

IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 38 - Janvier 1996

- 3 **Pays de l'OCDE**
Croissance, emploi, productivité et coûts de main-d'œuvre
des liens controversés
Jacques FREYSSINET
- 7 **Espagne**
La question de l'emploi après la réforme du marché du travail
Catherine VINCENT
- 11 **Allemagne**
Premiers pas vers un « pacte pour l'emploi »
Udo REHFELDT
- 16 **Autriche**
Le partenariat social dans la crise budgétaire et politique
Patrick HASSENTEUFEL
- 20 **Belgique**
Conflits autour des services publics, de la Sécurité sociale et de l'Université
Christian DUFOUR
- 23 **Royaume-Uni**
La privatisation de *British Rail*
Florence LEFRESNE
- 25 **Etats-Unis**
Le changement à la tête de l'AFL-CIO : un tournant vers la resyndicalisation ?
Lucy apROBERTS
- 29 **Europe centrale et orientale**
Les salaires après cinq ans de « thérapie de choc »
Jacques FREYSSINET

Pays de l'OCDE

Croissance, emploi, productivité et coûts de main-d'œuvre : des liens controversés

La dernière édition du rapport sur l'emploi, que publie chaque année la Commission européenne (1), offre un double intérêt :

d'une part, elle présente des séries statistiques longues pour l'ensemble des 15 pays qui composent désormais l'Union européenne et permet ainsi de comparer les performances de cet ensemble avec celles des Etats-Unis et du Japon ;

d'autre part, elle propose une comparaison des caractéristiques de la phase de croissance forte (1985-1990) et de la phase de récession (1990-1994) qu'ont successivement traversées les pays de l'OCDE (2).

Nous disposons ainsi d'une base utile de réflexion sur certains facteurs explicatifs des différences de performances en matière d'emploi.

Emploi et chômage : l'ampleur des écarts

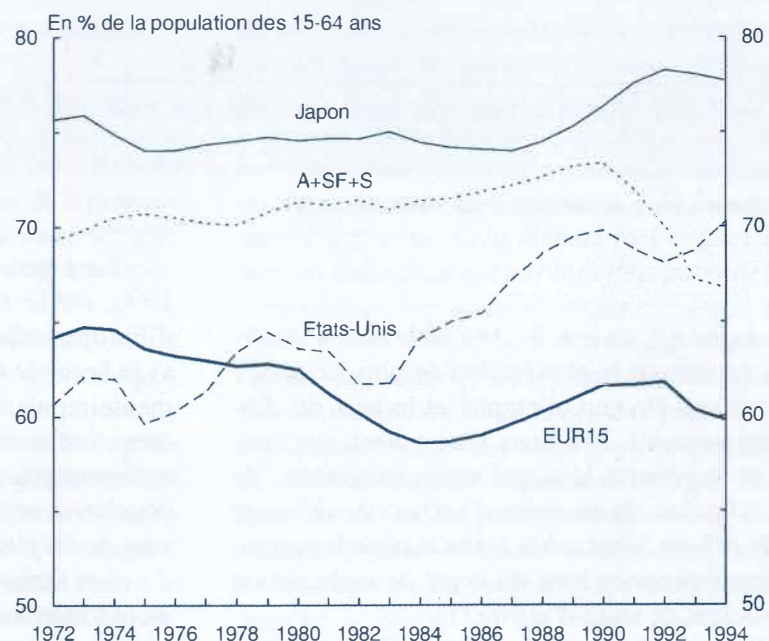
Les tableaux 8 et 9 (issus du rapport) illustrent de manière synthétique les contrastes qui existent de manière durable entre les trois zones (3). Ils confirment des phénomènes bien connus.

Le taux de chômage **au sens du BIT** (tableau 9) demeure très bas au Japon, malgré une lente croissance. Celui

des Etats-Unis connaît d'amples fluctuations cycliques autour d'un niveau moyen de 7 %. Celui de l'Union européenne a été multiplié par quatre en 20 ans, passant de moins de 3 % à plus de 11 %.

La comparaison avec l'évolution des taux d'emploi (tableau 8) est d'un grand intérêt. Ce taux mesure le degré de mobilisation de la main-d'œuvre potentiellement disponible (rapport entre l'emploi et la population d'âge actif). Il apparaît que le faible taux de chô-

8 Taux d'emploi dans l'Union et ailleurs, 1972-94



Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

(1) Commission européenne, *L'Emploi en Europe 1995*, Luxembourg, 1995, 192 p.

(2) La comparaison est imparfaite puisque les entrées et sorties de récession sont chronologiquement décalées selon les pays. Cependant les valeurs moyennes globales restent significatives.

(3) Il ne faut pas négliger les difficultés statistiques et méthodologiques considérables auxquelles se heurtent ces comparaisons, (cf. sur les taux de chômage : Jacques Freyssinet, « Une nouvelle mesure du chômage », *Chronique internationale*, n°26, janvier 1994). Cependant les ordres de grandeur ne sont pas discutables pas plus que le sens des évolutions dans le temps.

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

© IRES, Noisy-le-Grand 1996
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : janvier 1996 – N° ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 65 F

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

mage du Japon ne s'explique pas globalement, comme on le dit souvent, par un mécanisme de repli des chômeurs (ou plutôt des chômeuses) dans l'inactivité.

mage correspond une lente chute du degré de mobilisation de la population adulte.

Enfin, les graphiques isolent l'évolution des trois nouveaux Etats-membres (A + SF + S : Autriche, Finlande, Suède). Ils montrent que ces pays qui, jusqu'en 1990, avaient des performances globales voisines de celles du Japon ont, depuis lors, connu un brutal mouvement de rapprochement avec celles de l'Union européenne.

Peut-on identifier des hypothèses explicatives de différences aussi marquées ?

Croissance, productivité, emploi

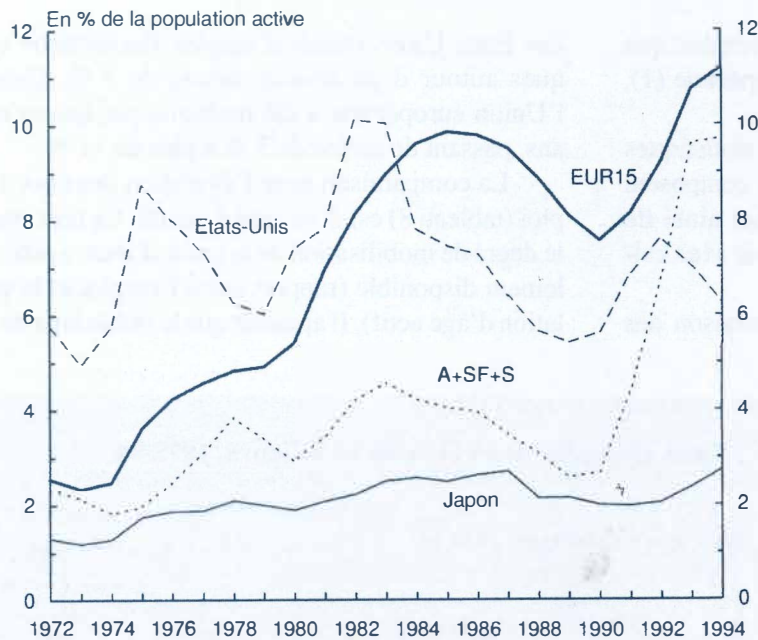
Arithmétiquement, le volume de l'emploi est le rapport entre la production et la productivité (2). Les graphiques 17, 18 et 19 (issus du rapport) présentent l'évolution des taux de croissance de ces grandeurs au cours des quinze dernières années (3). Le contraste est

évident entre les trois zones.

Le Japon est resté, jusqu'au début des années 1990, sur le schéma qui était celui des économies d'Europe occidentale dans le quart de siècle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale : la productivité augmente rapidement mais la production plus vite encore ; l'écart assure une faible croissance de l'emploi, suffisante pour absorber une lente augmentation de la population active et maintenir un taux de chômage (au sens du BIT) inférieur à 3 % (4).

Les Etats-Unis offrent un modèle de fonctionnement totalement différent : les fortes fluctuations cycliques des taux de croissance de la production et de l'emploi se réalisent en moyenne à des rythmes très

9 Taux de chômage dans l'Union et ailleurs, 1972-94



Source : Commission européenne. L'Emploi en Europe 1995

Le Japon est, de loin, la zone où le taux d'inactivité des adultes est le plus faible ; de plus, ce taux y est décroissant (le taux d'emploi et le taux de chômage augmentent). Les Etats-Unis voient, sur l'ensemble de la période, le taux d'emploi augmenter de près de 10 points ; le maintien d'un taux de chômage voisin de 6 % au début et à la fin de la période accompagne une croissance forte du degré de mobilisation des ressources de main-d'œuvre (1).

L'Union européenne se distingue de façon doublement négative : à la croissance massive du chô-

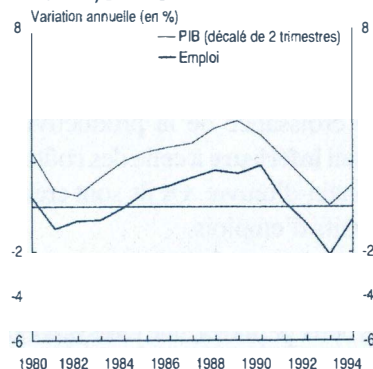
(1) Bien entendu, il faut aussi tenir compte de la **qualité** des emplois créés, majoritairement précaires avec de bas salaires.

(2) Il s'agit ici de la productivité apparente du travail par tête. L'analyse pourrait être affinée en tenant compte des variations de la durée moyenne du travail. Cf. Michel Husson, « Le volume du travail et son partage. Etude comparative de sept grands pays », *La Revue de l'IRES*, n°11, hiver 1993.

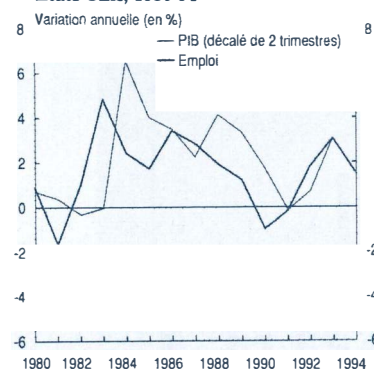
(3) Par construction, le taux de croissance de la productivité est la distance verticale entre les deux courbes du PIB (Produit intérieur brut) et de l'emploi.

(4) Il est encore trop tôt pour dire si la récession actuelle marque une rupture définitive, ou seulement provisoire, de ce modèle de croissance rapide au voisinage du plein-emploi.

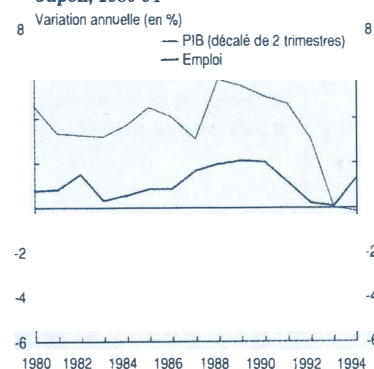
17 Variation du PIB et de l'emploi dans l'Union, 1980-94



18 Variation du PIB et de l'emploi aux Etats-Unis, 1980-94



19 Variation du PIB et de l'emploi au Japon, 1980-94



Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

proches, avec des décalages dans le temps ; c'est dire qu'en moyenne, la croissance de la productivité est très faible assurant un considérable volume de création d'emplois. Dans un contexte de croissance rapide de la population active, le taux d'emploi s'accroît et le taux de chômage fluctue selon le cycle sans augmenter tendanciellement.

L'Union européenne se caractérise par une remarquable stabilité du taux de croissance de la productivité, au voisinage de 2 %. Dès lors les variations de l'emploi sont quasi-parallèles à celles de la production. Un taux de croissance médiocre de cette dernière engendre, sur les quinze dernières années, une croissance nette de l'emploi presque nulle.

Ainsi, la tendance lourde à l'internationalisation (ou à la globalisation) des réglementations économiques n'engendre pas une uniformisation des modes de fonctionnement des économies nationales. Une question essentielle est alors posée : dans quelle mesure l'évolution du coût salarial est-elle responsable de la prétendue « eurosclérose » c'est-à-dire de l'incapacité des pays de l'Union européenne à lutter contre le chômage en privilégiant une croissance « riche en emplois ».

Coût salarial et emploi

En ce domaine, le rapport de la Commission européenne reprend les thèses orthodoxes défendues notamment par l'OCDE. Pour éviter tout procès d'inten-

tion, il convient de citer *in extenso* leur argumentation (1) :

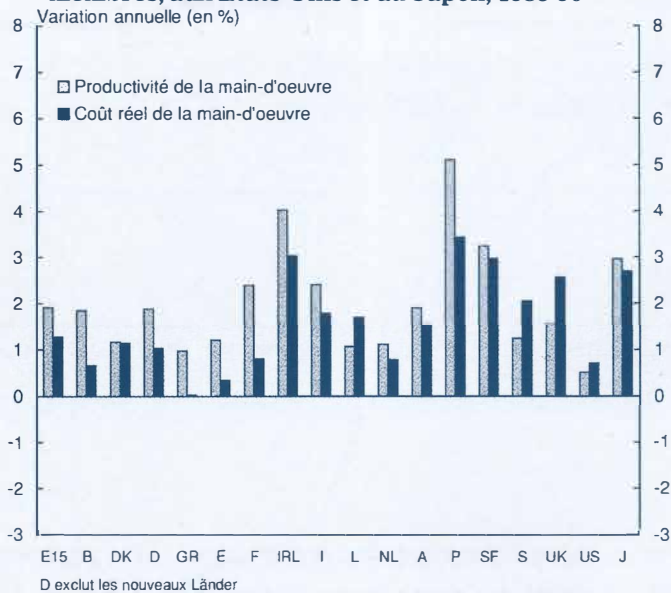
« Dans toute économie, le taux de croissance des salaires revêt une grande importance à divers égards, dont le moindre n'est pas la création d'emplois. Si les salaires moyens augmentent plus vite que les gains de valeur ajoutée par personne employée, c'est-à-dire la productivité de la main-d'œuvre, ils lamenteront les profits et les fonds disponibles pour l'investissement en même temps qu'ils exerceront des pressions à la hausse sur le taux d'inflation. Cela menacera l'emploi directement et indirectement par les effets potentiels sur la compétitivité des coûts et sur les résultats commerciaux. Par contre, si les salaires augmentent moins vite que la productivité, il y aura davantage de marges de manœuvre pour créer des emplois, que ce soit à court terme, les firmes pouvant employer plus de salariés à masse financière donnée, ou à plus long terme, si les profits additionnels issus des gains de productivité sont investis dans l'expansion des entreprises ou servent à accroître les parts de marché. »

La surprise naît de ce que l'analyse qui suit cette affirmation est accompagnée de graphiques qui semblent en fournir un démenti évident (cf. graphiques 86 et 87).

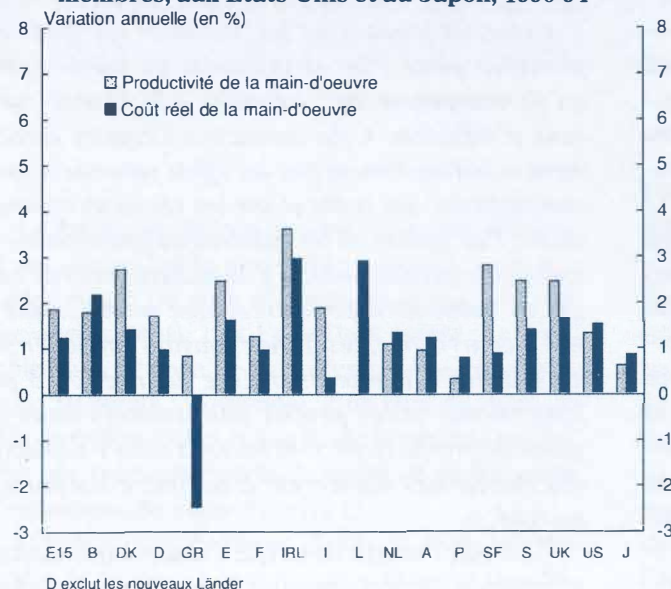
Si nous poursuivons la comparaison entre l'évolution des trois zones géographiques pendant la période de croissance relativement forte (1985-1990), puis celle de

(1) Ouvrage cité, p. 79.

86 Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre et du coût réel de la main-d'oeuvre dans les Etats membres, aux Etats-Unis et au Japon, 1985-90



87 Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre et du coût réel de la main-d'oeuvre dans les Etats membres, aux Etats-Unis et au Japon, 1990-94



récession (1990-1994), le contraste est clair dans l'évolution relative de la productivité du travail (1) et celle du coût réel de la main-d'oeuvre (2).

Les Etats-Unis (US sur les graphiques) ont, au cours des deux périodes, une croissance de la productivité du travail **inférieure** à celle des coûts réels de main-d'oeuvre. Or ils sont créateurs massifs d'emplois.

Les pays de l'Union européenne (E15 sur les graphiques) ont, au cours des deux périodes, une croissance de la productivité du travail nettement **supérieure** à celle des coûts réels de main-d'oeuvre. Or ils ont globalement une croissance pauvre en emplois.

Le Japon enfin (J sur les graphiques) a successivement une croissance de productivité légèrement supérieure puis légèrement inférieure à celle des coûts de main-d'oeuvre.

Comment expliquer ces résultats opposés à la thèse affichée ? A lire et relire le rapport on ne rencontre aucun élément d'explication : le constat statistique est simplement juxtaposé à l'affirmation théorique contraire. Aveuglement des rédacteurs ou hommage implicite de leur part à la capacité critique des lecteurs ?

Dans tous les cas, il est surprenant de voir préconisée une politique d'allègement du coût salarial qui est censée engendrer une croissance plus riche en emplois alors que c'est le contraire que l'on observe en comparant l'Union européenne aux Etats-Unis (3).

Jacques FREYSSINET

Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

(1) Définie comme la valeur ajoutée par personne employée.

(2) Coût du salaire direct et des charges indirectes pesant sur le salaire par rapport aux prix à la production.

(3) Le coût salarial unitaire est le rapport du coût salarial réel à la productivité du travail. Pour l'ensemble des quinze pays de l'actuelle Union européenne, il diminue depuis dix ans. Pour les Etats-Unis, il augmente depuis dix ans.

Espagne

La question de l'emploi après la réforme du marché du travail

Le débat sur la situation de l'emploi et la flexibilité du travail n'est pas nouveau en Espagne. Malgré des taux de croissance parmi les plus élevés de l'Union européenne, l'économie espagnole est confrontée, depuis le début des années 80, à des taux de chômage records qui font de l'emploi un des objectifs prioritaires des acteurs politiques et sociaux. Mais ce débat prend une acuité particulière du fait de l'actuelle situation politique espagnole. Après le rejet par le Parlement du projet de budget présenté par le gouvernement, (1) le Premier ministre Felipe Gonzàlez a été contraint d'avancer les élections législatives au 3 mars 1996. Après plus de 13 ans de gouvernement, les socialistes seront surtout jugés par les Espagnols sur les résultats de leur politique de lutte contre le chômage. Depuis 1991, date à laquelle s'achève une période de croissance soutenue de l'économie espagnole, le gouvernement privilégie comme explication principale du fort taux de chômage les rigidités de fonctionnement du marché du travail et comme instrument prin-

cipal des politiques d'emploi, la flexibilisation de ce marché. Cette position s'est concrétisée en 1994 dans une réforme profonde du droit du travail (2). La portée de ces changements normatifs sur l'évolution du chômage ne peut être appréciée sans un détour par une analyse des déterminants structurels et conjoncturels du chômage.

Aspects structurels et conjoncturels

Le problème du chômage, sérieux dans la plupart des pays européens, est particulièrement pressant en Espagne puisque près d'un quart des actifs sont sans emploi (3). Le phénomène ne se caractérise pas seulement par son ampleur mais aussi par sa persistance : en dépit d'une croissance soutenue supérieure à la moyenne européenne, le chômage n'a cessé de s'aggraver de la fin des années 70 au milieu des années 80 : moins de 5 % des actifs étaient au chômage en 1976, ils sont presque 22 % en 1986. De 1985 à 1990,

(1) Ce rejet, événement sans précédent historique, est le résultat de la rupture de la coalition parlementaire constituée autour du PSOE. Minoritaires depuis les élections de juin 1993, les socialistes ont pu gouverner jusqu'à présent grâce au soutien parlementaire des partis nationalistes de centre droit et notamment du parti catalan *Convergència i Unió* (CiU). Face aux succès électoraux remportés par le parti populaire, le principal parti de l'opposition de droite, aux élections européennes de juin 1994 et aux élections locales, ainsi qu'à la baisse de son audience dans son électorat catalan, le leader de la CiU, Jordi Pujol a fait le choix de rompre l'alliance parlementaire avec les socialistes. Ce retournement n'a cependant pas enrayé la baisse d'audience de la CiU qui a perdu la majorité absolue lors du renouvellement, en novembre dernier, du Parlement de Catalogne.

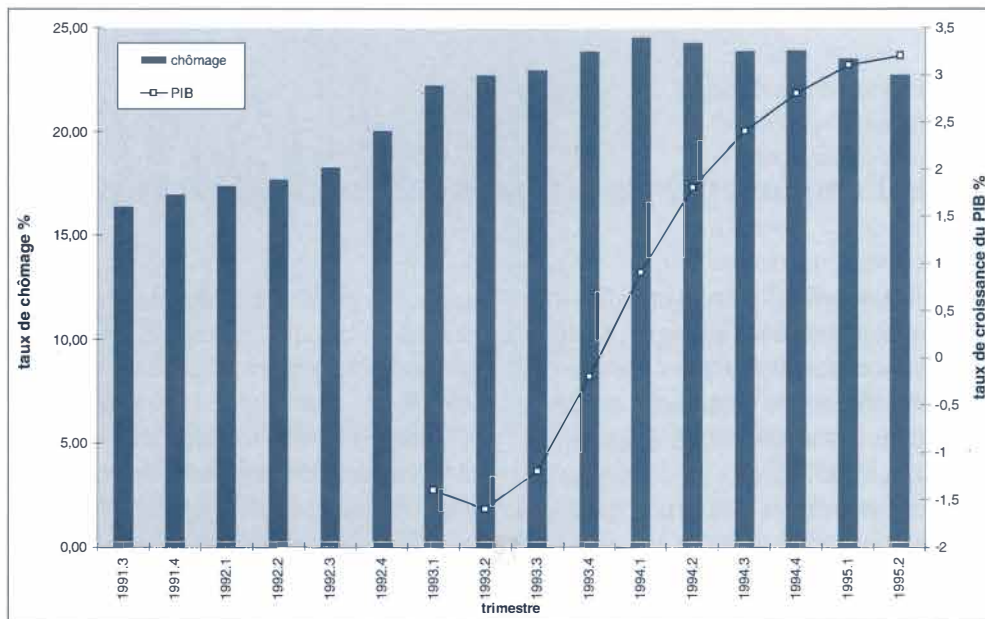
(2) Cf. C. Vincent, « Pacte échoué, concertation sociale en panne ? », in *Chronique internationale*, n°30, p.40, 1994.

(3) Il existe, en Espagne, deux sources principales de statistiques en matière de chômage : celles de l'INEM (Institut National de l'Emploi, l'équivalent de l'ANPE) construites sur le rapport de demandeurs d'emploi inscrits et le nombre d'affiliés à la Sécurité sociale ; celles de l'INE (Institut National de la Statistique, l'équivalent de l'INSEE) qui sont réalisées sur la base de l'Enquête de Population Active (EPA, l'équivalent de l'enquête emploi de l'INSEE). Les chiffres donnés par ces deux sources diffèrent notablement, ce qui peut s'expliquer comme en France, par leur construction différente. L'originalité tient à ce que, contrairement à la France, les chiffres de l'INE sont très supérieurs à ceux de l'INEM (plus de 23 % contre 16 % environ à l'heure actuelle). Le phénomène important, et rassurant, est que les deux séries évoluent de manière similaire dans le temps. L'INE utilise les concepts les plus proches des normes européennes et du BIT et une méthodologie rigoureuse. C'est pourquoi les experts nationaux et internationaux retiennent, en général, les données de cet organisme. Quel que soit, le taux de chômage retenu l'Espagne arrive en tête de l'Union européenne.

malgré une augmentation du PIB de 4,5 % en moyenne, le taux de chômage n'est pas redescendu en dessous de 15 %. A partir des années 1990 et encore plus après 1993, les évolutions du taux de chômage et du PIB (cf. graphique) se rapprochent de celles observées dans la plupart des autres pays européens.

1990, il a connu un des taux de croissance les plus forts. L'évolution est encore plus marquante pour les jeunes femmes qui se présentent presque toutes sur le marché du travail (1). Les taux globaux d'activité restent néanmoins parmi les plus faibles d'Europe. Ces deux évolutions, arrivée des jeunes et des femmes sur

Evolution du chômage et du PIB



Source : INE

Cet alignement ne doit pas faire oublier les tendances de long terme spécifiques qui sont à la racine du niveau élevé des sans-emploi. Parmi les explications avancées, trois font l'unanimité. Il s'agit d'abord de l'évolution démographique de l'Espagne qui a connu un « baby-boom » beaucoup plus tardif que les autres pays européens où la natalité explosait au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Ce phénomène n'a commencé en Espagne que dans les années 60 et les taux de fécondité sont restés élevés jusqu'en 1976. Cette pression démographique sur le marché du travail ne diminuera qu'à partir de la fin des années 90.

La deuxième spécificité du marché du travail espagnol est d'ordre social. Il s'agit de l'accroissement rapide de l'activité des femmes. En 1980, le taux d'activité global des femmes était, avec 27,2 %, le plus faible parmi les pays de l'OCDE ; passé à 33,4 % en

le marché du travail, expliquent que la croissance de la population active dans la période 1968-1993 a été de 23 % en Espagne alors qu'elle n'était que de 16 % dans les pays européens de l'OCDE.

Les changements intervenus dans la structure économique depuis la fin du franquisme sont la dernière cause qui ne prête pas à controverse. En s'ouvrant sur l'extérieur, l'appareil productif espagnol s'est modernisé à un rythme accéléré dans deux directions : exode rural massif et destructions d'emplois dans les industries de base traditionnelles (sidérurgie, charbonnage, textile...). Cette modernisation tardive a entraîné un net recul de l'emploi dans les secteurs agricoles et des industries de base.

Pour la plupart des commentateurs, les évolutions démographiques et industrielles ne suffisent pas à expliquer pourquoi l'économie espagnole n'a pas pu créer assez d'emplois pour empêcher une montée en

(1) Le taux d'activité des femmes de 25 à 29 ans est passé de 1980 à 1990 de 42,1 % à 65,1 % ; pour celles de 30 à 34 ans, de 30,3 % à 53,3 %.

flèche du taux de chômage. Les milieux patronaux ainsi que les experts de l'OCDE et du FMI dénoncent l'économie souterraine, le système d'indemnisation du chômage censé dissuader la recherche d'un emploi, mais surtout les rigidités du fonctionnement du marché du travail.

Les rigidités supposées du marché du travail

Au début des années 80, les insuffisances pointées par le patronat mais aussi par le gouvernement, relèvent d'une approche classique : le chômage élevé est dû au manque de flexibilité des salaires. Le patronat, quant à lui, met déjà l'accent sur l'absence de flexibilité de la relation de travail : coût des licenciements trop élevé, entraves à la mobilité géographique et professionnelle hérités du système corporatiste franquiste. Les organisations syndicales contestent, bien évidemment, ces approches en s'appuyant sur deux éléments : d'une part, les salaires n'ont augmenté que modérément entre 80 et 85 alors que les profits des entreprises atteignaient des niveaux élevés ; d'autre part, en dépit du coût des licenciements, les entreprises ont effectué des réductions d'effectifs importantes.

La principale mesure d'amélioration de la flexibilité prise à cette époque par le pouvoir politique est celle autorisant, en 1984, une plus large utilisation des contrats de travail temporaire. Le recours à ce type de contrat a explosé dans les années qui ont suivi et dès 1993 l'Espagne est à la première place dans l'Union européenne pour les emplois temporaires (1) : 33 % des salariés ont un contrat de travail temporaire alors que le pourcentage moyen de l'Union européenne est de 8,9 % et que le pays venant au second rang, la Suède, n'a que 13,5 % de salariés temporaires. De plus, ce type de contrat est devenu la norme pour l'embauche puisque, depuis le début des années 90, environ 60 % des créations d'emploi sont sur des postes provisoires. Une dualité croissante entre salariés stables et précaires s'est progressivement installée sur le marché du travail. Cette segmentation, dénoncée par les syndicats, a servi de justification à la réforme de 1994.

Pourtant, pendant la fin des années 80, cette question n'a pas été au centre du débat politique en raison certainement, de la réduction du taux de chômage permise par la forte croissance de l'économie. La mise en cause des rigidités du marché du travail revient sur le devant de la scène avec le retour de la récession en 1991 (2). Les projets explicites du gouvernement vont cette fois dans le sens d'une réforme des institutions du marché du travail afin de revoir radicalement les règles du jeu issues du franquisme. Les syndicats ne nient d'ailleurs pas la nécessité d'une réforme à condition que des normes conventionnelles se substituent aux protections légales. Après une tentative infructueuse de réforme au travers d'un « pacte pour l'emploi » proposé aux partenaires sociaux (3), le gouvernement, malgré la journée de grève générale organisée le 27 janvier 1994 par les organisations syndicales, fait adopter par le Parlement, au cours du premier semestre 1994, une série de lois réformant profondément le fonctionnement du marché du travail dans le sens d'une plus grande « adaptabilité » (4).

Si l'on s'en tient aux aspects de la réforme ayant une incidence directe sur le fonctionnement du marché du travail, les principales mesures sont les suivantes

- abrogation du monopole de placement de l'INEM et légalisation des entreprises de travail temporaire ; contrôle accru de la demande d'emploi et diminution de l'indemnisation du chômage ;
- effort en faveur de l'apprentissage et de la formation des jeunes ;
- élargissement des possibilités d'aménagement du temps de travail et incitation au temps partiel ; levée des entraves à la mobilité géographique et professionnelle ;
- assouplissement de la procédure de licenciement économique collectif et des conditions de l'autorisation administrative de licenciement.

Premiers effets de la réforme

Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les effets de ces changements et surtout, il semble difficile d'isoler telle ou telle cause dans une conjonction

(1) Chiffres Eurostat 1993.

(2) A partir de cette date, les rapports de l'OCDE sur l'Espagne, après avoir loué la politique économique du gouvernement, mettent systématiquement en avant le manque de flexibilité du marché du travail comme cause première du chômage.

(3) Cf. C. Vincent, « Pacte échoué, concertation sociale en panne ? », in *Chronique internationale*, n°30, p.40, 1994.

(4) C'est le terme employé à la place de celui, trop négativement connoté, de flexibilité dans les lois adoptées par les Cortes qui modifient les principes et les contenus du Statut des travailleurs.

de facteurs explicatifs. Cependant, trois évolutions se manifestent

– en premier lieu, la légalisation des entreprises de travail temporaire a permis l'implantation sur le marché espagnol des poids lourds européens du secteur (ECCO par exemple) et la multiplication de petites agences de travail temporaire. Le développement de ce type d'emploi a été encore plus marqué. Le pourcentage de salariés ayant un contrat temporaire a augmenté de 9,4 % en 1994 pour atteindre 34,7 % au premier trimestre 1995. Depuis, l'augmentation a été plus faible. Ce taux a atteint 35,2 % au troisième trimestre 1995. C'est le niveau le plus élevé jamais atteint en Espagne et l'on assiste au renforcement du phénomène de destruction d'emplois stables au profit de la création d'emplois temporaires ;

– deuxièmement, selon certains experts, le recours aux contrats de travail à temps partiel annualisés, qui n'offrent aucune protection sociale pour des horaires réduits (moins de 12 heures par semaine) s'est fortement développé. Jusqu'à présent l'Espagne, avec 6,9 % des salariés, était un des pays de l'Union européenne utilisant le moins le travail à temps partiel (1). L'on ne dispose pas pour l'instant de chiffres officiels permettant d'évaluer la progression de ce type de contrats ;

– enfin, bien que l'indemnisation légale du licenciement n'ait pas été modifiée, on assiste à une réduction du coût réel supporté par les employeurs en 1994 au travers des décisions judiciaires rendues par les « juges sociaux » (l'équivalent des juges prud'hommes). Un rapport du ministère de l'économie et des Finances, sorti à l'automne 1995, montre que les décisions de première instance rendues lors de la contestation par les salariés de leur licenciement ont évolué dans deux sens. Tout d'abord, on constate une réduction du montant de l'indemnisation accordée au travers du recours plus fréquent à une indemnisation de 20 jours par année d'ancienneté – prévue en cas de licenciement régulier – au lieu de celle de 45 jours – prévue en cas de licenciement nul ou injustifié. Ensuite, il y a assouplissement de l'appréciation portée sur la réalité du motif économique (par exemple, un licenciement a été jugé justifié alors même que l'entreprise n'avait pas connu de pertes) et un plus grand pouvoir discrétionnaire est accordé à l'employeur (par

exemple, un licenciement a été jugé justifié bien que les critères de choix des salariés licenciés n'aient pas été explicites).

Ce rapport a fait grand bruit, bien qu'il faille attendre les décisions des tribunaux supérieurs pour pouvoir confirmer cette tendance. Le ministre de l'Economie et des Finances s'est félicité que les juges aient intégré la nécessité de nouvelles normes de licenciement économique. Les syndicats y voient la confirmation, sous prétexte de lutter contre le chômage, de la volonté gouvernementale d'aller vers un « licenciement bon marché ».

Conclusion

Le bilan tiré par les organisations syndicales de la réforme du marché du travail est pour le moins négatif. Pour elles, la baisse du taux de chômage – constante depuis le milieu de 1994 – ne leur semble imputable qu'à la croissance retrouvée. Par contre, les nouvelles créations d'emplois précaires ont été permises par la réforme du marché du travail. Enfin, cette réforme a amélioré le rapport de force en faveur des employeurs dans les relations de travail.

Il faut cependant moduler cette dernière appréciation car la perspective de l'abrogation des Ordonnances du travail, qui régissaient strictement les relations de travail, a eu pour effet positif de relancer la négociation collective. Le patronat, tout autant que les syndicats, a intérêt à combler le vide juridique que laissera cette abrogation. Par ailleurs, la recherche de négociation bipartite pour atténuer les effets néfastes de la réforme correspond à la stratégie développée par les organisations syndicales depuis l'échec relatif de la grève générale de 1994. La négociation interprofessionnelle a retrouvé une certaine vigueur depuis deux ans et vient de porter des fruits avec la signature début janvier d'un accord sur les médiations dans les conflits collectifs du travail.

Catherine VINCENT

Source :

El Pais, UIMM Social International, Observatoire de l'emploi, System.

(1) Chiffres Eurostat 1993.

Allemagne

Premiers pas vers un « pacte pour l'emploi »

Avec sa proposition d'un pacte pour l'emploi (« Bündnis für Arbeit »), le président du syndicat de la métallurgie IG Metall, Klaus Zwickel, a réussi à reprendre l'initiative dans le débat public sur l'avenir de l'économie allemande, à repositionner son syndicat comme interlocuteur social incontournable et à le relégitimer comme représentant de l'ensemble des salariés, y compris de ceux qui sont privés d'emploi. L'organisation patronale Gesamtmetall a accepté de s'inscrire dans la logique d'échange proposée par IG Metall. Lors des premières rencontres entre les dirigeants de Gesamtmetall et d'IG Metall en janvier, Gesamtmetall a signalé sa disposition à faire des concessions, mais a exigé des contreparties supplémentaires sur la question de la flexibilité de l'emploi et des salaires.

La « sortie des tranchées » de Klaus Zwickel

Zwickel a justifié son initiative personnelle présentée lors du congrès de l'IG Metall à Berlin en novembre 1995, en disant : « Il fallait que quelqu'un sorte des tranchées pour faire bouger les choses. » Sa proposition modifie, en effet, des positions traditionnelles de son syndicat. Voici ses propositions : lors de la prochaine renégociation de la convention salariale de la métallurgie, prévue en 1997, l'IG Metall promet de se contenter d'une augmentation salariale qui ne ferait que compenser la hausse des prix. Elle est, d'autre part, prête à accepter une réduction du salaire d'entrée pour des chômeurs de longue durée. Cette offre est cependant soumise à la réalisation de deux conditions. Pour ce qui concerne la contrepartie patronale, la condition est une promesse de création d'emplois. Concrètement, Zwickel demande aux employeurs de la métallurgie de renoncer, pendant trois ans, à des licenciements économiques, de créer 300 000 postes supplémentaires, d'embaucher 30 000 chômeurs de longue durée et d'augmenter le nombre d'apprentis de 5 % chaque année (tous ces engagements ne concer-

nent que l'Allemagne de l'Ouest). Le gouvernement fédéral, quant à lui, est invité à renoncer formellement à réduire les allocations de chômage et l'aide publiques dans le cadre de la réforme de la loi de la promotion de l'emploi qu'il est en train de préparer.

Ces propositions constituent une nouveauté à plusieurs égards car elles touchent à une série de « tabous » syndicaux. Les premières réactions publiques ont immédiatement relevé le caractère « courageux » des propositions de Zwickel. En effet, jamais un président de l'IG Metall n'avait ouvertement propagé l'idée d'un échange de concessions et de contreparties lors d'un congrès syndical. Les délégués étaient habitués à la formulation d'un catalogue de revendications supplémentaires pour les années futures. La figure du compromis ne faisait pas explicitement partie de cet inventaire. Le compromis était considéré comme une étape intermédiaire nécessaire sur la voie de la réalisation des objectifs dont on reconnaissait qu'ils ne pouvaient pas être réalisés en une fois.

Le deuxième tabou brisé concerne l'implication du gouvernement dans ce qui est présenté comme un « deal » à trois. Jusqu'à maintenant, l'IG Metall avait toujours refusé de s'engager dans la voie d'une négociation tripartite. Au nom de l'« autonomie collective », elle préférait continuer à négocier exclusivement avec son interlocuteur habituel, Gesamtmetall, la fédération des employeurs de la métallurgie. Bien entendu, cela n'a jamais exclu de participer, avec la confédération syndicale DGB, à des concertations plus ou moins formelles avec le gouvernement fédéral. Et en fait, l'IG Metall participait depuis le début de 1995 aux réunions tripartites organisées par le chancelier fédéral.

Le troisième tabou brisé concerne la reconnaissance implicite d'un lien entre le niveau des salaires et le niveau de l'emploi. Certes, là aussi, l'IG Metall pouvait renvoyer à des précédents, notamment la non-compensation salariale intégrale de la réduction du temps de travail dans les deux dernières conventions

avec Volkswagen et dans la convention de branche « sur la sauvegarde de l'emploi » de 1994. Néanmoins, la convention de branche de 1995 s'était soldée, après un début de grève, par des augmentations salariales substantielles bien au-delà de ce que l'association patronale avait voulu concéder initialement.

Le quatrième tabou brisé est le principe jusqu'ici sacro-saint « salaire égal pour travail égal ». En effet, l'IG Metall s'était déclarée opposée à un salaire d'entrée infra-conventionnel tel que l'avait concédé l'IG Chemie dans sa dernière convention de branche. Formellement, l'offre d'IG Metall n'est pas un salaire infra-conventionnel, car elle propose seulement une renonciation temporaire aux « primes de productivité » qui constituent généralement 13 à 16 % du salaire horaire conventionnel. Cette concession est justifiée par le fait que les chômeurs de longue durée ont perdu une partie de leur professionnalité et ont donc besoin d'une période d'adaptation pour la retrouver intégralement.

Quelles sont les motivations qui ont poussé la direction de l'IG Metall à ce renversement stratégique ? Le débat sur la compétitivité de l'économie allemande et les menaces de délocalisation de la production ont atteint un stade qui risquait de bloquer l'IG Metall dans une position défensive de plus en plus isolée. En offrant elle-même des concessions probablement inévitables, l'IG Metall a, tout d'un coup, renversé le rapport des forces dans le débat public, en forçant l'adversaire patronal à se situer par rapport à ses propres propositions, tout en donnant des gages de modération au gouvernement et à la Banque fédérale.

Les réactions du monde politique

Les responsables politiques ont, dans l'ensemble, favorablement réagi aux propositions de Zwickel. Le nouveau président du SPD, Oskar Lafontaine, a repris des éléments du projet dans son programme économique. Les chrétiens-démocrates ont également réagi très favorablement. Le premier à applaudir, lors d'une intervention au congrès de l'IG Metall, a été le ministre fédéral du Travail, Norbert Blüm, lui-même membre de longue date de l'IG Metall et qui a déclaré être fier de « son syndicat ». D'autres chrétiens-démocrates ont également publiquement déclaré leur soutien à la proposition de l'IG Metall, parmi eux la présidente du parlement, Rita Süßmuth, et le président de la République, Roman Herzog, à l'occasion des allocutions de fin d'année.

Lors de la table-ronde tripartite qu'il a organisée, le chancelier fédéral, Helmut Kohl a promis de suspendre ses projets de réduction des allocations de chômage jusqu'à la prochaine réunion convoquée pour le 23 janvier 1996. En attendant, l'idée d'un « pacte pour l'emploi » a déjà été incorporée dans l'ordre du jour. Des groupes de travail mixtes ont été formés pour présenter des propositions concrètes par champs thématiques (retraite anticipée, heures supplémentaires, etc.) lors de cette prochaine réunion.

Les libéraux, en revanche, ont critiqué la proposition, notamment l'ancien ministre de l'Économie et l'actuel porte-parole économique du FDP, le comte Lambsdorff. Dans une étude interne du ministère de l'Économie, destinée au ministre ultra-libéral Rexroth, l'État fédéral est appelé à ne pas participer au pacte pour l'emploi, mais à réaliser, comme prévu, ses projets de coupures dans les budgets sociaux, notamment des allocations de chômage.

Le débat sur la faisabilité de la proposition

Les réactions du patronat ont été très désordonnées. Visiblement déstabilisés par la volte-face syndicale, la plupart des dirigeants patronaux ont réagi en fonction de leur humeur et de leurs convictions idéologiques profondes. Certains ont immédiatement flairé un piège. En effet, contrairement à des « échanges politiques » expérimentés dans le passé dans d'autres pays européens, où les syndicats ont échangé une modération salariale contre des **promesses** de création d'emplois, Zwickel a renversé les termes de l'échange en promettant une modération salariale seulement sur la preuve des créations d'emplois déjà **réalisées**. Le fait que la dernière convention salariale dure jusqu'à la fin de 1996 lui permet de jouer sur les délais et d'exiger de son interlocuteur patronal une preuve de bonne volonté en créant d'abord, en 1996, un tiers des nouveaux postes de travail réclamés par l'IG Metall.

Pour certains experts économiques, l'exigence de 110 000 nouveaux postes pour 1996 est relativement modeste et réaliste, car elle intervient après la suppression massive d'emplois des années de récession de 1991 à 1994. Les experts d'IG Metall ont essayé de faire la démonstration qu'il existerait une marge suffisante pour financer la création de 110 000 postes nouveaux en 1996. Par rapport aux prévisions officielles de gains de productivité de 6,5 % et d'une hausse des prix de 1,5 %, les augmentations salariales fixées dans la dernière convention correspondraient à

une charge de 3 % pour les entreprises, à laquelle s'ajouterait une charge supplémentaire de 1 % en raison de la réalisation de la semaine de 35 heures fin 1995. Il subsisterait une marge de financement de 4 %, suffisante pour réaliser les 110 000 emplois supplémentaires réclamés par l'IG Metall, qui ne nécessiteraient que 3 % de marge. Les experts patronaux de Gesamtmetall se sont immédiatement opposés à cette démonstration. Selon eux, la charge supplémentaire en raison de la réduction du temps de travail correspondrait à 2 % et non pas à 1 %, auxquels il faudrait ajouter une hausse des charges sociales de 1 %. L'augmentation des coûts liés aux embauches supplémentaires exigées par IG Metall absorberait entièrement la marge de financement et aboutirait à une baisse insupportable de la rentabilité du capital. En effet, les experts patronaux reprochent à l'IG Metall une argumentation contradictoire qui se fonderait sur une attente de gains de productivité qui ne pourraient être réalisés qu'à travers des suppressions d'emplois supplémentaires.

Face à ces arguments patronaux, les experts de l'IG Metall ont préparé une deuxième ligne de défense du pacte pour l'emploi. Elle renvoie le reproche d'argumentation contradictoire dans le camp patronal. Il y a, en effet, une contradiction entre les réductions d'emplois réalisées par les entreprises dans les dernières années et le recours accru aux heures supplémentaires. Ces dernières ont atteint en 1994 un niveau de 250 millions d'heures, ce qui correspond à un équivalent de 150 000 emplois à temps-plein. En supposant que la moitié de ce potentiel pourrait donner lieu à des embauches, cela créerait 75 000 nouveaux postes, presque autant que ce que l'IG Metall revendique pour 1996 comme condition du pacte pour l'emploi.

Pour augmenter la pression sur les employeurs, l'IG Metall insiste maintenant auprès des conseils d'entreprise pour qu'ils subordonnent l'autorisation d'heures supplémentaires à leur compensation par du temps libre. Cette proposition d'établissement de « comptes d'heures de travail » est une vieille idée d'IG Metall que Gesamtmetall a toujours refusée. Elle consiste à ne pas payer les heures supplémentaires (sauf les primes), mais à verser l'équivalent sur un compte qui permettra aux salariés d'accumuler des droits à du temps libre supplémentaire. Cela introduirait une contrainte nouvelle pour les entreprises, car le recours systématique, et non pas occasionnel, aux heures supplémentaires serait ainsi rendu très difficile. Les entreprises florissantes, qui produisent à la limite supérieure de leurs capacités, seraient ainsi in-

citées à des embauches supplémentaires si elles ne veulent pas renoncer aux commandes supplémentaires.

Selon les conventions de branche en vigueur, les conseils d'entreprise peuvent demander des repos compensatoires à partir de la 16^{ème} heure supplémentaire mensuelle. L'IG Metall demande d'abaisser ce seuil à zéro heures et de rendre le repos obligatoire.

Le patronat de la métallurgie accepte de discuter

Gesamtmetall s'est assez rapidement déclaré prêt à discuter avec l'IG Metall sur ses propositions, tout en essayant de faire monter les enchères en s'appuyant sur les calculs de ses propres experts. Ainsi le président de Gesamtmetall, Joachim Gottschol, a réclamé un engagement de modération salariale de la part d'IG Metall pour quatre et non pas trois ans. Il a également demandé que le rapport entre avances patronales et promesses syndicales soit renversé ou tout au moins rendu plus synchrone. Selon lui, la réalisation des objectifs d'IG Metall nécessiterait une plus grande flexibilité des horaires et donc des concessions supplémentaires de la part du syndicat, permettant de dépasser temporairement les normes actuelles de la journée de 8 heures, de la semaine de 40 heures et du samedi libre.

Gesamtmetall est maintenant prêt à négocier la fixation d'un nouveau seuil de repos compensatoires en dessous de 16 heures supplémentaires. Toutefois, il ne veut que donner des « recommandations » non contraignantes à ses adhérents.

La disposition de Gesamtmetall au dialogue est le résultat de pressions internes, notamment de son vice-président, Dieter Hundt, qui s'est fait le porte-parole de certaines fédérations régionales. Ce ne sera d'ailleurs pas l'actuel président, Gottschol, mais son successeur qui négociera la prochaine convention collective lors de l'échéance de fin 1996. Gottschol et son secrétaire général, Dieter Kirchner, subissent depuis quelques mois des critiques sévères de la part de certains adhérents pour leur tactique rigide erronée lors de la négociation de la dernière convention salariale au début de 1995. L'intransigeance patronale avait alors provoqué une escalade de l'affrontement avec l'IG Metall et le déclenchement d'un mouvement de grève qui mettait en danger les relations traditionnelles de coopération dans les entreprises. Cette stratégie d'affrontement s'est d'ailleurs soldée par un échec, puisque les négociateurs de Gesamtmetall ont dû re-

noncer à leur revendication de flexibilisation et ont dû accepter, pour l'essentiel, le compromis sur les salaires initialement proposé par l'IG Metall.

En novembre 1995, le président et le secrétaire général de Gesamtmetall ont tiré la conclusion de la contestation interne, en annonçant qu'ils renonceraient à un renouvellement de leur mandat et en proposant Werner Stumpfe comme successeur. Stumpfe a succédé à Kirchner comme secrétaire général depuis janvier 1996 et il prendra également la succession de Gottschol à l'échéance de son mandat de président en juin 1996. A partir de ce moment, les fonctions de président et de secrétaire seront ainsi cumulées. Cela permettra une meilleure coordination de la politique patronale et créera une structure analogue à celle qui existe de longue date chez l'interlocuteur syndical, où le président de l'IG Metall fait office de secrétaire général.

Le choix de Werner Stumpfe est hautement symbolique. Stumpfe a déjà exercé la fonction de président de Gesamtmetall entre 1985 et 1991. Il avait alors pris l'option de la recherche d'un « partenariat social » avec ses interlocuteurs de l'IG Metall, ce qui avait favorisé les compromis successifs après les affrontements de 1984 sur la réduction du temps de travail. A l'époque, cette attitude de compromis lui avait valu des critiques internes assez fortes, mais ce sont ces mêmes défauts qui apparaissent aujourd'hui comme des atouts et qui ont justifié que les adhérents de Gesamtmetall aient de nouveau fait appel à lui.

Les autres réactions patronales

L'évolution de Gesamtmetall vers un nouveau réalisme tranche avec les déclarations plus idéologisées des deux confédérations patronales. Le président de la Confédération des industriels BDI (la branche « économique » du patronat allemand), Hans-Olaf Henkel, qui sème depuis quelque temps la zizanie dans le camp patronal en invitant les entreprises mécontentes des dernières conventions de branche à quitter les fédérations d'employeurs, s'est déclaré prudemment d'accord avec la démarche proposée par l'IG Metall. En revanche, son vice-président, Tyll Necker, a caractérisé le pacte pour l'emploi comme un marché de dupes et a même fortement critiqué les nouvelles orientations et les changements de direction de Gesamtmetall. Le président de la Confédération des em-

ployeurs BDA (1), Klaus Murmann, s'est distingué par des déclarations encore plus spectaculaires. Après avoir considéré les propositions de l'IG Metall comme « inutiles », il s'est ensuite rallié à la position de Gesamtmetall en faveur d'un dialogue sur les propositions de l'IG Metall. Mais en même temps, il a contribué à faire monter les exigences patronales. Son objectif est de renverser les termes de l'échange proposés par Zwickel, en forçant le syndicat à faire des concessions avant que le patronat n'ait à faire la preuve des créations d'emplois réclamées par l'IG Metall. Concrètement il a demandé à l'IG Metall d'accepter de renégocier la convention salariale de 1995 à la baisse. Cette exigence a immédiatement été rejetée par l'IG Metall, qui s'est toujours montrée intransigeante sur le respect absolu du contenu et de la durée des conventions signées.

Au début de l'année 1996, Murmann est revenu à la charge, en demandant une flexibilisation des salaires. Il propose un salaire à trois « piliers ». Le premier pilier serait le salaire minimum, inférieur au salaire conventionnel actuel. Le deuxième pilier seraient un salaire lié aux performances individuelles de chaque salarié, déterminé par l'entreprise. Le dernier pilier consisterait en primes, telles que les primes de fin d'année, qui seraient payées (ou non) en fonction de la rentabilité de l'entreprise. L'IG Metall a immédiatement rejeté cette proposition comme « vieillotte et réactionnaire ». En effet, des primes individuelles d'efficience existent depuis longtemps dans les entreprises, mais elles sont soumises à un droit de codétermination du conseil d'entreprise. En revanche, selon l'IG Metall, les propositions de Murmann ne correspondraient même pas aux intérêts des employeurs, car elles signifieraient que les entreprises mal gérées obtiendraient un « discount salarial », alors que les entreprises bien gérées verraient leurs bénéfices « écrémés » par les salariés.

On ne peut s'empêcher de tenir les propositions de Murmann comme une contribution très personnelle au débat en cours. En effet, en mi-janvier on a pu apprendre que son temps à la tête de la confédération patronale est comptée et qu'un successeur a déjà été désigné, en la personne de l'actuel vice-président de Gesamtmetall, Dieter Hundt, qui fait partie des « colombes » du camp patronal.

(1) Le BDA est la branche « sociale » du patronat allemand, dont fait partie la Fédération de la métallurgie Gesamtmetall.

Recomposition du front syndical

Klaus Zwickel avait pris un risque calculé, en présentant son offre de modération salariale devant un congrès syndical, généralement dominé par les orientations des cadres intermédiaires « traditionalistes » qui défendent une « ligne dure » du syndicalisme. Or, à la surprise des observateurs, ces « hard-liners » n'ont pas déclenché la vague d'opposition attendue, mais ont réélu Zwickel à une grande majorité. C'était la première fois que Zwickel se représentait au congrès en tant que président. Il avait pris la succession de Franz Steinkühler après la démission de ce dernier en 1993. A cette époque, il apparaissait comme plus proche des traditionalistes que Steinkühler, mais depuis son appui à l'accord modèle de sauvegarde de l'emploi chez Volkswagen, il avait, lui aussi, acquis la réputation d'être un « modernisateur ». Cette image d'intégration des valeurs traditionnelles et de l'innovation a favorisé sa réélection à un taux record de 92,4 % des voix. En comparaison, le chef de file des « modernistes », le vice-président Walter Riester, a dû se contenter de 79,8 % de voix favorables à sa réélection.

Les propositions d'un pacte pour l'emploi ont fortement recomposé le paysage syndical dans son ensemble. Alors que traditionnellement, on pouvait opposer un pôle syndical de gauche autour de l'IG Metall et du syndicat des services publics ÖTV à un pôle de « partenariat social » autour de l'IG Chemie, de nouvelles alliances ont fait leur apparition. Que la proposition de Klaus Zwickel ait immédiatement reçu le soutien du président de la confédération DGB, Dieter Schulte, ne peut pas surprendre, car il s'agit précisément d'un syndicaliste issu de la direction de l'IG Metall. Plus surprenant est le soutien par l'ÖTV qui s'était, dans le passé, fortement opposé à toute idée de sacrifices salariaux pour favoriser la création d'emplois. ÖTV va actuellement jusqu'à proposer une réduction des salaires les plus élevés en échange de la création de postes nouveaux dans les services publics.

Les oppositions ou réserves par rapport aux propositions de Zwickel proviennent de trois syndicats

IG Medien (l'ancien Syndicat du livre), HBV (commerce, banques, assurances) et GHK (bois et matières plastiques). La nouvelle présidente de HBV, Margret Mönig-Raane, a exprimé son refus du pacte pour l'emploi dans des termes tellement polémiques que cela a provoqué l'intervention du président de l'IG Chemie pour soutenir l'initiative de l'IG Metall, son concurrent traditionnel dans le débat intra-syndical.

Les prochaines étapes

Sûre de sa nouvelle position hégémonique dans l'opinion publique, l'IG Metall n'est pas pressée d'obtenir des résultats immédiats en terme d'accord sur le pacte pour l'emploi. Elle se dit prête à poursuivre des pourparlers avec l'interlocuteur patronal, tout en continuant à sensibiliser les conseils d'entreprise sur les problèmes cruciaux, notamment la question des heures supplémentaires. A l'issue de la deuxième rencontre en janvier 1996 avec les dirigeants de Gesamtmetall, les deux interlocuteurs ont décidé de mettre en place un groupe d'experts qui devra préparer un rapport, pour l'automne 1996, sur les effets, en termes de création d'emplois, du programme fédéral et de la contribution éventuelle d'une modération salariale. Parallèlement, l'IG Metall a créé son propre dispositif statistique qui comptabilisera à mi-parcours, en été 1996, le nombre d'emplois nouveaux créés. Le moment critique pour l'avenir de sa proposition ne sera atteint qu'en septembre 1996, lorsque la direction de l'IG Metall formulera ses objectifs en vue de la négociation de la nouvelle convention collective à la fin de l'année. Ses experts économiques ont déjà laissé entendre que, le cas échéant, des engagements patronaux précis pour la sauvegarde d'emplois menacés pourraient être comptabilisés au même titre que des créations d'emplois nouveaux.

Udo REHFELDT

Sources:
Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine, Frankfurter Rundschau, Die Zeit, presse syndicale.

Autriche

Le partenariat social dans la crise budgétaire et politique

Comme la plupart des pays de l'Union européenne l'Autriche est plongée dans une crise budgétaire du fait de l'importance de ses déficits (102 milliards de Schillings prévus pour 1995) et du poids de la dette publique (1). En effet ni le déficit budgétaire autrichien (pour 1995 il est évalué à 5,5 % du PIB) ni la dette publique (dont le montant est évalué pour 1995 à 68 % du PIB) n'entrent dans le cadre des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht.

La coalition gouvernementale, regroupant les deux principaux partis autrichiens, le parti social-démocrate (SPÖ) et le parti chrétien-démocrate (ÖVP) et dirigée par le chancelier Vranitzky (SPÖ), s'est reformée à la suite des élections législatives d'octobre 1994 sur la base d'un plan d'économies budgétaires dont le but était clairement de satisfaire aux critères de convergence afin de permettre le passage de l'Autriche à la monnaie unique d'ici la fin du siècle. Ce plan ne fixait toutefois que de grandes orientations. Face aux protestations syndicales en particulier, qui se sont traduites par d'importantes tensions entre le SPÖ et la confédération des syndicats autrichiens (ÖGB) (2), le budget 1995 écartait les mesures aux conséquences sociales les plus directes. Mais malgré la mise en place notamment de la vignette pour les autoroutes les effets sur les finances publiques ont rapidement été jugés insuffisants par le gouvernement : ainsi sur les

20 milliards de Schillings d'économies prévus au départ, seuls 12 ont été réalisés. La préparation du budget 1996 s'est donc déroulée dans l'objectif d'un renforcement de l'austérité.

Les propositions budgétaires des partenaires sociaux

Dans ce contexte les représentants des salariés, les syndicats de l'ÖGB et les Chambres des travailleurs ont adopté une autre stratégie que celle poursuivie durant l'hiver 1994/95 où ils avaient été placés dans une position très défensive entraînant d'importantes divergences avec le traditionnel allié politique social-démocrate.

Au contraire durant l'été 1995 l'ÖGB et la Chambre fédérale des travailleurs ont entamé des négociations avec les représentants patronaux, les Chambres du commerce et de l'industrie, pour formuler des propositions budgétaires communes. Il s'agit explicitement d'une tentative de revivification du « partenariat social » autrichien (3) confronté depuis quelques années à une double crise (4) : une crise de légitimation (du fait de la remise en cause croissante de l'adhésion obligatoire aux Chambres et de l'érosion de la syndicalisation) et une crise politique. En effet les partenaires sociaux apparaissent de moins en moins en mesure

(1) Un Schilling autrichien vaut environ 50 centimes.

(2) Cf. « Autriche : accord gouvernemental sur un plan d'austérité », *Chronique internationale*, n°32, janvier 1995, p.3-5.

(3) Pour une présentation de ce système on se reportera à P. Hassenteufel « Le partenariat économique et social autrichien », *La Revue de l'IRES*, n°2, hiver 1990, p.129-160.

(4) Sur cette crise on se reportera notamment à l'une de nos précédentes chroniques : « Fragilisation du partenariat économique et social ? », *Chronique internationale*, n°6, 1990 et à E. Tàlos (dir.) *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells*, Vienne, Verlag für Gesellschaftskritik, 1993.

de parvenir à des accords sur des sujets clés tels que le temps de travail (ce qu'illustre l'interminable feuilleton de la discussion sur l'horaire d'ouverture des magasins) ou la réforme de l'Etat-Providence. Les partenaires sociaux sont, de ce fait, de façon croissante écartés des processus décisionnels en matière de politique économique et sociale. Dans ce contexte la formulation de propositions communes pour réduire le déficit budgétaire peut s'interpréter comme une stratégie de réaffirmation de la centralité politique des partenaires sociaux ; ceci d'autant plus qu'en ce domaine les blocages politiques partisans sont particulièrement nombreux.

A la suite de discussions discrètes, réunissant un nombre très restreint de participants (des experts et les dirigeants des Chambres et de l'ÖGB) (1), les partenaires sociaux sont parvenus à rendre public un texte commun début septembre 1995 proposant 33 milliards de Schillings d'économies budgétaires (dont 5 milliards liés à de nouvelles privatisations). Parmi les principales mesures préconisées on peut relever

- la mise en place d'une « taxe écologique » sur l'électricité et le gaz ;
- la suppression des réductions d'impôt liées à des « dépenses exceptionnelles » (du type dépenses d'assurance ou travaux dans son domicile) pour les salaires bruts supérieurs à 25 000 Schillings ;
- la suppression de l'aide aux parents d'étudiants (compensée en partie par l'augmentation des bourses) ;
- la réduction des aides fédérales au logement ;
- la mise en place de la progressivité (en fonction du revenu) pour l'assurance-dépendance et les aides à la naissance ;
- l'instauration de pénalités pour les entreprises licenciant des salariés de plus de 50 ans ;
- la création d'un ticket-modérateur pour les cures.

Chacun des acteurs a fait d'importantes concessions : le patronat a accepté l'augmentation de la charge fiscale et certaines pénalités pour les entreprises ; l'ÖGB et la Chambre des travailleurs ont accepté la réduction de certaines prestations sociales et de nouvelles privatisations. La question des retraites fut

la plus controversée : à la demande de l'ÖGB l'augmentation de la durée de cotisation pour la retraite à taux plein a été retirée du texte et aucun accord n'a pu être trouvé sur les préretraites.

Pour les partenaires sociaux, il ne s'agissait pas de fournir un plan d'économie budgétaire « clef en mains » mais de formuler une série de propositions et de lignes directrices tout en traçant les contours de ce qui est acceptable pour les deux parties. Comme l'a souligné le président de l'ÖGB, c'est au gouvernement seul de prendre la responsabilité politique du plan d'austérité.

La crise gouvernementale et les nouvelles élections

Les discussions entre partenaires de la coalition gouvernementale se sont rapidement traduites par une série de divergences profondes. Les chrétiens-démocrates de l'ÖVP privilégient les coupes dans les budgets sociaux, en particulier dans deux grands domaines : les retraites et les allocations de chômage. Pour le premier, l'ÖVP demande le report de la limite d'âge à partir de laquelle il est possible de toucher une retraite à taux plein afin de retarder les préretraites et l'augmentation de la durée de cotisation ; dans le second domaine il demande la réduction du montant des allocations supérieures à 10 000 Schillings. L'ÖVP met aussi l'accent sur l'extension des tickets-modérateurs dans la santé et l'augmentation de la charge de travail des enseignants (du secondaire comme du supérieur).

Les sociaux-démocrates du SPÖ centrent plutôt leurs propositions sur des prélèvements supplémentaires, la suppression d'avantages fiscaux et l'augmentation des cotisations-retraite pour les commerçants et les paysans. Malgré un accord sur une série de points (les privatisations, la baisse des effectifs dans la fonction publique, la réforme du financement de l'hôpital, la taxe écologique, le ticket-modérateur pour les cures...) souvent inspirés par l'accord entre partenaires sociaux de septembre, les négociations ont été interrompues mi-octobre à la demande du nouveau président de l'ÖVP, Wolfgang Schüssel, vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères. La conséquence politique en a été la dissolution du Parlement et la convocation de nouvelles élections législatives

(1) On retrouve ainsi le style feutré, informel et élitiste caractéristique du néo-corporatisme autrichien ; cf. B. Marin « Austria. The Paradigm Case of Liberal Corporatism? », p. 89-125 dans W. Grant (dir.) *The Political Economy of Corporatism*, 1985.

pour le 17 décembre 1995. Face au blocage politique sur le budget, les partis du gouvernement en ont donc appelé aux électeurs pour trancher leurs divergences.

Derrière cette « crise gouvernementale » il faut non seulement voir les divergences de fond sur les questions budgétaires (schématiquement entre, d'un côté l'élargissement de l'Etat-Providence et de l'autre, l'accroissement de la pression fiscale sur les hauts revenus et les indépendants) mais aussi des stratégies politiques. Wolfgang Schüssel espérait ainsi que son parti ravisse la première place électorale au SPÖ afin de se trouver en position de force au sein d'une nouvelle « grande coalition », voire dans le cadre d'une nouvelle alliance avec le parti libéral de Jörg Haider au discours fortement teinté de national-populisme. Mais contrairement à ces attentes ce sont les sociaux-démocrates qui sont apparus comme les grands vainqueurs d'une élection nettement dominée par l'enjeu budgétaire. En effet le SPÖ a pour la première fois depuis 1979 de nouveau progressé (de 3 % par rapport à 1994) et distancé l'ÖVP (en très légère progression +0,6 % par rapport à 1994) de 10 points : 38,3 % des suffrages contre 28,3 %. La polarisation du débat sur l'enjeu budgétaire et les propositions des deux grands partis ont donné un coup d'arrêt à la spectaculaire ascension électorale du parti de Jörg Haider commencée en 1986 qui ambitionnait de dépasser l'ÖVP : avec 22,1 % des voix il est en léger recul par rapport à 1994 (-0,4 %). Les petits partis ont également pâti de cette configuration électorale, en particulier les Verts qui perdent un tiers de leurs électeurs, passant de 7,3 % à 4,6 % des suffrages.

C'est donc en position de force que le SPÖ a entamé les négociations en vue de la reconduction de la « grande coalition », formule également privilégiée par les partenaires sociaux.

Interrogations sur l'avenir du partenariat social

Pour ceux-ci en effet, le risque principal était l'arrivée au gouvernement du parti de Jörg Haider dont le discours populiste (1) est depuis longtemps axé sur la dénonciation des « privilèges » de partenaires sociaux institutionnalisés, dont il demande le démantèlement des structures monopolistiques. Mais le résultat des élections a rendu politiquement inenvisa-

geable une coalition de droite entre l'ÖVP et les libéraux. (même si elle est mathématiquement possible).

Ce sont surtout l'ÖGB et la Chambre des travailleurs qui sont susceptibles de tirer profit de la victoire du SPÖ pour deux raisons. La première est que les options budgétaires du SPÖ annoncées durant la campagne privilégient les mesures portant sur les hauts salaires et les entreprises par rapport aux réductions des prestations sociales ; elles sont proches des positions syndicales et ont été approuvées par les électeurs.

La seconde raison est le fait que l'ÖGB s'est fortement engagé dans la campagne électorale aux côtés du parti du chancelier Vranitzky. Ce positionnement fut très apparent lors du congrès de l'ÖGB qui s'est tenu quelques jours après la dissolution du Parlement à la mi-octobre 1995. Alors que les allocutions du chancelier, du ministre (social-démocrate) des Affaires sociales, et du maire (social-démocrate) de Vienne ont été chaleureusement applaudies par le congrès, de nombreux orateurs syndicaux s'en sont pris à l'ÖVP et à son nouveau dirigeant Wolfgang Schüssel (2) accusé de vouloir faire payer « les retraités, les malades et les chômeurs ». Même le chef de file des syndicalistes chrétiens-démocrates (très minoritaires par rapport à la fraction socialiste largement majoritaire) a vivement reproché à l'ÖVP de « jouer avec les retraites » en proposant notamment un allongement de la durée des cotisations.

Ce resserrement des liens entre parti et syndicat ne suffit pas bien sûr à rétablir le fonctionnement antérieur du partenariat social dans la mesure où continuent à se poser une série de problèmes internes aux représentants des salariés.

Le premier est celui de la désyndicalisation. Même si le taux de syndicalisation autrichien reste fort (en comparaison internationale) puisqu'il est de 53 % aujourd'hui (contre 61 % en 1981 et 69 % en 1970), il n'en reste pas moins que l'ÖGB perd régulièrement des adhérents (1 point par an ces dernières années, ce qui a correspondu à une perte de 17 000 adhérents en 1994). Cette désyndicalisation est particulièrement nette pour les jeunes (-6 % en 1994).

Le second problème est celui de l'organisation interne. Depuis plusieurs années les tensions se sont accentuées entre le syndicat des métallurgistes, auparavant le premier syndicat numériquement, et le syn-

(1) Cf. P. Hassenteufel « Structures de la représentation et appel au peuple : le populisme en Autriche », *Politix*, n°14, 1991, p.94-101.

(2) Présent au congrès il n'a pas été autorisé à s'y exprimer.

dicat des employés du secteur privé devenu le premier syndicat. L'organisation sur la base des branches traditionnelles et de la distinction entre ouvriers (Arbeiter) et employés (Angestellte) (1) apparaît de plus en plus inadaptée dans la mesure où un nombre croissant d'entreprises relèvent de plusieurs branches. On trouve aussi fréquemment dans une même entreprise un syndicat de branche et un syndicat d'employés.

Sur la base de ce constat, le syndicat de la métallurgie a proposé une profonde restructuration se traduisant par le passage de 14 syndicats à 3 (un pour la production, un pour le commerce, et un pour la fonction publique) et au syndicat unique dans l'entreprise. Mais les fortes divergences internes (en particulier l'opposition du syndicat des employés du secteur privé) n'ont pas permis au congrès de trancher. La question de la réforme interne des structures syndicales reste donc ouverte. Seuls les nouvelles sections syndicales et les nouveaux adhérents s'organiseront pour l'instant selon les nouvelles structures.

Le troisième problème qui se pose est celui de la légitimité des Chambres à adhésion obligatoire. Il concerne aussi bien la Chambre des travailleurs que celle du commerce et de l'industrie. Dans les deux cas une série de scandales liés aux « privilèges » dont bénéficient leurs dirigeants, leur faible légitimité démocratique et l'opacité de leur fonctionnement ont alimenté la critique de ces institutions. Les résultats des élections dans les Chambres du commerce et de l'industrie du printemps 1995 vont dans le même sens que ceux des Chambres de travailleurs à l'automne 1994 (2) : une participation électorale en forte baisse (elle passe de 61,9 % en 1990 à 51,7 %) ; un affaiblissement de la liste traditionnellement dominante, en

l'occurrence celle de l'ÖVP qui obtient 67,7 % des suffrages contre 76,4 % en 1990 et 84 % en 1985 ; la montée des libéraux populistes (17,9 % des suffrages contre 9,2 % en 1990 et 3,1 % en 1985) qui sont les plus virulents pour demander la suppression de ces structures.

Pour se relégitimer les chambres ont entrepris un processus de réforme interne allant dans le sens d'une plus grande transparence et d'un renforcement de la démocratie directe. Elles ont ainsi commencé à organiser des référendums sur l'adhésion obligatoire. C'est le cas de quatre chambres régionales du commerce et de l'industrie (3) : Styrie, Tyrol, Basse-Autriche et Salzbourg, où le « oui » l'a à chaque fois emporté avec plus de 75 % des voix. Par contre, pour les Chambres de travailleurs, les plus critiquées, leur présidente fédérale a déclaré que les référendums auraient lieu au « plus tôt au deuxième trimestre 1996 » (4).

On le voit, le partenariat social est confronté au triple défi du changement de structure de l'économie, de la crise budgétaire et de la légitimation démocratique. C'est de la réponse apportée à ces enjeux que dépend en fin de compte le poids politique des acteurs sociaux institutionnalisés, plus que des liens politiques qui peuvent exister. Et ceci d'autant plus que derrière l'enjeu budgétaire ce sont les deux piliers du « modèle autrichien » qui sont au cœur du débat : l'Etat-Providence et le secteur public.

Patrick HASSENTEUFEL

Sources :
Der Österreich Bericht, Der Standard, ÖGB-Nachrichtendienst.

(1) Cette distinction se traduit aussi par des différences en termes de droits sociaux (par exemple les délais de préavis de licenciement sont plus longs pour les employés) et de prestations sociales (d'assurance-maladie en particulier).

(2) Cf. « Autriche : Les élections aux Chambres des travailleurs et l'évolution du partenariat social », *Chronique internationale*, n°31, 1994, p.32-34.

(3) Et d'une Chambre de l'agriculture.

(4) *Der Standard*, 9-10/9/1995, p.5.

Belgique

Conflits autour des services publics, de la Sécurité sociale et de l'Université

Les mois de novembre et décembre ont été marqués par des conflits assez nombreux en Belgique. Parmi eux on notera tout particulièrement les tensions prolongées qui se sont manifestées autour des services publics, de la sécurité sociale et de l'université. Aucun de ces conflits n'est réglé au moment où nous écrivons ces lignes.

Le parallèle avec la situation française vient facilement à l'esprit. Les commentateurs l'ont établi pendant que, début décembre, le Premier ministre Jean-Luc Dehaene tentait de trouver un point de convergence, au moins au sein de son gouvernement de coalition, entre sociaux-chrétiens et socialistes. Comme en France, la question des critères de convergence européens a été évoquée – au moins pour s'interroger sur leur possible évolution du fait de la situation en France. Là s'arrêtent les similitudes : nombre de conditions du traitement de cette question la distinguent ensuite de la situation française.

Le débat sur la Sécurité sociale

L'avenir de la Sécurité sociale est un sujet de conflit interne profond au sein de chacun des « piliers » de la société belge (1), mais les questions portent moins sur un déficit que tous les observateurs jugent sans gravité que sur les modes de financement alternatifs à trouver pour en assurer la pérennité (2). Les débats n'opposent pas les partisans de diverses propositions de retour à l'équilibre ni des évaluations de performance divergentes : le système est accepté comme bon quoique perfectible. Mais on discute sur la structure à venir des régimes et leurs sources de financement.

Les communautés linguistiques s'en mêlent. Les Flamands reprochent aux Wallons d'être structurellement déficitaires et de vivre aux crochets de la Flandre (3). La question du maintien du système national unique date de plusieurs années ; l'hypothèse d'une partition sur une base régionale est défendue de longue date par certains groupements flamands, et, de l'avis le plus large, elle sonnerait le glas de la fragile unité nationale belge. Le gouvernement se sait assis sur une bombe, parce que les Flamands tiennent tout particulièrement à ce que les critères de convergence de Maastricht soient respectés par la Belgique ; cela doit leur permettre d'échapper à une monnaie trop faible pour leurs ambitions économiques, et cela condamne la poursuite d'un financement essentiellement fondé sur les salaires, afin d'assurer une compétitivité plus forte aux industries belges.

Devant autant de difficultés il a donc été décidé de ne rien brusquer pour éviter le « syndrome Juppé » lors d'un « colloque de la Saint-Nicolas » qui réunissait les quatre présidents des partis de la coalition autour du Premier ministre. La sécurité sociale sera réformée en cours d'année 1996 mais en s'insérant dans une perspective d'une quinzaine d'années, avec sans doute le secret espoir pour les socialistes wallons que dans les prochains mois un délai vienne atténuer les effets des critères de convergence ; les socialistes belges pourraient se ranger du côté de leurs camarades du SPD allemand.

Jean-Luc Dehaene inscrit la réduction des déficits sociaux dans une double perspective ; il s'agit d'une part de ne pas souffrir d'une perte de compétitivité du fait des coûts du travail belges qui intègrent actuellement le gros des cotisations et il s'agit d'autre

(1) Les « piliers » désignent, en Belgique et aux Pays-Bas, les familles politiques (catholiques, socialistes etc.) et leurs ramifications syndicales et associatives.

(2) Selon Philippe Busquin citant une étude de la Banque nationale de Belgique : « Avec une croissance de 2,25 % par an et une croissance des pensions de 1 % par an il n'y a pas de gros problème pour payer les pensions publiques jusqu'en 2050 ». Une cotisation spéciale de sécurité sociale a été instaurée temporairement depuis avril 1994 ; elle vient d'être augmentée. Elle est prélevée sur les salaires et calculée sur le revenu net imposable des ménages, avec une certaine progressivité : 0 FF pour 13 000 FF de salaire mensuel jusqu'à 600 FF environ pour 40 000 FF de salaire mensuel.

(3) Selon une étude de l'université de Liège « 40 % des Wallons seraient pauvres si la sécurité sociale n'existait pas », c'est à dire qu'ils ne disposeraient pas des 2 500 FF équivalents à la moitié du revenu médian. 4,8 % des Belges sont en dessous du seuil de pauvreté, 10 % parmi les jeunes. Cent mille personnes vivent du Minimex (sorte de RMI d'un montant de 3 400 FF par mois), dont un tiers de jeunes.

part de maintenir le niveau des prestations, ce que les partis sociaux-chrétiens ne veulent pas remettre en question. S'il accepte l'idée d'une mise en chantier nécessaire de cette réforme il se refuse à présenter un calendrier, préférant procéder par mesures temporaires (mesures dites *one shot*, non-reconductibles structurellement mais éventuellement prolongeables) pour assurer le financement immédiat de la protection sociale, plutôt que de prendre tout de suite des mesures structurelles qui ne rencontreraient pas un assentiment suffisamment large au sein des partis et des syndicats. Il en va tout particulièrement ainsi pour l'une de ses idées maîtresses, celle de la dualisation du financement (impôts + cotisations salariales) liée à l'introduction d'un régime universel pour les soins de santé et les allocations familiales. Cette idée, qui avait été acceptée lors de la formation du pacte de gouvernement a ensuite été fortement critiquée parce qu'elle peut apparaître comme un moyen d'introduire un processus de « communautarisation » de la protection sociale. Le Premier ministre, qui prend soin de se tenir à l'écart des propositions de ses propres troupes dans ce domaine, pour jouer les médiateurs, refuse de se prononcer sur l'instauration d'un système de CSG pour assurer la partie fiscalisée du financement, ainsi que le souhaitent le CVP (sociaux-chrétiens Flamands) dont il est membre, mais aussi le PSC et le PS ; ces derniers revendiquent la constitution d'un « cadastre des fortunes » pour que la CSG soit vraiment efficace.

Un comité de gestion a été installé début décembre, comprenant sept représentants des employeurs et des salariés, cinq représentants des pouvoirs publics et deux représentants des mutuelles. Ce comité devra accompagner la réforme et la gestion de la sécurité sociale.

Les critiques envers la politique gouvernementale ne manquent pas. Les partis socialistes (PS wallon et SP flamand) se sont laissé convaincre qu'il fallait procéder à une mise en chantier de l'ensemble du système de la protection sociale et du rôle de l'Etat, mais en prenant le temps de scinder les dossiers. Ils semblent escompter une remise en cause – inévitable ? – du calendrier de l'intégration monétaire européenne pour ne pas se trouver prisonniers de la solidarité gouvernementale au détriment de leurs liens avec le syndicalisme FGTB. Ils craignent que les critères de convergence ne deviennent de plus en plus restrictifs (de

3 % à 1 % de déficit autorisé) et que cela ne condamne toute réforme de la sécurité sociale. Il s'agit pour eux d'un dossier très délicat, parce que la FGTB surveille attentivement leurs prises de position, et se trouve *de facto* dans le camp des opposants les plus durs à la politique qui sera suivie dans les mois qui viennent.

La CGSLB, Confédération Générale des Syndicats Libres de Belgique, la troisième confédération, de tendance libérale, préférerait au contraire que l'on ne distingue pas les différents dossiers de la protection sociale, de la compétitivité et de l'emploi. Mais elle est d'accord avec la CSC qui promeut la distinction en deux volets de la protection sociale : le volet des « revenus de remplacement » d'un côté (retraites, chômage) et celui des revenus « complémentaires » de l'autre (santé, allocations familiales) qui justifieraient des modes de financement différenciés. La FGTB n'est pas d'accord avec cette proposition qui entraînerait des risques de coupure communautaire, parce que la santé et les allocations familiales sont l'objet de convoitises flamandes (1) ; mais elle ne fait pas de cette différence un cas de rupture du front commun avec la CSC, pas plus que cette dernière ne se montre inflexible sur la double structuration : l'essentiel est la diversification des financements. Les deux organisations envisagent soit de réduire les charges des employeurs qui procéderaient à des embauches significatives dans les années qui viennent, soit de supprimer certains abattements fiscaux. Pour des motifs différents les deux syndicats proposent aussi l'adoption d'une CSG, que le premier ministre considère comme un « gadget pour intellectuels ».

Les réformes de la fonction publique

« Un ministre PS est responsable de la fonction publique, deux de ses collègues PS sont responsables des entreprises publiques. Je suppose qu'ils savent ce qu'ils ont à faire... » (Dehaene, *le Soir*, 8. XII.) La situation de la Belgique à l'égard de ses services publics ressemble d'une certaine manière à la situation française. Etant donné l'ampleur des déficits de l'Etat, et suivant une logique fortement corrélée à l'acceptation des accords de Maastricht, le pays s'est engagé à la fois dans une politique de réduction des pertes et de privatisation. Le président de la CSC a déclaré que la politique du gouvernement se réduisait à « tout pour

(1) Dans le temps où ce débat se mène, une polémique fait rage autour de critères de sélections « comunautaristes » retenus par les autorités locales et régionales flamandes pour sélectionner les prétendants aux logements sociaux qu'elles gèrent.

Maastricht, rien pour l'emploi », et celui de la FGTB a réclamé une politique volontariste pour l'emploi au niveau européen, parce qu'il ne fallait rien attendre du gouvernement belge. La Société Nationale des Chemins de fer Belges (SNCB) s'est retrouvée en première ligne de nouvelles orientations qui menacent sérieusement les statuts des personnels. Une série de conflits s'en est suivie, dans un contexte de forte syndicalisation et de poids important du syndicalisme autonome. La persistance voire le renforcement d'un chômage élevé a contribué à alourdir l'atmosphère sociale, alors qu'un long conflit se déroulait dans l'enseignement wallon du fait de mesures de rationalisation aboutissant à des suppressions de postes.

Le climat s'est détérioré dès novembre avec les premiers arbitrages budgétaires. Une série de restrictions ont abouti à des menaces sur les emplois et les crédits de l'ensemble de services publics fragilisés (enseignement, chemins de fer, poste). L'un des premiers effets de ces mesures conduisait à de nouvelles suppressions d'emplois, un autre à la réduction de la couverture territoriale de ces services, d'autres encore à l'augmentation des prix d'accès. La privatisation de l'entreprise de télécommunications Belgacom est à l'ordre du jour (1).

Dans cette période, le sentiment de « ras le bol » s'est nourri de divers conflits qui n'étaient pas toujours liés à ceux de la fonction publique, mais qui tournaient très fréquemment autour de l'emploi (Alcatel-Bell avec plus d'un mois de grève, Fafer (métallurgie) où les syndicalistes ont été sérieusement malmenés par la base. Les étudiants wallons ont manifesté pendant plusieurs semaines avec une « rudesse » qui a abouti à des condamnations. La Sabena, vendue à Swissair, s'est aussi trouvée en grève à plusieurs reprises pour défendre le statut des personnels, désorganisant le Hub de Bruxelles. Les mouvements sociaux français « bordaient » la situation belge, et des grèves comparables sur les mêmes sujets secouaient le Luxembourg.

Dès la première semaine de novembre la CGSP, syndicat FGTB de la fonction publique, envisageait des actions de grève pour la fin du mois. Les cheminots, en front commun après une première grève en octobre

menée par la seule FGTB, se sont lancés plus tôt dans une série de mouvements désorganisant le trafic dans la deuxième moitié de novembre. Les propositions de négociation de la direction étaient repoussées par des syndicats qui jugeaient les projets de suppression des déficits irréalistes. Ils craignaient en outre que les restructurations du réseau n'aboutissent au sacrifice des petites lignes pour le seul bénéfice d'un TGV encore en projet. Après les premières grèves, les syndicats ont continué de refuser de se rendre à la table de négociation, ce qui a provoqué une menace d'organisation d'un référendum par la direction auprès des personnels, et sérieusement envenimé le débat (2). Le dialogue se renouera après plusieurs jours de grève fin novembre, par l'entremise du ministre des Transports. Mais à la mi-décembre une tentative de passage en force de la direction pour imposer son plan provoquait un nouveau durcissement syndical. Les organisations de salariés ont alors remis à janvier la poursuite de mouvements de grèves, sans pouvoir contrôler de nombreux mouvements de grèves sauvages.

A la mi-novembre un accord était trouvé entre la CGSP et son homologue de la CSC, la FSCSP, pour organiser un mouvement commun à toute la fonction publique le 13 décembre. Il ne s'agissait pas nécessairement de grèves, mais de mouvements à décider localement suivant la situation des différents services. Le PS décidait alors d'approuver la manifestation mais de ne pas y participer, ce qui lui a valu les foudres de la FGTB et tout spécialement de la CGSP, menaçant de « les foutre dehors ». La manifestation s'est avérée un grand succès pour ses organisateurs.

Avant Noël aucun épilogue n'était prévisible. La remise à plus tard de la réforme de la sécurité sociale visait avant tout à éviter la coalition de mécontentements trop nombreux. Les problèmes et leurs éventuelles solutions sont reportés à janvier 1996. Il ne fait guère de doute que la situation sociale continuera longtemps à être tendue en Belgique.

Christian DUFOUR

Source :
Le Soir, le Monde.

(1) A la mi-novembre l'Etat a lancé un emprunt auprès des particuliers et des institutionnels, qui a été couvert au-delà des prévisions les plus optimistes, essentiellement par l'intervention de petits épargnants. Des sociétés privées américaine, singapourienne et danoise sont entrées dans le capital de Belgacom début décembre.

(2) Cette proposition tient en partie à l'incertitude sur la représentativité qui découle de l'absence d'élections sociales à la SNCB, ce que regrette le « petit » syndicat libéral (10 % des syndiqués) de la SNCB, qui met en cause un « management incompetent » et « les délégués rouillés, encroûtés et improductifs » des autres syndicats.

Royaume-Uni

La privatisation de *British Rail*

Le processus de privatisation de la plus ancienne compagnie de chemin de fer du monde se poursuit, entraînant dans son sillage son lot de réfractaires y compris au sein des tories. Après la cession à trois sociétés privées du matériel roulant de *British Rail* pour la somme de 1,8 millions de livres sterling (1), c'est désormais le tour des filiales de transport de passagers : trois des vingt-cinq filiales mises en vente par le gouvernement viennent d'être cédées au secteur privé. *Stagecoach*, la plus grosse compagnie d'autocars du Royaume-Uni s'est vu attribuer la licence d'exploitation de *South West Trains* et va ainsi devenir le premier exploitant privé des chemins de fer britanniques. Préféré à un groupement dans lequel figurait la CGEA, filiale de la Générale des Eaux, *Stagecoach* bénéficiera ainsi de 54,7 millions de livres sterling de subventions pour exploiter le réseau. Ses dirigeants ont déjà prévu une rationalisation de l'exploitation se soldant par des réductions massives de personnel. D'autre part, les compagnies de transport *Great Western & London* ainsi que *Tilbury & Southend Rail*, ont fait l'objet d'un rachat par les équipes d'encadrement de la société, soutenues par des institutions financières.

La détermination du gouvernement

Ces privatisations interviennent alors que la cour d'appel de Londres avait bloqué, le 15 décembre dernier, la mise sur le marché de quatre compagnies de transport régional qui ne respectaient pas le cahier des charges arrêté par le gouvernement, prévoyant notamment le maintien d'un niveau minimal de dessertes peu rentables. La justice britannique était ainsi revenue sur une décision de la Haute Cour et avait donné raison à l'association *Save our rail* (sauvez nos chemins de fer). George Young, le ministre des Trans-

ports a toutefois assuré que la privatisation se poursuivrait en dépit de cette décision de justice arguant du fait que le processus était trop engagé pour qu'on le suspende. De fait, l'OPRAF, office chargé de la privatisation, rendait publique l'identité des acquéreurs des trois premières compagnies, quelques jours après le jugement de la cour d'appel.

La troisième phase du processus consistant dans la mise sur le marché de la gestion des 11 000 miles de voies ferrées et des 2 500 gares, soit 51 % du capital de *Railtrack* jusqu'ici propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure, reste programmée pour le printemps prochain. La Société annonce qu'elle va investir 10 milliards de livres pour moderniser le réseau, une décision qui vise manifestement à redonner un peu d'allant à la privatisation. En effet, la vétusté du réseau ainsi que la mauvaise gestion de longue date rendent perplexes les investisseurs potentiels pour qui la brièveté de la franchise (entre 7 et 15 ans) constitue un obstacle à des investissements lourds de long terme. Les acquéreurs privés ne se bousculent donc pas en dépit des fortes subventions publiques et l'opération s'avère de moins en moins intéressante pour le trésor britannique qui devra se satisfaire d'un peu moins de 2 milliards de livres au lieu des 6 milliards escomptés. L'opération est d'autant moins rentable pour les finances publiques que le gouvernement choisit de confier la privatisation à des banques d'affaire, des sociétés d'audit ou des cabinets d'avocats engendrant des coûts d'ores et déjà estimés à 800 millions de livres.

La cristallisation des mécontentements

Le large mouvement d'hostilité à la privatisation de *British Rail* cristallise des mécontentements de nature particulièrement hétérogène. Les usagers d'une

(1) 1 livre sterling équivaut à 7,70 francs français.

part, soulignent en premier lieu les problèmes soulevés par l'absence d'une billetterie unique s'ils ont affaire, pour leur trajet, à des compagnies différentes. L'association *Save our rail* dénonce par ailleurs la stratégie gouvernementale qui vise à faire supporter par les contribuables les subventions massives versées pour la maintenance des voies de chemins de fer. Elle conteste également les prix de vente aux compagnies privées, trop bas à ses yeux, d'autant que le gouvernement offre des garanties sur le chiffre d'affaires, s'élevant même à 80 % dans le cas des trois sociétés de leasing ayant repris le matériel roulant. Un rapport parlementaire publié en juillet dernier a estimé que la vente de *British Railway* nécessitera 500 à 700 millions de livres d'aides publiques supplémentaires. A ces arguments s'ajoute celui de l'affaiblissement de la sécurité engendrée par l'éclatement de *British Rail*. Le contrôle de la sécurité du réseau est en effet assumé par *Railtrack* qui confie la maintenance à des sous-traitants. Les conducteurs de trains dépendants des compagnies d'exploitation du réseau privatisé se plaignent régulièrement de l'absence de réelle prise en compte des facteurs de danger qu'ils signalent et en imputent la responsabilité au cloisonnement des différentes directions. L'opinion publique britannique est d'autant plus sensible à ce problème qu'un rapport interne à *British Rail* a récemment souligné le déficit de sécurité des chemins de fer, lié à la vétusté et au manque d'entretien des voies. Depuis la catastrophe ferroviaire de Clapham qui avait fait 35 morts en 1988, les rapports parlementaires font régulièrement état de la nécessité de recourir à des équipements techniquement plus adaptés et plus sûrs. Une analyse coût/avantage réalisée par *Railtrack* porte à 14 millions de livres le coût de chaque vie sauvée par l'introduction du système de protection automatique (*Automatic Train Protection*), un coût considéré par le gouvernement comme trop élevé pour que l'investissement soit envisagé. Pourtant doter le réseau de l'ATP coûterait environ 750 millions de livres sterling, c'est à dire à peine plus que ce que paieront en supplément les contribuables britanniques par le simple fait de la privatisation.

Une partie du camp conservateur d'autre part, redoute de plus en plus les conséquences électorales d'un processus aussi impopulaire qui va concerner en

premier lieu des régions de tradition conservatrice. Plus paradoxalement, les milieux libéraux réfractaires à l'Union européenne y ont vu une excellente occasion de dénoncer les méfaits de Maastricht et de la future monnaie unique.

Mais l'hostilité est beaucoup plus massive du côté du Labour et des syndicats. Le premier joue un rôle d'opposition active, mais non dénuée d'ambiguïtés, à la privatisation. Cherchant à la fois à bénéficier de l'impopularité croissante de l'actuel gouvernement et à rassurer le patronat britannique, le leader travailliste Tony Blair refuse de s'engager sur la re-nationalisation en cas de victoire électorale. Tout en affichant une détermination à maintenir un contrôle public sur l'entreprise, le Labour esquivé la question de la façon d'y parvenir. Compte tenu des retards de calendrier, la majeure partie des concessions au privé risque de coïncider avec les prochaines élections qui marqueront selon toute vraisemblance une poussée des travaillistes. Ces derniers pourraient de ce fait se trouver bientôt dans l'obligation de clarifier leur position. Si le TUC n'a manifestement pas choisi de faire de la re-nationalisation un mot d'ordre de son dernier congrès, ménageant en cela la stratégie modérée du Labour, les syndicats du secteur public sont massivement engagés dans le mouvement contre la privatisation de *British Rail* qui s'est déjà soldée par la suppression de 24 000 emplois.

Selon un rapport récemment rendu public par le ministère des Transports, les contribuables britanniques ont déjà assumé un coût de 482 millions de livres en licenciements économiques de salariés des chemins de fer – ce coût atteint désormais un rythme de 500 000 livres par jour avec 750 emplois perdus par mois. Glenda Jackson, porte-parole du Labour dans le domaine des transports, ne manque pas de souligner la contradiction que constituent ces dépenses pour un gouvernement qui prône la réduction de l'impôt.

Indéniablement affaiblis par seize années de gestion libérale dont le coût social s'avère particulièrement élevé en termes d'emplois, de conditions de travail et de protection sociale (1), les syndicats concernés ne renoncent pas à faire de ce mouvement un symbole : celui du refus d'une politique fondée sur la marginalisation du service public et sa soumission à des critères de rentabilité. C'est au nom de ce refus

(1) Cf. « Royaume-Uni : privatisations et accroissement des inégalités », *Chronique internationale* n°33, mars 1995. A titre d'exemple récent, une estimation publiée dans le *Sunday Times*, fait apparaître que le montant des retraites des fonctionnaires serait en moyenne de 58 livres par semaine, soit moins de 2 000 francs par mois, c'est à dire trois fois moins qu'en France.

que Lew Adams, leader du syndicat des cheminots *ASLEF*, soutenu par l'association *Save our rail* a profité de la récente décision de la cour d'appel de Londres pour demander officiellement à John Major d'abandonner son projet. *ASLEF* a joué un rôle clé dans la conflictualité de la dernière période (1) en étant à l'initiative du plus grand nombre de journées de grève depuis les six derniers mois. Ses décisions d'action sont d'ailleurs régulièrement contestées par la direction de *British Rail*, qui utilise abusivement la dernière

législation d'encadrement du droit de grève. Nul ne peut négliger la visée politique de la privatisation des chemins de fer : le coup supplémentaire porté au syndicalisme, sensiblement plus puissant dans le secteur public.

Florence LEFRESNE

Sources :
Financial Times, The Economist, Labour Research.

Etats-Unis

Le changement à la tête de l'AFL-CIO : un tournant vers la resyndicalisation ?

En juin dernier, face à un mouvement de contestation, le président de l'AFL-CIO, Lane Kirkland, a annoncé son départ. Suite à cet événement, Tom Donahue et John J. Sweeney se sont déclarés candidats à sa succession. C'est la première fois dans l'histoire de ce syndicat qu'un président quitte le pouvoir pour des raisons autres que des problèmes de santé et aussi la première fois que l'accession au premier poste fait l'objet d'une compétition électorale. Au congrès d'octobre dernier, Sweeney a remporté l'élection, ayant reçu les votes de délégués représentant 55 % des quelque 13 millions d'adhérents. Ces votes représentaient 45 des 78 syndicats affiliés à l'AFL-CIO.

Un événement sans précédent dans l'histoire de l'AFL-CIO

Dans toute l'histoire de l'AFL, formée en 1886 et la plus ancienne des deux fédérations originales, il n'y

a pratiquement jamais eu de bataille pour la présidence. Son premier président fut Samuel Gompers. Il a été remplacé en 1894 mais il est revenu au poste au bout d'une année et l'a tenu ensuite jusqu'à sa mort en 1924 à l'âge de 74 ans. Le président suivant fut William Green qui a tenu le poste jusqu'à sa mort en 1952 à l'âge de 79 ans. George Meany a ensuite été président pendant vingt-sept ans jusqu'en 1979 où il a démissionné pour des raisons de santé. En 1955, pendant la présidence de Meany, l'AFL et le CIO ont fusionné. Lane Kirkland était devenu le secrétaire-trésorier, deuxième poste de l'organisation, en 1969. Il a accédé à la présidence à la suite de Meany en 1979. Il a démissionné à l'âge de 73 ans.

Au congrès d'octobre, il a été question d'un amendement aux statuts interdisant la candidature à un poste du Bureau à une personne âgée de 70 ans ou plus, amendement qui aurait éliminé Kirkland s'il avait voulu se représenter et qui aurait limité à deux mandats de deux ans la présidence de Donahue, qui a

(1) Cf. « Conflictualité au Royaume-Uni : un affaiblissement structurel ? », *Chronique internationale* n°36, septembre 1995.

67 ans. Sweeney est âgé de 61 ans. La question de l'âge du président a été finalement laissée à la discrétion du Bureau (*Executive Council*), mais Sweeney s'est engagé à ne pas chercher à se faire réélire au-delà de l'âge de 70 ans. A suivre...

Les sources du mécontentement

Il semble que Kirkland aurait probablement perdu s'il avait cherché à renouveler une neuvième fois son mandat au congrès biennal. A une réunion annuelle houleuse du Bureau en février 1995, son pouvoir a été ouvertement contesté par des dirigeants influents qui disaient pouvoir réunir suffisamment de voix au congrès pour le renvoyer. Après des hésitations, Kirkland a finalement annoncé en juin dernier qu'il prendrait sa retraite en août. Le syndicaliste qui occupait la deuxième position, celle de secrétaire-trésorier, Tom Donahue, est devenu à ce moment-là président par intérim jusqu'au congrès d'octobre.

Les critiques envers Kirkland étaient diverses. Il semble qu'il avait tendance à fuir les médias et que, lorsqu'il prenait la parole devant des journalistes, il manquait d'agressivité et de combativité. Il était accusé de s'être éloigné de la base. On lui reprochait d'investir trop de temps et d'énergie dans des voyages et des contacts avec des organisations syndicales à l'étranger, négligeant les événements aux Etats-Unis.

Finalement, les élections législatives de novembre 1994, à la suite desquelles les Républicains ont acquis une majorité parmi les représentants au congrès, sont perçues comme un désastre pour le mouvement syndical. Si Kirkland n'est pas tenu responsable du mauvais résultat des Démocrates, certains syndicalistes jugent qu'il ne s'est pas battu avec suffisamment d'acharnement contre les Républicains.

Plus généralement, les syndicats sont consternés par l'hémorragie constante de leur base dans le secteur privé. Celle-ci n'a pas commencé sous Kirkland. Les syndicats américains ont été à l'apogée de leur influence dans le secteur privé au milieu des années 50, avec un taux de syndicalisation de 36 % des salariés du privé. En 1979, ce taux était de 22 %. La désyndicalisation du secteur privé s'est accélérée après 1979 et il n'était plus que de 11 % en 1994. En revanche, dans le secteur public, qui représente environ 17 % des emplois, les syndicats ont gagné du terrain sur la période, mais pas suffisamment pour compenser les pertes d'adhérents dans le privé. Au total, le taux de syndicalisation pour l'ensemble des emplois est passé de 24 % à 15 % entre 1979 et 1994.

Tableau 1 - Syndicalisation, secteur privé et secteur public, 1979 et 1994

	1979	1994
Secteur privé	22 %	11 %
Secteur public	34 %	38 %
Ensemble	24 %	15 %

Source : UIMM, *Social International*, juillet 1995, p.31

Un développement positif sous Kirkland a été le retour à l'AFL-CIO de plusieurs organisations qui l'avaient quitté : les magasiniers (*Warehousemans Union*), l'automobile (UAW), les camionneurs (*Teamsters*), les mineurs (UMWA), les dockers (*Longshoremans Union*). Mais, plus globalement, si Kirkland n'était pas jugé responsable de la chute constante des effectifs, il était accusé de ne pas faire tout son possible pour la stopper. Surtout, Kirkland n'offrait pas d'espoir de changement.

Les candidats à la présidence

Lorsque Kirkland a annoncé son départ, Donahue s'est déclaré candidat à la présidence. Le lendemain, le groupe qui s'étaient opposé à Kirkland a annoncé une liste avec Sweeney à sa tête. C'est le deuxième qui a gagné, après une campagne au cours de laquelle les deux candidats ont présenté des positions pratiquement identiques.

Tous les deux ont beaucoup insisté sur l'importance de recruter de nouveaux adhérents : d'une part, dans les services du secteur privé, branche en croissance et peu syndiquée ; d'autre part, dans les industries manufacturières où les syndicats ont perdu du terrain. Les deux proposaient de consacrer quelques 20 millions de dollars par an, soit environ le tiers du budget de l'AFL-CIO, au recrutement.

Tous les deux ont insisté sur le besoin de faire représenter au sein de l'AFL-CIO des groupes qui font l'objet de discriminations, aussi bien dans les syndicats que dans la société américaine : les femmes, les noirs, les Asiatiques, les Hispaniques... Afin qu'ils soient mieux représentés dans le mouvement syndical, les deux candidats se sont prononcés en faveur de quotas au sein du Bureau.

Dans cet esprit, le congrès a voté un élargissement du Bureau. Le congrès a amendé les statuts de l'AFL-CIO en l'élargissant de 33 à 54 membres. En

même temps, l'amendement stipule que 10 d'entre eux doivent être des femmes ou des « gens de couleur » (*persons of color*). L'ancien conseil avait 6 femmes ou gens de couleur sur ses 33 membres. Au total, le nouveau conseil en compte 14 : 7 femmes, 9 noirs, 2 Hispaniques, 1 Asiatique.

Les deux candidats ont des histoires et des profils très similaires. Ils sont d'origine irlandaise, ce qui, pour les Américains, est évident de par leurs noms de famille. Les deux viennent du même quartier de New-York, le Bronx. Les deux ont fait leur carrière syndicale non seulement au sein de la même fédération, le syndicat des services SEIU (*Service Employees International Union*), mais au sein de la même organisation locale : SEIU Local 32B. Donahue, président de l'organisation à l'époque, a embauché Sweeney pour y travailler en 1960.

Sweeney était connu dans l'organisation nationale avant le congrès, mais son poste principal était celui de président du SEIU. Son père était conducteur de bus et sa mère employée de maison. Après avoir obtenu un diplôme universitaire en économie, il travaille pour le ILGWU, un syndicat de l'habillement. En 1960, il est embauché par Donahue au SEIU Local 32B. En 1976, il devient président de l'organisation locale. L'année suivante, celle-ci fusionne avec le SEIU Local 32 J et il est président de la nouvelle organisation élargie, avec 70 000 membres en tout. En 1980, il devient président du SEIU et en 1981 il est nommé membre du conseil d'administration de l'AFL-CIO tout en restant président du syndicat des services.

Le SEIU est bien perçu parmi les organisations syndicales. Ses adhérents ont presque doublé en nombre sous la présidence de Sweeney, et le syndicat compte environ 1 100 000 membres aujourd'hui, alors que la plupart des syndicats du secteur privé ont connu des pertes. Le SEIU a acquis une réputation de combativité et de dynamisme. Il a mené une campagne de syndicalisation dans les années 80 qui a attiré l'attention des médias et qui a inspiré de l'admiration chez d'autres syndicalistes. Il s'agit d'une campagne de recrutement auprès de gardiens d'immeubles (*janitors*) surtout dans la région de Los Angeles, appelée *Justice for Janitors*. Les militants, pour la plupart noirs ou d'origine mexicaine, ont utilisé avec succès des tactiques de lutte non-violente, comme les *sit-ins*. Cette campagne aurait réussi à syndiquer 33 000 personnes en huit ans (1). Une action similaire plus ré-

cente par des femmes pour la plupart noires travaillant comme aides-soignantes dans des maisons de retraite médicalisées commence à remporter des succès. Comme la campagne des gardiens d'immeubles, cette action concerne des travailleurs jusqu'ici non syndiqués, appartenant à des groupes opprimés, qui connaissent de bas salaires et des conditions de travail difficiles.

La différence la plus importante entre Sweeney et son rival est le fait que Donahue occupe depuis longtemps des postes clefs à la direction de l'AFL-CIO sans occuper simultanément de responsabilités dans un syndicat affilié. Après avoir travaillé au SEIU, Donahue est devenu assistant du président de l'AFL-CIO, George Meany, en 1973. Lorsque Kirkland a accédé à la présidence en 1979, Donahue a accédé au deuxième poste dans l'organisation nationale, celui de secrétaire-trésorier. Quand l'autorité de Kirkland a commencé à être ouvertement contestée, Donahue a annoncé sa propre retraite par loyauté au président, ne voulant pas se présenter comme candidat contre Kirkland. Il n'a annoncé sa candidature au poste que lorsque Kirkland y a définitivement renoncé. Ces tergiversations ont renforcé l'idée qu'il faisait partie de la vieille garde.

Les autres membres de la direction

Lorsqu'il a occupé le poste de président par intérim, Donahue a nommé une femme à son ancien poste de secrétaire-trésorier. Il s'agissait de Barbara J. Easterling, de l'Ohio, qui a commencé ses activités syndicales en tant que standardiste. D'origine polonaise, son père était mineur de charbon, elle était devenue permanente dans le syndicat des télécommunications, le CWA (*Communication Workers of America*). Sa nomination au poste de secrétaire-trésorier, même par intérim et non réélue par la suite, constituait une petite révolution, puisque c'était la première fois qu'une femme occupait l'un des deux postes du bureau.

Le candidat élu, sur la liste de Sweeney, au poste de secrétaire-trésorier, était Richard L. Trumka. A 46 ans, il est très jeune pour accéder à telle position. Il appartient à la troisième génération d'une famille de mineurs de charbon de Pennsylvanie et a commencé lui-même à travailler dans les mines à l'âge de 19 ans. A ce moment-là, il a rejoint le mouvement contestataire pour une démocratisation du syndicat, *Miners for*

(1) Gruelle, Martha. « Choose One: John Sweeney, Tom Donahue » *Labor Notes*, juillet 1995. pp. 1 & 14.

Democracy, « Mineurs pour la Démocratie ». Dans les années 70, il a obtenu un diplôme universitaire en droit. Ensuite, il a travaillé pendant quatre ans au service juridique du syndicat puis pendant trois ans de

L'AFSCME compte environ 1,3 millions d'adhérents, un nombre qui a doublé en l'espace de 20 ans. Il est aujourd'hui le deuxième syndicat affilié de l'AFL-CIO.

**Tableau 2 - Les 10 plus grands syndicats affiliés à l'AFL-CIO en 1993
l'évolution des effectifs depuis 1981**

SYNDICATS	En milliers adhérents 1993	En milliers adhérents 1981	Evolution 1993/1981 en %
1. IBT Teamsters (transports)	1316	1832	- 28 %
2. AFSCME (Etats, collectivités locales)	1167	957	+ 22 %
3. UFCW (alimentation, commerce)	997	1034	- 4 %
4. SEIU (services)	919	579	+ 58 %
5. UAW (automobile, aérospatiale)	771	1275	- 40 %
6. IBEW (électricité, construction électrique)	710	834	- 15 %
7. AFT (enseignants)	574	461	+ 25 %
8. IAM (mécaniciens, aérospatiale)	474	680	- 30 %
9. CWA (télécommunications)	472	526	- 10 %
10. USWA (sidérurgie)	421	918	- 54 %

Source : UIMM Social International, juillet 1995, p. 32

nouveau dans une entreprise minière. En 1982, à seulement 33 ans, il devient président du syndicat, le UMWA (*United Mine Workers of America*). Le UMWA a rejoint l'AFL-CIO en 1989 et Trumka a été élu à ce moment-là au Bureau en devenant le plus jeune membre. Comme le SEIU, l'UMWA a acquis une réputation de combativité, surtout à travers la grève contre la compagnie Pittston, en 1989 et 1990, dont le syndicat est sorti victorieux. L'UMWA compte environ 75 000 adhérents actifs.

Sweeney a fait créer par le congrès, par un amendement aux statuts de l'AFL-CIO, un troisième poste à la direction, avec le titre de *executive vice-president*. (Les 51 autres membres du Bureau – hormis le président et le secrétaire-trésorier – ont le titre de vice-président). Ce poste est occupé par une femme de 51 ans d'origine mexicaine, Linda Chavez-Thompson. Elle a commencé sa carrière syndicale comme secrétaire dans l'AFSCME (1), le syndicat des salariés des administrations des Etats et des collectivités locales. En 1988, elle a été élue vice-présidente du syndicat et en 1993, elle est devenue membre du Bureau de l'AFL-CIO.

L'AFSCME, comme le SEIU, est un syndicat du secteur tertiaire. Les deux sont parmi les quatre organisations les plus importantes du pays et parmi les rares dont les adhésions augmentent. Entre 1981 et 1993, leurs effectifs ont crû de 22 % et de 58 % respectivement. Le seul autre syndicat dont les effectifs ont augmenté sur la période est l'AFT, qui regroupe des enseignants, salariés essentiellement du secteur public.

L'élection d'un dirigeant de l'AFSCME à un poste à la tête de l'AFL-CIO reflète l'influence croissante aux Etats-Unis du syndicalisme du secteur public. Sur un plan plus général, la composition de la nouvelle direction reflète le basculement de l'emploi vers les services. Finalement, l'AFL-CIO semble faire désormais du recrutement, la priorité absolue de sa stratégie.

Lucy apROBERTS

Sources :

Victor, Kirk. « Labor's New Look », *National Journal*, 14 octobre 1995, pp. 2522-2527.

Troy, Leo. « The End of Unionism : A Reappraisal », *Society*, mars-avril, 1995. pp. 27-33.

AFL-CIO News, Labor Notes, UIMM Social International.

(1) AFSCME : American Federation of State, County and Municipal Employees.

Europe centrale et orientale

Les salaires après cinq ans de « thérapie de choc »

Le Bureau International du Travail a installé à Budapest une équipe d'experts chargée de suivre les problèmes du travail en Europe centrale et orientale. Avec l'aide de la Commission européenne, cette équipe a organisé un Symposium (Budapest, du 29 novembre au 1^{er} décembre 1995) sur le thème « salaires, efficacité et cohésion sociale ». A cette occasion était présenté un ouvrage de référence composé de neuf rapports d'experts nationaux (1) avec une synthèse rédigée par Daniel Vaughan-Whitehead (2). Pendant trois jours, les délégations tripartites des différents pays concernés ont alimenté le débat, en fournissant un certain nombre de rapports supplémentaires, et ont confronté leurs analyses avec les participants d'Europe occidentale (3).

Ainsi peut-on disposer pour la première fois d'une vision d'ensemble sur l'évolution des salaires dans la période de restructuration qu'ont entamée ces pays. Certes l'hétérogénéité et l'instabilité des situations, la fragilité de certaines données statistiques exigent la prudence. Cependant, sur certaines tendances majeures, la convergence des diagnostics fournit une base de référence fiable.

Une brutale politique de dérégulation

Sommairement, le système de salaires hérité des économies socialistes était caractérisé par quelques grands traits :

- le niveau du salaire monétaire direct est faible mais les entreprises ou les syndicats distribuent des avantages en nature diversifiés tandis que l'accès aux consommations collectives (éducation, santé, logement, transport) se réalise à un coût modique ;
- les hiérarchies de salaires sont définies par des grilles détaillées et rigides, faiblement ouvertes le salaire moyen est peu supérieur au salaire minimum ;
- les disparités intercatégorielles et intersectorielles sont commandées par des objectifs politiques, notamment la priorité accordée aux fonctions directement productives et aux industries stratégiques.

La « thérapie de choc » adoptée pour accélérer le passage à l'économie de marché se traduit par la priorité accordée à la libération des prix, à la réduction du déficit budgétaire, à la privatisation des activités productives. Dans ce cadre, la baisse des salaires est recherchée pour plusieurs raisons

- d'abord, pour réduire le déficit des administrations et entreprises publiques ;
- ensuite, pour assurer la rentabilité du secteur privé ou en voie de privatisation (4) ;
- enfin, dans le but de combattre l'inflation provoquée par la libération des prix.

(1) Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, République Tchèque et Ukraine.

(2) « Reforming Wage Policy » in *Central and Eastern Europe*, European Commission, International Labour Office, Budapest, 1995, 378 p.

(3) Représentants de la Commission européenne et du BIT, des organisations syndicales et patronales et experts.

(4) Y compris dans l'espoir d'attirer ainsi les investisseurs étrangers.

L'objectif de réduction des salaires sera réalisé, probablement bien au-delà de ce que les promoteurs de cette stratégie avaient prévu (1). Cinq années d'expérience permettent de tirer un premier bilan de son impact sur l'efficacité économique et la cohésion sociale.

La baisse des salaires réels

L'inflation, parfois l'hyperinflation, consécutives à la libération des prix, au recul de la production, à la désorganisation des échanges, se sont accompagnées de l'abandon des systèmes d'indexation des salaires ou encore de leur application partielle ou retardée. Les salaires réels ont fortement baissé dans tous les pays (2).

Il faut y ajouter des pratiques, semble-t-il assez fréquentes, de non-paiement des salaires ou de paiement avec retard ou encore de congés non-payés de durée indéterminée (moins coûteux pour les entreprises que les licenciements).

Les Etats ont amplifié le mouvement en introduisant des impôts sur les entreprises en cas d'augmentations jugées « excessives » des salaires. Initialement, ils étaient basés sur le fonds salarial global des entreprises. L'effet pervers était évident : pour récupérer une marge de liberté sur les taux de salaires, les entreprises devaient supprimer des emplois (ou recourir aux congés non-payés). Pour l'éviter, certains pays ont introduit un contrôle sur le taux de salaire moyen ouvrant le champ à diverses manipulations.

Salaires minimum et protection sociale

Non ou mal indexé, le salaire minimum s'est effondré au point de devenir, dans la quasi-totalité des pays, inférieur au revenu minimum de subsistance bien que ce dernier ait été parfois redéfini à la baisse. Il pourrait sembler que, de ce fait, la notion même de salaire minimum ait perdu toute signification. Il n'en est rien pour deux raisons :

- d'une part, dans le secteur public, le salaire minimum constitue la base des grilles de salaires ; c'est donc toute une tranche des salaires réels qui y devient inférieure au revenu de subsistance ;

- d'autre part, le salaire minimum sert de base de calcul pour un grand nombre de prestations sociales (3) : allocations familiales, retraites, indemnités de chômage, bourses scolaires et universitaires...

L'effondrement du salaire minimum est donc un outil important de réduction de la dépense publique, parallèlement à la réduction ou à l'enchérissement des services collectifs.

Les inégalités de salaires : impact social et économique

L'option pour l'économie de marché implique l'acceptation d'un accroissement des inégalités de rémunération. Encore importe-t-il de vérifier si celles qui se développent contribuent, conformément aux enseignements de l'économie orthodoxe, à l'allocation efficace de la force de travail et à la stimulation de sa productivité.

Les inégalités les plus massives opposent d'abord le secteur public (c'est-à-dire l'ensemble des salariés payés sur des budgets publics) au secteur privé ou en voie de privatisation. Au sein du secteur productif, ce sont les salariés des industries lourdes et de celles liées au complexe militaire qui ont le plus souffert (avec souvent des effets de concentration régionale). A l'opposé, les situations relativement favorables se rencontrent d'une part, dans les activités liées au commerce, à la finance, à la spéculation, d'autre part, dans celles qui ont hérité de structures monopolistes leur permettant d'imposer leurs prix.

Il est aisé de conclure que ces disparités ne reflètent en rien celles de la productivité des travailleurs mais seulement l'archaïsme et/ou l'hétérogénéité des structures économiques.

A l'opposé, le faible niveau des salaires exerce un effet négatif majeur sur la productivité : démobilité ou démotivation des travailleurs, absentéisme massif provoqué par la nécessité de trouver des sources complémentaires de revenu (deuxième, voire troisième emploi, travail indépendant plus ou moins régulier, autoproductions de subsistance). Paradoxalement, il contribue aussi à freiner les restructurations productives en permettant la survie

(1) La « thérapie de choc » a été encouragée à la fois par le Fonds monétaire international et par les conseillers économiques occidentaux ultra-libéraux auxquels les nouveaux gouvernements ont souvent fait appel.

(2) Comme exemples extrêmes, on peut citer une diminution supérieure à 60 % en Russie entre fin 1991 et fin 1993 et d'environ 70 % en Ukraine entre 1990 et 1993.

(3) Avec des variantes selon les pays.

d'activités à faible productivité. Enfin, la chute du pouvoir d'achat des salariés exerce un effet déflationniste sur la demande solvable.

Au-delà donc des coûts humains et sociaux, de la fragmentation du lien social et de la multiplication des conflits, c'est au cœur même de sa logique économique que la stratégie de la « thérapie de choc » se trouve mise en cause. Le risque est qu'à l'exception d'un archipel de segments modernisés liés à l'étranger, les économies ne soient prises dans un cycle régressif « faibles salaires - faible implication des travailleurs – faible productivité ». Bien entendu, les

écarts sont considérables entre les situations nationales, allant d'une amorce de reprise à un quasi-effondrement. Mais, dans tous les cas ce sont les salariés qui ont payé le coût des déstructurations et restructurations.

Jacques FREYSSINET

Sources :

Participation au Symposium et documentation réunie pour cette occasion par le Central and Eastern European Team du Bureau International du Travail.