments. Les tarifs publics augmentent immédiatement de 35 % pour l'essence et de 20 % pour l'électricité puis continueront à le faire de 0,8 % par mois. Les dépenses publiques sont diminuées d'un montant équivalent à 1,6 % du PIB. Le salaire minimum est quant à lui augmenté de 10 %. Que peut-on attendre d'un tel plan ?

D'abord, de toute évidence, le recul du pouvoir d'achat. Sur les quatre premiers mois de l'année, l'inflation est déjà de l'ordre de 20 %. Stimulée par les hausses de tarifs publics, sa tendance naturelle est «d'éponger» progressivement le taux de dévaluation. Après être tombé le 9 mars dernier à 7,45 pesos pour un dollar, le taux de change semble se stabiliser aux alentours de 6 pesos ; il était environ de 3,45 au moment de la dévaluation de décembre dernier. Le «potentiel d'inflation» est donc de l'ordre de 70 %, et c'est actuellement le rythme de l'inflation en équivalent annuel. Certes les mesures très restrictives vont probablement contenir la hausse des prix, et c'est pourquoi les estima-

tions pour 1995 se situent à 40 % pour le gouvernement, et aux environs de 50 % pour la plupart des économistes. Mais le salaire minimum ne devrait augmenter dans le même temps que de 18 %. La perte de pouvoir d'achat du salaire minimum représenterait au bas mot 20 % en une seule année, ce qui ne s'est jamais vu, même en 1983 : la masse salariale devrait donc subir une terrible ponction.

Un tel plan d'austérité va évidemment déclencher un recul très marqué de la production, officiellement évalué à 2 %, mais qui sera plus probablement de l'ordre de 4 %. Sa fonction principale est d'ajuster les comptes extérieurs dont le rééquilibrage peut d'ailleurs être rapide : les importations, très sensibles à la conjoncture intérieure et au taux de change, vont chuter, et les exportations, dopées par la dévaluation, vont faire un bond en avant. Mais en même temps, la récession va accélérer les suppressions d'emplois que l'on évalue déjà à 250 000 depuis le début de la crise, sans parler des effets du recul des dépenses sociales. Le fameux Pronasol (Programme national de solidarité), fleuron social de l'ancien Président, va évidemment être vidé de sa substance.

Le traitement chirurgical en cours va une nouvelle fois frapper les plus démunis et accentuer le processus de régression sociale et de creusement des inégalités qui a marqué la dernière décennie. La grande différence, c'est que le gouvernement n'a pas cette fois de projet de rechange : le modèle néolibéral a été imposé au pays avec constance, et il a échoué. Les soutiens à l'action gouvernementale risquent donc de faire défaut, non seulement dans les couches sociales prioritairement visées mais y compris dans de larges fractions du patronat, dans l'appareil syndical officiel. La dévaluation a mis à nu une crise d'une gravité sans précédent. Au nom de quoi et avec le soutien de qui, va-t-on imposer un surcroît d'austérité, et renouer ainsi avec une baisse continue du salaire interrompue seulement durant deux ou trois ans ?

Michel HUSSON

Sources : Presse mexicaine (El Cotidiano, El Financiero, Proceso) ; Tlalticpac ; revue du GRAM (Groupe de recherche sur l'Actualité au Mexique) ; annexes statistiques au Sixième Rapport de Gouvernement de 1994

Luis H. Mendez Berrueta et José Othón Quiroz Tejo, *Modernización estatal y respuesta obrera : historia de una derrota*, Editions UAM, 1994.

Egypte

Syndicalisme, corporatisme et islamisme en Egypte

Le mouvement syndical égyptien comprend deux types d'organisations. Le premier type, représenté par la Confédération égyptienne du travail, réunit au sein d'une vingtaine de fédérations industrielles les salariés des administrations, des services publics et privés et de l'industrie. Les «syndicats professionnels» forment la deuxième composante syndicale égyptienne, organisés sur la base de corps de métiers ou de groupes professionnels tels que les syndicats de médecins, d'ingénieurs, d'enseignants, d'avocats ou de journalistes. Tout en constituant un système largement corporatiste, soumis à une tutelle étatique étroite, le mouvement syndical est aussi une arène importante de la vie politique égyptienne. Dans un pays, où le pluralisme ne peut s'exprimer que de façon très circonscrite dans les institutions politiques, les organisations syndicales sont devenues un des terrains privilégiés d'affrontement entre le pouvoir et les

diverses forces d'opposition. Nassériens, communistes et divers groupes «islamistes» y ont trouvé des espaces d'expression et surtout des bases institutionnelles qui leur sont inaccessibles par ailleurs. Cela est particulièrement vrai pour les syndicats dits «professionnels» auxquels s'intéresse cet article. En effet, l'année 1995 sera marquée par une série d'élections au sein de plusieurs de ces syndicats parmi les plus importants. Avant de présenter ces élections, leur contexte et leurs enjeux, nous décrirons rapidement les caractéristiques de cette forme syndicale.

Les «syndicats professionnels» représentent probablement la version corporatiste la plus achevée du système de relations professionnelles égyptien. Bien que largement modelées par le régime politique mis en place par les «officiers libres» à partir de 1952-1954, l'origine de ces organisations remonte néanmoins à l'époque pré-nassérienne.

Le syndicat des avocats fut la première organisation professionnelle créée en 1912. Les «syndicats professionnels» prennent leur véritable essor dans les années 1940, pendant lesquelles on assiste à la création des syndicats de médecins, de pharmaciens et d'ingénieurs, puis des enseignants. Après quelques hésitations, Nasser, qui dissout en 1953 tous les partis politiques, décide de maintenir et même de développer les «syndicats professionnels». Il autorise en 1955 l'organisation des comptables, des scientifiques et trois syndicats d'artistes... Nasser comme ses successeurs préfère composer avec ces organisations pour tenter d'en faire des instruments au service du régime. Dans les années 70 et dans les années 80, on a continué à créer des syndicats regroupant des professions aussi diverses que les diplômés des facultés de commerce, les lecteurs du Coran, les guides touristiques et les professions sportives. Le dernier syndicat professionnel créé, en 1993 concerne les physiothérapeutes.

Aujourd'hui, il existe en tout 24 syndicats professionnels, dont les dix plus importants en nombre d'adhérents sont récapitulés dans le tableau 1.

Tableau 1 - Les dix principaux syndicats professionnels

Organisation	Date de création	Nbre d'inscrits en 1991
Enseignants	1951	583 100
Prof. techniques	1974	345 270
Diplômés des facultés de commerce	1972	281 330
Agronomes et techniciens agricoles	1949	225 630
Ingénieurs	1946	192 550
Médecins	1940	100 520
Professions infirmières	1976	98 930
Avocats	1912	92 530
Scientifiques	1955	34 910
Pharmaciens	1940	29 640
Total des 24 synd. prof.		2 060 731

Elisabeth Longuenesse, CEDEJ, Le Caire.

Les «syndicats professionnels» représentent des organisations assez différentes de ce que l'on entend communément par «syndicat». ils représentent un type de corporatisme qui emprunte ses caractéristiques à la fois aux corporations anciennes et aux for-

mes plus modernes du «néo-corporatisme». Créés par statut, bénéficiant dans leur domaine de compétence d'un monopole de représentation, l'adhésion à ces syndicats est le plus souvent obligatoire. Ces organisations ont pour particularité de regrouper non seulement des salariés et des professions libérales mais d'admettre également des diplômés n'ayant pas d'emploi correspondant à leur diplôme professionnel d'ingénieur par exemple. Les revenus des cotisations sont généralement complétés par des subventions étatiques, ou encore la perception de taxes parafiscales liées à l'exercice de la profession. Les principales organisations ont aujourd'hui des ressources financières considérables. Elles fonctionnent comme des ordres, édictent les règles de la profession, participent à la régulation de la branche industrielle ou de la profession, réglementent l'entrée sur le marché du travail, interviennent dans la formation, tout en n'ayant, comme les syndicats ouvriers d'ailleurs, de rôle ni dans la négociation des salaires, ni dans celle des conditions de travail. Dans toutes ces activités, elles subissent un contrôle, une tutelle étatique qui, selon les périodes, se traduit par un interventionnisme direct ou indirect plus ou moins grand. Par exemple, la définition des champs de syndicalisation constitue un objet permanent de conflit entre l'Etat et les dirigeants syndicaux en place, soucieux à la fois de défendre des intérêts corporatistes de leurs adhérents et leur place de dirigeants. La contestation des élections syndicales est également un problème récurrent.

Ces organisations représentent donc des puissances corporatives et financières qui jouent en même temps un rôle politique important. Mais elles ont aussi des faiblesses syndicales au sens occidental. Leur réalité est difficile à appréhender et est à beaucoup d'égards paradoxale par rapport aux catégories syndicales traditionnelles. En fait il s'agit d'organisations hybrides, relevant à la fois de l'association professionnelle, de l'ordre, de la corporation et du syndicat. On les appellerait peut-être mieux «syndicats corporatifs» que «syndicats professionnels» qui semble une notion importée des catégories américaines d'analyse des groupes d'intérêt.

Représentant les nouvelles classes moyennes égyptiennes – les «bureaucrates», les techniciens, les professionnels (au sens anglo-saxon) –, ces institutions sont un enjeu politique essentiel en Egypte où ces couches constituent une force économique et sociale clef. Le pouvoir hésite en conséquence entre «la carotte et le bâton» pour s'assurer l'allégeance de ces groupes sociaux et de leurs représentants. Depuis les

années vingt, le pouvoir politique a toujours connu des problèmes avec ces corporations et les affrontements les plus récents sont à replacer dans cette histoire.

C'est dans les années 60 que ces organisations ont acquis une nouvelle importance, à la suite notamment de l'intégration croissante de ces organisations dans l'appareil d'Etat pour la gestion des relations professionnelles. Le quadruplement des effectifs dans les années 60 et 70 a contribué à renforcer leur rôle. Les enseignants font alors plus que doubler leur nombre mais c'est l'émergence des ingénieurs et des comptables et employés de commerce qui constitue le fait le plus remarquable. Les «syndicats professionnels» regroupent les cohortes nombreuses qui sortent des facultés et occupent des places de fonctionnaires, de techniciens ou deviennent de petits entrepreneurs. Ces jeunes diplômés sont particulièrement intéressés aux retombées des politiques successives de Nasser (nationalisations), puis de Sadate (politique d'ouverture) et enfin de Moubarak (libéralisation de l'économie). Cette évolution explique l'intérêt croissant pour les élections aux organes dirigeants de ces organisations. Les scrutins pour les conseils de direction des syndicats opposent en général des listes (ou des personnes) proches du Parti national démocrate, le parti au pouvoir, héritier du parti unique nassérien, et des listes de sensibilité libérale, socialiste, nassérienne ou encore islamistes de diverses tendances. La politisation des syndicats est devenue un des éléments majeurs de la scène politique égyptienne.

La percée des islamistes

L'émergence des forces «islamistes» dans les syndicats remonte à la fin des années 1980 où leurs candidats ont gagné des élections d'abord chez les médecins puis chez les ingénieurs. Depuis 1987, les islamistes ont remporté toutes les élections dans les associations professionnelles de l'intelligentsia technocratique. Ils occupent désormais une place importante dans les conseils de syndicats des médecins, des ingénieurs, des pharmaciens et des avocats. Ils ont cependant souvent maintenu le président du syndicat, un proche du gouvernement, parfois ministre, pour ne pas couper les ponts avec le pouvoir.

Qu'est-ce qui explique la percée des islamistes dans ces organisations ? Selon Amani Qandil, la plupart des leaders syndicaux islamistes appartiennent à la génération des Frères musulmans qui ont dirigé le mouvement étudiant dans les universités égyptiennes

pendant les années 70. Ces jeunes «frères» ont hérité d'une forte organisation qu'ils ont su développer et accepteraient les règles du jeu politique pacifique. Mustafa Kamil El-Sayyid, dans une étude sur le syndicat des ingénieurs, devenu depuis 1987 le porte-parole du courant islamiste, souligne comment ils ont exploité la situation particulière de cette profession. Il estime que le succès des islamistes chez les ingénieurs est lié au prix qu'ils ont payé pour la nouvelle politique économique, initiée par Sadate, accentuée par Moubarak. Les ingénieurs, fer de lance dans la bataille pour le développement national, ont subi une forte détérioration de leurs conditions de vie à cause de «l'infitah», politique d'ouverture, qui a fait perdre au secteur industriel sa position stratégique. Jusqu'au milieu des années 80, ils ont pourtant soutenu cette politique. Le développement du chômage et la stagnation salariale ont suscité un mécontentement qui a profité aux islamistes en 1987 où ils remportèrent 54 sièges sur 61.

Les «islamistes» ont ensuite su rentabiliser leur présence au sein des syndicats en développant de multiples services pour les membres qui tolèrent en contrepartie leur activisme politique. N'ayant pas le pouvoir de s'engager dans des négociations collectives sur les salaires et les conditions de travail, les militants islamistes ont centré leur action sur l'amélioration du niveau professionnel et développé des services qui protègent indirectement leur pouvoir d'achat. Ils ont bien compris que leur légitimité dépendait d'abord de leur utilité. Les islamistes ont su prendre en charge la défense des intérêts des membres et de la profession, conformément à la première fonction attribuée par la loi aux syndicats professionnels. Services sanitaires, assurances médicales, création de fonds de solidarité sociale et de caisses de prêts, organisation de foires marchandes, offre de logements à prix raisonnables, organisation d'activités de loisir, ils ont développé toute une gamme de services très appréciés par ces professions, tout en stimulant leur esprit de corps.

En même temps, le syndicat des ingénieurs développe dans sa presse «une vision certes moderniste et éclairée sous plusieurs aspects mais également conservatrice en matière de mœurs» constate Mustafa Kamil El-Sayyid. Ils soutiennent activement les autres peuples musulmans dont ceux de la Bosnie-Herzégovine et de la Tchétchénie. Ils organisent des cours et des concours parmi les membres et leurs enfants afin d'encourager la mémorisation du Coran. Ils ont enfin réussi à développer les ressources de leurs organisations, notamment en contrôlant mieux le versement de diverses taxes. Les syndicats ont ainsi augmenté con-

Le syndicat des avocats fut la première organisation professionnelle créée en 1912. Les «syndicats professionnels» prennent leur véritable essor dans les années 1940, pendant lesquelles on assiste à la création des syndicats de médecins, de pharmaciens et d'ingénieurs, puis des enseignants. Après quelques hésitations, Nasser, qui dissout en 1953 tous les partis politiques, décide de maintenir et même de développer les «syndicats professionnels». Il autorise en 1955 l'organisation des comptables, des scientifiques et trois syndicats d'artistes... Nasser comme ses successeurs préfère composer avec ces organisations pour tenter d'en faire des instruments au service du régime. Dans les années 70 et dans les années 80, on a continué à créer des syndicats regroupant des professions aussi diverses que les diplômés des facultés de commerce, les lecteurs du Coran, les guides touristiques et les professions sportives. Le dernier syndicat professionnel créé, en 1993 concerne les physiothérapeutes.

Aujourd'hui, il existe en tout 24 syndicats professionnels, dont les dix plus importants en nombre d'adhérents sont récapitulés dans le tableau 1.

Tableau 1 - Les dix principaux syndicats professionnels

Organisation	Date de création	Nbre d'inscrits en 1991
Enseignants	1951	583 100
Profs. techniques	1974	345 270
Diplômés des facultés de commerce	1972	281 330
Agronomes et techniciens agricoles	1949	225 630
Ingénieurs	1946	192 550
Médecins	1940	100 520
Professions infirmières	1976	98 930
Avocats	1912	92 530
Scientifiques	1955	34 910
Pharmaciens	1940	29 640
Total des 24 synd. prof.		2 060 731

Elisabeth Longuenesse, CEDEJ, Le Caire.

Les «syndicats professionnels» représentent des organisations assez différentes de ce que l'on entend communément par «syndicat». ils représentent un type de corporatisme qui emprunte ses caractéristiques à la fois aux corporations anciennes et aux for-

mes plus modernes du «néo-corporatisme». Créés par statut, bénéficiant dans leur domaine de compétence d'un monopole de représentation, l'adhésion à ces syndicats est le plus souvent obligatoire. Ces organisations ont pour particularité de regrouper non seulement des salariés et des professions libérales mais d'admettre également des diplômés n'ayant pas d'emploi correspondant à leur diplôme professionnel d'ingénieur par exemple. Les revenus des cotisations sont généralement complétés par des subventions étatiques, ou encore la perception de taxes parafiscales liées à l'exercice de la profession. Les principales organisations ont aujourd'hui des ressources financières considérables. Elles fonctionnent comme des ordres, édictent les règles de la profession, participent à la régulation de la branche industrielle ou de la profession, réglementent l'entrée sur le marché du travail, interviennent dans la formation, tout en n'ayant, comme les syndicats ouvriers d'ailleurs, de rôle ni dans la négociation des salaires, ni dans celle des conditions de travail. Dans toutes ces activités, elles subissent un contrôle, une tutelle étatique qui, selon les périodes, se traduit par un interventionnisme direct ou indirect plus ou moins grand. Par exemple, la définition des champs de syndicalisation constitue un objet permanent de conflit entre l'Etat et les dirigeants syndicaux en place, soucieux à la fois de défendre des intérêts corporatistes de leurs adhérents et leur place de dirigeants. La contestation des élections syndicales est également un problème récurrent.

Ces organisations représentent donc des puissances corporatives et financières qui jouent en même temps un rôle politique important. Mais elles ont aussi des faiblesses syndicales au sens occidental. Leur réalité est difficile à appréhender et est à beaucoup d'égards paradoxale par rapport aux catégories syndicales traditionnelles. En fait il s'agit d'organisations hybrides, relevant à la fois de l'association professionnelle, de l'ordre, de la corporation et du syndicat. On les appellerait peut-être mieux «syndicats corporatifs» que «syndicats professionnels» qui semble une notion importée des catégories américaines d'analyse des groupes d'intérêt.

Représentant les nouvelles classes moyennes égyptiennes – les «bureaucrates», les techniciens, les professionnels (au sens anglo-saxon) –, ces institutions sont un enjeu politique essentiel en Egypte où ces couches constituent une force économique et sociale clef. Le pouvoir hésite en conséquence entre «la carotte et le bâton» pour s'assurer l'allégeance de ces groupes sociaux et de leurs représentants. Depuis les

années vingt, le pouvoir politique a toujours connu des problèmes avec ces corporations et les affrontements les plus récents sont à replacer dans cette histoire.

C'est dans les années 60 que ces organisations ont acquis une nouvelle importance, à la suite notamment de l'intégration croissante de ces organisations dans l'appareil d'Etat pour la gestion des relations professionnelles. Le quadruplement des effectifs dans les années 60 et 70 a contribué à renforcer leur rôle. Les enseignants font alors plus que doubler leur nombre mais c'est l'émergence des ingénieurs et des comptables et employés de commerce qui constitue le fait le plus remarquable. Les «syndicats professionnels» regroupent les cohortes nombreuses qui sortent des facultés et occupent des places de fonctionnaires, de techniciens ou deviennent de petits entrepreneurs. Ces jeunes diplômés sont particulièrement intéressés aux retombées des politiques successives de Nasser (nationalisations), puis de Sadate (politique d'ouverture) et enfin de Moubarak (libéralisation de l'économie). Cette évolution explique l'intérêt croissant pour les élections aux organes dirigeants de ces organisations. Les scrutins pour les conseils de direction des syndicats opposent en général des listes (ou des personnes) proches du Parti national démocrate, le parti au pouvoir, héritier du parti unique nassérien, et des listes de sensibilité libérale, socialiste, nassérienne ou encore islamistes de diverses tendances. La politisation des syndicats est devenue un des éléments majeurs de la scène politique égyptienne.

La percée des islamistes

L'émergence des forces «islamistes» dans les syndicats remonte à la fin des années 1980 où leurs candidats ont gagné des élections d'abord chez les médecins puis chez les ingénieurs. Depuis 1987, les islamistes ont remporté toutes les élections dans les associations professionnelles de l'intelligentsia technocratique. Ils occupent désormais une place importante dans les conseils de syndicats des médecins, des ingénieurs, des pharmaciens et des avocats. Ils ont cependant souvent maintenu le président du syndicat, un proche du gouvernement, parfois ministre, pour ne pas couper les ponts avec le pouvoir.

Qu'est-ce qui explique la percée des islamistes dans ces organisations ? Selon Amani Qandil, la plupart des leaders syndicaux islamistes appartiennent à la génération des Frères musulmans qui ont dirigé le mouvement étudiant dans les universités égyptiennes

pendant les années 70. Ces jeunes «frères» ont hérité d'une forte organisation qu'ils ont su développer et accepteraient les règles du jeu politique pacifique. Mustafa Kamil El-Sayyid, dans une étude sur le syndicat des ingénieurs, devenu depuis 1987 le porte-parole du courant islamiste, souligne comment ils ont exploité la situation particulière de cette profession. Il estime que le succès des islamistes chez les ingénieurs est lié au prix qu'ils ont payé pour la nouvelle politique économique, initiée par Sadate, accentuée par Moubarak. Les ingénieurs, fer de lance dans la bataille pour le développement national, ont subi une forte détérioration de leurs conditions de vie à cause de «l'infatâh», politique d'ouverture, qui a fait perdre au secteur industriel sa position stratégique. Jusqu'au milieu des années 80, ils ont pourtant soutenu cette politique. Le développement du chômage et la stagnation salariale ont suscité un mécontentement qui a profité aux islamistes en 1987 où ils remportèrent 54 sièges sur 61.

Les «islamistes» ont ensuite su rentabiliser leur présence au sein des syndicats en développant de multiples services pour les membres qui tolèrent en contrepartie leur activisme politique. N'ayant pas le pouvoir de s'engager dans des négociations collectives sur les salaires et les conditions de travail, les militants islamistes ont centré leur action sur l'amélioration du niveau professionnel et développé des services qui protègent indirectement leur pouvoir d'achat. Ils ont bien compris que leur légitimité dépendait d'abord de leur utilité. Les islamistes ont su prendre en charge la défense des intérêts des membres et de la profession, conformément à la première fonction attribuée par la loi aux syndicats professionnels. Services sanitaires, assurances médicales, création de fonds de solidarité sociale et de caisses de prêts, organisation de foires marchandes, offre de logements à prix raisonnables, organisation d'activités de loisir, ils ont développé toute une gamme de services très appréciés par ces professions, tout en stimulant leur esprit de corps.

En même temps, le syndicat des ingénieurs développe dans sa presse «une vision certes moderniste et éclairée sous plusieurs aspects mais également conservatrice en matière de mœurs» constate Mustafa Kamil El-Sayyid. Ils soutiennent activement les autres peuples musulmans dont ceux de la Bosnie-Herzégovine et de la Tchétchénie. Ils organisent des cours et des concours parmi les membres et leurs enfants afin d'encourager la mémorisation du Coran. Ils ont enfin réussi à développer les ressources de leurs organisations, notamment en contrôlant mieux le versement de diverses taxes. Les syndicats ont ainsi augmenté con-

sidérablement leurs fonds propres et ont créé des entreprises qui les ont imposés comme des acteurs économiques appréciables.

C'est par leur participation aux questions d'intérêt national et à la formulation de politiques générales, autre rôle dévolu par la loi aux syndicats, que les «islamistes» ont accentué la politisation des syndicats. Certaines organisations délaissent complètement cette fonction, mais dans d'autres elle sert à exprimer son opposition à l'Etat. Contrairement à ce qu'espérait le pouvoir, la tolérance du pluralisme au sein des syndicats n'a pas abouti à la division des forces d'opposition. Au lieu de s'entre-déchirer, les différents groupes ont su s'unir pour s'opposer aux listes gouvernementales. Tous ces courants réunis ont réussi à faire prendre des positions par la conférence de l'assemblée des syndicats professionnels sur l'abrogation de l'état d'urgence, le respect des droits de l'homme, la liberté de former des partis et de publier des journaux.

L'Etat prêt à intervenir

L'Etat tolère plus ou moins ces résolutions syndicales. Suite aux positions très critiques formulées lors de la Guerre du Golfe, l'Etat n'a pas hésité à emprisonner des responsables syndicaux islamistes et à interdire certaines réunions. La montée en puissance des islamistes et le développement de violences terroristes à partir de 1992 ont conduit le pouvoir, peu enclin à laisser les Frères musulmans se réinsérer dans le jeu politique, à intervenir de plus en plus activement dans les syndicats, notamment en redéfinissant l'organisation des élections. Le pouvoir estime que les «islamistes» ont gagné les élections syndicales soit parce qu'ils constituaient une minorité agissante profitant de l'abstentionnisme de la majorité silencieuse, soit parce qu'ils ne respectaient pas la démocratie. Leurs succès électoraux refléteraient ainsi davantage leur capacité mobilisatrice et organisatrice qu'une réelle influence dans les milieux professionnels. Beaucoup d'observateurs ne sont pas loin de partager cette analyse, mais soulignent aussi les raisons sociales et politiques qui facilitent le travail des militants islamistes. Ils observent aussi que la participation électorale a nettement augmenté entre 1984 et 1992, sauf chez les syndicats des avocats, sans freiner jusqu'à présent les succès islamistes. L'exemple du syndicat des médecins illustre cette tendance (tableau 2).

Tableau 2 - Evolution de la participation aux élections au syndicat des médecins, 1982-1992

Année	Membres	Participants
1982	20 000	2 000
1984	30 000	6 000
1986	40 000	11 000
1988	50 000	12 000
1990	65 000	21 000
1992	70 000	30 000

source : Amani Quandil. Dossiers du CEDEJ. 1994

Pour tenter de limiter les succès électoraux des «islamistes», le pouvoir a fait voter à deux reprises des lois modifiant l'organisation des élections. Cela s'est d'abord traduit par la loi «cent», approuvée par le président de la République le 17 février 1993, qui stipule qu'un quorum de 50 % du nombre total des membres de chaque syndicat est nécessaire pour assurer la validité des élections. Si ce pourcentage n'est pas atteint, une deuxième élection est organisée devant respecter un quorum de 40 %. En cas de nouvel échec, le syndicat est mis sous tutelle judiciaire. Mais cette loi n'avait jusqu'à présent jamais été appliquée puisque toutes les élections ont été reportées jusqu'à aujourd'hui. Ainsi au syndicat des ingénieurs les élections ont été reportées à sept reprises depuis 1993. A l'approche d'une série d'élections finalement autorisées, le gouvernement a complété cette loi par une deuxième mesure, fin février 95, renforçant le contrôle judiciaire sur les élections. En même temps, le pouvoir a durci son action judiciaire et policière dans les milieux syndicaux. Au début de l'année, une dizaine de membres du syndicat des médecins, supposés proches des Frères musulmans, ont été arrêtés, accusés de liens avec des groupes terroristes. Suite à une plainte déposée par une quinzaine d'ingénieurs, le syndicat des ingénieurs, a été mis sous contrôle judiciaire, pour mauvaise gestion administrative et financière suite à un rapport de la cour centrale des comptes faisant état de fraudes et de détournement de fonds, motif interprété comme un prétexte par les islamistes, mais aussi par d'autres opposants. La même procédure a abouti aux mêmes résultats dans le syndicat des avocats. Cette politique anti-islamiste suscite une hostilité qui s'étend au-delà des seules forces islamistes.

Les premières élections ont concerné le petit mais influent syndicat des journalistes, un des derniers à ne pas être contrôlé par les islamistes. Parmi les 55 candidats aux 12 places du conseil, il n'y avait

toutefois que quatre candidatures islamistes, dont aucune ne visait la présidence. C'est un écrivain nassérien, Gala Aref, rédacteur en chef d'un hebdomadaire, qui a défié le président sortant, Ibrahim Nafie du journal Al Ahram, et candidat pour un quatrième mandat. Ibrahim Nafie, président de la fondation Al Ahram et rédacteur en chef du journal semi-officiel, peut être considéré comme proche du pouvoir. Il affrontait un réel mécontentement de la profession peu satisfaite du niveau des services rendus par le syndicat en matière notamment de retraites, de logements, d'assurance médicale. Ibrahim Nafie a toutefois gagné cette première élection syndicale par 1 434 voix contre 1 102. Les plus importants tests électoraux sont cependant à venir, même si certains s'interrogent d'ores et déjà sur l'honnêteté de ces scrutins. On peut même se deman-

der si les élections pour les conseils des syndicats des ingénieurs, des médecins et des avocats ne seront pas une nouvelle fois reportées...

Antoine BEVORT

Sources :

- Al Ahram Hebdo, Al Ahram Weekly, Middle East Times.
 - El-Sayyid, Mustafa Kamil. Le syndicat des Ingénieurs et le courant islamique. Monde Arabe, Maghreb, Machrek, n° 146, oct.-déc. 1994.
 - Qandil, Amani. L'évaluation du rôle des islamistes dans les syndicats professionnels égyptiens. Dossier du CEDEJ. Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien. 1994.
 - Bianchi, Robert. Unruly Corporatism. Associational Life in Twentieth Century. Oxford University Press. 1989.
-

* * *

*

toutefois que quatre candidatures islamistes, dont aucune ne visait la présidence. C'est un écrivain nassérien, Gala Aref, rédacteur en chef d'un hebdomadaire, qui a défié le président sortant, Ibrahim Nafie du journal Al Ahram, et candidat pour un quatrième mandat. Ibrahim Nafie, président de la fondation Al Ahram et rédacteur en chef du journal semi-officiel, peut être considéré comme proche du pouvoir. Il affrontait un réel mécontentement de la profession peu satisfaite du niveau des services rendus par le syndicat en matière notamment de retraites, de logements, d'assurance médicale. Ibrahim Nafie a toutefois gagné cette première élection syndicale par 1 434 voix contre 1 102. Les plus importants tests électoraux sont cependant à venir, même si certains s'interrogent d'ores et déjà sur l'honnêteté de ces scrutins. On peut même se deman-

der si les élections pour les conseils des syndicats des ingénieurs, des médecins et des avocats ne seront pas une nouvelle fois reportées...

Antoine BEVORT

Sources :

- Al Ahram Hebdo, Al Ahram Weekly, Middle East Times.
 - El-Sayyid, Mustafa Kamil. Le syndicat des Ingénieurs et le courant islamique. Monde Arabe, Maghreb, Machrek, n° 146, oct.-déc. 1994.
 - Qandil, Amani. L'évaluation du rôle des islamistes dans les syndicats professionnels égyptiens. Dossier du CEDEJ. Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien. 1994.
 - Bianchi, Robert. Unruly Corporatism. Associational Life in Twentieth Century. Oxford University Press. 1989.
-

* *
*