

IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N°45 – Mars 1997

- 3 **Belgique**
Le désespoir militant des forges de Clabecq
Christian DUFOUR
- 7 **Suède**
Les évolutions du syndicalisme suédois dans l'entreprise : l'exemple Volvo
Tommy NILSSON
- 12 **Pays-Bas**
La politique de stimulation de l'emploi des chômeurs de longue durée
Marie WIERINK
- 17 **Allemagne**
Le modèle allemand à l'épreuve du chômage
Udo REHFELDT
- 21 **Italie**
La difficile négociation salariale dans la métallurgie
Alexandre BILOUS
- 24 **Etats-Unis**
Une épargne obligatoire pour financer la retraite ?
Lucy apROBERTS

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

© IRES, Noisy-le-Grand 1997
Maquette IRES – Imprimerie LOUYOT S.A – Paris 75012
Dépôt légal : mars 1997 – N° ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 65 F

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

Belgique

Le désespoir militant des forges de Clabecq

La décision de Renault de fermer l'usine de Vilvoorde a attiré l'attention du public français sur la situation de l'emploi en Belgique. Les commentaires en France ne font qu'allusion au conflit des forges de Clabecq qui a enflammé la situation sociale en Belgique, et surtout en Wallonie, depuis octobre dernier. Or l'émotion soulevée par la décision du groupe français ne se comprend guère sans cet arrière fond.

Les 1 800 salariés des forges de Clabecq ont entamé une lutte longue et aux accents désespérés pour tenter d'échapper à la disparition de leur entreprise et pour préserver avec les leurs 3 700 emplois induits dans la sous-traitance et le commerce. Dans une région durement frappée par la récession économique et par le chômage, la résistance de ce bastion syndical « rouge » s'est menée dans la tourmente, jusqu'à devenir le symbole du malaise politique d'une Belgique ébranlée dans sa confiance envers ses organisations représentatives.

Le cas trop classique d'une entreprise à bout de souffle

La Région wallonne est, pour tenter de la sauver, devenue l'actionnaire majoritaire de cette entreprise sidérurgique d'origine familiale située dans l'ouest du Brabant wallon (à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest de Bruxelles), lourdement endettée, et reconnue moins productive que ses concurrentes. Clabecq, spécialisée dans les produits plats, a connu plusieurs alertes, dont une particulièrement chaude en 1992 où plus de cinq cents emplois ont été supprimés, et les salaires réduits de 10 % pour sauver le site. Début 1996 son avenir est à nouveau évoqué dans un rapport établi à la demande de la Région par Jean Gandois, P.-D.G de Cockerill-Sambre, société éventuellement repreneuse d'une partie de l'activité. Mais aucune décision n'est

prise jusqu'à ce que les difficultés économiques deviennent telles que les banques refusent leurs crédits et que la Région soit amenée à financer en partie la poursuite de l'activité. Cette situation ne peut se perpétuer, mais la région hésite devant les risques sociaux liés à des décisions concernant ce site. L'exécutif wallon fait appel à la Commission européenne pour solliciter de sa part une autorisation de recapitalisation.

Cette demande suscite chez les salariés un espoir de brève durée : l'ensemble des concurrents européens de l'entreprise (dont la sidérurgie française) s'oppose à une recapitalisation qui passe pour une simple subvention. La Région connaît elle-même des difficultés financières considérables ; son intervention resterait insuffisante pour assainir les forges de Clabecq, et n'autoriserait qu'une poursuite très provisoire de l'activité déficitaire. Aucun investisseur privé n'accepte de participer à l'opération, et les alliances espérées avec d'autres entreprises sidérurgiques ne se réalisent pas. Avant même que la Commission européenne ne rende son verdict, en décembre, le gouvernement wallon est soupçonné de n'avoir ainsi que tenté une manœuvre de diversion, cherchant à faire porter la responsabilité de la fermeture finale par la Commission européenne¹. Du côté des salariés, la centrale des métallos FGTB, très implantée dans l'usine, compte sur la menace sociale qu'elle représente pour justifier l'espoir d'une solution dont les contours techniques restent inédits.

De la faillite à la « marche multicolore »

L'annonce attendue du refus de recapitalisation au nom de la politique européenne de la sidérurgie place quelques jours avant Noël 1996 l'ensemble des acteurs politiques et sociaux devant un vide : il ne

1. Le commissaire européen chargé de la concurrence Karel Van Miert responsable du dossier est un socialiste flamand.

reste guère qu'une solution, le dépôt de bilan. Celui-ci se fait immédiatement, et les salariés se retrouvent dès lors au chômage, sans que personne sache ce qu'il va advenir des forges, sans perspective non plus d'un autre emploi pour les salariés dans cette région sinistrée. Les traditions d'embauche familiale condamnent des groupes familiaux entiers au chômage. Le tribunal de commerce nomme une curatelle de quatre personnes, dont le président est un avocat représentant du PRL (parti libéral) au Parlement wallon. Sa position politique, condamnant la gestion des forges par la majorité socialiste, coïncide avec sa position professionnelle favorable à un traitement radical des difficultés de l'entreprise. Cette confusion des rôles – pas tout à fait extraordinaire en Belgique – n'aidera pas à éclaircir les débats.

Tout en étant au chômage, les salariés continuent de contrôler l'usine. Pour manifester leurs réticences à toute solution passant par des suppressions d'emploi, les leaders FGTB du site s'opposent à la sortie des stocks de tôle. Cette attitude de « non droit » justifie de la part des curateurs le durcissement de leurs positions : si les ressources financières liées à ces livraisons ne sont pas disponibles, l'entreprise trouvera de plus en plus difficilement des banquiers et des fournisseurs. Les possibilités de reprise même partielle s'amenuisent. A cette intimidation répond le durcissement de la position du syndicat FGTB qui dispose d'un appui fort parmi le personnel et qui continue de refuser toute livraison si l'entreprise ne reprend pas son activité avec l'ensemble de son personnel.

Cette confrontation se prolonge tout au long du mois de janvier, sans nouvelle intervention significative de l'exécutif wallon, entre-temps lourdement compromis dans une affaire de corruption avec l'entreprise Dassault. Cette absence de prise de position de la part d'un exécutif censé se trouver du côté de ses électeurs/travailleurs, et les hésitations des responsables syndicaux nationaux à l'endroit d'une lutte qu'ils jugent trop radicale et sans horizon ouvrent la voie à une tentative de débordement des instances politiques et syndicales habituelles. Le charismatique leader FGTB de Clabecq – Roberto d'Orazio – et les militants qui l'entourent veulent faire de leur exemple un outil de démonstration du « caractère inhumain du capitalisme » et appellent à un renversement du rôle de l'économie. Lors d'un débat télévisé avec l'un des curateurs, R. d'Orazio se réfère à Marx, Engels et

Lénine, et lance une « marche rouge » pour l'emploi, sur le modèle de « la marche blanche » du mois d'octobre¹.

Ces appels à la résistance anticapitaliste, relayés avec timidité quoique non ouvertement combattus par les organisations syndicales centrales, trouvent un écho qui déborde le cadre des seuls sidérurgistes et syndicalistes. Le projet de « marche rouge » devient en quelques semaines une « marche multicolore » en raison des ralliements de groupes très disparates qu'elle suscite : les salariés de nombreuses entreprises menacées, les « comités blancs » qui avaient organisé la marche de la même couleur, la fédération des étudiants francophones, des communautés chrétiennes et certains membres de la hiérarchie épiscopale, les fédérations de commerçants de la région, les écologistes flamands, des personnalités politiques à titre individuel, et même finalement le parti socialiste wallon. « Si nous sommes 10 000 + 1 ce sera un succès » prophétise R. d'Orazio. Le 2 février une démonstration d'au moins 50 000 personnes (100 000 pour les organisateurs) se déroule à Clabecq pour soutenir la lutte des salariés et rejeter la résignation des responsables politiques à l'égard du chômage.

Le douloureux retour sur le terrain

Ce succès encourage les initiateurs de cette marche à envisager une autre démonstration dans les semaines qui suivent : confirmant leur engagement anti-autorités et anti-partis (à l'exception du « Parti du Travail de Belgique », PTB), ils programment une « marche des menteurs » pour le 5 avril, devant le Parlement wallon à Namur, et menacent d'organiser à une date indéterminée une « nuit infernale » à Bruxelles pour se venger des banques.

Entre-temps ils s'occupent de la gestion du conflit des forges elles-mêmes. Les curateurs font de nouvelles propositions, condamnant cinq cents emplois de suite, et offrant des contrats de quelques mois afin de tester la possibilité d'une relance de l'activité. Cette offre est rejetée par la délégation FGTB des métallos de Clabecq, qui suscite par ailleurs une proposition de relance dirigée par quelques cadres. Mais cette position de force momentanée est gaspillée par des violences physiques exercées par quelques militants de la FGTB sur les personnes des curateurs. Ces derniers ne portent pas plainte, « pour ne pas envenimer la situa-

1. Consécutive à la révélation d'affaires de pédophilie.

tion », mais apparaissent ensanglantés devant les caméras et les appareils photo des journalistes. Les organisations syndicales nationales se désolidarisent immédiatement de ces actions, et la lutte perd d'une exemplarité que certains lui déniaient déjà auparavant¹. Au début du mois de mars les sidérurgistes de Clabecq commencent à donner des signes d'essoufflement. La pertinence de la stratégie des délégations syndicales, refusant toute perte d'emploi, subissait plus ouvertement des critiques, puisqu'elle semble aboutir à la suppression pure et simple du site. Dans les mêmes mois où Clabecq se débattait, trente kilomètres plus au sud, l'usine Georges Boël (UGB) à La Louvière menait un combat de même nature avec son employeur, une famille de maîtres de forges traditionnels. Les syndicalistes FGTB et CSC y acceptent à la veille de la marche multicolore un plan de 800 suppressions d'emploi sur 2 100 et le rachat de l'entreprise par un groupe hollandais : « Si nous n'avons pas le courage de nous battre dans les mêmes conditions qu'à Clabecq, où ils n'ont plus rien à perdre, il faut avoir le courage de dire oui, même si les volets social et industriel ne nous conviennent pas » commentait le président de la délégation FGTB de l'UGB. Les deux stratégies sont mises en parallèle pour dénoncer le résultat du jusqu'au-boutisme de Clabecq.

Clabecq : le rejet des équilibres fins des compromis à la belge

Le conflit de Clabecq, situé dans un bastion sidérurgique traditionnel, marqué par des personnalités syndicales fortes sinon autoritaires, mené suivant des modes d'action contestées y compris dans la « gauche » syndicale, aurait pu s'isoler du fait de ses particularismes et de ses outrances. Or, c'est justement en jouant de ces spécificités que des militants-types des organisations partisans et syndicales belges sont parvenus à souligner le désarroi de leurs propres organisations et à appeler la base à manifester contre les appareils : le succès qu'ils ont rencontré a été réel, même s'il n'a été que temporaire.

Les militants de Clabecq ont mis en évidence que, dans un pays où l'appartenance syndicale et partisane reste très majoritairement répandue, la fidélité aux appareils n'est plus assurée. Au contraire. La

grève de plusieurs mois des enseignants wallons en 1995-1996 avait déjà mis en évidence la contradiction entre les fonctionnaires de l'éducation régionale et leurs responsables politiques et syndicaux. Une alerte d'un autre ordre avait été enregistrée avec « la marche blanche » en octobre 1996 : son succès avait pu être imputé à l'émotion soulevée par une affaire mettant en cause des enfants. Avec la « marche multicolore » on se trouve face à un mouvement qui va chercher explicitement au sein des fractions les plus militantes de la population les participants à une manifestation contre la politique globale de leurs organisations.

La direction nationale de la FGTB est directement mise en cause : la solidarité de la centrale (locale) des métallos à l'égard de la délégation de Clabecq est restée sans faille ; lorsque les curateurs ont été frappés par des militants FGTB, le désaccord exprimé par le président national a été désavoué par les organisations locales. L'appel à la « marche rouge » est très clairement un acte de défiance à l'égard de la fédération. La CSC ne se sort pas beaucoup mieux d'un conflit où, minoritaire, elle est moins à l'avant-scène ; mais ses contradictions internes ont été mises à nu à plusieurs reprises. Le parti socialiste wallon est le grand perdant de cette affaire qui lui est assénée au moment même où il doit pratiquer dans ses rangs une épuration drastique en raison des accusations de corruption qui le frappent : un congrès organisé le 2 mars devait officiellement y pourvoir. Le PRL a pu stigmatiser la gestion sans perspective de la majorité socialiste, et ébranler un peu plus la coalition gouvernementale qui lui barre depuis longtemps l'accès au pouvoir.

L'affaiblissement des socialistes wallons joue contre la stratégie du premier ministre J.L. Dehaene, qui a besoin d'eux pour mener à bien sa politique d'intégration européenne. Les choix politiques sévères que le gouvernement de coalition a pu faire cet été en matière sociale l'ont conduit à se substituer à la négociation entre organisations du monde professionnel². Cette substitution n'a de sens que si elle évite aux syndicats de prendre officiellement position en faveur de mesures défavorables à leurs troupes. L'objectif est alors d'éviter que les organisations syndicales perdent la confiance de leur base. Mais si les organisations syndicales ne contrôlent plus leurs troupes les forces politiques se trouvent tout à fait à découvert, et elles

1. Y compris dans les rangs syndicaux, il est fait reproche aux leaders FGTB de Clabecq – qui le contestent – d'appartenir au PTB, parti des travailleurs belges très à gauche du parti socialiste. On leur reproche aussi de mener à l'intérieur de l'usine une politique d'intimidation à l'égard des salariés qui ne les approuvent pas.

2. Cf. « Belgique : pleins pouvoirs au gouvernement et accord social défunt. » *Chronique Internationale*, 44, janvier 1996.

risquent de faire les frais du développement de mouvements sociaux imprévisibles.

Toutes les organisations sont aujourd'hui soupçonnées de ne plus entretenir un contact vivant avec une base certes multiforme mais insérée dans un maillage étroit et très organisé. Ce contact rendait les partis et les syndicats susceptibles de passer entre eux des compromis souvent d'une grande subtilité, et d'en tirer des bénéfices en terme de légitimité de long terme. La marche forcée vers l'Union monétaire européenne a bénéficié de ce savoir-faire ; elle assurait le fond du projet politique commun aux deux grands partis et aux deux grandes organisations syndicales. Cette politique met en difficulté économique certaines bases sociales des forces qui la conduisent. Ainsi les ouvriers wallons, appui principal du parti socialiste, connaissent un niveau de chômage exceptionnellement haut. Leur défection risque d'affaiblir ce parti dont la coalition a absolument besoin pour survivre. Des voix se font maintenant entendre pour réclamer des élections anticipées, et vérifier quelle est l'audience réelle des partis qui conduisent cet ambitieux projet. L'enjeu n'est pas seulement la politique européenne, mais la survie de la fédération belge.

Inquiets du manque de contrôle politique de leurs camarades wallons, les socialistes flamands ont fait des ouvertures inattendues dans le sens d'une autonomisation des deux communautés. Les chrétiens sociaux wallons ne pourraient soutenir leurs confrères flamands si ces derniers s'engouffraient dans la brèche, et une alliance sociale-chrétienne/socialiste flamande en faveur d'une distanciation à l'égard de la Wallonie acculerait cette dernière à une faillite institutionnelle et économique. Or la Flandre ne veut plus

soutenir une Wallonie qui, à l'exemple des forges de Clabecq, ne semble plus ni gouvernée ni gouvernable, et dont l'économie sinistrée représente une charge pour une Région néerlandophone tournée vers la mondialisation.

La décision de Renault survient dans un contexte, où les partis et les syndicats se trouvent soumis à une accusation virulente de ne pas défendre suffisamment l'emploi. L'engagement de la Région wallonne dans la direction de l'entreprise Clabecq compromet les politiques ; les liens de ces derniers avec les syndicats interdisent une dénonciation ferme de la gestion de l'entreprise. Les secousses provoquées en Wallonie contribuent à affaiblir les partisans d'un maintien de la fédération. Les « rattachistes », Wallons partisans d'un rattachement de leur région à la France, relevaient la tête peu avant que Renault annonce la fermeture de son usine de Vilvoorde. Or celle-ci se trouve à quinze kilomètres au nord de Bruxelles, en plein pays flamand. Son encadrement syndical, ses liens avec les structures politiques et syndicales flamandes, et les conditions de l'annonce de la fermeture offrent à plus d'une organisation partisane ou syndicale le moyen de dépasser le cas Clabecq. L'attitude hautaine de la décision française a suscité un premier réflexe de défense. Mais au bout de quelques jours ce n'est plus une Belgique unie qui s'est exprimée, mais à nouveau les intérêts divergents des deux communautés.

Christian DUFOUR

Sources :

Le Soir, La Libre Belgique, Le Monde, documents syndicaux.

Suède

Les évolutions du syndicalisme suédois dans l'entreprise : l'exemple de Volvo

L'article qui suit est le résultat d'une enquête réalisée par Tommy Nilsson dans le cadre du projet Leonardo, financé par l'Union européenne. Cette enquête a principalement pris la forme d'entretiens dans le courant de l'automne 1996 avec les représentants syndicaux de l'usine Volvo Torsland, implantée à Goteborg. L'article illustre, à travers la description concrète de différents projets de l'entreprise ayant associé les syndicats, l'émergence de nouvelles formes de relations industrielles au sein des établissements. Celles-ci restent peu développées jusqu'à présent, mais progressent dans différents secteurs, y compris dans des secteurs de services.

Un rapide retour sur l'histoire et la description des expériences présentes permettent d'apprécier plus précisément en quoi la « gestion conjointe » de projets entre syndicats et direction diffère de pratiques plus anciennes de coopération, qui ont toujours été très présentes dans le système suédois de relations professionnelles. Cet article met aussi en lumière l'émergence des questions nouvelles auxquelles sont confrontés les syndicats suédois. Quel statut et quelle place donner à la négociation collective, quand la participation des syndicats à la vie de l'entreprise emprunte d'autres voies ? Comment garantir que les syndicats expriment effectivement les revendications de leurs adhérents, dès lors qu'ils s'engagent aussi directement sur le terrain de la prise de décisions conjointes avec la direction ?

Vers des relations industrielles décentralisées

En Suède, comme dans beaucoup d'autres pays occidentaux, les relations industrielles évoluent, depuis le milieu des années 1980, vers un modèle de plus en plus décentralisé. Un nombre croissant de questions sont ainsi négociées par les syndicats et les employeurs au niveau de l'entreprise. Ceci est vrai tant pour les négociations salariales – ce qui est relativement nouveau dans un pays comme la Suède qui était traditionnellement caractérisé par un modèle centralisé de fixation des salaires dans l'optique d'une politique de « solidarité salariale » – que pour les négociations relatives aux conditions de travail. Ainsi, les revendications de la fédération des ouvriers du secteur de la métallurgie en faveur « d'un travail enrichissant et de bonne qualité » se sont principalement exprimées au niveau local.

De ce fait, l'ancien modèle centralisé évolue aujourd'hui vers des pratiques de « gestion conjointe de projets », qui se situent en dehors des procédures habituelles de négociation collective. Cette coopération s'inscrit toutefois dans le contexte d'une représentation syndicale très forte, puisque ce sont des représentants syndicaux, désignés par les syndicats, qui participent aux groupes mis en place dans le cadre de ces nouvelles procédures de décision.

Les raisons de cette décentralisation des relations industrielles sont largement connues : effets inflation-

nistes de la politique de solidarité salariale ; volonté affichée des organisations d'employeurs (la SAF principalement) de remettre en cause la centralisation des négociations salariales qui fondait en partie la puissance de la centrale syndicale LO. Mais le développement de systèmes productifs intégrés a également joué un rôle important dans ce mouvement.

Les évolutions du marché, caractérisées par une différenciation croissante des produits et la recherche d'une qualité maximale, ainsi que la volonté d'optimiser la rentabilité ont en effet abouti à des profonds changements dans l'organisation du travail. Du point de vue de l'employeur, il est ainsi devenu essentiel d'intégrer différentes fonctions autrefois séparées et d'impliquer les salariés dans les changements en cours. Le mouvement syndical a en partie répondu à cette exigence de développement des compétences des salariés, en s'efforçant d'accroître la responsabilité des ouvriers sur les lieux de production.

Ce processus, qui s'est plus récemment concrétisé à travers de nouvelles pratiques de « gestion conjointe de projets » parfaitement illustrées par le cas de Volvo, a supposé au préalable à la fois l'établissement de relations de confiance réciproque entre syndicats et employeurs et une réorientation de la formation des représentants syndicaux.

Un rapide aperçu de l'histoire des relations sociales à Volvo

La coopération entre syndicat et direction est loin d'être nouvelle au sein de cette entreprise. Dès le début des années 1950, existaient des procédures d'information de la direction vers les syndicats, définies par l'accord conclu à ce sujet entre la SAF et LO après la Seconde Guerre mondiale. Mais cet accord ne conférait qu'une influence très limitée aux syndicats sur les décisions prises dans l'entreprise.

Dans les années 1960 et au début des années 1970, les critiques à l'encontre de l'organisation taylorienne de la production se multiplièrent, mettant en cause les mauvaises conditions de travail et leurs conséquences sur l'absentéisme, le fort taux de *turn-over* et les difficultés de recrutement dans l'industrie automobile. Ces critiques reçurent un certain écho dès 1970 et aboutirent au concept de « nouvelle usine », concrétisé par le projet de l'usine de Kalmar en 1974. La production était dans cette usine assurée par des

équipes autonomes, au sein desquelles les ouvriers étaient polyvalents. Les équipes ainsi constituées étaient directement responsables de la répartition du travail entre ouvriers et du contrôle de qualité. Pour la première fois, les syndicats furent associés plus directement au processus de décision, puisqu'ils participaient au groupe d'ingénieurs et de contremaîtres chargés de développer le projet.

Le vote par le Parlement d'une loi sur les droits des travailleurs en 1977 a aussi contribué à renforcer l'implication des syndicats dans la négociation des changements dans l'organisation du travail. Ainsi, lorsque l'usine d'Udevalla ouvrit ses portes en 1989 (elle fut ensuite fermée en 1993), de nombreuses négociations eurent lieu sur l'organisation du travail et le développement des compétences des ouvriers.

De nouvelles relations de confiance

Au début des années 1990, l'établissement d'une « nouvelle atmosphère de confiance », selon les termes mêmes d'un représentant syndical, avait posé les bases du développement de nouvelles formes de relations sociales au sein de l'entreprise. Deux projets particuliers ont fortement contribué à ce changement d'état d'esprit.

En 1991, l'adoption du « programme KLE »¹ visait ainsi à développer, à tous les niveaux de l'organisation productive, des relations directes entre la production et les clients, dans un souci de qualité, de respect des délais et d'économie. A travers ce projet, une part croissante des tâches auparavant assurées à l'extérieur de la ligne de production ont été directement prises en charge par les équipes de production elles-mêmes. Cette expérience, élaborée conjointement par la direction et les syndicats, fut cependant abandonnée du fait de l'impossibilité de l'appliquer à une échelle suffisamment importante. Les représentants syndicaux de Volvo, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres entreprises, ont accepté cette remise en cause d'un projet auquel ils avaient été associés, participant ainsi à l'établissement d'un climat de confiance.

Un autre projet conjoint démarra en 1993, à la suite de l'abandon de la production d'une ancienne série, qui mettait en cause le maintien de l'emploi d'un nombre très important d'ouvriers. Un programme de formation, appelé « le projet d'hiberna-

1. « KLE » est l'abréviation en suédois de la formule « Qualité-Délais précis-Economie »

tion » fut alors mis en place pour assurer la formation et la reconversion de 500 salariés à la production de la nouvelle série des Volvo 800. Ce programme de formation, qui se déroula dans la période creuse entre l'abandon de l'ancienne série et le lancement de la nouvelle série – d'où le terme « d'hibernation » – était financé conjointement par l'entreprise et des fonds publics. La décision de la direction de renoncer à ses projets initiaux de licenciement et d'accepter les projets de requalification proposés par les syndicats contribua ainsi également à l'instauration d'un nouveau climat.

Une nouvelle forme de relations industrielles : la gestion de « projets conjoints »

Ces premières expériences ont donc contribué – de par les nouvelles relations instaurées au sein de l'entreprise – à généraliser un changement assez radical des processus mêmes de décision.

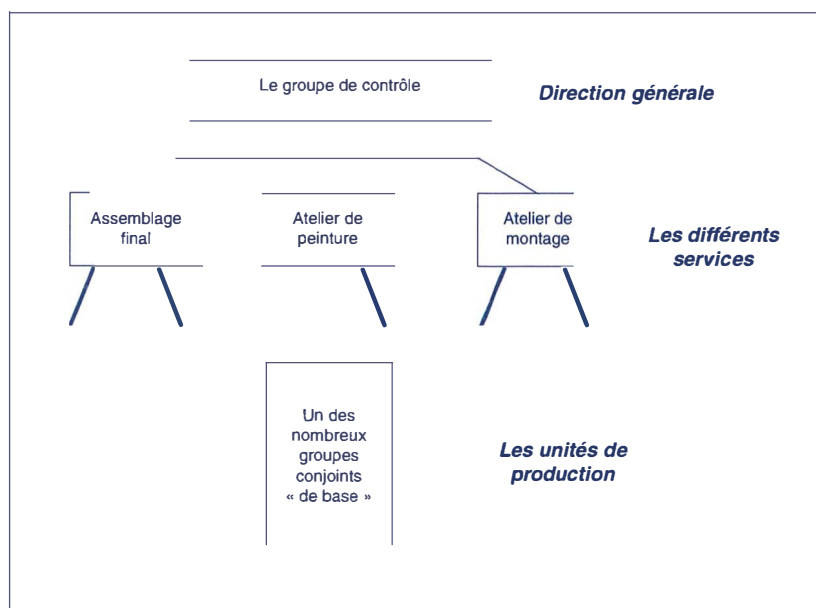
Ainsi, quand les syndicats demandèrent d'être associés plus étroitement à la définition du projet d'un nouveau modèle de Volvo 800 à l'usine de Torsland, la direction posa comme contrepartie une responsabilité conjointe sur ce projet, condition d'une transparence totale dans l'information et le processus de décision.

Le schéma décisionnel qui a résulté de cet accord de principe entre les parties s'oppose donc assez radicalement au fonctionnement hiérarchique traditionnel. Face à une proposition de la direction, des négociations s'engagent ; les syndicats élaborent fréquemment des contre-propositions, allant au-delà de leur fonction revendicative traditionnelle ; la discussion aboutit ainsi à une décision commune, impli-

quant les deux parties, et sur laquelle celles-ci s'engagent. Lorsque cette décision est prise – par exemple la production d'un nouveau modèle de voiture – l'ensemble du changement est géré dans le cadre d'un « projet commun », se traduisant par l'existence de « groupes conjoints » de décision associant l'encadrement et les syndicats à tous les ni-

veaux de l'entreprise, de la direction jusqu'aux unités de production. Ce sont les syndicats eux-mêmes qui décident des représentants qu'ils envoient dans chacun de ces groupes.

Ces groupes sont organisés à tous les échelons hiérarchiques de l'entreprise (cf. graphique). En principe, toutes les décisions prises au sein de ces « groupes conjoints » doivent l'être de façon consensuelle. Si un désaccord survient entre les parties, la question est soumise au groupe qui relève d'un niveau supérieur. Si le désaccord persiste, la question est alors traitée dans le cadre classique des procédures de négociation collective bipartite, mais ce cas ne se présente dans les faits que rarement. Il faut toutefois noter que ces groupes sont principalement constitués pour traiter des problèmes relatifs à l'organisation du travail ; des thèmes comme la fixation des salaires demeurent quant à eux inscrits dans le cadre habituel de la négociation collective.



Une réorientation de la formation des représentants syndicaux

Face au développement de ces nouvelles formes de « gestion conjointe de projets », existe bien sûr un besoin de formation des syndicalistes chargés de les conduire¹. Ainsi, lors du congrès qui s'est tenu en

septembre 1996, LO a décidé de lancer un programme national destiné à soutenir les syndicats dans leurs actions au niveau local.

Traditionnellement, la formation des cadres syndicaux reposait principalement sur une approche fonctionnaliste, marquée par une relative spécialisation des champs de la négociation collective : salaires, sécurité au travail, application de la loi sur les droits des travailleurs... Ces dernières années ont au contraire été caractérisées par une approche plus généraliste, fondée sur une appréciation globale du fonctionnement de l'entreprise. L'enjeu principal de ces formations est de trouver les voies d'une conciliation entre la recherche d'une meilleure compétitivité et l'amélioration des conditions de travail. Ainsi, la négociation ne se limite plus à la négociation des conditions de travail sur le lieu de production mais prend en compte des éléments plus larges de la politique de l'entreprise : politique d'achats, gestion de l'administration et de la logistique... Un autre aspect, plus stratégique, est lié à la prise en compte d'une logique de coopération, indépendante des procédures habituelles de la négociation collective. Ceci implique en effet que les représentants syndicaux prennent en charge non seulement la défense des aspirations immédiates des salariés, mais aussi leurs intérêts à long terme.

Toutes ces évolutions aboutissent à des changements dans la conception même des programmes de formation, de plus en plus définis par les syndicats locaux eux-mêmes et non par la confédération au niveau national.

Les ambiguïtés de la position patronale

Les directions conservent toutefois une attitude partagée envers la participation des syndicats à la gestion de l'entreprise. D'un côté, elles demeurent réticentes à accorder une trop grande influence aux syndicats au sein de l'entreprise : ces réticences se sont notamment manifestées à l'occasion de la mise en place de programmes de formation spécialisés axés sur des aspects stratégiques offerts aux cadres syndicaux. De l'autre côté, elles ont un intérêt à l'implication des syndicats dans le développement de l'entreprise. Deux raisons principales motivent cette position. La première est que l'implication syndicale confère une plus grande légitimité aux projets proposés aux salariés et aux syndicats. La seconde est que les décisions sont supposées meilleures et surtout mieux appliquées si les représentants syndicaux ont participé à leur élaboration.

Mais l'implication syndicale signifie aussi que les employeurs n'ont plus totalement les mains libres pour décider de l'avenir de l'entreprise. Ils doivent prendre en compte l'opinion des syndicats. Dans certains cas, des décisions communes peuvent ainsi avoir un coût plus élevé que celui initialement calculé par la direction. Les syndicats revendiquent en effet des améliorations des conditions de travail ou des qualifications qui dépassent largement les prévisions de la direction. Mais les syndicats ont aussi la possibilité de proposer des solutions plus efficaces et moins coûteuses que celles proposées par l'encadrement. Au total, la direction de Volvo trouve aujourd'hui son compte dans les changements des relations sociales en cours. Elle reste convaincue qu'il est essentiel de renforcer la confiance mutuelle et est prête à abandonner une partie de son pouvoir en échange d'une responsabilité partagée des décisions avec les syndicats.

La résistance la plus forte vient probablement de l'encadrement intermédiaire. Il arrive en effet que des responsables d'équipes cherchent à court-circuiter le syndicat par des contacts directs avec les unités de production. Un exemple peut en être donné dans la définition de nouveaux modèles de rémunération. Certains responsables d'équipes ont ainsi demandé directement à des équipes de définir elles-mêmes de nouvelles grilles de rémunération. C'est pourquoi les syndicats cherchent à maintenir des contacts permanents avec tous les adhérents. Ils sont en effet confrontés à une question délicate, qui est d'établir des frontières claires entre ce qui relève de la compétence du syndicat et ce qui relève de la compétence des équipes de production. Il n'existe pas encore de réponse définitive à cette question. Toutefois, l'idée se dégage aujourd'hui que les unités de production doivent être responsables de l'organisation du travail et de l'introduction de nouvelles technologies sur le lieu de travail, du recrutement, de l'amélioration quotidienne des compétences. Le syndicat, quant à lui, négocie la politique salariale, la politique de formation, les changements technologiques majeurs, le temps de travail et enfin l'organisation du travail pour toutes les questions qui dépassent le champ d'une unité de production.

Représentants syndicaux et syndiqués : un risque de conflit

Le développement de « groupes conjoints » associant représentants syndicaux et encadrement peut toutefois conduire à une distance croissante avec les

adhérents du syndicat. Des décisions prises conjointement peuvent ainsi apparaître défavorables à certains salariés. Elles peuvent aussi nourrir l'idée que le syndicat représente les intérêts de l'entreprise. Pour tenter de prévenir ce risque, le syndicat de Volvo a mis en place une structure destinée à obtenir un accord sur les décisions prises par les représentants des syndicats. Quand un projet démarre, un « groupe syndical de référence » est constitué. Celui-ci rassemble tant des adhérents syndicaux de base, que des représentants syndicaux de tous niveaux de l'entreprise. Ainsi des représentants syndicaux participant aux discussions avec la direction sont toujours présents. Ce groupe se rencontre régulièrement pour discuter les décisions prises. Les représentants syndicaux utilisent les propositions faites par ces groupes, impliquant des salariés directement présents dans les unités de production, afin d'appuyer leurs propres propositions face à l'encadrement.

Une autre façon de conserver le contact avec les adhérents est de mener des enquêtes régulières, où les

adhérents sont interrogés sur leurs opinions envers leurs représentants syndicaux. Il est aussi important de bien distinguer les intérêts à court terme des salariés, des préoccupations de long terme. Les procédures de « décisions conjointes » contraignent en effet parfois les syndicats à démontrer qu'une décision apparemment « négative » n'est pas nécessairement mauvaise, parce qu'elle conditionne la survie à terme de l'entreprise. Mais la plupart des décisions ne rentrent pas dans ce schéma dans la mesure où la compétitivité d'une entreprise dépend avant tout de la qualification de ses salariés, de leur capacité à prendre des initiatives et à s'adapter aux changements.

Tommy NILSSON (*)

(*) Tommy Nilsson est chercheur à l'Arbetslivinstitutet (Institut national de recherche sur les conditions de travail et les relations professionnelles) à Stockholm.

*Article introduit et traduit de l'anglais par
Christine DANIEL*

Pays-Bas

La politique de stimulation de l'emploi des chômeurs de longue durée

De nombreux articles présentent la réussite néerlandaise sur les terrains économiques et de l'emploi. Il est donc intéressant d'analyser plus précisément la politique des Pays-Bas en matière de lutte contre le chômage des travailleurs non-qualifiés et le chômage de longue durée. Après avoir mis au point dès la fin des années 80 une série d'instruments spécifiques ciblés sur les jeunes, les chômeurs de longue durée, les minorités ethniques, le gouvernement Kok, et plus spécialement Ad Melkert, ministre des Affaires sociales, cherche à développer une politique plus intégrée. La lutte contre le chômage de longue durée a été inscrite comme une priorité sociale du gouvernement « violet »¹ arrivé au pouvoir en 1994.

Les laissés pour compte du dynamisme de l'emploi

Depuis 1990, les Pays-Bas connaissent un développement de l'emploi et un recul du chômage avantageux en comparaison des autres pays de l'OCDE, se plaçant en seconde place après les Etats-Unis.

Plusieurs facteurs se sont conjugués pour permettre ce redressement, après le creux de la première moitié des années 1980. La restructuration de l'appareil productif au profit d'une tertiarisation marquée, une politique de modération salariale continue depuis

1982 s'accompagnant d'une forte diminution de la durée du travail, l'entrée des femmes sur le marché du travail et le développement du travail à temps partiel ont été des facteurs du redéploiement de l'emploi. Ils se sont combinés avec des effets plus macroéconomiques de maîtrise progressive des dépenses publiques et des effets de cycle. Des mesures spécifiques ont été prises pour créer un contexte favorable à l'activité des facilités fiscales ont été accordées aux entreprises ; des infrastructures ont été améliorées (extension du port de Rotterdam, projets de ligne ferroviaire du Betuwe etc.) ; dans certains secteurs l'innovation technologique a bénéficié d'un soutien financier ...

Malgré ce développement favorable, le chômage ne se résorbe pas uniformément. Le chômage de longue durée – dépassant un an – reste aux Pays-Bas très sélectif. En 1995, 53 % des chômeurs étaient inscrits depuis plus d'un an, et 21 % depuis plus de 3 ans. On observe que la proportion de chômeurs de longue durée est presque insensible à l'amélioration de la situation de l'emploi.

La part des salariés de faible niveau de qualification a beaucoup diminué entre 1977 et 1995, passant de 57 % du total des salariés à 33 %. Ceci ne signifie pas pour autant que la proportion des emplois de faible niveau ait diminué de la même façon. Un rapport du S.C.P² fait l'analyse que le nombre d'emplois faiblement qualifiés reste globalement stable entre 1977 et 1991, mais que ces emplois sont souvent occupés par des salariés de niveau moyen ou supérieur de formation, exerçant ainsi des effets d'éviction sur l'emploi des travailleurs non-qualifiés.

Développement du marché du travail

	1975	1980	1985	1990	1995
Population active (15/64ans)*	103,7	107,7	112,4	128,7	140,0
Population en emploi*	101,3	104,3	102,8	120,6	129,5
Volume de l'emploi* (en équivalents temps plein)	100,0	103,8	99,8	110,2	115,3
Chômage enregistré**	2,9 %	4,0 %	10,0 %	6,9 %	8,1 %

Source : C.B.S., in S.C.P. 1996, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*

* : 1970 = 100

** : pour les taux de chômage, il s'agit de données nationales. En 1995, en données standardisées, le taux de chômage était de 6.5 % selon l'OCDE, *Economic Outlook*, juin 1996.

1. Wim Kok (PvdA) conduit le gouvernement dit « violet » du fait qu'il rassemble le VVD (libéraux), dont la couleur symbole est le bleu, le PvdA (socialiste) et D 66 (centre gauche), de coloration rouge, dans une appréciation « coloriste » de l'échiquier politique !
2. *Sociale en Culturele Verkenningen 1995*, SCP, 1995.

La fin des années 80 : recherche d'effets correctifs

La première moitié de la décennie 80 a été celle du désastre de l'emploi. Les Pays-Bas ont été affectés par le contrecoup du second choc pétrolier et la baisse de leurs recettes gazières, au moment où les effets démographiques et ceux de la dernière phase de construction des garanties sociales de l'Etat providence se faisaient sentir. Les gouvernements Lubbers successifs, à partir de 1982, ont mis en route une politique sévère d'austérité budgétaire. Les partenaires sociaux ont soutenu à partir de cette époque une politique continue de modération salariale et de partage du travail.

Les gouvernements menés par R. Lubbers ont mis en place, à partir de 1987, des instruments spécifiques de politique de lutte contre le chômage, qui fonctionnent encore aujourd'hui.

Abaisser le coût du travail

Il existe pour l'essentiel deux dispositifs de baisse du coût du travail en emploi « normal ».

- Un premier règlement (KRA) a pour objectif de stimuler les embauches. Il prévoit une minoration des charges patronales (de quatre ans au maximum dans le cas d'une embauche à durée indéterminée), et une subvention à hauteur de 6 000 florins¹ à l'embauche d'un chômeur inscrit depuis plus de trois ans, ou de 4 000 florins pour une personne inscrite au chômage depuis plus d'un an. Un deuxième volet de ce règlement encourage la mise à disposition de places de stage pour les chômeurs (« places d'expérience »), et prévoit une exonération de cotisations pendant un an, portée à quatre ans dans le cas d'une embauche ferme. Si en 1990, 6000 places de stages ont été créées, on a constaté en 1996 une chute de leur nombre jusqu'à 3 000.
- Un second dispositif a été mis en place en 1990 ; il prévoit un abaissement des charges sociales patronales sur les salaires du niveau du salaire minimum.

En outre des subventions salariales sont prévues pour les chômeurs de longue durée qui effectueraient

des missions d'une certaine importance via placement par des entreprises d'intérim.

Deux populations cibles : les jeunes et les chômeurs de très longue durée

Sur le plan du traitement social du chômage, deux dispositifs sont créés. Le premier vise les plus difficiles à placer parmi les chômeurs de longue durée ; le second s'adresse aux jeunes n'ayant pas trouvé d'emploi après six mois d'inscription au chômage.

Quelques chiffres, 1995

Population 15/64 ans	10 498 000
Population active 15/64 ans	6 596 000
Emploi	6 063 000
Personnes à la recherche d'un emploi, d'au moins 12 h par semaine	533 000 soit 8,1 % de la population active
Taux de chômage des jeunes de 15/24 ans	13,2 %
Taux de chômage des jeunes de 25/34 ans	8,2 %
Taux de chômage des jeunes de 35/44 ans	7,9 %
Taux de chômage des jeunes de 45/54 ans	6,1 %
Taux de chômage des jeunes de 55/64 ans	4,1 %
Taux de chômage des hommes	6,2 %
Taux de chômage des femmes	11,1 %

Source : CBS, E.B.B. Enquête Beroepsbevolking, in Sociale Nota 1997

Des *pools* d'emplois sont mis en place à l'intention des chômeurs inscrits depuis plus de trois ans, et très difficilement insérables. L'Etat prend à sa charge le financement de ces *pools* en même temps qu'il finance les salaires des chômeurs qui accepteront d'y travailler. Les municipalités² mettent en place les structures nécessaires, le plus souvent sous forme de fondations qui deviennent les employeurs des chômeurs. Ces structures organisent des travaux d'intérêt collectif, ou détachent les salariés dans d'autres institutions ou structures, le plus souvent appartenant au secteur public ou subventionnées, qui paient une in-

1. 1 florin correspond à environ 3 francs français.

2. Les municipalités sont aux Pays-Bas au nombre de 632, soit en moyenne une commune pour 24 000 habitants environ, (contre une moyenne d'environ 1 500 habitants pour la France). Elles ont un rôle institutionnel très important dans la politique sociale néerlandaise. A côté de quelques associations professionnelles de Sécurité sociale, elles sont les administrateurs de la protection sociale. De dispensatrices d'allocations, elles interviennent de plus en plus dans l'activation du marché de l'emploi.

demnité pour ces détachements. Les fondations sont exonérées de charges patronales, et les emplois proposés sont payés au niveau du salaire minimum, à temps partiel, dans la limite de 32 heures par semaine. On a constaté que 20 à 30 % des personnes du groupe cible acceptaient d'y participer. En 1995, 21 500 personnes ont participé à de tels *pools* de travail.

Après cinq ans d'expérimentation, un second dispositif est mis en place en 1992 appelé « garantie d'emploi des jeunes ». Ce dispositif vise les jeunes de 16 à 21 ans sans diplôme, et de 21 à 26 ans en fin d'études, au chômage depuis six mois. Ces derniers se voient proposer des cursus individuels de formation qualifiante – avec alternance de travail autant que possible – dans des structures d'orientation et de prise en charge des jeunes gérées par les municipalités. Les formations sont effectuées le plus souvent dans des organismes ou structures publiques ou subventionnées. Dans ce programme, financé par l'Etat, les jeunes sont occupés à raison de 32 heures par semaine pendant six mois, et rémunérés à raison du salaire minimum correspondant à leur âge ¹. En 1995, 21 500 jeunes sont passés par ce dispositif.

Outre les critiques classiques adressées à ces systèmes d'emplois « additionnels » (substitution, éviction), les observateurs comme les pouvoirs publics sont préoccupés des mauvais taux de sortie vers l'emploi « normal » et du caractère parfois un peu factice du passage en stage de garantie d'emploi des jeunes. Malgré ces réserves, les deux dispositifs présentés ont joué et jouent encore un rôle indéniable d'amortisseur du chômage de longue durée.

La politique de l'emploi du gouvernement « violet » : un changement d'échelle

Confrontée à l'exigence de démontrer son efficacité tant économique que sociale, la politique de l'emploi des non-qualifiés a pris un nouveau souffle sous la houlette de Wim Kok et de Ad Melkert. Mais elle n'est pas pour autant en rupture avec la politique menée jusque-là par Lubbers. De la notion de publics cibles, elle passe à une approche globale du marché du travail non-qualifié, accentue les moyens et affiche davantage une dimension sociale au travers de l'objectif de lutte contre la pauvreté et la dualisation de la société.

1. Le salaire minimum est fixé à 2 184 florins bruts par mois pour les salariés de 23 ans au moins, et varie de 30 à 85 % de ce montant entre 15 et 22 ans.

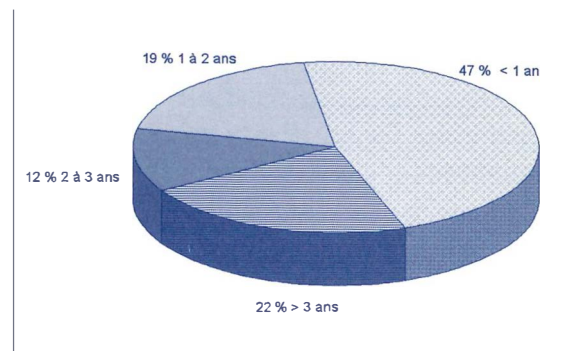
Côté demande, les instruments seront toujours ceux de la baisse des coûts salariaux et de la création d'emplois additionnels, avec des moyens renforcés et complétés. Côté offre, les allocataires du régime d'assistance (Bijstand) constituent un nouveau public qu'il s'agit de (re)qualifier et d'accompagner jusqu'à l'accès à l'emploi.

La coopération des partenaires sociaux requise pour la baisse du coût du travail peu qualifié

A côté de la poursuite des dispositifs de baisse et d'exonération de charges sur les salaires déjà cités, les partenaires sociaux sont aussi mobilisés. L'analyse faite au ministère des Affaires sociales conduit à mettre en cause les grilles conventionnelles de salaire, et notamment les salaires trop élevés attachés aux premiers niveaux de qualification. Ceux-ci sont réputés faire échec à l'embauche des non – ou faiblement qualifiés. Malgré les efforts de modération salariale déployés depuis près de 15 ans, le coût du travail non qualifié serait trop élevé pour les entreprises qui auraient ainsi intérêt à favoriser la substitution du capital au travail.

Le ministre des Affaires sociales a alors menacé de mettre en question le mécanisme d'extension des conventions collectives pour inciter les partenaires sociaux, et tout particulièrement les syndicats, à négocier des niveaux d'emploi et de salaire intermédiaires entre le salaire minimum et les minima conventionnels existants. Pour ce faire, il a été suggéré de revoir l'organisation du travail et de faire émerger de nouvelles fonctions; par décomposition des tâches. Dans 15 conventions sur les 23 les plus importantes, les négociations de l'automne 1995 ont fixé des niveaux de salaire minima inférieurs ou égaux à 105 % du salaire minimum.

Chômage enregistré en 1995
Répartition des durées d'inscription



***Préserver le salaire net, diminuer le
« coin social et fiscal »***

Le gouvernement entend confirmer cette tendance en poursuivant ou en accroissant les diminutions de charges sociales et fiscales sur les bas salaires, en prévoyant de telles baisses à partir du 1^{er} janvier 1996 pour tous les bas salaires jusqu'à 115 % du salaire minimum, avec un minimum de 2 000 florins en 1997. S'appliquant à l'emploi de chômeurs de longue durée, ces baisses de charges sont portées à 6 000 florins par an en 1997 pour des salaires ne dépassant pas 130 % du salaire minimum pendant quatre ans. Ce dispositif prend la suite du précédent dispositif KRA en ce qui concerne la diminution du coût du travail. Au niveau du salaire minimum, cette mesure équivaut à porter le salaire brut quasiment au niveau du salaire net. Dans certaines grandes villes particulièrement touchées par le chômage, ces mesures particulières s'appliquent même à l'embauche de chômeurs inscrits depuis plus de six mois (au lieu de plus d'un an).

Il existe enfin un dispositif de dérogation temporaire au salaire minimum, s'appliquant aux chômeurs dont les perspectives d'insertion sont très mauvaises. Le salaire minimum peut être réduit jusqu'à 70 %¹ entre six mois et deux ans, dès lors qu'une période de formation précède l'accès à une fonction réelle, à rémunération normale, fondée sur un contrat conclu pour une durée au moins double de la durée de la dérogation. Mais au-delà de ce dispositif limité, on assiste à une reprise du débat sur une généralisation de l'autorisation d'embauche des chômeurs de longue durée à 70 % du salaire minimum. Ce projet, déjà présent dans l'accord de gouvernement de 1994, était resté lettre morte jusqu'ici. Avant même de prendre la forme d'un projet de loi, cette perspective donne lieu à d'intenses discussions.

60 000 emplois additionnels de plus

Les emplois additionnels sont l'instrument privilégié par le ministre des Affaires sociales, dont ils portent le nom (« Melkertbanen » ou « emplois Melkert »). En deux ans, on assiste ainsi à la mise au point de quatre programmes complémentaires, couvrant la période de gouvernement de Wim Kok (jusqu'en 1998).

Le premier programme, le plus ambitieux, vise à créer 40 000 emplois à l'intention des chômeurs de longue durée de plus d'un an, relevant du chômage, du Bijstand (régime d'assistance), ou qui ont été considérés aptes au travail après une période d'indemnisation pour inaptitude. Les emplois sont créés dans les domaines de besoins sociaux peu ou mal satisfaits comme la surveillance, l'entretien des espaces publics, les tâches annexes dans les établissements de soin ou maisons de retraite, les structures de garde d'enfants, etc. Il s'agit d'emplois qui, à la différence des emplois de *pool* de la période précédente, sont créés avec le financement de l'Etat, dans des structures existantes, que ce financement va aider à étoffer. La rémunération des salariés sera au maximum de 120 % du salaire minimum, pour une durée de 32 heures hebdomadaires.

Un second programme, expérimental, concernant 20 000 emplois, veut aider à l'émergence de l'emploi « caché » ou latent, et à la solvabilisation de projets de prestation de services chez les particuliers, ou au service de quartiers, jusque-là non exécutés ou faits au noir. Par le biais d'un financement temporaire des embauches, l'Etat veut aider à démontrer leur utilité.

Le troisième programme est un prolongement à une modification de la loi sur le régime d'assistance, le Bijstand. Au 1^{er} janvier 1996, la loi fondant ce régime a été modifiée. Elle a notamment intégré une obligation nouvelle pour les bénéficiaires de ces allocations. Ces derniers doivent être disponibles pour accepter un emploi, sauf circonstances de santé majeure, ou responsabilité d'un enfant de moins de cinq ans. La loi donne aux municipalités une responsabilité plus grande dans la réorientation des allocataires vers le marché du travail.

Mais l'expérience a vite montré que la distance de certains allocataires vis-à-vis du marché du travail était si grande qu'il était illusoire de prétendre vaincre, par le seul volontarisme bureaucratique, les obstacles de manque de formation, d'aptitudes comportementales, de réseau social ... D'où l'idée de laisser aux municipalités la liberté de réserver le bénéfice des allocations aux allocataires qui acceptent, à titre de formation et d'expérience, de participer à des activités bénévoles, et qui sont prêts à se soumettre aux contraintes de régularité et d'engagement les rapprochant

1. Du fait de la confusion aux Pays-Bas entre les valeurs du salaire minimum pour un adulte de plus de 23 ans et du revenu minimum pour une famille à un actif et deux enfants, en cas d'insuffisance de revenu minimum familial, la loi sur les suppléments permettra à la famille concernée de toucher une allocation différentielle.

d'une activité professionnelle. Cette orientation intéresse beaucoup les municipalités, et des projets fleurissent, qui visent même à encourager les allocataires dans cette démarche active, par l'attribution d'un bonus à l'allocation.

Enfin, le dernier volet des programmes Melkert consiste en une expérience proche des chèques emploi-service à la française. Mais la voie néerlandaise vise à associer la branche professionnelle du nettoyage à la solvabilisation et au « blanchiment » du travail d'entretien de la maison, du jardin et autres bricolages. Un accord national est signé à cet effet avec le ministère. Ainsi, une professionnalisation des emplois¹ devrait être assurée par l'établissement d'une relation de travail normale entre l'ancien chômeur ou l'allocataire et une entreprise « normale ». Les premières expériences sont en cours, et le ministère prévoit que 2 500 équivalents temps plein seront créés en 1997, et 5 000 en 1998.

Les développements des programmes d'emplois additionnels, et leur ouverture – des chômeurs au sens administratif au public des allocataires (Bijstand ou inaptitude) – oblige tant les services sociaux que les services de l'emploi à reconsidérer leur manière de travailler. Les phases de diagnostic, de requalification, d'accompagnement, de placement se combinent et poussent à une grande coopération entre les services, ce qui ne va pas sans remise en question ou sans difficulté. C'est bien là encore un autre enjeu de cette politique. Les organisations patronales et syndicales en sont parties prenantes, du fait du paritarisme des structures de l'emploi.

La politique néerlandaise de lutte contre le chômage non-qualifié n'est pas exempte de volontarisme ; on pourrait même lui reprocher une certaine artificialité. Ainsi, plus de 100 000 emplois additionnels sont appelés à fonctionner, la population des chômeurs enregistrés s'élevant, elle, à d'environ 460 000 personnes, dont la moitié sont des chômeurs de longue durée. Néanmoins, on ne peut nier que la politique pour l'emploi frappe fort, et qu'elle remédiera à un grand nombre de situations individuelles de chômage et au sentiment d'inutilité sociale. Si les créations d'emploi continuent de croître, sous l'effet de l'amélioration du climat économique général et de la politique macroéconomique et infrastructurelle menée, alors la « cheminée de l'emploi » peut se remettre à tirer, selon l'expression du *Sociaal en Cultureel Bureau*. A condition de diminuer les effets d'éviction par les mieux qualifiés, le systématisme de la politique d'emplois additionnels a des chances de remettre le pied à l'étrier aux chômeurs de longue durée, sans les enfermer dans de tels emplois.

Marie WIERINK

Sources :

NRC Handelsblad.

Sociale Nota 1997, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Sociale en Culturele Verkenningen 1995, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Rapport, 1994, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Rapport 1996, Sociaal en Cultureel Planbureau.

1. Avec subvention à l'embauche de 18 000 florins et exonération de charges fiscales et sociales et déduction fiscale des dépenses faites par les particuliers utilisateurs.

Allemagne

Le modèle allemand à l'épreuve du chômage

Au début de l'année 1997, la situation de l'emploi s'est dégradée d'une manière dramatique en Allemagne. En seulement un mois, le nombre de chômeurs a augmenté de 0,5 million pour atteindre fin janvier un total de 4,66 millions, chiffre record que l'Allemagne n'avait pas connu depuis juin 1933.

La configuration actuelle du chômage

Ce n'est pas seulement le caractère symbolique de cette comparaison historique qui inquiète observateurs et dirigeants, mais aussi le fait qu'avec un taux de chômage de 12 %, l'Allemagne en matière d'emploi rejoint – et même dépasse – la moyenne des pays de l'OCDE. Certes, le taux synthétique cache des différences régionales. Ainsi, il n'est que de 10,6 % dans les Länder de l'Ouest, mais de 18,7 % dans la partie Est¹. Actuellement, la statistique de l'Office fédéral de l'emploi comptabilise 3,3 millions de chômeurs à l'Ouest et 1,4 million à l'Est. Il faut y ajouter 250 000 chômeurs partiels à l'Ouest et 70 000 à l'Est. Ne sont pas recensées comme chômeurs 1,3 million de personnes qui bénéficient de mesures spécifiques de la politique d'emploi de l'Office : 630 000 à l'Ouest et 700 000 à l'Est où se concentrent ces mesures destinées à « soulager le marché de l'emploi » (préretraites, stages de formation, contrats d'insertion, etc.)².

Une dernière catégorie du chômage caché est plus difficile à chiffrer. Il s'agit de toutes les personnes « découragées » de s'inscrire officiellement comme demandeurs d'emploi. Selon une étude de l'Institut de recherche économique de Halle IWH, dans les Länder de l'Ouest, 2,2 millions de personnes ont en 1995 déclaré souhaiter reprendre un emploi rému-

né, ce qui correspond presque au chiffre des chômeurs officiels à cette époque. En Allemagne de l'Est, où le marché du travail et le chômage constituent des catégories dont la création est récente, seulement 139 000 personnes ont fait cette même déclaration³. En effet, la quasi totalité des chômeurs de l'Est soit bénéficient actuellement d'indemnités de chômage ou de l'aide publique, soit ont trouvé un refuge momentané sur le marché secondaire subventionné par l'Office fédéral. L'institut de Halle a tenté une deuxième évaluation de cette « réserve cachée », à partir d'une définition restrictive qui ne retient que les personnes non inscrites qui indiquent vouloir retrouver un emploi immédiatement ou dans un délai d'un an au maximum. Sur cette base, elle évalue la réserve cachée à 600 000 personnes à l'Ouest et à 100 000 à l'Est. Selon cette étude, la réserve cachée augmente au fur et à mesure que le taux de chômage officiel augmente, car cette augmentation décourage un nombre croissant de personnes de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Or, cette situation risque de changer si la courbe du chômage se renverse. A ce moment, une partie reprendra alors activement la recherche d'un emploi.

Divergences sur le diagnostic et les stratégies pour l'emploi

La gravité des problèmes allemands s'inscrit dans un cercle vicieux inauguré par la manière dont le gouvernement Kohl a géré l'unification économique. Ayant fait croire, pour des raisons électorales, que l'unification engendrerait un processus cumulatif auto-entretenu, il a refusé de faire supporter les transferts financiers par la collectivité nationale, en les fi-

1. En raison du taux d'activité plus fort des femmes à l'Est, ici presque deux tiers (63 %) des chômeurs sont des femmes (contre 43 % à l'Ouest).

2. A l'Est, ce sont à nouveau très majoritairement (à 64 %) des femmes qui sont concernées par les mesures de formation et d'insertion (contre 50 % à l'Ouest).

3. L'Institut de recherche sur l'emploi IAB évalue la réserve cachée en 1995 à respectivement 1,6 million et 270 000.

nançant par l'emprunt et non par l'impôt. La réaction, prévisible, de la Bundesbank, pour empêcher une surchauffe de l'économie, a consisté à augmenter les taux d'intérêts et à plonger le pays dans la récession. Ces mesures étaient également destinées à discipliner les syndicats et à les inciter, devant la montée du chômage, à une modération salariale.

Les dernières années ont effectivement été caractérisées par une modération des salaires conventionnels, les syndicats réussissant tout juste à maintenir les salaires réels des salariés encore en possession d'un emploi. Mais le rétablissement des marges bénéficiaires des entreprises ne s'est pas traduit par un surcroît d'investissement. L'environnement international n'est, en effet, pas favorable : renchérissement du mark, croissance lente en Europe de l'Ouest, récession dans les pays de l'Est. En même temps, la présence d'une vaste zone de bas salaires, mais avec une main-d'œuvre à qualification élevée dans les pays voisins ne pouvait qu'accentuer les problèmes sectoriels de compétitivité dans des industries standardisées. Les grandes entreprises, notamment celles de l'automobile, ont essayé de faire face à ces problèmes par la recherche de nouvelles méthodes de production et par la chasse aux sureffectifs.

Officiellement, gouvernement fédéral, syndicats et patronat croient toujours possible de renverser la situation de l'emploi et de diminuer le nombre de chômeurs de moitié jusqu'à l'an 2000. C'était l'objectif sur lequel ils avaient trouvé un accord il y a un an, lors du sommet tripartite du 27 janvier 1996. Mais trois mois plus tard, la tentative d'un « pacte pour l'emploi » a volé en éclats et chaque acteur poursuit des stratégies séparées et souvent contradictoires ¹.

La diversité des approches renvoie à des divergences dans le diagnostic de la crise. Le gouvernement et une partie du patronat ont repris à leur compte la thèse ultra-libérale selon laquelle il y a à l'origine des problèmes d'emploi actuels une crise de la compétitivité de l'économie allemande provoquée par des coûts salariaux et des prélèvements trop élevés ainsi que par des rigidités des réglementations sociales. Les

organisations patronales revendiquent depuis longtemps une baisse des prélèvements obligatoires, une décentralisation de la négociation salariale et une plus grande liberté dans la gestion de la main-d'œuvre.

Selon cette analyse, c'est la globalisation économique qui rend nécessaire un alignement du modèle allemand sur des standards sociaux moins élevés, si l'on veut éviter une délocalisation massive des emplois. Cette analyse est sommairement partagée par la majeure partie des experts économiques, notamment par le conseil des « Cinq sages » et quelques grands instituts économiques tels que l'Institut de l'économie mondiale de Kiel.

On ne peut certainement pas nier qu'il existe des problèmes sectoriels et locaux liés au niveau salarial moyen qui est actuellement parmi les plus élevés en Europe, notamment pour les Länder de l'Est où il est en décalage avec les performances d'une grande partie de l'appareil productif vétuste. Mais il serait excessif de ramener tous les problèmes actuels de l'économie allemande à une perte de compétitivité internationale ². La compétitivité de l'économie allemande est fondée essentiellement sur des facteurs qualitatifs qui n'ont pas totalement disparu, même si l'industrie allemande a accumulé un certain retard en matière d'innovation et de méthodes de production. Une étude récente pour le ministère de l'Économie, élaborée par l'IFO de Munich ³, contredit d'ailleurs la thèse d'une perte de capacité compétitive en raison de salaires et prélèvements trop élevés.

Parmi les six grands instituts de recherche économique, c'est le DIW de Berlin qui résiste avec le plus de persévérance à la nouvelle orthodoxie libérale ⁴. À partir d'une analyse d'inspiration keynésienne, il met en avant les responsabilités macroéconomiques du gouvernement dans l'aggravation de la crise de l'emploi. Le DIW met en garde contre un effet récessif d'une politique qui vise exclusivement une diminution des coûts salariaux et des coupes dans les budgets de l'État-providence, sans se préoccuper de la demande.

1. Cf. « Allemagne : La fin du pacte pour l'emploi ? », *Chronique Internationale*, 40, mai 1996.

2. En français, cf. le dossier « Le modèle allemand : fin ou recommencement ? » Documents, 3/1996, ainsi que l'analyse macroéconomique nuancée (mais sans référence à la littérature allemande) de F. Gave, « Le modèle allemand est-il en crise ? », Les études du CERI, 19, septembre 1996.

3. Cette étude est résumée dans IFO-Schnelldienst 20. Pour une documentation plus large en langue allemande du débat sur la compétitivité allemande (« Standort Deutschland »), cf. les dossiers dans les numéros spéciaux suivants : Wirtschaftsdienst, 2/1997, Die Mitbestimmung, 1/1997 et WSI-Mitteilungen, 11/1995.

4. Cf. son dernier rapport de conjoncture (DIW Wochenbericht 1-2/1997) et les prises de position multiples du directeur de son département de conjoncture, H. Flassbeck (notamment dans les numéros spéciaux précités).

En effet, dans un contexte déjà suffisamment récessif, le gouvernement a récemment décidé d'imposer une nouvelle série de mesures d'économies d'une ampleur considérable qui visent prioritairement les budgets sociaux. Cette politique est en partie motivée par le souci de diminuer les déficits publics, de façon à remplir les critères pour entrer dans la zone européenne de la monnaie unique définis dans le traité de Maastricht. En même temps, le gouvernement demande, une fois de plus, un engagement à long terme des syndicats pour modérer les revendications salariales. Ces derniers avaient initialement eux-mêmes proposé une telle modération, mais en échange de garanties pour la sauvegarde et la création d'emplois et pour le maintien du niveau de la protection sociale. Or, sauf ponctuellement, de tels engagements ont fait défaut, et le gouvernement fédéral a au contraire entamé une politique de réduction systématique des dépenses sociales.

La réforme de la loi pour la promotion de l'emploi

Un exemple symptomatique de cette nouvelle politique d'austérité est constitué par le traitement du chômage. Alors même que le chômage atteint un niveau sans précédent, le gouvernement a fait voter en février 1997 une nouvelle réforme de la loi pour la promotion de l'emploi (*Arbeitsförderungsgesetz* AFG) qui va réduire les prestations et les moyens de la politique active de l'emploi¹. L'objectif principal de cette réforme est de diminuer les versements à l'Office fédéral de l'emploi que l'Etat fédéral est tenu d'effectuer en cas d'apparition d'un déficit.

En raison de l'opposition des sociaux-démocrates qui disposent d'un droit de veto dans la deuxième chambre, le gouvernement était obligé de retirer une partie de son projet de loi initial. Cette partie visait à supprimer la gestion tripartite des offices de l'emploi des Länder et à les transformer en une simple administration décentralisée. Sur ce point, même les Länder chrétiens-démocrates avaient formulé des objections. D'autre part, le gouvernement a renoncé à supprimer les indemnités pour les jeunes chômeurs n'ayant jamais cotisé. Il a aussi, mais seulement en partie, renoncé à diminuer massivement les mesures

spécifiques pour la reconversion des chômeurs de l'Allemagne de l'Est.

La réforme vise essentiellement à diminuer les prestations et à diminuer le déficit par une « efficacité accrue » de l'administration. De façon symbolique, la nouvelle loi a réduit l'objectif de l'intervention publique. Elle ne doit plus viser l'amélioration du niveau, de la structure et de la qualité de l'emploi, mais seulement à aider à trouver un « équilibre sur le marché de l'emploi ».

Le gouvernement espère diminuer les dépenses passives en resserrant les critères d'attribution de prestation et en incitant les chômeurs à accepter des emplois précaires. A l'avenir, les personnes qui ne renouvellent pas tous les trois mois la déclaration de recherche d'un emploi, sont automatiquement radiées de la liste des chômeurs. Dorénavant, après six mois de chômage, les chômeurs doivent accepter des propositions d'emploi, même si la rémunération est inférieure aux normes conventionnelles (à condition qu'elle soit supérieure aux indemnités touchées auparavant). Les chômeurs ne peuvent plus réclamer le maintien de leur statut professionnel. Ils doivent accepter un temps de déplacement quotidien entre domicile et travail pouvant aller jusqu'à trois heures.

La méthode du calcul des indemnités de chômage change, de façon à diminuer leur taux. La durée des indemnisations sera raccourcie pour les chômeurs âgés. Les aides à l'emploi sont réduites.

Pour le travail à temps partiel, la loi a modifié le seuil à partir duquel les cotisations d'assurance chômage sont obligatoires. Ce seuil est abaissé de 18 à 15 heures hebdomadaires (comme déjà auparavant pour les assurances maladie et vieillesse). L'effet de cette mesure est ambivalent. D'un côté, les personnes à faible activité sont mieux protégées et peuvent maintenant bénéficier d'indemnisations en cas de perte de leur emploi. D'un autre côté, ces personnes perdent le statut de demandeur d'emploi et les prestations qui en découlent. Cela permet d'améliorer la situation statistique du chômage. Mais beaucoup des personnes concernées percevront un salaire qui ne peut être considéré comme suffisant pour subvenir durablement à leurs besoins. L'intervention publique s'écarte donc de son objectif assigné qui est la création d'emplois durables et suffisamment rémunérés. Comme les mesures qui

1. Actuellement en attente d'un vote au Bundesrat (deuxième chambre du Parlement). Pour une description du système d'intervention publique pour l'emploi cf. « Allemagne : Des compromis cachés aux conflits annoncés », *Chronique Internationale*, 24, septembre 1993 (Spécial Emploi). Pour une analyse critique de la réforme cf. A. Wagner, «(K)ein Schritt vorwärts, drei zurück. Zur "Reform" des Arbeitsförderungsgesetzes», *Sozialismus*, 12/1996.

incitent à l'acceptation d'une rémunération infra-conventionnelle, ce dispositif risque de transformer la structure de l'emploi, en multipliant des offres d'emploi précaires et mal rémunérés.

La mesure la plus controversée consiste à prendre en compte les éventuelles indemnités de licenciement dans le calcul des prestations mensuelles. En règle générale, les chômeurs ayant bénéficié de telles indemnités ne reçoivent plus que la moitié de ces prestations, jusqu'à l'épuisement du « pactole »¹. Cette mesure prétend « responsabiliser » les salariés dans les procédures de licenciements, en les incitant à refuser des indemnités et à recourir aux tribunaux en cas de licenciement arbitraire. Il est en effet pratique courante dans des petites et moyennes entreprises de proposer des indemnités pour que les salariés acceptent des licenciements dont l'entreprise aurait du mal à justifier la nécessité économique. En outre, lorsqu'une « collaboration indirecte » du salarié pour le licenciement est avérée, il est désormais soumis à un délai de carence avant de pouvoir toucher ses indemnités de chômage. Selon des experts juridiques, ces mesures ne diminueront pas seulement le niveau total des indemnités, mais risqueront de provoquer une avalanche de procès et des imbroglios judiciaires. Car il devient ainsi moins attractif pour les salariés licenciés d'accepter des indemnités de licenciement négociées à l'amiable. Pour éviter que ces indemnités ne valent plus qu'un quart de leur montant nominal, les salariés sont ainsi incités à contester systématiquement les modalités du licenciement devant les tribunaux, avec pour but d'obtenir un arrangement sous contrôle judiciaire². Aussi bien le patronat que les syndicats redoutent cette source de conflit supplémentaire qui risque de perturber la recherche d'un

compromis socialement acceptable pour traiter les problèmes de sureffectifs.

Ces modifications doivent générer en 1997 des économies de 200 millions de marks pour l'Etat fédéral et de 2,18 milliards pour l'Office fédéral de l'emploi. Les économies de l'Office descendront ensuite à 1,4 milliard pour atteindre 5 milliards en 1999 et 8,7 milliards en 2000. Le bénéficiaire indirect sera essentiellement l'Etat fédéral qui pourra réduire d'autant les subventions pour combler le déficit potentiel de l'Office. Mais ces économies pourraient engendrer des dépenses collectives nouvelles, notamment dans les Länder et les municipalités, qui seront obligés de compenser la diminution des indemnités de chômage par des augmentations d'aide publique. Ce conflit d'intérêt entre Etat fédéral et collectivités locales a accompagné les discussions sur la réforme de la loi. Il se lit aussi dans les divergences de vue sur les prévisions budgétaires. Alors que le gouvernement fédéral prévoit pour 1997 un déficit de 4,1 milliards de marks qu'il sera tenu de combler, l'Office fédéral de l'emploi, géré de façon tripartite par les partenaires sociaux et par des représentants du gouvernement fédéral, des Länder et des municipalités, en prévoit le double. Bien sûr, le gouvernement fédéral a le pouvoir de limiter le déficit de l'Office, en arrêtant les programmes de politique active (il ne peut pas empêcher le paiement des indemnités de chômage). Cette contradiction annonce de nouveaux conflits entre gouvernement fédéral et collectivités locales.

Udo REHFELDT

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine, Der Spiegel, presse syndicale.

1. La loi prévoit toutefois des franchises allant de 25 à 50 %, en fonction de l'ancienneté du salarié licencié.

2. La loi sur les licenciements limite la marge de manœuvre des tribunaux. Ils peuvent décider l'attribution d'une indemnité de licenciement, mais limitée à une valeur équivalente à 12 à 18 salaires mensuels.

Italie

La difficile négociation salariale dans la métallurgie

Après neuf mois de négociations difficiles, faites de blocages, de ruptures et de reprises de discussions, une proposition gouvernementale a permis aux syndicats des salariés de la métallurgie et aux organisations d'employeurs d'aboutir à un accord, le 4 février dernier. Le résultat de cette négociation est un compromis qui laisse chacune des parties insatisfaite.

L'objet de cette négociation était, en principe, relativement simple. Dans le système de relations professionnelles italien, tel qu'il a été redéfini dans l'accord de politique des revenus de juillet 1993¹, les conventions collectives ont une durée de quatre ans et régissent l'ensemble des conditions d'emploi des salariés (salaires, classification, qualifications, etc.). Les salaires ne pouvant pas augmenter plus vite que le taux d'inflation, une négociation spécifique est prévue tous les deux ans sur les rémunérations des salariés avec un double objectif : combler le décalage entre le niveau d'inflation programmée et les salaires réellement perçus et fixer pour les deux années suivantes, les augmentations salariales correspondant aux nouvelles prévisions de croissance des prix.

Dans ce cadre, les salaires de la branche chimie ont ainsi pu être réactualisés au début de l'année 1996 sans conflit majeur. Il en a été tout autrement dans le cas de la métallurgie. C'est, qu'au-delà des enjeux immédiats de la négociation salariale, le patronat a souhaité transformer cette échéance en épreuve de force, pour tenter de sortir du cadre qu'il estime trop contraignant de la négociation collective en Italie².

L'accord de politique des revenus...

L'accord de politique des revenus, signé en 1993 par les organisations patronales, les confédérations syndicales et l'Etat, était intervenu après la fin de l'échelle mobile des salaires. Il se présentait comme un accord « gagnant - gagnant ». L'Etat se dotait d'un instrument de lutte contre l'inflation. Pour les employeurs, il représentait une incitation à la modération salariale. Et pour les organisations syndicales, il permettait de ne pas « perdre » au bout du compte, en termes de pouvoir d'achat, puisque le retard du pouvoir d'achat sur l'inflation devait être récupéré.

En 1994, au moment de l'accession de S. Berlusconi au gouvernement, les acteurs sociaux, craignant une remise en cause de cet accord, ont signé très rapidement la convention collective de la métallurgie, sans qu'une seule heure de grève n'ait été effectuée. Claudio Sabattini, secrétaire général de la FIOM-CGIL, (Fédération des employés et ouvriers de la métallurgie de la CGIL), avait même écrit, dans une brochure consacrée à la négociation de 1994 :

« Les syndicats confédéraux ont profondément voulu le protocole du 23 juillet parce qu'ils ressentaient la nécessité d'imprimer un tournant décisif dans les relations entre les interlocuteurs sociaux : un tournant qui permette de passer d'une période « barbare », caractérisée par des démonstrations de force réciproques, à une phase « civilisée » où chacune des parties – au moment même où elle affirme son propre point de vue et ses propres intérêts – reconnaît l'existence de

1. Cf. « La fin de l'exception italienne », *Chronique internationale*, 24, septembre 1993.

2. Cf. « Italie : le pacte social toujours en discussion », *Chronique internationale*, 43, novembre 1996.

l'autre et recherche avec elle le meilleur point de médiation possible entre "factions opposées". La philosophie qui soutient le protocole de juillet est donc bien loin de nier l'existence d'un conflit d'intérêts entre les deux parties. Au moment où elle en reconnaît l'existence, elle affirme la nécessité de construire un mécanisme régulateur du conflit lui-même, qui facilite une recherche de solution. »

... et sa remise en cause

La forte opposition des industriels aux revendications des syndicats de la métallurgie n'est pas seulement liée à des questions de « coûts » supportés par les entreprises. C'est plus fondamentalement les règles en vigueur, qu'ils ont eux-mêmes adoptées en 1993, qu'ils remettent en cause.

Pour les organisations patronales, le protocole de 1993 doit être replacé dans son contexte, celui d'une forte inflation et d'une lire très faible. Aujourd'hui, la hausse des prix a rejoint le niveau des grands pays européens (2,4 % en tendance annuelle en février 1997) et la lire a réintégré le S.M.E. L'accord de 1993 aurait donc été « conjoncturel ». C'est ce qu'a répété à de nombreuses reprises Carlo Callieri, le vice-président de la Confindustria (confédération patronale) : « la politique des revenus doit être modifiée. Il faut adapter les règles de négociation des conventions collectives. »

De nombreux responsables patronaux trouvent également que le double niveau de négociation introduit par l'accord de 1993 n'est plus de mise. A la limite, un seul niveau, celui de l'entreprise, serait préférable.

Ce à quoi les syndicalistes répondent, comme Rafaele Morese, secrétaire général adjoint de la CISL « même avec une inflation zéro, le contrat national est nécessaire. » Ou comme Mimmo Carriero¹ : cet accord n'est pas un pacte conjoncturel; sa force « était de fixer des règles du jeu stables et acceptées ». Quant aux coûts engendrés par l'existence de deux niveaux de négociation, il ajoute : « Maintenir un seul niveau national risquerait d'augmenter le caractère discrétionnaire de la gestion managériale des entreprises. [...] Les limiter à l'entreprise est impossible dans un pays où seulement un tiers des entreprises connaît une activité contractuelle décentralisée. »

C'est dans ce contexte, qui dépasse le renouvellement d'une convention collective que les négociations se sont déroulées.

Des négociations difficiles

Les neuf mois de discussions et de conflits ont connu trois étapes principales.

- De mai à juillet 1996, les fédérations syndicales de la métallurgie (FIOM-CGIL, FIM-CISL et UILM) posent leur revendication principale, l'augmentation des salaires de 262 000 liras par mois (environ 870 FF), dont 165 000 au titre de l'inflation programmée et 97 000 à celui du retard pris sur l'inflation depuis la convention de 1994. Très vite, un blocage apparaît, notamment sur la clause de rattrapage. Les négociations sont renvoyées à septembre.
- De septembre à novembre 1996, les syndicats intensifient la pression, en particulier par des grèves importantes : huit heures de grève nationale le 27 septembre, puis quatre heures de grèves décentralisées et blocage des heures supplémentaires, puis à nouveau huit heures de grève nationale le 22 novembre. Pendant toute cette période, le gouvernement multiplie les concertations avec les protagonistes de la négociation mais n'intervient pas officiellement et ne propose pas sa médiation.
- En décembre 1996 et janvier 1997, le blocage des négociations se poursuit. Les syndicats se tournent vers l'Etat comme signataire de l'accord de 1993, et lui demandent de prendre toutes ses responsabilités au moment où cet accord est mis en cause par la partie patronale. Le 21 décembre, Tiziano Treu, ministre du Travail, intervient directement et propose un accord sur la base de 200 000 liras par mois. Ce qui ne satisfait pas les employeurs, pour lesquels le coût est trop élevé, ni les syndicats, qui avaient déjà proposé une revendication inférieure à celle du départ, mais qui se situait encore à 230 000 liras.

C'est alors le gouvernement qui mène de fait les négociations, multipliant les rencontres bilatérales et

1. In *Nuova Rassegna Sindacale*, 4, 4 février 1997.

tentant de convaincre chacune des parties, puis en présentant ses propositions comme non négociables. Finalement, le 4 février, après une dernière séance, un accord est signé.

L'accord de la métallurgie du 4 février 1997

Il comporte six chapitres principaux

- Le terme de l'accord est reculé de six mois, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1998.
- Une augmentation de 200 000 lire par mois est accordée, suivant un échancier (100 000 liras au 1^{er} janvier 1997, 80 000 liras le 1^{er} mars 1998 et 20 000 liras au 1^{er} octobre 1998).
- Une somme de 512 000 liras est versée au titre de la vacance contractuelle à chaque salarié de la métallurgie (312 000 liras le 1^{er} février 1997 et 200 000 liras le 1^{er} juillet 1997).
- Les parties reconforment que la négociation salariale au niveau de l'entreprise ne concerne exclusivement que des augmentations liées à des éléments variables, tels la productivité, la qualité et la rentabilité et à d'autres éléments destinés à améliorer la compétitivité de l'entreprise.
- Le treizième mois sera exclu de la base de calcul de l'indemnité de départ en retraite.
- Création d'un fonds de pension de branche, par une contribution des entreprises égale à 1 % du salaire des travailleurs. Ceux-ci apportent la même contribution à ce fonds. L'adhésion se fera sur la base du volontariat.

Un « compromis » plutôt qu'un « accord »

Ce texte n'a pas été signé dans l'enthousiasme, c'est le moins que l'on puisse dire.

Du côté patronal, on estime que son application sera très onéreuse, notamment pour les petites entreprises. Michele Figurati, directeur général de la Federmeccanica (l'organisation patronale de la métallurgie) estime que « cet accord va coûter très cher [...] L'addition de la négociation nationale et de la négociation d'entreprise risque d'avoir des effets inflationnistes. »

Les organisations syndicales, pour leur part, ont été tiraillées et divisées pendant toute la fin du processus de discussion. Les confédérations avaient comme principale préoccupation l'obtention d'un compromis honorable et ont tout fait pour que le gouvernement intervienne. L'attitude de médiation des confédérations a été perçue, par de nombreux secteurs de la métallurgie, comme une sorte d'abandon des objectifs et des salariés qui ont mené des actions pendant des mois. Ainsi, le secrétaire général de la FIOM du Piémont a publié, au lendemain de la signature, un communiqué intitulé « Chère CGIL, cher gouvernement, cela ne va pas » dans lequel il estime que « seule la fermeté politique des confédérations et du gouvernement aurait pu contrecarrer l'esprit de revanche des industriels ». Une fermeté qui aurait fait défaut.

Les fédérations de la métallurgie ont connu également des dissensions internes. Le conseil national de la FIOM n'a accepté l'accord que par 67 voix sur 128 votants, 37 voix contre et 24 abstentions (avec un quorum de 65 !). Pour Claudio Sabattini, le choix était entre signer ou aller au désastre (« Nous ne pouvions pas faire comme la cavalerie polonaise contre les tanks allemands »). Et il ne parle pas d'adhésion aux propositions du gouvernement, mais seulement d'« acceptation critique ».

Pour de nombreux syndicalistes de la FIOM ou de la FIM, l'« ultimatum » du gouvernement semble donner raison à l'action des employeurs. Le texte souligne l'importance de la négociation d'entreprise. Pour Sabattini, « le risque majeur est que la Confindustria ne se sente légitimée dans ses positions en faveur d'un seul niveau de négociation, en réduisant la convention nationale à une fonction de "cadre", à une série de références générales qui, en tant que telles, ne sont plus impératives contractuellement. En fait, un cadre d'intentions qui, comme on le sait, ne font pas un contrat. »

Et, pour l'ensemble des syndicalistes de la métallurgie, l'essentiel restait à faire : convaincre les salariés, trouver les voies d'un consensus au sein des métallos.

La consultation des salariés

Alors que l'UILM souhaitait un référendum, la FIOM se prononçait pour une vaste « consultation démocratique » des salariés. Pour cette dernière, « le texte est complexe et ne peut se contenter d'un oui ou d'un non. Des assemblées de travailleurs, suivies d'un vote, sont plus adaptées. » Et, pour le secrétaire général-

ral de cette fédération, cette consultation n'était pas de pure forme, puisqu'il s'était engagé à tenir compte de manière explicite des résultats. « Nous attendons les résultats de cette consultation pour disposer de tous les éléments d'appréciation. Si le «non» l'emporte, nous ne signerons pas » déclarait-il dans un entretien publié par *Nuova Rassegna Sindacale*.

La consultation a été donc proposée à des salariés fatigués par des mois d'action et de grèves (plus de 40 heures de grève ont été effectuées depuis septembre) et plutôt dubitatifs quant aux résultats de la négociation.

Début mars une partie importante des grandes entreprises d'Italie s'était prononcée, avec un taux important d'abstentions. Globalement, sur les résultats connus à cette date, la participation des salariés a avoisiné les 50 % – ce qui, comparé aux référendums qui avaient été organisés dans les années antérieures, représente un taux sensiblement plus faible. Le « oui » obtient environ 60 % des suffrages et serait donc majoritaire. Mais, selon la presse, même ceux qui votent

en faveur de l'accord le font « parce qu'on ne pouvait pas faire autrement. »

Ces résultats sont-ils le signe d'un approfondissement de la crise entre les organisations syndicales et leur base ? Vraisemblablement, même si, pour de nombreux responsables, cette consultation sert à faire émerger avec force, au-delà des appréciations négatives sur les résultats de la négociation, la question de la démocratie, des règles de fonctionnement, du sens du mandat.

Du reste, au lendemain de la signature de l'accord, Claudio Sabattini lui-même déclarait : « Souvenons-nous que l'été dernier, la *Federmeccanica* avait refusé de discuter de notre plate-forme revendicative. Si nous avons obtenu 200 000 liras, le mérite en revient entièrement aux travailleurs et pas à notre habileté de négociateurs. »

Alexandre BILOUS

Sources:

Nuova Rassegna Sindacale, Conquista del Lavoro, Corriere della Sera, Il Manifesto, La Repubblica, La Stampa, L'Unita.

Etats-Unis

Une épargne obligatoire pour financer la retraite ?

Au début du mois de janvier, un conseil consultatif a remis au Congrès américain son rapport sur l'avenir du régime de retraite de base. Une majorité de ses membres – 7 sur 13 – préconise la création d'un système de capitalisation individuelle obligatoire. Le plus radical de ces projets consiste en la transformation du régime de base en un filet de sécurité minimal, servant une pension forfaitaire d'un niveau très bas, identique pour tous les affiliés ayant travaillé le même nombre d'années et la création de comptes d'épargne individuels et obligatoires qui, financés par des cotisations sur les salaires prélevées par l'Etat, seraient gérés par des institutions financières privées.

Les six autres membres du conseil recommandent le maintien du système actuel en l'aménageant à la marge pour équilibrer son financement. Toutefois, ils envisagent la possibilité que le régime de base, excédentaire actuellement, place une partie des excédents en actions afin d'accroître ses ressources. Cette

innovation donnerait à l'Etat fédéral un rôle d'investisseur institutionnel sur les marchés des capitaux.

Le régime de base américain

Les assurances sociales américaines comprennent le régime de base de retraite et d'invalidité et *Medicare*, une assurance médicale pour les retraités et les invalides. L'ensemble constitue ce que les Américains appellent la « sécurité sociale » (*Social Security*), encore que dans le langage courant le terme fasse souvent référence au plus ancien de ces dispositifs, le régime de retraite, créé en 1935.

Le régime de base est obligatoire pour les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants. Une grande majorité des salariés des administrations – deux tiers en 1992 – y sont affiliés, mais la couverture n'est pas obligatoire dans le secteur public. Au

ral de cette fédération, cette consultation n'était pas de pure forme, puisqu'il s'était engagé à tenir compte de manière explicite des résultats. « Nous attendons les résultats de cette consultation pour disposer de tous les éléments d'appréciation. Si le «non» l'emporte, nous ne signerons pas » déclarait-il dans un entretien publié par *Nuova Rassegna Sindacale*.

La consultation a été donc proposée à des salariés fatigués par des mois d'action et de grèves (plus de 40 heures de grève ont été effectuées depuis septembre) et plutôt dubitatifs quant aux résultats de la négociation.

Début mars une partie importante des grandes entreprises d'Italie s'était prononcée, avec un taux important d'abstentions. Globalement, sur les résultats connus à cette date, la participation des salariés a avoisiné les 50 % – ce qui, comparé aux référendums qui avaient été organisés dans les années antérieures, représente un taux sensiblement plus faible. Le « oui » obtient environ 60 % des suffrages et serait donc majoritaire. Mais, selon la presse, même ceux qui votent

en faveur de l'accord le font « parce qu'on ne pouvait pas faire autrement. »

Ces résultats sont-ils le signe d'un approfondissement de la crise entre les organisations syndicales et leur base ? Vraisemblablement, même si, pour de nombreux responsables, cette consultation sert à faire émerger avec force, au-delà des appréciations négatives sur les résultats de la négociation, la question de la démocratie, des règles de fonctionnement, du sens du mandat.

Du reste, au lendemain de la signature de l'accord, Claudio Sabattini lui-même déclarait : « Souvenons-nous que l'été dernier, la *Federmeccanica* avait refusé de discuter de notre plate-forme revendicative. Si nous avons obtenu 200 000 liras, le mérite en revient entièrement aux travailleurs et pas à notre habileté de négociateurs. »

Alexandre BILOUS

Sources:

Nuova Rassegna Sindacale, Conquista del Lavoro, Corriere della Sera, Il Manifesto, La Repubblica, La Stampa, L'Unita.

Etats-Unis

Une épargne obligatoire pour financer la retraite ?

Au début du mois de janvier, un conseil consultatif a remis au Congrès américain son rapport sur l'avenir du régime de retraite de base. Une majorité de ses membres – 7 sur 13 – préconise la création d'un système de capitalisation individuelle obligatoire. Le plus radical de ces projets consiste en la transformation du régime de base en un filet de sécurité minimal, servant une pension forfaitaire d'un niveau très bas, identique pour tous les affiliés ayant travaillé le même nombre d'années et la création de comptes d'épargne individuels et obligatoires qui, financés par des cotisations sur les salaires prélevées par l'Etat, seraient gérés par des institutions financières privées.

Les six autres membres du conseil recommandent le maintien du système actuel en l'aménageant à la marge pour équilibrer son financement. Toutefois, ils envisagent la possibilité que le régime de base, excédentaire actuellement, place une partie des excédents en actions afin d'accroître ses ressources. Cette

innovation donnerait à l'Etat fédéral un rôle d'investisseur institutionnel sur les marchés des capitaux.

Le régime de base américain

Les assurances sociales américaines comprennent le régime de base de retraite et d'invalidité et *Medicare*, une assurance médicale pour les retraités et les invalides. L'ensemble constitue ce que les Américains appellent la « sécurité sociale » (*Social Security*), encore que dans le langage courant le terme fasse souvent référence au plus ancien de ces dispositifs, le régime de retraite, créé en 1935.

Le régime de base est obligatoire pour les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants. Une grande majorité des salariés des administrations – deux tiers en 1992 – y sont affiliés, mais la couverture n'est pas obligatoire dans le secteur public. Au

ral de cette fédération, cette consultation n'était pas de pure forme, puisqu'il s'était engagé à tenir compte de manière explicite des résultats. « Nous attendons les résultats de cette consultation pour disposer de tous les éléments d'appréciation. Si le «non» l'emporte, nous ne signerons pas » déclarait-il dans un entretien publié par *Nuova Rassegna Sindacale*.

La consultation a été donc proposée à des salariés fatigués par des mois d'action et de grèves (plus de 40 heures de grève ont été effectuées depuis septembre) et plutôt dubitatifs quant aux résultats de la négociation.

Début mars une partie importante des grandes entreprises d'Italie s'était prononcée, avec un taux important d'abstentions. Globalement, sur les résultats connus à cette date, la participation des salariés a avoisiné les 50 % – ce qui, comparé aux référendums qui avaient été organisés dans les années antérieures, représente un taux sensiblement plus faible. Le « oui » obtient environ 60 % des suffrages et serait donc majoritaire. Mais, selon la presse, même ceux qui votent

en faveur de l'accord le font « parce qu'on ne pouvait pas faire autrement. »

Ces résultats sont-ils le signe d'un approfondissement de la crise entre les organisations syndicales et leur base ? Vraisemblablement, même si, pour de nombreux responsables, cette consultation sert à faire émerger avec force, au-delà des appréciations négatives sur les résultats de la négociation, la question de la démocratie, des règles de fonctionnement, du sens du mandat.

Du reste, au lendemain de la signature de l'accord, Claudio Sabattini lui-même déclarait : « Souvenons-nous que l'été dernier, la *Federmeccanica* avait refusé de discuter de notre plate-forme revendicative. Si nous avons obtenu 200 000 liras, le mérite en revient entièrement aux travailleurs et pas à notre habileté de négociateurs. »

Alexandre BILOUS

Sources:

Nuova Rassegna Sindacale, Conquista del Lavoro, Corriere della Sera, Il Manifesto, La Repubblica, La Stampa, L'Unita.

Etats-Unis

Une épargne obligatoire pour financer la retraite ?

Au début du mois de janvier, un conseil consultatif a remis au Congrès américain son rapport sur l'avenir du régime de retraite de base. Une majorité de ses membres – 7 sur 13 – préconise la création d'un système de capitalisation individuelle obligatoire. Le plus radical de ces projets consiste en la transformation du régime de base en un filet de sécurité minimal, servant une pension forfaitaire d'un niveau très bas, identique pour tous les affiliés ayant travaillé le même nombre d'années et la création de comptes d'épargne individuels et obligatoires qui, financés par des cotisations sur les salaires prélevées par l'Etat, seraient gérés par des institutions financières privées.

Les six autres membres du conseil recommandent le maintien du système actuel en l'aménageant à la marge pour équilibrer son financement. Toutefois, ils envisagent la possibilité que le régime de base, excédentaire actuellement, place une partie des excédents en actions afin d'accroître ses ressources. Cette

innovation donnerait à l'Etat fédéral un rôle d'investisseur institutionnel sur les marchés des capitaux.

Le régime de base américain

Les assurances sociales américaines comprennent le régime de base de retraite et d'invalidité et *Medicare*, une assurance médicale pour les retraités et les invalides. L'ensemble constitue ce que les Américains appellent la « sécurité sociale » (*Social Security*), encore que dans le langage courant le terme fasse souvent référence au plus ancien de ces dispositifs, le régime de retraite, créé en 1935.

Le régime de base est obligatoire pour les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants. Une grande majorité des salariés des administrations – deux tiers en 1992 – y sont affiliés, mais la couverture n'est pas obligatoire dans le secteur public. Au

total, le régime affilié quelque 97 % des travailleurs américains occupés.

Les pensions versées par le régime de base constituent de loin la source de revenus la plus importante de la population âgée. En 1994, 91 % des personnes âgées de 65 ans ou plus ont perçu une pension de ce régime, tandis que 42 % ont perçu des revenus d'un dispositif professionnel de retraite ou d'épargne. La même année, 42 % de l'ensemble des revenus des personnes âgées provenaient du régime de base et seulement 18 % provenaient des dispositifs professionnels¹.

Les prestations du régime de base sont liées au niveau des salaires sans y être strictement proportionnelles car la formule de calcul est pondérée en faveur de bas salaires. Ainsi, le taux de remplacement – la pension rapportée aux salaires – est plus élevé pour les bas salaires.

Prenons l'exemple d'un salarié sans personne à charge qui prend sa retraite à l'âge de 62 ans en 1996 après une carrière pleine (au moins 35 années depuis l'âge de 22 ans). S'il a touché pendant toute sa carrière l'équivalent du salaire moyen des affiliés du régime, soit 1 980 dollars par mois en 1995, sa pension mensuelle sera de 704 dollars, soit l'équivalent de 36 % de son dernier salaire. En revanche, un salarié dans les mêmes circonstances qui aurait toujours gagné l'équivalent du plafond, soit 5 050 dollars par mois en 1995, aura une pension d'un montant mensuel de 974 dollars, soit l'équivalent de seulement 19 % de son dernier salaire.

Comme le montre cet exemple, les pensions sont d'un bas niveau par rapport aux salaires. Toutefois, les salariés qui retardent leur retraite voient leur pension majorée : ils peuvent commencer à toucher une pension dès 62 ans, mais ceux qui attendent l'âge de 65 ans bénéficient d'une majoration de 25 % par rapport à ceux qui liquident leur pension à 62 ans.

L'essentiel du financement provient de cotisations prélevées sur les salaires. Celles-ci ont toujours été réparties de manière égale entre employeurs et salariés qui versent chacun 6,2 % du salaire sous plafond. La cotisation totale de 12,4 % est répartie à raison de 1,88 % pour l'assurance invalidité et 10,52 % pour le reste².

Les décisions concernant le régime de base

Les décisions concernant les assurances sociales sont prises par le Congrès. Le système est géré au quotidien par l'administration de la Sécurité sociale, un organisme de l'Etat fédéral.

Ni les syndicats ni le patronat ne participent formellement aux décisions et ils ne jouent aucun rôle dans la gestion du système. Toutefois, comme pour d'autres décisions législatives, ils participent indirectement aux décisions en faisant connaître leurs positions et en faisant pression sur les élus. De plus, des représentants du patronat et des salariés siègent, en nombre égal, dans des « conseils consultatifs de citoyens » (citizen advisory councils). Ces conseils non permanents constituent une pratique courante dans la vie politique américaine.

Les conseils consultatifs en matière de Sécurité sociale sont formés tous les quatre ans et se réunissent généralement pendant une durée de deux ans. Ils ont pour mission d'étudier différents aspects des assurances sociales et éventuellement de proposer des réformes. Outre les salariés et les employeurs, les travailleurs indépendants sont représentés dans les conseils. Les autres membres sont des représentants de la « société civile », généralement des experts universitaires. Les membres sont nommés par le ministre des Affaires sociales.

Les conseils offrent à l'administration de la Sécurité sociale et aux élus la possibilité de tester les réactions aux modifications du financement ou des prestations des assurances sociales et ils accroissent la confiance des citoyens dans le bien-fondé des décisions prises. Les modifications qu'ils préconisent ne sont pas forcément intégrées dans les décisions du Congrès mais, ayant fait l'objet de débats publics, elles l'influencent. Souvent, leurs délibérations présagent des changements à venir, même si elles ne se traduisent pas immédiatement par le vote d'une loi.

Généralement les conseils formulent des recommandations convergentes, même s'il arrive que des membres publient des réserves quant à l'opinion de la majorité. Par le passé, les conseils ont toujours soutenu les principes fondateurs des assurances sociales, proposant des adaptations du système existant. Le dernier conseil a rompu avec cette tradition.

1. Social Security Administration, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement 1996, p. 17. Sont pris en compte dans ces chiffres les célibataires âgés de 65 ans ou plus, ainsi que les couples mariés dont au moins l'un des deux membres est dans ce groupe d'âge.

2. La cotisation pour l'assurance médicale des personnes âgées n'est pas comprise dans ces chiffres. Elle est de 2,9 % sur la quasi-totalité des salaires, le plafond étant beaucoup plus élevé que pour l'assurance retraite et invalidité.

LES PROPOSITIONS QUI VISENT À CHANGER LA RETRAITE

COMPTES D'ÉPARGNE À GESTION PRIVÉE

Régime de base

Prestations

Le régime de retraite de base est transformé en un système forfaitaire, semblable au régime de base britannique. Tous les travailleurs ayant eu la même durée de carrière touchent une pension identique, non liée au niveau du salaire. Cette pension de base est d'un montant très bas : équivalent à 410 dollars (environ 2 400 F) par mois pour une carrière complète. (En 1995, la pension mensuelle moyenne des retraités était de 720 dollars par mois).

Financement

Le dispositif de base est financé essentiellement par des cotisations patronales. A terme, le taux de cotisation patronale sera de 6,2 %, soit son niveau actuel, et le taux de cotisation salariale sera de 1,2 %.

Pendant une période de « transition » d'une durée de 72 ans, il faudra un financement supplémentaire pour faire face au maintien des droits acquis sous le système actuel. Celui-ci sera composé d'une cotisation supplémentaire, prélevée pendant 72 ans, et d'emprunts auprès de l'Etat fédéral. La cotisation supplémentaire sera de 1,52 % du salaire sous plafond, partagée entre employeurs et salariés.

COMPTES ÉPARGNE-RETRAITE À GESTION PUBLIQUE

Régime de base

Prestations

Les pensions du régime de base sont réduites, sauf pour les affiliés ayant touché de très bas salaires. Le système conserve une légère différenciation de la pension en fonction du niveau du salaire.

Financement

Les cotisations collectées par le régime de base restent à leur niveau actuel, soit 6,2 % versés par les salariés et 6,2 % versés par les employeurs.

Comptes individuels

Financement

Les salariés versent 5 % de leur salaire sous plafond à des comptes d'épargne individuels. Après la période de transition, le taux de cotisation salariale total sera le même qu'aujourd'hui, soit 6,2 % : 1,2 % pour le régime de base et 5 % pour les comptes individuels.

Gestion

Les comptes individuels sont gérés par des institutions financières privées. Ces dernières définissent leurs propres politiques de placements. Les titulaires des comptes choisissent leur institution et peuvent en changer quand bon leur semble.

Forme des prestations

A l'âge de la retraite, les affiliés disposeront librement du capital accumulé sur leurs comptes.

Comptes individuels

Financement

L'Etat prélève 1,6 % de cotisations salariales supplémentaires qui sont versées à des comptes d'épargne-retraite individuels. Ceci fait passer à 7,8 % le taux de cotisation salariale obligatoire totale.

Gestion

Les comptes individuels sont gérés par l'administration de la Sécurité sociale. Les affiliés ont un certain choix quant aux types de placements, à l'image de la pratique actuelle de beaucoup d'entreprises qui gèrent des comptes d'épargne pour leurs salariés.

Forme des prestations

A l'âge de la retraite, le capital accumulé dans le compte sera converti en une rente indexée sur le coût de la vie et garantie par l'Etat. Les couples auront le choix entre une rente simple ou une rente avec réversion pour le conjoint. Dans le second cas, la rente versée avant le décès de l'affilié sera réduite, de manière à ce que la valeur totale de la prestation soit la même dans les deux cas.

Une rupture avec le passé

Le dernier conseil consultatif sur la Sécurité sociale avait pour mission d'étudier le financement à long terme du régime de retraite de base. Nommé en 1994, il s'est réuni plus longtemps que prévu et n'a remis son rapport qu'en janvier 1997.

Il comprenait trois syndicalistes de l'AFL-CIO, trois représentants des employeurs, un représentant des travailleurs indépendants et six experts : trois économistes, deux consultants travaillant pour des firmes privées spécialisées dans la protection sociale d'entreprise et le président du plus important régime de retraite professionnel du pays.

Ses membres se sont scindés en trois camps avec des positions opposées et nettement tranchées. Six membres, dont les trois syndicalistes, ont recommandé le maintien du système actuel, avec quelques modifications à la marge pour équilibrer les comptes à long terme. Les sept autres membres, dont les représentants du patronat et les économistes, ont préconisé des réductions importantes des prestations du régime de base et l'instauration en parallèle de comptes individuels obligatoires, alimentés par des cotisations salariales prélevées par l'Etat fédéral et placés sur les marchés financiers. Les avis sont partagés au sein du groupe qui préconise la création de comptes individuels. Certains prônent l'instauration de comptes d'épargne gérés par des institutions financières privées, les titulaires pouvant disposer librement du capital accumulé à partir de l'âge de la retraite. D'autres recommandent l'instauration de comptes individuels gérés par l'administration fédérale avec une sortie obligatoirement sous forme de rente (voir encadré).

Malgré la nuance apportée dans la seconde proposition de comptes individuels, qui « socialise » partiellement la capitalisation puisque les rentes seraient garanties par l'Etat, il s'agirait dans les deux cas d'une transformation radicale de la protection sociale américaine, en rupture avec des traditions vieilles de plus d'une moitié de siècle.

La logique des comptes individuels

Les comptes individuels n'intégreraient aucune solidarité envers les familles des affiliés, trait marquant du régime de base américain. En effet, dans le système actuel, les affiliés ayant des membres de leur famille à charge bénéficient de majorations des pensions de retraite et d'invalidité. En outre, les familles

perçoivent des pensions à la suite du décès d'un affilié, que ce décès survienne pendant sa carrière ou après sa retraite. Dans la proposition qui préconise des comptes individuels avec une sortie sous forme d'un capital, les enfants ou les conjoints ne toucheraient aucune prestation à la suite du décès d'un retraité : ils ne bénéficieraient du capital que s'il en reste au moment du décès et cela par le biais de l'héritage. Dans la proposition qui recommande une sortie obligatoire sous forme de rente, il serait possible à un couple marié de bénéficier, s'il le souhaitait, d'une rente versée au conjoint après le décès de l'affilié. Cependant, en contrepartie, la rente versée jusqu'au décès de l'affilié serait réduite.

D'autre part, le capital accumulé dans les comptes individuels serait fonction du rendement des placements financiers, ce qui engendrerait des inégalités de revenu d'un autre ordre que les inégalités actuelles entre les pensions de retraite. Les individus qui auraient fait un « mauvais » choix de placements auraient un capital d'une valeur moindre au moment de la retraite. Les cohortes qui partiraient en retraite à une période où les valeurs sur les marchés financiers seraient basses auraient un capital d'une valeur moindre que ceux qui auraient la chance de connaître des périodes plus fastes pour les investissements. Ce système engendrerait des inégalités au sein des générations et entre générations.

Cependant, ces propositions présentent l'avantage d'alimenter les marchés des capitaux. En tant que mécanisme de collecte d'épargne, une épargne obligatoire serait sans doute plus efficace que les dispositifs d'épargne-retraite américains actuels. En effet, les dispositifs sont encouragés par des exemptions fiscales, mais ils ne sont pas obligatoires et la participation dépend des décisions des employeurs et des salariés. Ils ne concernent qu'environ la moitié des salariés du pays et laissent de côté généralement ceux qui ont de bas salaires. L'épargne collectée à travers des comptes individuels obligatoires serait prélevée sur tous les salaires, y compris les plus bas. Ce mécanisme apporterait des ressources nouvelles aux marchés financiers et il pourrait créer un nouveau champ d'activité pour les organismes gestionnaires de fonds.

Les membres du conseil qui préconisent la création de comptes individuels prévoient d'augmenter les prélèvements obligatoires sur les salaires au-delà de leur niveau actuel afin de financer, à la fois, un filet de sécurité minimal et une épargne individuelle (voir encadré). Ceci montre bien que leur souci n'est pas de

Une rupture avec le passé

Le dernier conseil consultatif sur la Sécurité sociale avait pour mission d'étudier le financement à long terme du régime de retraite de base. Nommé en 1994, il s'est réuni plus longtemps que prévu et n'a remis son rapport qu'en janvier 1997.

Il comprenait trois syndicalistes de l'AFL-CIO, trois représentants des employeurs, un représentant des travailleurs indépendants et six experts : trois économistes, deux consultants travaillant pour des firmes privées spécialisées dans la protection sociale d'entreprise et le président du plus important régime de retraite professionnel du pays.

Ses membres se sont scindés en trois camps avec des positions opposées et nettement tranchées. Six membres, dont les trois syndicalistes, ont recommandé le maintien du système actuel, avec quelques modifications à la marge pour équilibrer les comptes à long terme. Les sept autres membres, dont les représentants du patronat et les économistes, ont préconisé des réductions importantes des prestations du régime de base et l'instauration en parallèle de comptes individuels obligatoires, alimentés par des cotisations salariales prélevées par l'Etat fédéral et placés sur les marchés financiers. Les avis sont partagés au sein du groupe qui préconise la création de comptes individuels. Certains prônent l'instauration de comptes d'épargne gérés par des institutions financières privées, les titulaires pouvant disposer librement du capital accumulé à partir de l'âge de la retraite. D'autres recommandent l'instauration de comptes individuels gérés par l'administration fédérale avec une sortie obligatoirement sous forme de rente (voir encadré).

Malgré la nuance apportée dans la seconde proposition de comptes individuels, qui « socialise » partiellement la capitalisation puisque les rentes seraient garanties par l'Etat, il s'agirait dans les deux cas d'une transformation radicale de la protection sociale américaine, en rupture avec des traditions vieilles de plus d'une moitié de siècle.

La logique des comptes individuels

Les comptes individuels n'intégreraient aucune solidarité envers les familles des affiliés, trait marquant du régime de base américain. En effet, dans le système actuel, les affiliés ayant des membres de leur famille à charge bénéficient de majorations des pensions de retraite et d'invalidité. En outre, les familles

perçoivent des pensions à la suite du décès d'un affilié, que ce décès survienne pendant sa carrière ou après sa retraite. Dans la proposition qui préconise des comptes individuels avec une sortie sous forme d'un capital, les enfants ou les conjoints ne toucheraient aucune prestation à la suite du décès d'un retraité : ils ne bénéficieraient du capital que s'il en reste au moment du décès et cela par le biais de l'héritage. Dans la proposition qui recommande une sortie obligatoire sous forme de rente, il serait possible à un couple marié de bénéficier, s'il le souhaitait, d'une rente versée au conjoint après le décès de l'affilié. Cependant, en contrepartie, la rente versée jusqu'au décès de l'affilié serait réduite.

D'autre part, le capital accumulé dans les comptes individuels serait fonction du rendement des placements financiers, ce qui engendrerait des inégalités de revenu d'un autre ordre que les inégalités actuelles entre les pensions de retraite. Les individus qui auraient fait un « mauvais » choix de placements auraient un capital d'une valeur moindre au moment de la retraite. Les cohortes qui partiraient en retraite à une période où les valeurs sur les marchés financiers seraient basses auraient un capital d'une valeur moindre que ceux qui auraient la chance de connaître des périodes plus fastes pour les investissements. Ce système engendrerait des inégalités au sein des générations et entre générations.

Cependant, ces propositions présentent l'avantage d'alimenter les marchés des capitaux. En tant que mécanisme de collecte d'épargne, une épargne obligatoire serait sans doute plus efficace que les dispositifs d'épargne-retraite américains actuels. En effet, les dispositifs sont encouragés par des exemptions fiscales, mais ils ne sont pas obligatoires et la participation dépend des décisions des employeurs et des salariés. Ils ne concernent qu'environ la moitié des salariés du pays et laissent de côté généralement ceux qui ont de bas salaires. L'épargne collectée à travers des comptes individuels obligatoires serait prélevée sur tous les salaires, y compris les plus bas. Ce mécanisme apporterait des ressources nouvelles aux marchés financiers et il pourrait créer un nouveau champ d'activité pour les organismes gestionnaires de fonds.

Les membres du conseil qui préconisent la création de comptes individuels prévoient d'augmenter les prélèvements obligatoires sur les salaires au-delà de leur niveau actuel afin de financer, à la fois, un filet de sécurité minimal et une épargne individuelle (voir encadré). Ceci montre bien que leur souci n'est pas de

résoudre les problèmes du régime de base mais au contraire de le démanteler.

Les « crises » du financement du régime de base

Depuis les origines du système, le Congrès est tenu de prévoir son équilibre financier à très long terme. Les actuaires de l'administration de la Sécurité sociale préparent pour les débats du Congrès des projections de budget à un horizon de 75 ans. Le résultat des projections est souvent exprimé comme la différence entre le taux de cotisation en vigueur et le « taux d'équilibre », c'est-à-dire celui qui équilibrerait le budget pour les 75 ans à venir. Ce mécanisme a été instauré afin d'imposer une certaine discipline aux décideurs politiques : les obliger à prévoir à long terme est censé décourager les augmentations immédiates de prestations, décidées à des fins électorales, sans souci pour le financement futur. Le Congrès est tenu de décider non seulement du taux de cotisation actuel mais aussi de prévoir son évolution à l'avenir.

Financé en répartition, le régime de base américain a pourtant souvent enregistré un excédent, les cotisations dépassant légèrement les prestations. Les excédents sont enregistrés dans une « réserve » constituée de bons du Trésor fédéral. Ils sont ainsi utilisés pour financer les dépenses publiques, mais l'Etat reverse au régime des intérêts sur les excédents, considérés comme un prêt au budget fédéral. Ces intérêts complètent les ressources provenant des cotisations sur les salaires. Ce mécanisme de réserves permet au régime de lisser le taux de cotisation dans le temps sans faire appel à un financement direct de l'Etat. A certains moments le régime accumule des réserves et à d'autres moments il puise dans ces réserves. Le régime de base n'a jamais reçu de subvention de l'Etat et les Américains attachent de l'importance à ce qu'il soit « auto-financé ».

Peu après l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981, le régime de base a connu une grave crise financière. Les réserves étaient épuisées et il était exclu pour des raisons politiques que l'Etat complète ses ressources. Malgré des attaques virulentes de l'aile la plus libérale du Parti Républicain, qui proclamait la « faillite » du système, les propositions de réductions drastiques ou de démantèlement des assurances sociales formulées à ce moment-là n'ont pas trouvé d'écho au sein du Congrès. Celui-ci a résolu la crise en 1983 : il a prévu quelques réduc-

tions de prestations et il a mis en œuvre une réforme importante du financement.

Le Congrès a décidé d'augmenter le taux de cotisation au-delà de ce qui est nécessaire pour financer les dépenses courantes du régime. Le taux est passé progressivement de 10,8 % en 1983 à 12,4 % en 1990 et il est resté à ce niveau depuis. Il était prévu, en 1983, que ce taux financerait le régime à un horizon de 75 ans. Autrement dit, 12,4 % était considéré comme le taux d'équilibre à l'époque. Depuis cette décision, le régime de base dégage des excédents et ses réserves augmentent.

La hausse des cotisations devait permettre au régime de faire face aux nombreux départs en retraite de la génération du « baby boom ». Il était prévu en 1983 que le système continuerait à dégager un excédent jusque vers l'an 2015 ou 2020, moment où les réserves seraient équivalentes à plus de quatre années de dépenses. A partir de ce moment-là, les dépenses dépasseraient les recettes et les réserves commenceraient à décroître. Vers 2058, la dernière année des projections, elles seraient retombées à environ une année de prestations, niveau considéré comme suffisant pour une réserve de précaution.

Depuis 1983, les projections officielles de la situation future du régime se sont dégradées. A la fin de l'année 1996, les réserves étaient équivalentes à 521 milliards de dollars, soit 150 % des dépenses annuelles. Cependant, les projections de l'administration de la Sécurité sociale sur un horizon de 75 ans prévoient leur épuisement vers l'an 2030. D'après ces projections, le taux de cotisation d'équilibre serait de 14,57 % : en d'autres termes, il faudrait relever immédiatement et pendant 75 ans le taux de cotisation de 2,17 % – soit de 12,4 % à 14,57 % – pour équilibrer le budget du régime à cet horizon si le niveau des prestations n'est pas modifié et si les hypothèses utilisées dans les projections s'avèrent justes.

La « crise » actuelle est d'un autre ordre que celle du début des années 80. A ce moment-là, le régime de base risquait de manquer de moyens pour faire face à ses engagements immédiats. Actuellement, il dégage des excédents qui contribuent au financement des dépenses fédérales et le régime est beaucoup plus solide financièrement qu'en 1983. Cependant, les attitudes à l'égard des assurances sociales ont changé et une partie du conseil consultatif propose des réformes qui auraient comme résultat, si elles étaient mises en œuvre, un démantèlement plus ou moins rapide des assurances sociales.

La « crise » actuelle du régime de base est le produit de projections à un horizon où elles n'ont qu'une validité de cas de figure. Elles sont utilisées par certains comme justification d'une rupture avec le système. En revanche, Il existe bel et bien une crise de la conception américaine de ce que doit être le rôle de l'Etat et de la solidarité entre travailleurs.

Placer les réserves du régime de base en actions ?

Le groupe qui préconise le maintien du système actuel propose quelques réductions de prestations. Il propose également une hausse future du taux de cotisation de 1,6 % ... dans un demi siècle.

Ces membres du conseil proposent également une innovation dans le financement du régime : ils suggèrent qu'une partie des réserves que le système est en train de constituer pourrait être placée sur les marchés financiers, notamment à la bourse. Ce point est relativement secondaire parmi leurs recommandations mais il a beaucoup attiré l'attention de la presse. Cette forme de capitalisation au service d'un régime fonctionnant essentiellement en répartition serait complètement collective. Contrairement aux comptes individuels, elle ne porterait pas atteinte aux mécanismes de solidarité à l'œuvre dans le régime.

Une telle réforme générerait des ressources supplémentaires. Les membres du conseil qui y sont favorables signalent que le taux d'intérêt réel sur les bons du Trésor est d'environ 2,3 % tandis que les investissements en actions ces dernières années rapportent 7 % après inflation, soit 4,7 % de plus.

Cette proposition d'intervention directe de l'Etat en tant qu'investisseur sur les marchés financiers est pour le moins surprenante, car on pourrait considérer qu'il s'agit d'une forme de collectivisme : l'Etat central générerait des fonds collectifs pour le compte de l'ensemble des travailleurs du pays. En fait, l'administration américaine n'en est pas à sa première expérience dans ce domaine. D'une part, l'Etat fédéral investit déjà des fonds d'épargne-retraite pour le compte de ses fonctionnaires. D'autre part, les administrations des Etats et des collectivités locales détiennent une part importante – environ 30 % en 1989 – des fonds de pension du pays.

Ces dernières utilisent parfois leurs fonds de pension pour promouvoir le développement local et il leur arrive d'utiliser leur pouvoir d'actionnaire pour inflé-

chir les politiques des entreprises dont elles détiennent les titres. Dans le contexte politique américain, pour que le principe de l'investissement des réserves du régime de base soit accepté, il faudrait trouver des sauvegardes pour éviter que l'Etat central n'utilise de la sorte son pouvoir en tant qu'investisseur institutionnel. Les membres du conseil qui suggèrent l'investissement des réserves en actions proposent que les placements soient strictement limités à un portefeuille dont la composition serait dictée par un indice boursier, de manière à éviter que les gestionnaires publics aient un choix discrétionnaire. Le groupe propose également de prévenir que l'Etat puisse influencer les politiques des entreprises en lui interdisant de voter dans les conseils d'administration en tant qu'actionnaire.

Quel effet auront les propositions du conseil ?

Pour l'instant, les leaders politiques affichent une réaction plutôt tiède aux propositions de comptes individuels obligatoires émanant du conseil consultatif. Il semblerait peu probable que ces propositions influencent les décisions du Congrès dans l'immédiat. En revanche, le placement d'une partie des réserves en actions aurait peut-être quelque chance d'être mis en œuvre prochainement. Il s'agirait certes une innovation importante mais qui n'aurait pas comme conséquence un démantèlement du système actuel.

Les propositions de création de comptes individuels obligatoires sont néanmoins le signe d'une crise des valeurs sociales et politiques qui pourrait finir par porter atteinte aux assurances sociales américaines. Certains économistes ont joué un rôle important dans la conception des projets de comptes individuels. En 1981, sous l'influence d'économistes libéraux de l'Université de Chicago, le Chili a démantelé son système de retraite, le remplaçant par des comptes d'épargne individuels et obligatoires, gérés par des institutions financières privées. Le rapport de la Banque mondiale sur la retraite, rédigé essentiellement par des économistes américains, a été publié en 1994, année où le conseil consultatif a commencé ses réunions¹. Ce rapport érige en modèle pour le reste du monde le système de retraite du Chili. Les membres du conseil consultatif qui proposent la création de comptes individuels obligatoires aux Etats-Unis ont puisé leur inspiration dans les mêmes courants de pen-

sée. Ces idées, avancées d'abord par la Banque mondiale à l'usage de l'Europe de l'Est et des pays en voie de développement, pourraient avoir une large portée aux États-Unis, leur pays d'origine.

Lucy apROBERTS

Sources:

New York Times, Los Angeles Times

Banque mondiale. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New-York : Oxford University Press, 1994. (Résumé en français : *La crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à pro-*

mouvoir la croissance. Washington D.C. : Banque mondiale, 1994).

Committee on Ways and Means. *Overview of Entitlement Programs, 1996 Green Book*. Internet : <http://aspe.os.dhhs.gov/GB/gbpage.htm>

Derthick, Martha. *Policymaking for Social Security*. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1979.

Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security, janvier 1997. Internet : <http://www.sa.gov/policy/adccouncil/toc.htm>

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

Social Security Administration 1996. *Social Security Bulletin*, Annual Statistical Supplement 1996.

5. Les références de ce rapport figurent dans les sources ci-dessus.