

Chronique Internationale de l'IRES

n° 167 ■ septembre 2019

Chine

La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ?

Brésil

- Les contradictions du système de santé (1988-2018)
- Heurs et malheurs du revenu universel de base

Europe

Le Congrès de Vienne de la CES : une confédération plus unie mais avec moins d'adhérents

Irlande

Entrée en vigueur de la loi interdisant les contrats zéro heure : quelle avancée pour les travailleurs précaires ?

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Franck MIKULA, *Président de l'IRES*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY
Solveig GRIMAULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Adelheid HEGE • Michel HUSSON
Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN
Yves LOCHARD • Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND
Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT
Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Michèle TALLARD
Arnaud TRENTA • Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON (CFTC) • Louis DELBOS (CFE-CGC) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (CFDT)
Philippe GUIMARD (CGT-FO) • Benoît KERMOAL (UNSA-Éducation) • Fabrice PRUVOST (CGT)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES (www.ires.fr).
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info.

© IRES, Noisy-le-Grand, 2019 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : octobre 2019 -
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

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'illustration, « 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.

Chronique internationale de l'IRES

n° 167 • septembre 2019

Chine

- La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ?** 3
Clément SÉHIER

Brésil

- Les contradictions du système de santé (1988-2018)** 13
Elizabeth CARDOSO DE OLIVEIRA et Nicolas DA SILVA
- Heurs et malheurs du revenu universel de base** 27
Juliana TEIXEIRA ESTEVES

Europe

- Le Congrès de Vienne de la CES : une confédération plus unie mais avec moins d'adhérents** 37
Udo REHFELDT

Irlande

- Entrée en vigueur de la loi interdisant les contrats zéro heure : quelle avancée pour les travailleurs précaires ?** 50
Noëlie DELAHAIE

- Résumés des articles - English Abstracts** 64

Chine

La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ?

Clément SÉHIER¹

Le lancement en 2013 des « Nouvelles routes de la soie » par Xi Jinping constitue l'un des phénomènes géopolitiques majeurs de la décennie qui s'achève. Ce projet au long cours, dénommé officiellement « *yi dai yi lu*² », est une étape majeure de l'affirmation chinoise dans les relations internationales. Il est prévu que la réalisation de ces « Nouvelles routes de la soie » s'achève en 2049, année hautement symbolique du centenaire de la République populaire de Chine. Le gouvernement chinois entend multiplier la construction d'infrastructures dans l'énergie, les transports et les télécommunications dans plus de 80 pays, en s'appuyant sur le savoir-faire de ses entreprises et sur les réserves de change accumulées grâce à plusieurs années d'excédents de la balance commerciale. Depuis lors, la montée en puissance chinoise est abondamment commentée, suscitant crainte et admiration.

Montée en puissance chinoise en Asie et dans le monde

La Chine apparaît ainsi comme le premier État capable de faire contrepoids aux États-Unis depuis la fin de la guerre froide. Certains interprètent cette situation renouvelée comme une volonté de revanche de la Chine sur les « traités inégaux » imposés par les puissances coloniales au XIX^e siècle, cette perte de souveraineté ayant durablement marqué l'imaginaire politique chinois. Lors de leurs déplacements en Afrique et en Amérique latine, les dirigeants chinois n'hésitent d'ailleurs pas à mobiliser dans leurs discours une rhétorique ravivant la sémantique du mouvement des non-alignés. Ils s'y posent dorénavant comme un partenaire commercial indispensable et entrent en compétition avec les intérêts économiques et politiques établis de longue date dans ces pays par les puissances occidentales.

1. Maître-assistant associé, Institut Mines Télécom Lille-Douai, économiste au laboratoire Clersé (Université de Lille, CNRS, UMR 8019), clement.sehier@imt-lille-douai.fr.

2. Notons que contrairement à l'appellation française, les dénominations chinoise et anglo-saxonne (Belt and Road Initiative, BRI) ne font pas référence à l'expression « route de la soie », utilisée par l'Allemand Ferdinand von Richthofen au XIX^e siècle.

À plus court terme, la priorité consiste à s'imposer comme une puissance régionale incontournable. C'est donc d'abord sur le continent asiatique que se déploient les principaux projets. Symboliquement, les deux discours fondateurs des Nouvelles routes de la soie ont été prononcés en 2013 par Xi Jinping à Astana (Kazakhstan) pour les voies terrestres, puis à Jakarta (Indonésie) pour les routes maritimes. Pour l'instant, plus de 60 % des projets d'investissement sont destinés à l'Asie, qu'il s'agisse d'accroître l'influence chinoise auprès des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale, de renforcer la dépendance économique des pays de l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN, Association des nations du Sud-Est asiatique) bordant la « mer de Chine », sur laquelle Pékin n'hésite plus à affirmer sa souveraineté avec véhémence, ou encore de déployer sa présence au Pakistan, provocation ultime aux yeux du voisin indien³. Ces motivations diverses se rejoignent dans l'ambition de redessiner les équilibres établis depuis les années 1990. La chute du voisin soviétique ne s'est en effet jusqu'à présent pas traduite par l'émergence d'un monde multipolaire, mais plutôt par l'affirmation de l'hégémonie américaine, et plus largement du monde occidental. En plus de renforcer leur contrôle sur les institutions publiques internationales (Organisation mondiale du commerce, Fonds monétaire international et Banque mondiale notamment),

les grandes firmes multinationales et institutions financières de ces pays ont joué au cours des années 1990 un rôle de plus en plus important dans la définition des normes de la mondialisation. La création de l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB, banque asiatique d'investissement dans les infrastructures), dont les opérations ont débuté en 2016, et les négociations pour faire reconnaître la place du yuan dans les transactions financières internationales, témoignent de cette volonté de peser dans l'élaboration des règles internationales. Les ambitions géopolitiques de la Chine peuvent amener les observateurs à sous-estimer une autre forme de rationalité, cette fois-ci plus strictement économique et endogène à la Chine : les investissements – et délocalisations – vers l'étranger sont également une tentative de réponse à la montée des contradictions internes à la forme du capitalisme chinois⁴. Dans cette contribution, nous montrons que la volonté de transformer le mode de croissance chinois, affirmée depuis une décennie, est encore loin d'être atteinte. Dans ce contexte, l'affirmation de la puissance chinoise à l'international peut être interprétée comme une fuite en avant face à la difficile transition vers un mode de développement plus durable. Au-delà des retombées strictement économiques et commerciales, on commence à percevoir les coûts sociaux et environnementaux subis par les populations des voisins asiatiques et d'autres continents.

3. La Chine est un acteur central au Cachemire depuis le conflit qui l'opposa à l'Inde en 1962. Elle a alors pris le contrôle de la région de l'Aksai Chin, revendiquée par l'Inde, et y maintient une présence militaire. Elle accorde surtout un soutien de longue date au Pakistan dans ses revendications territoriales contre l'Inde. Le regain des tensions en août 2019 est venu rappeler l'instabilité chronique de la région depuis plus de 70 ans.

4. Cette contribution approfondit l'hypothèse de l'économiste Robert Boyer (2015) selon laquelle la puissance d'un pays donné peut être comprise comme la capacité à faire reposer sur d'autres les contradictions inhérentes à son mode de développement. Le prolongement du cadre analytique de la théorie de la régulation à la sphère géopolitique l'amène à prévoir que les relations économiques internationales seront de plus en plus influencées par les transformations du régime socioéconomique chinois.

La réorientation de la croissance chinoise : un objectif contrarié

Le temps de la croissance à deux chiffres de l'économie chinoise est désormais révolu, et la tendance ne devrait pas s'inverser dans les années à venir. Lors de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, cette croissance était d'abord tirée par les exportations, avant que les plans d'investissement du gouvernement ne viennent compenser la diminution de la demande mondiale liée à la crise de 2008-2009. Depuis lors, les dirigeants chinois ambitionnent de réorienter le régime de croissance vers la demande domestique (Zhang, 2016). Cet objectif passe notamment par un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux travailleurs, en particulier aux plus précaires d'entre eux, dont la pension à consommer est la plus forte.

En Chine, les salaires minima – souvent la norme en vigueur dans l'industrie et les services à faible valeur ajoutée – sont fixés localement, prenant en compte différents critères tels que le coût de la vie, le salaire médian et les tensions sur le marché du travail. En imposant ses directives, le gouvernement central est néanmoins parvenu à enclencher une hausse régulière des minima salariaux au lendemain de la crise de 2008-2009, avec le double objectif de contenir les tensions sociales et de relancer la demande domestique. À première vue, les résultats peuvent paraître probants : le salaire minimum nominal a depuis quasiment doublé dans les grandes villes telles que Pékin, Shanghai et Canton, où il s'établit dorénavant au-delà de 2 000 RMB (environ 260 euros).

Mais les localités moins attractives n'ont pu suivre ce rythme, et le niveau du salaire minimum reste deux fois moindre dans certaines provinces de l'intérieur du pays (China Labour Bulletin, 2019a). La tendance est par ailleurs à un ralentissement de ces augmentations, les salariés subissant la compétition que se livrent les différentes localités pour attirer les investisseurs. La province du Guangdong, fer de lance du développement industriel depuis les années 1980, et particulièrement exposée à la concurrence des pays d'Asie du Sud-est, a par exemple gelé les hausses salariales entre 2015 et 2018.

Selon les données du Bureau national des statistiques (BNS), les hausses de salaire minimum sont néanmoins globalement impressionnantes : elles ont atteint près de 13 % en moyenne annuelle sur la période 2010-2015, même si ces chiffres ne concernent que les résidents urbains, et ne prennent pas en compte les travailleurs-migrants non enregistrés (voir note 5) qui, pour la plupart, occupent des emplois informels. Deux éléments doivent toutefois nous amener à relativiser ces hausses des salaires minima. D'une part, le coût de la vie a augmenté rapidement sur la période, en particulier le prix des loyers et des biens de première nécessité, un phénomène qui affecte en premier lieu les travailleurs informels et qui vient limiter la hausse des salaires réels. D'autre part, le niveau des prestations sociales reste très faible. Les migrants de l'intérieur, employés en dehors de leur zone d'enregistrement de résidence (*hukou*)⁵, et qui représentent l'essentiel de la main-d'œuvre dans les secteurs de l'industrie manufacturière, de la construction et de la livraison, bénéficient d'un très maigre filet de protection sociale (encadré 1).

5. Le système de *hukou*, dispositif de contrôle des migrations internes hérité de l'époque maoïste, prive les travailleurs migrants de l'essentiel de leurs droits sociaux en ville (accès à la santé, à l'éducation des enfants, etc.).

Encadré 1

Le lent développement de la protection sociale

À l'époque socialiste, la prise en charge du logement, de la santé et de l'éducation était assurée au niveau de l'unité de production – les *danwei* dans les villes, et les communes populaires à la campagne. Mais les privatisations et les restructurations du secteur public des années 1990 ont conduit au démantèlement de ces filets de protection. Alors que la priorité était donnée à la croissance économique et à l'enrichissement personnel par la mise au travail capitaliste, le gouvernement chinois a initié dans les années 2000 le glissement vers des dispositifs d'assurance sociale basés sur les contrats de travail individuels. Cette dynamique s'est renforcée en 2011, avec l'adoption de la « loi sur l'assurance sociale » visant la mise en place d'un système d'assurance sociale universelle, couvrant cinq domaines (retraite, santé, maternité, accidents du travail et chômage). Les provinces et municipalités chinoises se voient déléguer la gestion de ce système, qui repose sur les cotisations des employeurs et des salariés.

L'affichage de la protection sociale au rang des priorités gouvernementales a conduit à un net progrès du nombre de personnes couvertes (China Labour Bulletin, 2019b ; National Bureau of Statistics, 2019). Selon les chiffres officiels, 293 millions de travailleurs cotisaient fin 2017 au régime de retraite pour les urbains, soit 69 % de la population active urbaine enregistrée. En revanche, seule 44 % de la population active totale cotisait alors aux deux régimes confondus (urbain et rural). À la même période, 1,18 milliard d'individus étaient couverts par une assurance médicale, soit 84 % de la population chinoise totale. Mais parmi eux, seuls 223 millions de salariés et 80 millions de retraités prenaient part au dispositif directement lié au contrat de travail, les autres 874 millions étant couverts par une assurance médicale de base. Parmi les populations les plus exposées, seuls 22 % des travailleurs migrants cotisaient en tant que salariés.

En plus des difficultés à intégrer les employés du secteur informel, les progrès de l'assurance sociale sont limités par le morcellement du système. Les localités les mieux loties résistent en effet aux mécanismes de redistribution qu'essaie d'imposer Pékin à l'échelle nationale, afin d'équilibrer les comptes dans les régions vieillissantes et moins attractives. Dans le contexte de ralentissement économique, les arguments des gouvernements locaux, mis en concurrence par les milieux d'affaires, ont déjà conduit à la décision de baisser les contributions des employeurs aux différents fonds, officiellement pour favoriser la mise en œuvre de la loi ¹. Le gouvernement central semble donc mettre l'objectif de renforcement du système de sécurité sociale entre parenthèses, privilégiant – pour l'instant ? – la baisse des taxes et cotisations pour les entreprises ².

1. Depuis janvier 2019, la collecte des cotisations est officiellement transférée à un bureau national, dans l'objectif d'unifier le système, et de renforcer sa mise en œuvre. Les dirigeants locaux, soucieux de leur attractivité aux yeux des employeurs, ont effet tendance à fermer les yeux sur les stratégies d'évitement de ces derniers.

2. W. Xu, « Contribution cut to social security welcomed », *China Daily*, April 2, 2019, <http://www.china-daily.com.cn/a/201904/02/WS5ca2b332a3104842260b3d05.html>.

En outre, l'absence de mécanismes de négociation collective permettant de canaliser les intérêts des travailleurs limite leur capacité d'exiger une répartition plus juste des fruits de la croissance (encadré 2) ⁶.

Encadré 2

L'absence de mécanismes de négociation collective, obstacle à la mise en œuvre des politiques sociales

Les dirigeants de la République populaire de Chine ont, dès les années 1950, privé les travailleurs de leurs droits collectifs fondamentaux (liberté syndicale, droit de grève et négociation collective). Le pays n'a ainsi toujours pas ratifié les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la liberté d'association (n° 87), la négociation collective (n° 98) et le droit de grève (n° 105 et 87). Les tentatives de création d'organisations indépendantes se soldent systématiquement par une répression de la part des autorités, comme l'illustre le cas récent des ouvriers de l'usine JASIC à Shenzhen et des étudiants les ayant soutenus : des dizaines d'individus ont été arrêtés durant l'été 2018, certains d'entre eux étant toujours en détention un an plus tard.

Le système chinois de relations professionnelles est ainsi profondément marqué par la soumission du syndicat officiel (la Fédération nationale des syndicats chinois, le seul autorisé) au parti unique. La constitution d'un mouvement de travailleurs autonome est en effet considérée comme un risque majeur de contestation du pouvoir du Parti communiste chinois (PCC). Des tentatives visant à promouvoir des canaux de négociation collective sont certes initiées aux niveaux local et national, mais elles se heurtent irrémédiablement au déficit de représentation des intérêts des salariés. Le développement d'une relation salariale individuelle ne s'est donc paradoxalement pas accompagné de mécanismes permettant aux travailleurs de se défendre collectivement.

Loin de pacifier les relations de travail, ce vide institutionnel a favorisé le développement des conflits individuels et collectifs. Les grèves limitées à l'enceinte de l'entreprise, et portant sur des revendications strictement économiques, ne font pas l'objet d'une répression systématique. Il n'est d'ailleurs pas rare que les grévistes obtiennent gain de cause, leurs revendications portant généralement sur la mise en œuvre du droit (paiement des cotisations patronales à l'assurance sociale, des arriérés de salaires, etc.). La diffusion et la pérennisation des protestations sont cependant intolérables aux yeux des autorités. La « dépolitisation » des conflits du travail limite grandement les possibilités d'appuyer des demandes consistantes, ainsi que la capacité des travailleurs à faire pression sur le long terme pour la mise en œuvre de leurs droits (Séhier, 2017). Depuis 2014, le durcissement du régime de Xi Jinping a encore renforcé les risques encourus par les organisateurs d'actions collectives et par les activistes soutenant les travailleurs.

6. Pour une analyse approfondie de l'évolution des salaires et des institutions du travail en Chine, voir Périsset, Séhier (2019).

Encadré 3

Délocalisations chinoises et développement du salariat industriel

Dans les années 1990, les stratégies d'externalisation et de baisse des coûts salariaux des multinationales et des donneurs d'ordres ont contribué au développement industriel chinois, combiné à la destruction d'emplois dans les pays occidentaux. Aujourd'hui, ce phénomène tend à se reproduire, cette fois-ci au détriment de l'industrie manufacturière chinoise (Séhier, 2018). Outre la hausse des coûts de production et les protestations des travailleurs migrants, l'adoption de réglementations environnementales plus strictes par les autorités chinoises, les différends commerciaux avec les États-Unis ¹, ainsi que les politiques d'attraction des investissements directs à l'étranger (IDE) des pays concurrents nourrissent la dynamique de délocalisations.

Sans grande surprise, la croissance industrielle de ces pays s'accompagne du développement de relations d'emploi très défavorables aux salariés et de dégâts environnementaux majeurs. Pour l'instant au moins, les dirigeants politiques privilégient en effet l'insertion rapide dans les chaînes de production mondialisées et la recherche d'une baisse des déficits commerciaux à des stratégies de développement économique et social bénéficiant au plus grand nombre, à l'instar de la multiplication des concessions accordées aux capitalistes étrangers – pour la plupart originaires de Chine.

À titre d'exemple, l'insertion du Cambodge dans la mondialisation repose en grande partie sur les secteurs de l'habillement et des chaussures, qui représentent les trois quarts de ses exportations en valeur. Le développement de zones économiques spéciales (ZES), dans lesquelles les investisseurs étrangers bénéficient de conditions fiscales avantageuses et d'exonérations sur les droits de douane, a accéléré la dynamique de délocalisations en provenance de Chine. La réglementation du travail y est encore plus défavorable que dans le reste du pays.

Une enquête réalisée dans la ZES de Sihanoukville (Franceschini, 2017) révèle que les travailleuses ² accomplissent près de 60 heures par semaine, pour un salaire mensuel moyen, heures supplémentaires comprises, de 215 euros en 2016 ³. Les employeurs n'ont par ailleurs recours qu'à des contrats courts (de 3 à 6 mois), ne contribuent pas aux dispositifs de protection sociale, et peuvent organiser sans entrave la stigmatisation d'éventuels *leaders* syndicaux, s'assurant qu'ils ne pourront trouver un emploi en placardant leurs photos à travers la ZES.

En Éthiopie, le financement d'infrastructures de transport et de télécommunications s'accompagne également de la construction d'usines textiles par des industriels chinois – par ailleurs sous-traitants des principaux donneurs d'ordres occidentaux, tels qu'Inditex, H&M et Décathlon. Le récent intérêt pour ce pays en plein essor démographique se traduit très concrètement par une forte croissance de l'emploi industriel (passé de 8 à 12 % de l'emploi total de 2013 à 2018) et par un début d'exode rural, dans une société encore très largement agraire. Mais la stratégie de spécialisation dans un secteur à faible valeur ajoutée et dépendant d'entreprises étrangères ne semble pas viable économiquement, et moins encore



sur le plan social. En l'absence de salaire minimum, le salaire en vigueur s'établit en effet à 23 euros par mois dans l'industrie textile – soit quatre fois moins que le salaire minimum bangladais, et sept fois moins que le salaire minimum cambodgien (Barrett, Baumann-Pauly, 2019) – mais surtout bien en deçà d'un revenu permettant d'atteindre un niveau de vie décent.

1. S. Leng, H. He, « Trade war to hit high-end US fashion brands dependent on specialised Chinese manufacturing », *South China Morning Post*, Mays 15, 2019, <http://bit.ly/2kdTM3Q>.
2. Comme dans la plupart des pays concernés, la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière est essentiellement composée de jeunes femmes s'établissant pour la première fois en dehors des zones rurales.
3. On peut supposer que ce chiffre est aujourd'hui légèrement supérieur : au moment de l'enquête, en 2016, le salaire minimum (sans heures supplémentaires) s'établissait à 123 euros par mois, contre 161 euros en 2019.

Ces obstacles à la mise en œuvre de mécanismes redistributifs au profit des salariés se traduisent au niveau macro-économique par la persistance d'une faible contribution de la consommation des ménages au PIB. Selon les données de la Banque mondiale, elle n'en représentait que 38 % en 2017, contre 54 % en France ou 68 % aux États-Unis. En plus d'une faible demande domestique, l'incapacité à bâtir un régime de croissance durable se traduit également par une hausse des inégalités et une concentration toujours plus forte des richesses entre les mains des catégories les plus aisées (Piketty *et al.*, 2017).

Les investissements à l'étranger comme fuite en avant

Parmi les principaux objectifs économiques des Nouvelles routes de la soie, les projets d'infrastructures apparaissent donc comme un moyen d'offrir aux grandes entreprises chinoises des opportunités d'investissement qui viennent compenser la diminution des investissements gouvernementaux. Ces programmes sont le plus souvent financés

sous la forme de prêts consentis aux gouvernements étrangers, permettant par la même occasion de limiter les risques de bulles financières liées à un excédent de liquidités disponibles en interne. En Afrique, une partie du financement des infrastructures est en outre liée à l'octroi de concessions sur plusieurs années sur des ressources naturelles, permettant ainsi à la Chine de sécuriser et de diversifier ses approvisionnements en matières premières. Les investissements dans les télécommunications et la fibre optique sont également un catalyseur de l'objectif de montée en gamme industrielle, en s'appuyant sur les effets d'apprentissage et les économies d'échelle. Enfin, alors que le marché intérieur est moins dynamique que prévu, les entreprises chinoises voient dans le développement des classes moyennes dans les pays émergents un marché potentiel à conquérir.

L'industrie manufacturière chinoise, moins intensive en capitaux qu'en main-d'œuvre, rencontre également de grandes difficultés. La conjonction de plusieurs facteurs conduit les donneurs d'ordres occidentaux et japonais, dans les secteurs de l'habillement, du jouet, ou encore de l'assemblage électronique, à se

tourner vers des sous-traitants situés dans d'autres pays de la région (encadré 3). L'Asie du Sud-est (Vietnam, Myanmar, etc.) et du Sud (notamment le Bangladesh) en sont les premiers bénéficiaires, même si d'autres pays plus éloignés géographiquement cherchent également à attirer ces délocalisations. Bien souvent, les propriétaires de ces usines restent quant à eux des capitalistes chinois ⁷.

Cette dynamique de délocalisation des activités à faible valeur ajoutée est en accord avec l'objectif de montée en gamme affiché par les autorités chinoises, visant à concentrer les efforts de la politique industrielle sur les secteurs de haute technologie. Elle permet par la même occasion de reporter sur ses voisins certaines des activités les plus polluantes, telles que la teinture des vêtements ou le tannage du cuir. Dans le contexte de « guerre commerciale » engagé entre les États-Unis et la Chine par le Président américain Donald Trump, les fabricants chinois cherchent également à contourner les barrières commerciales en bénéficiant de la multiplication des accords de libre-échange dans la région ⁸, tout en affirmant leur place centrale dans les chaînes globales de valeur.

L'intensification des liens commerciaux avec les régions frontalières permet

également de donner un nouvel élan aux politiques de désenclavement de territoires éloignés des provinces côtières industrialisées. La province occidentale du Xinjiang, dont la population ouïghoure subit depuis plusieurs années le durcissement de la répression des autorités centrales, occupe ainsi une place centrale dans ce projet de par sa situation géostratégique. Frontalière avec huit pays, elle constitue le point de passage obligé des voies ferroviaires et routières vers l'Asie centrale, puis vers l'Europe, et connaît en conséquence un développement massif de ses infrastructures. Ces investissements s'accompagnent d'un discours officiel louant les progrès économiques et sociaux permis par le soutien du gouvernement central, alors que les bénéfices pour la population locale restent pour le moins contestables ⁹.

Aux yeux des autorités chinoises, les Nouvelles routes de la soie représentent ainsi un instrument de cohésion nationale, après trois décennies de croissance économique ayant surtout profité aux provinces côtières. Plus largement, l'affirmation de la puissance chinoise est mobilisée par les dirigeants pour exalter le nationalisme de la population et réaffirmer la légitimité de leur pouvoir.

7. Il peut s'agir d'entreprises localisées en Chine « continentale » ou à Hong Kong. Les capitalistes de Taiwan sont également très présents en Asie du Sud-Est.

8. La participation américaine au partenariat transpacifique, stratégie de l'ex-Président Barack Obama visant à isoler la Chine, a finalement été abandonnée par Donald Trump. Cela n'a pas empêché l'entrée en vigueur du Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP, Accord global et progressif pour un partenariat transpacifique) en décembre 2018, regroupant 11 pays, parmi lesquels le Canada et l'Australie. Après la ratification d'un accord de libre-échange avec Singapour en février 2019, l'Union européenne poursuit quant à elle les négociations bilatérales avec les différents membres de l'ASEAN. L'entrée en vigueur de l'accord entre l'Union européenne (UE) et le Vietnam (EVFTA), à l'origine prévue pour fin 2018, a finalement été reportée après les élections européennes de mai 2019.

9. Un rapport de l'Organisation des Nations unies (ONU) de 2018 a ainsi confirmé l'existence de camps d'internement regroupant jusqu'à 1 million de musulmans au Xinjiang (United Nations Human Rights, 2018). La province du Yunnan (sud-ouest), située à la frontière du Myanmar, du Laos et du Vietnam, et où la situation politique est beaucoup moins tendue, voit également fleurir d'importants projets d'infrastructures.

Conclusion

Depuis le lancement des Nouvelles routes de la soie, le gouvernement chinois met en avant sa volonté de développer des relations harmonieuses avec de nouveaux partenaires. De nombreux analystes y voient au contraire le déploiement d'un multilatéralisme de façade, visant à s'imposer comme une grande puissance aux yeux des pays occidentaux, et à s'assurer un réseau de vassaux au sein des pays en développement. Mais l'examen des difficultés économiques et sociales du capitalisme chinois laisse entrevoir une autre réalité : la politique extérieure en vigueur se situe dans le prolongement de la montée des contradictions du régime de croissance. Plutôt que de proposer un mode de développement soutenable, fondé sur une plus juste redistribution des richesses et un réel respect de l'environnement, c'est au contraire l'exploitation de la main-d'œuvre et des ressources naturelles à l'étranger qui devient l'une des priorités des investisseurs publics et privés chinois.

Dans de nombreux pays, ces investissements semblent susciter du ressentiment contre la présence chinoise, bien loin de l'objectif « gagnant-gagnant » affiché par le gouvernement chinois. Pour l'instant, aux yeux des populations locales, les craintes liées aux perspectives d'endettement à long terme, à l'opacité des contrats passés avec les dirigeants locaux, ou encore à la mainmise de la Chine sur les ressources naturelles prennent le pas sur les potentielles retombées positives de tels investissements. Les protestations ont déjà pris un tour violent en Asie centrale et au Pakistan, où les représentations diplomatiques et les intérêts économiques sont désormais la cible d'attaques répétées.

Il est encore trop tôt pour évaluer la capacité des investissements chinois à engendrer des relations économiques et culturelles bénéfiques pour les territoires concernés. Mais jusqu'à présent, au-delà des discours bienveillants des autorités publiques et des capitalistes chinois, la création d'emplois de qualité et la protection de l'environnement ne figurent pas dans leurs priorités. On peut imaginer que les populations concernées n'attendront pas 2049 pour protester d'être devenues la cible du report des excès du capitalisme chinois.

Sources :

Barrett P.M., Baumann-Pauly D. (2019), *Made in Ethiopia: Challenges in the Garment Industry's New Frontier*, New York University Stern Center for Business and Human Rights, https://issuu.com/nyusterncenterforbusiness-andhumanri/docs/nyu_ethiopia_final_online.

Boyer R. (2015), « Diversité des capitalismes asiatiques, basculement des relations internationales », in Alary P., Lafaye de Micheaux E. (dir.), *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise : Diversité et recomposition des trajectoires nationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p.53-91.

China Labour Bulletin (2019a), *Employment and Wages*, updated in July, <https://clb.org.hk/content/employment-and-wages>.

China Labour Bulletin (2019b), *China's Social Security System*, updated in March, <https://clb.org.hk/content/china%E2%80%99s-social-security-system>.

Franceschini I. (2017), « Outsourcing exploitation: Chinese and Cambodian garment workers compared », *Made in China*, n° 3, p.34-41.

National Bureau of Statistics (2019), « Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2018 National Economic and Social Development », February 28, http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201902/t20190228_1651335.html.

Périsse M., Séhier C. (2019), « Analysing wages and labour institutions in China: An unfinished transition », *The Economic and Labour*

CHINE

Relations Review, vol.30, n°3, p.400-421, <https://doi.org/10.1177/1035304619860315>.

Piketty T., Yang L., Zucman G. (2017), « Capital accumulation, private property and rising inequality in China, 1978-2015 », *NBER Working Paper*, n°23368, June, <https://doi.org/10.3386/w23368>.

Séhier C. (2017), « Le gouvernement chinois peut-il réorienter le régime d'accumulation ? Une analyse au prisme des transformations du rapport salarial », *Revue de la régulation*, n°21, 1^{er} semestre, <https://doi.org/10.4000/regulation.12241>.

Séhier C. (2018), « Industrie mondiale de la chaussure : mettre fin à la course au moins-disant social », *Revue Projet*, n°336, octobre, p.42-46.

United Nations Human Rights (2018), « Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviews the report of China », Office of the high commissioner, August 13, <http://bit.ly/2llKtcq>.

Zhang L. (2016), « Rebalancing in China, progress and prospects », *IMF Working Papers*, WP/16/183, September, <https://doi.org/10.5089/9781475532937.001>.

Brésil

Les contradictions du système de santé (1988-2018)

*Elizabeth CARDOSO DE OLIVEIRA et Nicolas DA SILVA*¹

L'élection inattendue de Jair Bolsonaro a stupéfié de nombreux observateurs désormais inquiets de l'avenir économique, social et politique du Brésil. Parmi les sujets de débat figurent les politiques sociales en règle générale et la politique de santé en particulier. Le Brésil est un pays très inégalitaire, où l'accès à la santé du plus grand nombre dépend du système public de santé, appelé Sistema Único de Saúde (SUS, système unique de santé), créé en 1988 et mis en œuvre en 1990, dans le contexte de transition démocratique après la période de dictature militaire. Or, ces dernières années, les réformes restrictives se sont accumulées, favorisant le transfert du secteur public au privé du financement et de la production de soins. L'évènement le plus marquant est probablement le vote en 2016 de l'amendement constitutionnel 95 gelant les dépenses sociales pendant 20 ans, sans prise en compte de

la croissance économique et de la dynamique démographique du pays.

Afin de contribuer à une lecture cohérente de l'actualité récente au Brésil et de son impact sur le système de santé, nous proposons dans cet article une analyse du SUS, depuis sa naissance à aujourd'hui. La thèse défendue est que les caractéristiques historiques du SUS (hybridation et sous-financement) l'empêchent d'atteindre son ambition d'universalité, une situation que les alternances politiques successives n'ont pas remise en cause. Si des différences dans les orientations de politique économique sont incontestables, on peut cependant mettre en évidence une continuité entre les politiques de santé du Parti des travailleurs (PT) et ses successeurs. Dans tous les cas, les fondements structurels des inégalités au Brésil n'ont pas été ébranlés ; au mieux, des politiques de ciblage ont permis d'atténuer les effets néfastes du développement inégal. Le SUS étant tributaire de

1. Doctorante en politique sociale à l'Université fédérale du Espírito Santo (UFES) et boursière de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ; maître de conférences en économie au Centre d'économie de l'Université Paris Nord (CEPN). Nous tenons à remercier Philippe Batifoulie, Mariana Jansen et Catherine Sauviat qui ont contribué à l'amélioration des versions antérieures de ce texte. Nous restons cependant les seuls responsables des imperfections subsistantes.

ce cadre global, à aucun moment il n'a été question de le rendre réellement universel, le développement de l'accès aux soins étant alors pensé dans le cadre de l'extension de la sphère privée.

**Caractéristiques historiques du SUS :
hybridation et sous-financement
(1988-2002)**

La compréhension des évolutions politiques récentes au Brésil et de leurs conséquences sur la politique de santé nécessite de revenir sur le fonctionnement du SUS depuis sa création à la fin des années 1980. Dans cette section, nous présentons brièvement les conditions historiques contradictoires dans lesquelles a été créé le SUS. Depuis sa naissance, l'institution est marquée par deux caractéristiques persistantes : une hybridation public-privé et un sous-financement chronique.

***Un système de santé universel
en univers néolibéral***

Le système de santé brésilien est marqué par des paradoxes dès sa naissance à la fin des années 1980. Au niveau national, le SUS naît du mouvement de démocratisation et de progrès social consécutif à la fin de la dictature militaire. Mais, au niveau international, la situation du Brésil contraste avec le regain des politiques libérales mises en œuvre tant au sein des pays industrialisés (austérité,

privatisation, nouvelle gestion publique, etc.) que des pays en développement (Consensus de Washington ²).

La Constitution brésilienne du 5 octobre 1988 représente une étape majeure du processus continu de démocratisation mettant fin à la dictature militaire. Outre les droits politiques, elle prévoit la mise en place d'une Sécurité sociale fondée sur trois piliers : la prévoyance (retraite, invalidité, etc.), l'assistance (aide aux plus pauvres, aux familles, etc.) et la santé (le SUS). Le SUS est créé définitivement par la loi organique de santé de 1990 (Lei Orgânica da Saúde). Son objectif est de financer par l'impôt l'accès aux soins (préventifs et curatifs) pour tous ³. Il s'agit d'un système universel au sens où l'accès aux soins devient un droit du citoyen – indépendamment de sa situation économique, sociale ou politique. Si le SUS finance les soins, la production des soins peut être publique (le SUS directement), mais aussi, et de façon complémentaire lorsque le secteur public est insuffisant, privée (le SUS achète les soins à des acteurs privés). Au total, le SUS se caractérise par :

- un financement reposant intégralement sur l'impôt, sans paiements directs par les ménages ni indirects par les assurances privées ;
- une production de soins (hôpitaux, centre de soins primaires, professionnels, laboratoire, etc.) majoritairement

2. Le Consensus de Washington renvoie à la liste de recommandations formulée dans un article de 1989 par un économiste du Peterson Institute for International Economics basé à Washington (J. Williamson) à l'adresse des pays en développement, notamment ceux d'Amérique latine endettés et en crise durant les années 1980. Ces recommandations ont été reprises par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, institutions qui siègent à Washington DC, et qui conditionnent leurs aides financières aux pays demandeurs à la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes structurelles (discipline budgétaire, réforme fiscale, stabilité monétaire, déréglementation, privatisation des entreprises publiques, etc.).

3. Le SUS prend en charge également d'autres activités liées à la santé mais en dehors du soin proprement dit : vigilances sanitaire et épidémiologique, contrôle de l'industrie pharmaceutique, contrôle de la qualité de l'eau, recherche et production de vaccins, etc.

publique et, de façon complémentaire, privée ;

- une couverture des soins très étendue, de façon à ce que le dispositif ne soit pas un filet de sécurité minimal qui implique la nécessité d'une couverture privée pour des biens supérieurs.

Cette architecture s'explique en grande partie par l'histoire du système de santé. Avant la création du SUS, l'accès aux soins était très restreint pour la majorité des Brésiliens en raison de leur incapacité à payer directement les producteurs de soins (insolvabilité) et/ou à obtenir une assurance santé (publique ou privée, individuelle ou collective). Seuls ceux qui disposaient d'un emploi dans le secteur formel⁴ de l'économie bénéficiaient d'une couverture santé professionnelle (publique ou privée). Dans le contexte de la démocratisation, le SUS a permis d'étendre l'accès aux soins à tous les citoyens tout en maintenant un espace privé puissant, témoin de la perpétuation de la division de la société brésilienne entre secteur formel et informel.

La création du SUS souffre néanmoins de son caractère qui pourrait apparaître anachronique dans l'évolution de l'économie mondiale et de la conception des politiques publiques qui en découle. Le Brésil crée de toutes pièces un système de santé universel au moment où se généralisent les politiques publiques hostiles à toutes formes d'intervention collective. Le Consensus de Washington impose

partout des politiques libérales et le Brésil n'échappe pas au chapelet des mesures restrictives préconisées : équilibre budgétaire, réforme de la fiscalité, libéralisation des taux d'intérêt, ouverture au commerce extérieur, privatisations, déréglementation des marchés, etc.

Après les premiers pas des gouvernements Fernando Collor (1990-1992) et Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) applique un vaste programme de libéralisation et de réforme de l'État. Il met au point à la suite de la crise internationale de la fin des années 1990 un cadre macroéconomique destiné à encadrer les politiques publiques, dénommé le trépied : taux de change flottant, solde primaire excédentaire et lutte contre l'inflation. S'ensuivent une flexibilisation du travail, une pression à la baisse des salaires et une domination de la logique financière (paiement des intérêts de la dette et rendement du capital) dans la conduite des politiques économiques et sociales. Dans ce contexte, la Sécurité sociale prévue par la Constitution ne peut pas se déployer pleinement et la santé est, parmi les trois piliers, la « dernière roue du carrosse ». Cette histoire contradictoire explique la situation actuelle de la politique de santé au Brésil.

Une hybridation publique-privée au détriment du secteur public

Le SUS n'est jamais parvenu à ancrer dans la réalité l'aspiration à un système

4. Au Brésil, en héritage de l'esclavage et de l'insertion du pays dans la division internationale du travail, le marché du travail est structurellement segmenté en un secteur formel et informel (Ulysses, 2005). Le secteur formel est constitué de tous les travailleurs du secteur privé qui possèdent une carte de travail et des fonctionnaires. Ces travailleurs cotisent et ont accès à la prévoyance et aux services de soins. Plus difficile à définir, le secteur informel concerne les travailleurs sans carte de travail, essentiellement les travailleurs ruraux et les travailleurs urbains précaires. Le travail informel représentait 60 % de la population active en 1999 contre moins de 50 % aujourd'hui (Ipeadata2018, « Grau de informalidade – definição I », Macroeconômico – Tema: Emprego, 2018, <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>), – soit autant de personnes pour lesquelles le SUS est le seul moyen d'accéder aux soins.

public universel dans la mesure où il coexiste depuis sa création avec un secteur privé très important. La Constitution de 1988 ne fait pas de ce point de vue un choix clair d'universalisation (par exemple par la nationalisation des hôpitaux privés pourtant construits et entretenus *via* l'investissement public) et pérennise le secteur privé préexistant. L'accès au secteur privé est possible soit par des assurances (généralement liées au travail formel, tableau 1), soit par le paiement direct des patients aux producteurs de soins (médecins, hôpitaux, etc.).

Le système de santé n'est pas dual (au sens d'une étanchéité stricte entre privé et public) mais hybride : le recours au privé n'interdit pas le recours au public. D'une part, les 25 % de la population utilisant le système privé utilisent aussi régulièrement le système public. D'autre part, en raison de l'absence d'investissements publics massifs pour créer une offre de soins suffisante, le SUS achète au secteur privé les soins nécessaires pour la patientèle publique. Ainsi et de façon emblématique, le SUS passe des contrats

avec certains groupes hospitaliers privés afin que ces derniers puissent satisfaire la demande de services de soins émanant de la patientèle publique. Il y a de fait deux files d'attente au sein de ces hôpitaux : l'une constituée par les patients privés et l'autre par les patients du SUS. Les services rendus par les hôpitaux privés sont de multiples natures : accès à un lit, à des professionnels, à des services de diagnostic, etc. Dans certains cas, les structures privées assurent jusqu'à 90 % des soins financés par le SUS, ce qui montre que « ces services privés ont perdu leur caractère complémentaire (comme le prévoit la Constitution) pour devenir le système nerveux du système [de santé] » (Santos, 2012).

Le SUS est donc à la fois assureur et producteur de soins, *via* son propre réseau public de soins (cliniques de soins primaires ⁵, hôpitaux d'urgences, hôpitaux universitaires, hôpitaux spécialisés, etc.) et *via* les fonctionnaires qui le font vivre (médecins, infirmiers, travailleurs sociaux, secouristes, ambulanciers, etc.), bien qu'il fasse appel à des offreurs privés

Tableau 1. Couverture privée : assurances – décembre 2018

Type de couverture	Nombre de bénéficiaires	%
Individuelle ou familiale	9 114 120	19
Collective liée à l'emploi	31 666 094	67
Collective non liée à l'emploi	6 483 796	14
Total	47 264 010	100

Source : ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar, *ANS Tabnet – consultas (beneficiários)*, http://www.ans.gov.br/anstabnet/cgi-bin/tabnet?dados/tabnet_br.def, juillet 2019.

5. Elles sont appelées « unidades básicas de saúde – UBS (ou postos de saúde) » (unités basiques de santé) au Brésil. Ce sont les unités/centres de soins pour les services dits « basiques » ou « primaires », qui regroupent sous le même toit des professionnels comme le médecin généraliste, le gynécologue, le pédiatre, le psychologue, le nutritionniste et le dentiste (le dermatologue et le kynésiothérapeute/physiothérapeute aussi, dans quelques unités). En plus, les UBS offrent des vaccins, de salles de curatifs/pansements et quelques examens laboratoires (par exemple, l'hémogramme).

LES CONTRADICTIONS DU SYSTÈME DE SANTÉ (1988-2018)

lorsqu'il n'est pas en mesure de répondre à la demande. Le système dit universaliste repose alors non sur la coexistence mais sur l'imbrication entre privé et public. L'offre de soins est ainsi très partagée entre ces deux sphères (tableau 2).

Le secteur privé est un obstacle historique au développement du SUS. Ce dernier rencontre en effet dès sa création et à l'instar de la plupart des pays dans la même situation une opposition importante des acteurs du système privé de santé préexistant et d'autres secteurs : médecins, industriels (dont l'industrie pharmaceutique), finance et assurance.

Ces acteurs cherchent à conserver leur pouvoir face à la concurrence d'une institution à vocation universelle. Ils ont aujourd'hui encore un poids considérable puisqu'ils s'inscrivent dans l'histoire du système de santé brésilien depuis les années 1930. À cette époque et jusqu'à la création du SUS, seules les cotisations liées au travail formel du monde urbain, supposant l'obtention de la carte de travailleur, donnent l'accès à des services de santé. Pour les autres, en grande majorité travailleurs ruraux, informels ou sans emploi, l'accès aux soins se fait par les institutions philanthropiques, et de façon

Tableau 2. L'offre de soins – décembre 2018

Nombre d'hôpitaux *, **	6 687		
	Public	Privé	
	2 290 (34 %)	4 397 (66 %)	
		Lucratif	Non lucratif
		58 %	42 %
		Dont bail avec le SUS : 56,5 %	
Unités basiques de santé *	46 351		
	Public	Privé	
	44 033 (95 %)	2 318 (5 %)	
Cabinets médicaux *	163 118		
	Public	Privé	
	8 156 (5 %)	154 962 (95 %)	
Nombre de lits d'hôpitaux *, **	432 788		
	Public	Privé	
	168 779	264 009	
		Dont bail avec le SUS : 73,5 %	
Taux de lits d'hôpital (pour 1 000 hab.) *, **	3,0 (1999)	2,3 (2010)	2,0 (2018)

Sources :

* MS - Ministério da Saúde, *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Brasil* – CNES (Cadastro National d'Établissements de Santé au Brésil), DATASUS, <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?cnes/cnv/estabbr.def>, juillet 2019.

** FBH/CNS (Federação Brasileira de Hospitais/Confederação Nacional de Saúde) (2018).

BRÉSIL

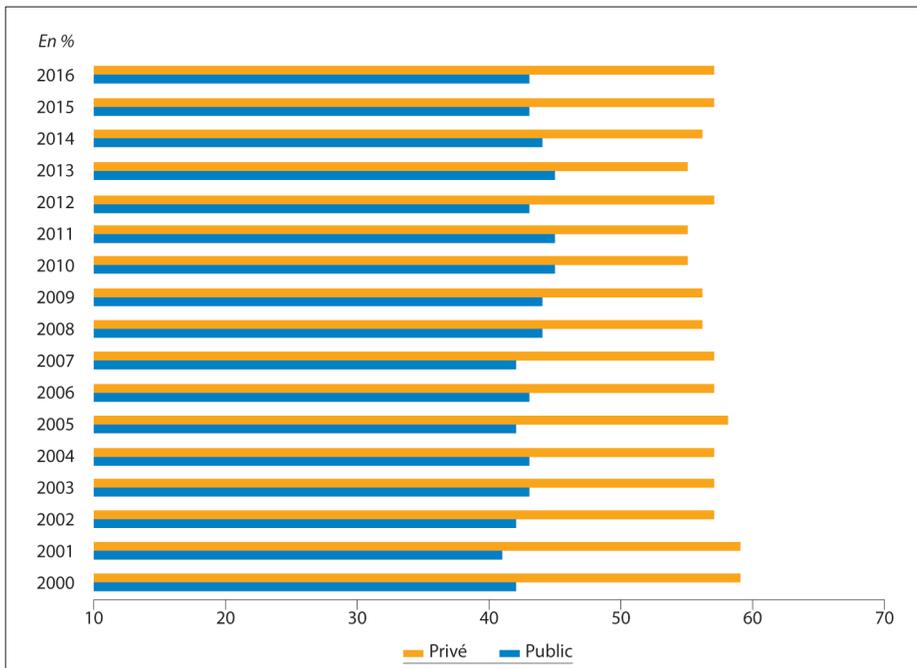
plus résiduelle par l'assistance publique (Escorel, 2012).

Comme les gouvernements précédents, ceux issus de la dictature militaire ont encouragé par la suite le développement du secteur privé au détriment de l'investissement public. Entre les années 1950 et les années 1990, le secteur privé voit sa place se consolider avec, par exemple, l'augmentation relative de sa part de lits d'hôpitaux (de 53,9 % à plus de 76 % sur la période) (Menicucci, 2007). Le sous-investissement public dans les infrastructures induit un recours grandissant au secteur privé directement et indirectement (lorsque le public adresse ses patients au privé). Le public

constitue un marché captif et solvable pour l'activité privée.

Lors de la création du SUS face à l'opposition du secteur privé et à l'importance des investissements nécessaires pour assoir un régime réellement universel, le système de santé prend un caractère hybride de façon durable. Lors de la dernière décennie, 72 % des hospitalisations et 70 % des consultations ambulatoires complexes sont réalisées dans le secteur privé (avec un financement privé et/ou public) (IBGE, 2010 ; Santos, Servo, 2016). De nombreux chercheurs mettent alors en évidence la dimension parasitaire du système privé sur les possibilités de financement et d'extension du public (graphique 1).

Graphique 1. Répartition du financement privé/public de la santé entre 2000 et 2016



Source : WHO – World Health Organization, Global Health Expenditure Database, <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/fr>, juillet 2019.

Un sous-financement chronique

Parallèlement à l'hybridation du système de santé, l'insuffisance chronique des financements est la deuxième caractéristique clé du SUS. Dès 1988, il existe une forte contradiction entre l'ambition et les moyens mis en œuvre. Si le SUS prévoit le financement public, universel et solidaire des besoins de santé, le niveau de dépenses est très faible. Parmi les pays à système universel (Canada, Angleterre, Espagne, Danemark, Suède), le Brésil est le seul pays pour lequel le niveau des dépenses privées est supérieur à celui des dépenses publiques. Dans ces pays, la part des dépenses publiques de santé est systématiquement supérieure à 70 % et va souvent au-delà de 80 %. Même aux États-Unis, système le plus privatisé et le plus coûteux des pays développés, les dépenses privées de santé représentent 49 % du total, contre 57 % au Brésil.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, cette situation s'explique par l'opposition des acteurs traditionnels du secteur privé au SUS. Mais le SUS souffre de surcroît d'une position dominée au sein du système brésilien de Sécurité sociale face à la prévoyance. Le budget de la Sécurité sociale est unifié et abondé par les trois échelons du pouvoir : le gouvernement fédéral, les États, et les municipalités. La Constitution ne prévoit pas de règle d'affectation des ressources entre ces trois piliers. Or, depuis le début, pour des raisons tant politiques qu'économiques, l'attribution du budget de la Sécurité sociale s'est faite de façon prioritaire en direction de la prévoyance. L'une des principales raisons de ce choix tient au fait que l'assurance santé a longtemps été un sous-dispositif des institutions de prévoyance pour la retraite. Dès lors, le niveau des

pensions est considéré comme une question prioritaire. D'ailleurs, les syndicats soutiennent massivement la Sécurité sociale pour protéger le niveau de leurs pensions, tandis qu'ils sont moins attachés au SUS, puisqu'ils bénéficient des assurances privées de santé *via* leur emploi formel.

Cette situation s'est aggravée au fil du temps, notamment avec la loi de 1993 affectant les cotisations sociales prélevées sur les salaires à la branche prévoyance de la Sécurité sociale (alors que cette ressource n'était pas préalablement affectée). Cette mesure a entraîné à l'époque une perte de 30 % de financement pour le SUS (Ocké-Reis, 2012). L'instabilité institutionnelle des financements a contraint le SUS à devoir emprunter pour payer ses dépenses courantes.

L'amendement constitutionnel 29, voté en 2000, a tenté de stabiliser les ressources du SUS en imposant des financements minima pour les trois échelons du pouvoir (Marques *et al.*, 2017). Les États et les municipalités se sont vus contraints d'accorder au minimum respectivement 12 % et 15 % de leur budget au financement du SUS. Le gouvernement fédéral a été moins contraint, ne devant assurer au minimum que le renouvellement du budget des années précédentes, corrigé de la variation nominale du PIB. Cela a eu pour conséquence un recul massif de la participation du gouvernement fédéral au financement du SUS. Alors qu'en 1990, celui-ci représente 74,4 % du budget du SUS, il n'y contribue plus qu'à hauteur de 43,2 % en 2015. Les États et les municipalités voient au contraire leur contribution augmenter, et passer respectivement de 13,5 % à 25,9 % et de 12,1 % à 30,9 % (Mendes, Funcia, 2016).

**Transfert public-privé :
des alternances sans politique
alternative (2003-2019)**

Les conditions historiques contradictoires de naissance du SUS n'ont pas permis à l'institution d'atteindre ses objectifs ambitieux. Contrairement aux attentes, l'avènement au pouvoir du PT en 2003 n'a pas constitué une rupture. En ce sens, il est possible de montrer une continuité forte entre les gouvernements PT et les précédents. Par la suite, Michel Temer et Jair Bolsonaro ne font que radicaliser les options prises auparavant en matière de politique de santé, ce qui empêche la mise en place d'un SUS véritablement universel ⁶. La ligne directrice de ces alternances sans politique alternative est l'organisation du transfert public-privé du financement des soins.

**Les gouvernements du Parti
des travailleurs ne reviennent pas
sur les choix initiaux...**

Au Brésil comme dans d'autres pays d'Amérique latine, les politiques néolibérales menées pendant les années 1990 ont conduit à l'augmentation des inégalités et du chômage, ce qui a provoqué en retour l'avènement de partis politiques dits progressistes comme le PT, arrivé au pouvoir en 2003 avec l'élection de Lula. Fort d'une base populaire et syndicale solide, le PT n'a cependant pas rompu avec le cadre néolibéral et les classes dominantes en promouvant une

« démocratie de la cooptation », une stratégie des classes dominantes définie dans les années 1970 par le sociologue et militant du PT Florestan Fernandes (1975). Celle-ci consiste à démocratiser le pays en mettant fin au régime militaire tout en conservant le pouvoir politique et économique, ce qui exige des concessions envers certaines franges des classes moyennes et populaires afin de les coopter ⁷. Cette stratégie s'est traduite par le maintien du « trépied » (voir *supra*), modéré par la mise en œuvre de politiques sociales de ciblage envers la population la plus pauvre (principalement avec le programme Bolsa Família ⁸). Si le combat contre la faim et l'extrême pauvreté ne doit pas être négligé, celui-ci s'est opéré *via* des politiques ciblées et résiduelles qui ont gravé dans le marbre la segmentation de la population sans remettre en cause les déterminants structurels des inégalités.

Dans ce contexte, le SUS n'a pas été une priorité de politique publique en dépit de son inscription comme droit universel dans la Constitution de 1988. Sous les gouvernements PT, entre 2002 et 2012, les dépenses publiques de santé ont augmenté modestement pour passer de 3,2 % à 3,9 % du PIB (son niveau actuel). À l'inverse, le secteur privé a connu une importante expansion, avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires, passé de 16,7 à 49,7 millions de 2000 à fin 2015 – ainsi qu'une forte concentration des opérateurs

6. L'amendement constitutionnel 95 instaurant le gel des dépenses sociales pendant 20 ans voté sous la présidence Temer n'est pas remis en cause par Jair Bolsonaro et tous les gouvernements qui se succèdent dans les années 2000, y compris le PT, restent fidèles aux règles macroéconomiques instaurées à la fin des années 1990 sous la dénomination du « trépied » ; voir *supra*.

7. Efficace pendant la période du « miracle économique », cette stratégie atteint ses limites depuis la crise de 2011.

8. Il s'agit d'un programme créé en 2003 de transfert monétaire conditionnel et ciblé vers la population en dessous du seuil de pauvreté et en situation d'extrême pauvreté. Il concernait en 2014 14 millions de familles (52 millions d'habitants, soit 30 % de la population) pour un budget de 0,5 % du PIB (Marques, 2015).

d'assurances maladie, dont le nombre s'est réduit de plus de moitié sur la même période (de 1969 à 1974). Autrement dit, le pouvoir économique et politique de ces acteurs s'est considérablement accru.

Le PT n'a pas démantelé les mécanismes de transfert public-privé créés par les gouvernements précédents. D'une part, les déductions fiscales⁹ sur l'impôt des particuliers et des entreprises qui achètent des services de santé au privé ont été maintenues. Par ce mécanisme, l'État solvabilise et stimule la demande pour les services privés de santé (Marques, Piola, 2014). Entre 2003 et 2011, ces déductions ont augmenté de 64 %, représentant 67,4 % des déductions totales accordées par le gouvernement à l'économie (Ocké-Reis, 2012). D'autre part, le mécanisme de dissociation des recettes fiscales du gouvernement fédéral, appelé « Desvinculação de Receitas da União » (DRU ; Déliement des recettes de l'union)¹⁰, n'a pas été remis en cause. Créé en 1994 lors de la première année de présidence de Fernando Henrique Cardoso, ce dispositif prélève une part du budget de la Sécurité sociale et le réaffecte de façon à générer un excédent primaire permettant de payer les intérêts de la dette publique. C'est un outil de transfert direct des ressources de la Sécurité sociale, dont le SUS, vers les agents privés détenteurs des titres de cette dette sur les marchés financiers. Depuis sa création jusqu'en 2016, la part prélevée correspond à 20 % du budget de la Sécurité sociale. En 2016, le gouvernement Temer a approuvé une augmentation du DRU à hauteur de 30 % (Barbosa,

2018). Autrement dit, le tiers des ressources qui devraient financer la Sécurité sociale est utilisé à d'autres fins dont, principalement, le paiement des intérêts de la dette.

Ainsi, non seulement les politiques restrictives héritées des périodes précédentes n'ont pas été modifiées par les deux gouvernements PT, mais celui de Dilma Rousseff a de surcroît contribué à l'accélération du transfert public-privé via deux grandes réformes adoptées en 2011 et en 2015. En décembre 2011 est créée l'Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH, entreprise brésilienne de services hospitaliers), une entreprise de droit privé appartenant à l'État central dont l'objectif est de gérer les hôpitaux universitaires du pays. Sa création entraîne une marchandisation de la production de soins et de la formation médicale puisque les agents dans ces hôpitaux sont soumis à un impératif de rentabilité et de réduction des coûts (Andreazzi, 2013) et apparaît alors comme un pas sur le chemin de la privatisation complète des hôpitaux universitaires. De façon à générer des profits, l'EBSERH privilégie les services les plus lucratifs (diagnostic et traitement), en favorisant l'achat des biens d'équipement à l'international et en recourant aux contrats précaires. Par ailleurs, en janvier 2015, le secteur de la santé est ouvert aux capitaux internationaux alors que l'investissement étranger y était jusque-là interdit par la Constitution de 1988 et par la loi organique de santé, sauf exceptions¹¹. Dans ce nouveau contexte, l'association

9. Adoptées depuis la promulgation de la Constitution fédérale de 1988, elles découlent de l'article 165 et sont définies chaque année par la loi de budget.

10. Dénommée à sa création Fundo Social de Emergência (Fond social d'urgence).

11. Ce point est très important historiquement dans la mesure où le mouvement de réforme sanitaire précédant la création du SUS (1970-1988) avait pour objectif de mettre au point un système de santé national souverain et indépendant de la spéculation sur les marchés. Un exemple parmi d'autres de cette ouverture aux investisseurs étrangers est la présence croissante du premier

brésilienne des économistes de la santé souligne qu'il devient « impossible de concevoir un système national de santé et donc un droit à la santé ¹² ».

Au-delà de ces mesures, les gouvernements PT ont peu investi le champ de la santé autrement que par des politiques résiduelles. Par exemple, le programme Mais Médicos (Plus de médecins) lancé en 2013 a facilité l'accès aux soins dans les zones isolées et pauvres du Brésil (terres intérieures et périphérie des grandes villes) par des mécanismes d'incitation. Face au peu de succès du programme auprès des médecins nationaux, il a été étendu aux médecins étrangers, les médecins cubains étant particulièrement représentés. Ce type de programme est typique des politiques de ciblage favorisées par le PT dans la mesure où il ne cherche pas à remettre en cause les structures économiques mais à en atténuer les conséquences les plus problématiques.

... de même que les gouvernements Temer et Bolsonaro

À partir de 2011, l'économie brésilienne est atteinte par la crise mondiale ouverte en 2007-2008. Dans ce contexte

dégradé, le fragile équilibre issu de la « démocratie de la cooptation » est rompu, ce qui donne naissance à des mouvements sociaux massifs et à une réorganisation des classes dominantes. Le PT est attaqué sur sa gauche ¹³ parce qu'il n'a pas remis en cause les structures profondément inégalitaires de l'économie brésilienne et sur sa droite car les élites veulent démanteler les politiques de ciblage et, plus largement, les politiques sociales à l'origine de la crise selon elles (León, Malta, 2017). À la suite d'un processus complexe, que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier de « coup d'État » (Souza, 2016), l'*impeachment* de Dilma Rousseff marque la fin du pouvoir PT. Le vice-président Michel Temer assure la transition avec pour mission première l'accélération des mesures néolibérales.

Ce moment est marqué par la remise en cause des principes de la démocratie formelle, tant en ce qui concerne la procédure d'*impeachment* elle-même que les moyens utilisés par la suite pour réformer les politiques sociales (Souza, 2016). Ainsi, en à peine un an, la présidence de Michel Temer se traduit par un nombre significatif de réformes régressives

groupe d'assurance privée aux États-Unis, United Health, qui a acheté en 2012 pour près de 5 milliards de dollars le plus grand groupe brésilien, Amil. À cette époque-là, l'acquisition d'hôpitaux était interdite, mais pas celle de compagnies d'assurance. Cependant, Amil possédait 22 hôpitaux, placés de fait sous le contrôle d'United Health. En 2017, c'est-à-dire deux ans après l'ouverture du secteur de la santé aux capitaux internationaux, ce groupe possédait déjà 41 hôpitaux. Il a aujourd'hui l'intention d'en acheter d'autres, y compris des hôpitaux philanthropiques (RBA, 2017) qui ont la particularité de bénéficier d'exonérations fiscales. Voir C. Oliveira, « Até hospitais filantrópicos estão na mira do capital estrangeiro », *Rede Brasil Atual*, 9 de agosto de 2017, <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2017/08/ate-hospitais-filantronicos-estao-na-mira-do-capital-estrangeiro-que-avanca-no-pais/>.

12. ABRES - Associação brasileira de economia da saúde, « Por que somos contrários ao capital estrangeiro na atenção à saúde: Veta Presidenta Dilma! », 9 de janeiro de 2015, <http://bit.ly/2IECDAq>.
13. C'est le cas, par exemple, du Parti Socialisme et Liberté (PSOL) né, en 2004, d'une rupture à l'intérieur du PT, pendant le premier mandat du Lula. En 2015, durant le second mandat de Dilma Rousseff, le PSOL se présente comme un opposant farouche au PT, en affirmant qu'il « est complètement impossible de conclure n'importe quelle coalition électorale avec le PT [puisqu'] il s'est converti en une simple machine appliquant des politiques d'austérité » : « O PSOL se afirma como oposição radical ao PT », *Nota da CST*, 22 de maio de 2015, <http://www.cstpsol.com/viewnoticia.asp?ID=748>.

comme celles du droit du travail (Carelli, 2019), du recours à la sous-traitance et celle avortée du système de prévoyance. Néanmoins, le cadre économique global ne change pas puisqu'il est toujours question de défendre le « trépied » (taux de change flottant, solde primaire excédentaire et lutte contre l'inflation) afin d'assurer le paiement des intérêts de la dette. L'évolution par rapport aux gouvernements PT porte sur le rythme des réformes qui s'affirme plus soutenu, sur la réduction des politiques de ciblage et sur les moyens mis en œuvre pour réformer (non-respect de règles démocratiques formelles). Plus qu'une réorientation des politiques de santé, on assiste à partir du gouvernement Temer à une radicalisation des options antérieures : maîtrise des dépenses publiques de santé, conciliation avec les producteurs de soins privés, généralisation du nouveau management public, incitation au développement des assureurs privés, etc. De ce point de vue, en dépit de différences réelles, on peut parler d'alternance sans alternative. L'orientation commune des différents gouvernements se donne aussi à voir à travers la complémentarité de leurs politiques. Ainsi, la loi de 2017 favorisant la sous-traitance votée sous Michel Temer facilite la réduction des coûts salariaux dans les hôpitaux gérés par l'EBSERH, créée dans ce but sous Dilma Rousseff.

Deux grandes questions marquent le secteur de la santé sous la présidence de Michel Temer. La première concerne la remise au goût du jour des « assurances populaires », contrats d'assurance maladie privée pour les personnes à faibles revenus créés en 2010 (sans lien avec l'emploi). Ce dispositif n'a pas connu de succès à sa création car il s'inscrit dans une période d'augmentation du taux d'emploi formel, qui ouvre l'accès à des

assurances professionnelles. Cependant, depuis 2015, l'augmentation du chômage a réduit l'accès au système privé de santé avec, par exemple, une baisse de 2 millions de bénéficiaires en 2017 (Guimarães, 2017). Plutôt que d'augmenter le budget du SUS pour faire face à l'afflux de nouveaux patients, le gouvernement projette de mettre en place une politique d'incitation à l'achat de ces « assurances populaires ». L'objectif du ministre de la Santé Ricardo Barros – déclarant être ministre de la Santé et non ministre du SUS – est alors de doubler le nombre de bénéficiaires d'une assurance santé privée en le faisant passer de 25 à 50 % de la population. La limite évidente de cette politique est le fait qu'en raison de son prix d'achat faible, le panier de soins couvert par les « assurances populaires » est si restreint qu'il n'empêche pas le recours massif au SUS (IDEC, 2017). Le gouvernement Temer n'est pas en capacité de mettre en œuvre cette réforme mais il semble que le ministre de la Santé actuel du gouvernement Bolsonaro, Luiz Mandetta, veuille achever le travail.

Le deuxième évènement majeur est le vote en 2016 de l'amendement constitutionnel 95 sur le nouveau régime fiscal, qui inscrit dans la Constitution la politique d'austérité. Si, comme nous l'avons vu, l'austérité n'est pas une nouveauté, la constitutionnalisation des choix de politique économique radicalise l'orientation néolibérale. L'amendement prévoit le gel des dépenses publiques pendant 20 ans corrigé de l'inflation – donc indépendamment des évolutions du PIB et de la démographie. Dans l'avenir, plus la croissance économique sera forte, plus la part des dépenses sociales sera faible (Vieira, Benevides, 2016). Cette réforme impose sans l'organiser le décrochage du système public de santé par rapport au privé. Étant

donné par ailleurs l'accroissement et le vieillissement de la population, la part des dépenses de santé par tête va décroître de façon significative. D'ailleurs, le vieillissement de la population va rendre le poids des pensions de plus en plus important dans le budget de la Sécurité sociale, au détriment du SUS. Pour l'année 2017, première année de mise en œuvre de l'amendement, le montant de la recette courante nette (recette fédérale moins transferts constitutionnels de l'État fédéral vers les États et les municipalités) affectée à la santé passe de 15,8 % à 13,9 %, son niveau le plus bas depuis cinq ans (Funcia, 2019).

À la suite de la présidence de Michel Temer, le Brésil est dans une situation sociale et économique explosive caractérisée politiquement par un déclin démocratique et un déficit de légitimité des partis traditionnels. À gauche, si le PT ressemble à un repoussoir, Lula semble encore incarner la figure du *leader* charismatique jusqu'à son emprisonnement. À droite, les classes dominantes ne réussissent pas à promouvoir les élites politiques traditionnelles – marquées par des années d'échecs et de corruption. Dans ce contexte, c'est Jair Bolsonaro, candidat d'extrême droite quasi-inconnu venant d'un parti politique confidentiel¹⁴, qui est élu Président par plus de 55 % des votants¹⁵.

Si ses propos réactionnaires sur le plan sociétal ont retenu principalement l'attention, il faut noter que sur le plan économique et social, Jair Bolsonaro s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur. L'un des principaux arguments

concernant les politiques sociales, martelé dès sa candidature, consiste à dire qu'il « est possible de faire beaucoup plus avec les ressources actuelles ». Autrement dit, il n'a aucune intention d'augmenter les ressources publiques au niveau fédéral et donc de revenir sur les réformes antérieures. Structurellement il ne souhaite pas remettre en cause l'amendement constitutionnel 95 et, ponctuellement, il revient sur les politiques de ciblage héritées de la période PT. L'un des effets directs sur le système de santé des élections de 2018 est la fin de la participation des médecins cubains au programme *Mais Médicos*. Le gouvernement cubain prend cette décision à la suite des déclarations du nouveau Président brésilien visant à modifier les conditions d'accès et de permanence des médecins cubains dans le programme (soumission à un examen de validation de leurs diplômes et perception de l'intégralité de leurs salaires alors qu'une partie était récupérée par le gouvernement cubain, pour soutenir les budgets de formation médicale notamment¹⁶). Plus de 8000 professionnels cubains quittent ainsi le territoire, transformant quelque 3000 municipalités en déserts médicaux.

Conclusion

Les difficultés historiques que traverse le SUS depuis sa création se sont institutionnalisées et renforcées au fil des ans : hybridation public-privé et sous-financement caractérisent le système de santé brésilien. Aucun des gouvernements installés depuis le processus de

14. Avant l'élection de Jair Bolsonaro, son parti, le Parti social libéral (PSL), disposait de seulement 8 sièges de députés.

15. Pour une analyse plus fine de l'élection, voir Marques (2019).

16. « Cuba decide deixar programa *Mais Médicos* no Brasil e cita declarações "ameaçadoras" de Bolsonaro », G1, 14 de novembro de 2018, <https://glo.bo/2lVldzI>.

démocratisation n'a essayé de rendre le système de santé public brésilien réellement universel – y compris le PT qui s'est contenté de politiques de ciblage. Au cœur de cette difficulté se trouve un secteur privé très puissant qui parasite le système public en accaparant les financements. Pourtant, le SUS permet à 75 % de la population d'accéder aux soins gratuitement. Telle est l'ambivalence de l'institution : d'un côté, elle permet au plus grand nombre d'accéder aux soins gratuitement et donc de pacifier la société et de l'autre, elle solvabilise le système de santé privé. L'accélération de la crise économique et politique rompt progressivement cet équilibre. Avec le désengagement du SUS au profit d'un secteur privé par définition incapable de soigner les personnes non solvables, il faut probablement s'attendre à moyen terme à des conséquences néfastes en termes sanitaires et sociaux.

Sources :

Andreazzi M.F.S. (2013), « Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Inconsistências à luz da reforma do Estado », *Revista Brasileira de Educação Médica*, vol. 37, n° 2, p. 275-284, <http://bit.ly/2k1DfQp>.

Barbosa R.S. (2018), *Política de Saúde, Questão Regional, Eficiência e Equidade do Gasto: Subsídios contra Ajustes Injustos no SUS*, Thèse de doctorat en développement économique, Université de Campinas, <http://bit.ly/2m0TRsa>.

Carelli R. (2019), « Brésil : la réforme du droit du travail de 2017 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 166, juillet, p. 29-37, <http://bit.ly/2m2llqV>.

Escorel S. (2012), « História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: Do golpe militar à reforma sanitária », in Giovanna L., Escorel S., Lobato L., Noronha J.C., Carvalho A.I. (eds.), *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*, 2^e édition, Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 323-363.

FBH/CNS (2018), *Cenário dos Hospitais no Brasil 2018*, Relatório da Situação dos Hospitais Privados no Brasil, maio, http://fbh.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Relatorio-FBH-CNS_web.pdf.

Fernandes F. (1975), *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*, São Paulo, Globo.

Funcia F.R. (2019), « A receita federal cresce, mas o Orçamento da Saúde cai. O que fazer? Revogar a EC 95/2016 e aprovar a PEC 01-D/2015 com revisão do ajuste fiscal », *Domingueira*, n° 2, janeiro, <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-02-janeiro-2019?lang=pt>.

Guimarães C. (2017), « Novos planos de saúde no mercado: Acessíveis para quem? », *Fiocruz*, 17 de março, <http://bit.ly/2kku3a4>.

IBGE (2010), *Estatística da Saúde: Assistência Médico-Sanitária 2009*, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv46754.pdf>.

IDEC (2017), « Assistência medíocre », *Revista do IDEC*, n° 212, maio-junho, <https://idec.org.br/em-acao/revista/o-t-da-questo/materia/assistencia-medioce>

León J.E.W.H., Malta M.M. (2017), « Um debate sobre a democracia brasileira: Tradição plutocrática e perspectivas de democratização no meio de uma crise de poder e de acumulação », *Texto Para Discussão*, n° 017, julho, UFRJ, <http://bit.ly/2kvj5yq>.

Marques R.M. (2015), « Brésil : la protection sociale publique sous les gouvernements Lula et Dilma : entre avancée et recul des droits sociaux », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 150, juin, p. 30-38, <http://bit.ly/2kv44g1>.

Marques R.M. (2019), « Brasil, direita volver! », *ODiário info*, 1 de janeiro, https://www.odiariorio.com.br/b2-imag/Brasil_Direitavolver3.pdf.

Marques R.M., Piola S.F. (2014), « O financiamento da saúde depois de 25 anos de SUS », in Rizzotto M.L.F., Costa A. (eds.), *25 Anos de Direito Universal à Saúde*, Rio de Janeiro, Cebes.

Marques R.M., Ximenes S.B., Ugino C.K. (2017), « Brésil : les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 159, septembre, p. 73-83, <http://bit.ly/2Gk2xxt>.

Mendes Á., Funcia F.R. (2016), « O SUS e seu financiamento », in Marques R.M., Piola S.F., Roa A.C. (eds.), *Sistemas de Saúde no Brasil*

BRÉSIL

Organização e Financiamento, Rio de Janeiro, ABrES/Brasília, Ministério da Saúde, OPAS/OMS no Brasil, p.139-168, http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_saude_brasil_organizacao_financiamento.pdf

Menicucci T.M.G. (2007), *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetória*, Rio de Janeiro, Fiocruz, <http://books.scielo.org/id/tr7y8/pdf/menicucci-9788575413562.pdf>.

Ocké-Reis C.O. (2012), *SUS, o Desafio de Ser Único*, Rio de Janeiro, Fiocruz.

Santos M.A.B., Servo L.M.S. (2016), « A provisão dos serviços e ações do SUS: participação de agentes públicos e privados e formas de produção/remuneração dos serviços », in Marques R.M., Piola S.F., Roa A.C. (eds.), *Sistema de Saúde no Brasil: Organização e financiamento*, Rio de Janeiro, ABrES/Brasília, Ministério da Saúde, OPAS/OMS no Brasil, p.205-245, http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_saude_brasil_organizacao_financiamento.pdf.

Santos N.R. (2012), *SUS, Política Pública de Estado: Seu Desenvolvimento Instituído e Instituinte, o Direito Sanitário, a Governabilidade e a Busca de Saídas*, Cebes, Rio de Janeiro, <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/02/6SUS-POL%C3%8DTICA-P%C3%9ABLICA.pdf>.

Souza J. (2016), *A Radiografia do Golpe: Entenda Como e Por que você foi enganado*, São Paulo, LeYa.

Ulyssea G. (2005), « Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: Uma resenha da literatura », *Texto Para Discussão*, n° 1070, Ipea, fevereiro, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1070.pdf.

Vieira F.S., Benevides R.P.S. (2016), « Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a Efetivação do Direito à Saúde no Brasil », *Nota Técnica*, n° 28, Ipea, setembro, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf.

Brésil

Heurs et malheurs du revenu universel de base

*Juliana TEIXEIRA ESTEVES*¹

La proposition de revenu universel instituée sous la présidence de Lula par la loi 10.835/2004² repose sur les principes historiques de justice sociale, de liberté humaine et de dignité universelle. Elle vise à réduire la vulnérabilité des personnes les plus défavorisées et à permettre la réalisation de la liberté individuelle, en s'attaquant notamment à l'un des principaux déterminants de la pauvreté au Brésil : l'inégalité dans la répartition des revenus. Dans ce contexte, le revenu de base se réfère aux valeurs fondamentales de la République brésilienne, dont la Constitution fédérale de 1988 établit les objectifs : la construction d'une société libre, juste et solidaire, l'élimination de la pauvreté, la marginalisation et la réduction des inégalités sociales et régionales. Le texte de la Constitution exprime d'ailleurs les préoccupations de la population pour les questions sociales. Ainsi, parmi les droits fondamentaux sont inclus dans son article 6 l'éducation, la santé, le logement, le travail, les loisirs, la sécurité et la protection de la maternité et de l'enfance. S'agissant de l'ordre

social, le texte constitutionnel établit des principes généraux qui assurent la protection des travailleurs contre la perte de leur capacité de travail et qui garantissent les droits sociaux fondamentaux des personnes handicapées en général. Pourtant, il existe un fossé immense entre les intentions de la loi 10.835 sur le revenu de base, introduit en 1991, amendé par son auteur dans ses principes mêmes, puis finalement adopté en 2004, soit 13 ans après sa première introduction au Congrès, mais pourtant jamais appliqué à ce jour, et la réalité sociale brésilienne.

Cet article propose une analyse à la fois chronologique et de fond des différentes propositions de loi sur le revenu de base introduites par le législateur fédéral brésilien (et par la suite à l'échelle internationale) afin de comprendre les raisons qui font que la conception de ce dispositif a non seulement évolué dans son principe mais qu'il n'a finalement jamais été mis en œuvre. La première partie de l'article analyse en quoi le contexte politique et législatif des années 1990 retarde l'adoption de la proposition de loi sur le revenu de

1. Post-doctorante à l'Ires, professeure de droit du travail à l'Université fédérale de Pernambuco ; l'auteure remercie Catherine Sauviat pour sa lecture critique, ses précieux conseils et son soutien amical.

2. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm.

base. Introduite pour la première fois par le sénateur du Parti des travailleurs (PT) Eduardo Suplicy – PL Senado 81/1991 –, elle ne sera votée par la Chambre des députés qu'en 2004, après avoir été modifiée par son auteur lui-même. La deuxième partie de l'article met en évidence les transformations radicales qu'Eduardo Suplicy apporte à sa proposition initiale. Le dispositif, conçu en 1991 comme un programme ciblé et conditionnel, est reconfiguré au début des années 2000 en un dispositif à l'accès élargi, sans mécanisme d'incitation au travail, avant d'être finalement validé dans ses principes par le Congrès en 2004. Il ne sera cependant pas mis en œuvre, faute d'être suffisamment soutenu par le PT. En effet, la mise en place au même moment d'un programme de transfert de revenu aux familles pauvres, Bolsa Família ³, viendra en quelque sorte phagocytter le projet d'un revenu de base universel et deviendra le programme phare de lutte contre la pauvreté des gouvernements du PT. La troisième partie de l'article revient sur les débats d'idées qui ont nourri les différentes propositions de revenu minimum conditionnel ayant émergé au Brésil au cours des années 1990 et 2000. Mises en œuvre aux niveaux des municipalités, des États fédérés et de l'État fédéral, elles ont sans doute contribué pour partie à ce que la loi sur le revenu de base universel de 2004 soit restée lettre morte.

D'un revenu minimum ciblé et conditionnel...

Sur la base des principes énoncés dans la Constitution fédérale brésilienne de 1988, la proposition d'un revenu minimum garanti appelé Programme de garantie du revenu minimum (PGRM) a été faite en 1991. Elle est introduite sous la présidence de Fernando Collor en avril 1991 ⁴ par Eduardo Suplicy, économiste de formation, élu au Sénat et l'un des fondateurs historiques du Parti des travailleurs ⁵. Dans ce texte législatif, il défend la création d'un programme de transferts monétaires qui garantit un revenu minimum à ses bénéficiaires. Cette proposition initiale est inspirée de la théorie de l'impôt négatif de Milton Friedman ⁶ : elle vise une partie spécifique de la population à faible revenu, destinée à recevoir un revenu complémentaire conditionné à sa participation au marché formel du travail et sous plafond de revenu. À l'origine, il était envisagé que les citoyens de plus de 25 ans qui perçoivent un revenu inférieur à 42 000 cruzeiros (45 dollars, soit l'équivalent du salaire minimum de l'époque ⁷) aient la possibilité d'obtenir un supplément de revenu, initialement de 50 % de ce salaire minimum, mais réduit à 30 % en 1994 dans la formulation finalement approuvée au Sénat fédéral. Ce supplément envisagé représente la différence entre le revenu effectivement

3. Il s'agit d'un des plus importants programmes de lutte contre la pauvreté au Brésil, mis en place par le Président Lula lors de son premier mandat ; voir Marques *et al.* (2017) et Pires de Sousa (2013).

4. Projet de loi du Sénat n° 80 de 1991, Sénat fédéral, www25.senado.leg.br.

5. Eduardo Suplicy a volontairement quitté le Brésil pendant la dictature militaire des années 1960 pour poursuivre ses études de maîtrise et de doctorat aux États-Unis, à l'Université du Michigan, où il a été en contact avec les théoriciens de l'école de Chicago, dont il s'est ensuite éloigné.

6. Cet auteur a défendu, au début des années 1960, l'idée d'une allocation universelle assurée par la collectivité aux personnes sans revenu, dont le montant diminue à mesure que le revenu augmente (impôt négatif) comme instrument de lutte contre la pauvreté aux États-Unis.

7. Le salaire minimum de l'époque corrigé éventuellement du taux d'inflation si celui-ci devait atteindre 30 % et plus, ce qui n'était pas rare au début des années 1990.

perçu par l'allocataire et la valeur du salaire minimum, corrigée de l'inflation (Ramos, 1994) ⁸. La proposition de loi prévoit la mise en œuvre progressive du PGRM sur une période de huit ans. Elle fixe l'âge comme critère de sélection des bénéficiaires et prévoit des versements pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Le projet prévoit également que, lors de la mise en œuvre du PGRM, les programmes d'assistance sociale prévus dans la Constitution fédérale de 1988 (encadré) mais non encore mis en œuvre soient fondus dans le PGRM, pour un montant égal à leur financement (art. 9). Cependant, le projet de PGRM ne définit pas quels sont ces programmes, ni ne précise si la fusion envisagée concerne l'ensemble des programmes ou seulement certains d'entre eux.

Cette première proposition d'Eduardo Suplicy relève donc d'un projet de programme social à caractère compensatoire, destiné à l'individu en emploi. Elle est approuvée à la quasi-unanimité par le Sénat fédéral le 6 décembre 1991 : tous les partis politiques votent en sa faveur à l'exception de quatre sénateurs qui s'abstiennent sur un total de 81. L'ancien Président Fernando Henrique Cardoso, alors à la tête du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), qualifie le PGRM d'« utopie réaliste, avec les pieds sur terre ». Cette proposition de loi n'est cependant pas approuvée par la Chambre des députés. Face à cet échec, le sénateur Eduardo Suplicy abandonne ce projet au prétexte qu'ainsi conçu, il n'aurait, quoi qu'il en soit, pas permis d'atteindre l'objectif souhaité de transferts monétaires. Il propose alors un nouveau projet

Encadré

Les principaux programmes d'assistance sociale prévus par la Constitution de 1988

Il existe à l'heure actuelle des programmes de transferts monétaires non contributifs et d'aide sociale qui n'existaient pas en 1991 mais étaient prévus par la Constitution de 1988. En termes de dépenses annuelles, les plus importants sont le Continuous Cash Benefit-BPC (loi n° 8.742 du 7 décembre 1993), destiné aux handicapés physiques ou mentaux et aux personnes âgées de plus de 65 ans. Y sont éligibles ces personnes à condition que le revenu des ménages *par habitant* soit inférieur à un quart du salaire minimum. Le montant de l'allocation représente l'équivalent du salaire minimum de l'année indexé sur l'inflation. Les autres principaux programmes sont la Bolsa Família (loi n° 10.836 du 9 janvier 2004), qui s'adresse aux ménages dont le revenu familial *par habitant* est inférieur à 178 réaux (l'équivalent de 42 euros) et le programme « Brésil sans extrême pauvreté » lancé en 2011, avec une allocation additionnelle au dispositif Bolsa Família pour ceux qui perçoivent moins de 89 réaux (l'équivalent de 21 euros) *par habitant*.

8. Par exemple, une personne percevant 20 000 cruzeiros, soit 25 000 cruzeiros de moins que le salaire minimum de 45 000 cruzeiros, aurait droit à un supplément de revenu de 7 500 cruzeiros, soit la différence entre le revenu effectivement perçu (20 000 cruzeiros) et 45 000 cruzeiros*30 % (13 500 cruzeiros).

redistributif, cette fois universel donc non soumis à conditions de ressources. En même temps, sa première proposition continue son chemin législatif à la Chambre des députés. Elle connaît alors plusieurs étapes, entre son examen par les commissions techniques d'ajustement budgétaire et son analyse juridique. La commission examine la compatibilité ou l'adéquation des propositions avec le plan pluriannuel de dépenses publiques, la loi d'orientation budgétaire et le budget annuel, conformément au Règlement intérieur de la Chambre des représentants (articles 32, IX, « h », et 53, « II ») et celui de la Commission des finances et des impôts, selon des procédures spécifiques.

Les responsables de ces analyses proviennent tant du parti de l'auteur de la proposition – le PT – lui-même que du parti d'opposition – le PSDB –, et des partis du centre tels que le Parti progressiste (PP). En 1998, Fernando Henrique Cardoso est élu à la présidence de la République. Malgré le soutien de tous les partis à la proposition initiale, les élections générales pour les postes exécutifs et législatifs aux niveaux national, des États et des municipalités ainsi que l'instabilité monétaire dans un contexte d'hyperinflation poussent à une nouvelle évaluation budgétaire de ce texte, retardant ainsi son traitement ultérieur. En octobre 1999, le texte initial de 1991 est amendé. Mais au même moment, des députés formulent d'autres propositions de programmes de transferts monétaires, qui nécessitent un nouvel examen de leur mode de financement, retardant de nouveau le processus législatif.

En 2000, la loi d'équilibre budgétaire est publiée et va constituer un nouvel

obstacle. Son article 14 (loi complémentaire n° 101 du 4 mai 2000) dispose que toute proposition législative doit être accompagnée d'une estimation de son impact budgétaire et financier pour l'exercice correspondant à son entrée en vigueur ainsi que pour les deux exercices suivants. Toute proposition doit également être compatible avec les objectifs fixés par la loi d'orientation budgétaire, ce qui revient à l'examiner chaque année sous l'angle de ses incidences budgétaires au cours de la législature suivante. Ce nouveau contexte législatif contribue au retard du vote final de la Chambre des représentants. Finalement, la loi est adoptée le 8 janvier 2004, soit un jour avant le vote de la transformation en loi du programme Bolsa Família, sur la base d'une proposition profondément renouvelée dans son principe.

**... à un revenu de base universel
sans condition,
mais jamais mis en œuvre**

La proposition de loi sur le revenu minimum de 1991, qui prévoit le versement d'une somme aux individus les plus pauvres sous réserve qu'ils soient insérés sur le marché du travail formel fait prendre conscience aux acteurs politiques et sociaux de l'ampleur des inégalités sociales dans le pays, dues à divers facteurs. Parmi eux, les trois siècles d'esclavage qui n'ont pris fin qu'en 1888 et, plus récemment, les deux décennies de régime militaire (1964-1984) qui se caractérisent par de nombreuses aides publiques aux entreprises⁹ et aux banques, par une politique de modération salariale, par l'endettement extérieur et

9. Sous la forme de crédits subventionnés aux entrepreneurs, notamment dans le secteur agro-alimentaire.

par l'enrichissement de certaines couches sociales. La faible croissance et l'hyperinflation qui sévissent au cours des années 1980 et au début des années 1990 ont contribué à creuser ces inégalités.

Bien que la Constitution de 1988 ait conçu un système de protection sociale qui mette l'accent sur l'équité et l'universalité, deux groupes sociaux spécifiques en sont constamment exclus : les populations noires et celles résidant dans des zones rurales. La vulnérabilité des institutions sociales brésiliennes est liée au fait qu'elles disposent de peu de ressources humaines et financières et qu'elles sont influencées par des intérêts privés. Pour ces raisons, la Loi organique d'assistance sociale (LOAS), destinée à organiser le système de redistribution de l'ensemble des prestations sociales, n'est adoptée que le 7 décembre 1993. De même, le Système unifié d'assistance sociale (SUAS), créé le 15 juillet 2005, n'est mis en œuvre qu'en 2011. Son but est de permettre aux équipes de travailleurs sociaux, psychologues et éducateurs d'inclure les familles allocataires dans le Registre unifié des programmes sociaux du gouvernement fédéral, qui vise à centraliser tous les bénéficiaires des programmes sociaux au niveau fédéral. Il vise aussi à les guider dans leurs dossiers de demande d'allocations comme la subvention familiale, afin qu'ils puissent participer aux cours de qualification professionnelle et développer les activités qui favorisent les relations familiales et les accès aux droits, autant de conditions pour être éligible à ce programme.

Le sénateur Eduardo Suplicy continue d'affiner sa proposition initiale, en s'inspirant des débats académiques et

politiques sur le sujet, pour concevoir une proposition de revenu universel et inconditionnel. Il cherche à combler les lacunes de sa proposition initiale apparues au cours des débats au Sénat fédéral et soulignés aussi par des secteurs de la société civile. Il est ainsi en mesure de présenter un nouveau projet à la législature fédérale au début des années 2000¹⁰, passé au crible des corrections techniques et législatives requises par les commissions précédentes. La proposition est alors approuvée, moins d'un an après son introduction à la Chambre des députés, le 8 janvier 2004. Les avantages de ce nouveau projet de revenu de base universel par rapport à celui du revenu minimum ciblé de 1991 sont au nombre de trois : une base plus large de population bénéficiaire, qui limite la portée de l'exclusion inhérente à tout système de ciblage ; l'absence de toute forme de stigmatisation de ces bénéficiaires, notamment de contrôle public de la fraude ; l'absence de facteurs d'incitation au travail, susceptibles d'être associés à un programme de revenu minimum.

Cette loi instaure le revenu de base pour tous les Brésiliens résidant dans le pays et pour tous les étrangers résidant au Brésil depuis au moins cinq ans, soit une prestation en espèces calculée sur une base annuelle. Son paiement égal pour tous peut être effectué en versements mensuels. Le champ d'application de la loi sera défini par étapes, à la discrétion du pouvoir exécutif, en accordant toutefois la priorité aux groupes de la population les plus démunis.

En 2007, le Sénat fédéral propose de compléter la loi sur le revenu de base de 2004 en précisant ses modalités de

10. PL du Sénat fédéral n° 266, 4 décembre 2001 et PL à la Chambre des représentants n° 254/2003, 7 mars 2003.

financement. Le Fonds de citoyenneté brésilienne est créé à cet effet, géré par un conseil composé de membres de la société civile et de représentants du gouvernement fédéral. Selon la proposition du Sénat, les ressources de ce fonds proviendraient des crédits budgétaires, financés à hauteur de 10 % par la participation de l'État fédéral au capital des entreprises publiques et à hauteur de moitié par les recettes fédérales provenant des privatisations, concessions et autorisations de fournir des services publics, ainsi que des concessions des droits d'exploitation du sous-sol. En juin 2016, cette modalité de financement du revenu de base est finalement rejetée au prétexte que la Chambre des députés, sur la base d'une règle interne, considère

insuffisantes les ressources du gouvernement fédéral pour alimenter la création de ce fonds. Le rapporteur du projet précise que les ressources prévues pour le fonds en question sont déjà absorbées par un autre programme gouvernemental, entré en vigueur depuis 2005, à savoir le programme Bolsa Família ¹¹, qui a la faveur du gouvernement PT (Marques *et al.*, 2017).

La loi sur le revenu universel de base, adoptée en 2004, n'a reçu ni le soutien des représentants de la majorité de gauche, coincés dans ce qu'il est convenu d'appeler un présidentialisme de coalition ¹², ni celui des mouvements sociaux, animés par les syndicats proches du PT ¹³. En conséquence, les gouvernements du PT n'ont pas voulu assumer le risque

Tableau 1. Revenu de base et programme Bolsa Família

	PL81/1991 (Proposition PGRM)	L. 10.835/04 (Revenu universel de base)	L. 10.836/04 (Bolsa Família)
Date de la proposition législative	6 décembre 1991	4 décembre 2001	20 octobre 2003
Date d'adoption de la loi	-	8 janvier 2004	9 janvier 2004
Bénéficiaires	Salariés gagnant jusqu'à 2 salaires minima	Tous les Brésiliens et étrangers résidant au Brésil depuis au moins 5 ans	Tous les Brésiliens avec enfants scolarisés jusqu'à l'âge de 15 ans
Conditions d'éligibilité	Avoir un emploi	Droit universel	Vaccination et scolarisation obligatoire des enfants jusqu'à 15 ans
Mise en œuvre	Abandonnée	Jamais mise en œuvre	Effective en 2005

11. MP 132 du 20 octobre 2003, puis loi 10.836 du 9 janvier 2004.

12. Le « présidentialisme de coalition » est de tradition au Brésil à cause du très grand nombre de partis politiques. Pour s'assurer de majorités au Congrès, les présidents élus (et Lula n'a pas fait exception à cette règle) recherchent le soutien d'autres partis politiques, y compris ceux avec lesquels ils ne partagent pas d'affinités politico-idéologiques, à qui ils attribuent en contrepartie des postes ministériels et de direction des organismes publics, entretenant ainsi des clientèles (d'Arcy, 2018).

13. Le PT a été créé à l'initiative de la Centrale unique des travailleurs (CUT).

politique et économique de sa mise en œuvre, alors même que le Congrès venait de valider quasi simultanément l'adoption du programme Bolsa Família, un dispositif fondé sur les revenus du ménage et soumis à condition de scolarisation des enfants (tableau 1).

Ainsi, même si le type de transfert monétaire conditionnel, dans le sillage de ce qui a été conçu pour Bolsa Família, est un modèle de base pour lutter contre la pauvreté, les arguments qui le justifient, de même que les critiques formulées, s'appuient sur les dichotomies classiques entre : contribution *vs* assistance, universalisation *vs* ciblage, prestation *vs* droit, capital humain *vs* garantie de revenu, individu *vs* famille, autonomie *vs* paternalisme, citoyenneté *vs* clientélisme. Il est ainsi utile à ce stade de revenir sur le débat intellectuel qui a lieu au Brésil et qui a irrigué les différentes expérimentations de revenu de base mises en œuvre à l'échelle locale ou fédérale pour lutter contre la pauvreté.

Retour sur le débat d'idées à l'origine des différentes conceptions d'un revenu de base

Entre 1991 et 2004, de nombreux autres dispositifs ont été élaborés et mis en œuvre pour aider la population à faible revenu. Certains l'ont été à l'échelle nationale, d'autres à l'échelle locale (municipale ou des États). Des programmes visant à financer l'achat de nourriture, les frais d'essence et de scolarisation des enfants ont été créés, mais axés sur le ménage et non sur l'individu. La « prestation en espèces continue » est par exemple destinée aux personnes handicapées et à celles âgées de plus de 65 ans. Pour la percevoir, les familles doivent avoir un revenu familial par habitant inférieur ou

égal à 25 % du salaire minimum. Ainsi, en même temps que le Brésil commence dans les années 1990 à verser des prestations en espèces continues à une population cible particulièrement exposée au risque de pauvreté, l'idée de lier le revenu minimum à des exigences en matière d'éducation est lancée dans les milieux politiques et universitaires, dans le but de rompre le processus de transmission intergénérationnelle de la pauvreté en développant le capital humain des générations futures.

C'est l'idée qui prévaut notamment dans la proposition de l'économiste libéral José Márcio Camargo qui, à la différence de celle du sénateur Eduardo Suplicy, repose sur des programmes sociaux destinés aux familles avec des enfants d'âge scolaire. Estimant qu'il existe des liens entre inégalités sociales et système éducatif, José Márcio Camargo propose alors un dispositif de versement d'un revenu minimum aux ménages et non aux individus, que la ville de Campinas expérimente au milieu des années 1990. En 1994, son maire, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), présente au Conseil municipal le projet de création du Programme de garantie du revenu minimum familial (PGRFM), qui bénéficie à toutes les familles résidant dans cette localité, à la condition qu'elles aient des revenus inférieurs à la moitié du salaire minimum mensuel et des enfants âgés de 0 à 14 ans. Le projet, approuvé en janvier 1995, subordonne l'octroi de l'allocation à la scolarisation des enfants.

Au début de cette même année 1995, Cristovam Buarque (PT), alors gouverneur du district fédéral, adopte une initiative intitulée « programme Bolsa Escola ». Dans le cadre de ce programme, les familles qui gagnent moins d'un demi-salaire mensuel minimum *par habitant*,

BRÉSIL

ayant des enfants âgés de 7 à 14 ans et résidant dans le district fédéral depuis au moins cinq ans, peuvent recevoir l'équivalent d'un salaire minimum mensuel, à condition que les enfants sous leur responsabilité soient scolarisés à 90 %. De tels programmes sont également mis en œuvre à Ribeirão Preto, une commune de l'État de São Paulo, à l'initiative de son maire Antônio Palocci (élu PT), et donnent des résultats positifs immédiats en termes de fréquentation scolaire et d'augmentation de la consommation aux bénéficiaires du commerce local.

La mise en œuvre de ces programmes contribue à la réduction du décrochage scolaire, du taux de redoublement, à l'amélioration de la qualité de vie des familles et de l'estime de soi des gens, ce qui permet de dynamiser l'activité économique dans les régions concernées. Pour cette raison, de nombreuses autres municipalités, dont beaucoup sont dirigées par le PT, et certains gouverneurs d'État instaurent des programmes de revenu minimum associés à l'éducation, avec de petites variations dans leur conception.

L'adoption de ces programmes par plusieurs municipalités et États stimule le débat au sein du Congrès national, qui propose alors leur extension à l'ensemble du territoire national. En décembre 1997, une nouvelle loi est adoptée, imposant au gouvernement fédéral de financer la moitié des coûts des programmes municipaux de revenu minimum liés à l'éducation. Il est prévu que les municipalités financent l'autre moitié. C'est ainsi que naît le Programme de bourses d'études du gouvernement fédéral (Bolsa Escola), créé sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. L'impact n'est cependant pas aussi fort que prévu et, en 1999,

seules 150 municipalités y participent, contre un objectif prévu de 1 254 municipalités pour cette année-là.

En 2001, le programme fédéral Bolsa Escola est reformulé après avoir établi le constat que les municipalités n'ont pas la capacité financière de supporter 50 % de ses coûts, comme le prévoit la loi. La nouvelle loi n° 10.219 du 11 avril 2001 attribue aux villes la responsabilité de la gestion des programmes et au gouvernement fédéral celle des transferts monétaires complets aux familles bénéficiaires.

Le programme fédéral est semblable aux expériences infranationales. Les familles ayant des enfants âgés de 6 à 15 ans y sont éligibles, à condition que leurs enfants aillent à l'école et qu'elles disposent d'un revenu mensuel *par habitant inférieur ou égal* à la moitié du salaire minimum de l'époque¹⁴.

Les évaluations de l'ensemble de ces programmes de revenu minimum montrent qu'ils contribuent au renforcement de la citoyenneté, du fait de leur caractère redistributif, du contrôle social exercé sur les politiques publiques et de la promotion de l'activité économique sans travail des enfants qu'ils induisent. En revanche, certaines critiques leur sont adressées dans le débat public, notamment leur faible efficacité dans l'éradication de la pauvreté ou encore le risque d'un renoncement de leur droit à l'emploi. Les critiques des conservateurs ne manquent pas de souligner que le revenu minimum n'incite pas ses bénéficiaires à la recherche d'emploi.

Les principales préoccupations soulevées par les rapports et examinées par les acteurs politiques et de la société civile sont liées aux difficultés d'identification des bénéficiaires. Il est important de

14. Moins de 40 dollars par habitant.

souligner que les opposants à ces programmes mettent en doute le caractère équitable des mécanismes de sélection du public cible, lesquels seraient guidés par le favoritisme politique (de Britto, 2008). Les accusations de fraude portées par la presse au fil des ans ont notamment déjà conduit à plusieurs réaménagements du programme Bolsa Família et provoqué des changements dans les équipes chargées de sa mise en œuvre afin d'assurer un contrôle plus efficace de ses bénéficiaires. Face à la résistance d'une partie de la population et aux accusations de la presse brésilienne¹⁵, le PT, qui a dirigé le pays pendant 13 ans, a d'autant plus hésité à appliquer la loi fondamentale sur le revenu de base, adoptée pourtant au tout début de l'année 2004.

Conclusion

Toutes les idées ayant émergé à partir des années 1990 au Brésil en faveur de l'instauration d'un revenu de base universel étaient initialement conçues avec l'objectif central de réduction de la pauvreté. Elles étaient fondées sur l'idée qu'il était nécessaire d'encourager les bénéficiaires à rester insérés dans le marché du travail. Cette idée perdure encore aujourd'hui bien que le revenu de base universel apporte un filet de sécurité au travailleur, susceptible de lui donner par la suite davantage de pouvoir et d'autonomie pour négocier les salaires et les conditions de travail. Mais cette autonomie semble effrayer les conservateurs, qu'il s'agisse de représentants syndicaux ou des employeurs et de personnalités du monde des affaires en général. Parce

qu'ils considèrent d'une part que l'emploi salarié est la seule source de création de richesses et de revenu légitime, et d'autre part que le revenu universel est un facteur de désincitation au travail.

Face au développement des technologies numériques et à leurs répercussions sur le monde du travail, des voix syndicales commencent toutefois à émerger en faveur de la mise en place d'un revenu universel. Au cours des deux dernières années en effet, les syndicats de la métallurgie et les associations de professeurs des universités publiques de Rio de Janeiro ont commencé pour la première fois à débattre d'une proposition d'adoption d'un revenu universel comme moyen de combattre les impacts de la technologie sur les relations de travail et l'employabilité¹⁶. Cette proposition est justifiée par des considérations fondamentalement différentes de celles issues des années 1990, qui relèvent davantage des politiques d'emploi que des politiques d'éradication de la pauvreté même si les deux ne sont pas tout à fait sans lien. Mais jusqu'à présent, cette proposition n'a pas reçu d'adhésion significative de la base et des structures syndicales. De surcroît, ces voix se limitent à nourrir des débats à l'occasion de conférences ou des articles de presse, des moyens qui restent limités face à la résistance d'une grande partie de la population brésilienne, notamment de sa classe moyenne, à l'attribution d'allocations familiales à l'instar du programme Bolsa Família.

Les oppositions à ce programme de revenu minimum, alloué à la partie de la population considérée comme extrêmement pauvre au Brésil, ont été présentes

15. « Brasil retrocede 5 lugares en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (104º) », Reporteros sin fronteras, 20 abril 2016, <http://bit.ly/2LWTUjH>.

16. M. de Bolle, « Debater a renda básica universal é urgente, diz Monica de Bolle », Sindicato dos Metalúrgicos, 12 dezembro 2017, <http://bit.ly/2O4D70M>.

dans les quatre débats des élections présidentielles qui ont eu lieu depuis la mise en œuvre du programme en 2005. La réalisation d'un tel programme de transfert monétaire est effectivement contestée depuis maintenant 14 ans par une partie de la population brésilienne. Malgré les répercussions économiques favorables avérées du programme dans les régions où vivent les bénéficiaires, la résistance sociale ne faiblit pas.

Comme il l'a été souligné, il existe des différences fondamentales entre les programmes traditionnels de garantie de revenu minimum et le système de revenu universel de la loi 10.835/04. L'auteur de la proposition du revenu de base universel, Eduardo Suplicy, a reconnu lui-même que le système de revenu de base constituait en quelque sorte l'étape ultime vers laquelle devaient tendre les différents programmes de revenu minimum et que Bolsa Família était sans doute un moyen pour le Brésil d'y parvenir (Suplicy, 2006). Les résistances à l'adoption du revenu de base universel sont donc essentiellement d'ordre politique et idéologique, et nécessitent par là-même une véritable volonté politique pour pouvoir les dépasser.

Contrairement à la première proposition de 1991, la loi fondamentale sur le revenu de 2004 n'exige aucune condition particulière de l'allocataire pour son attribution. Elle n'exige donc pas que l'État en évalue ses effets budgétaires, à l'instar d'autres politiques publiques

d'accès à la santé et à l'éducation par exemple. Compte tenu de cette situation et de la nouvelle configuration politique du Brésil issue de l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro et avec lui, d'un retour de l'extrême droite, il est possible que ces voix syndicales, qui sont maintenant dans l'opposition, puissent se faire entendre pour revendiquer enfin la mise en œuvre du revenu de base universel, adopté en 2004.

Sources

d'Arcy F. (2018), « Quelques réflexions sur les élections brésiennes d'octobre 2018 et sur l'arrivée à la présidence de Jair Bolsonaro », 2 novembre, <http://bit.ly/2LuYCG2>.

de Britto T.F. (2008), « The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America », in Barrientos A., Hulme D. (eds.), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, London, Palgrave Macmillan, p. 181-193, https://doi.org/10.1057/978-0-230-58309-2_9.

Marques R.M., Ximenes S.B., Ugino, C.K. (2017), « Brésil : les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 159, septembre, p. 73-83, <http://bit.ly/2Gk2xkt>.

Pires de Sousa F.J. (2013), « Brésil : une interprétation des récentes manifestations de rue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 60-68, <http://bit.ly/2Y00NTB>.

Ramos C.A. (1994), « O Programa de Garantia de Renda Mínima », *Texto Para Discussao*, n° 357, Ipea, novembro, http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0357.pdf.

Suplicy E.M. (2006), *Renda básica de cidadania: A resposta dada pelo vento*, São Paulo, L&PM.

Europe

Le Congrès de Vienne de la CES : une confédération plus unie mais avec moins d'adhérents

Udo REHFELDT¹

Du 21 au 24 mai 2019 s'est tenu à Vienne le 14^e congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES). La ville, dirigée par un maire social-démocrate depuis 1919 (sauf pendant les deux dictatures 1934-1945) a été choisie pour soutenir le mouvement syndical autrichien face aux attaques de la coalition droite-extrême droite du gouvernement fédéral au pouvoir depuis 2017². Comparé aux deux précédents congrès, celui d'Athènes en 2011 et celui de Paris en 2015, l'esprit qui régnait à Vienne était plus unitaire et modérément optimiste quant à l'avenir et les possibilités d'influence de la CES.

Un congrès très unitaire, une résolution peu amendée

Comme d'habitude, le congrès a adopté deux volumineux documents, le rapport d'activité du secrétariat de 81 pages (CES, 2919a) et le programme d'action de 102 pages (CES, 2019b), ainsi que

deux documents plus brefs : le « manifeste de Vienne » (CES, 2019c), qui est un condensé des priorités du programme d'action, et un document intitulé « L'avenir de la CES » (CES, 2018), qui traite de son organisation interne. Les documents étaient disponibles, en langue anglaise, peu de jours avant le congrès sur un site web dédié. Seul le manifeste était disponible en anglais, français et allemand, comme l'étaient encore en 2015 tous les documents du congrès. Le rapport d'activité et « L'avenir de la CES » étaient également disponibles en français.

Les documents ont presque toujours été adoptés à l'unanimité, ce qui dénote l'esprit d'unité qui a régné durant tout le congrès. Cet esprit unitaire s'est manifesté également par le très faible nombre d'amendements qui ont été présentés et discutés, essentiellement par deux organisations, la CGT portugaise (CGTP) et la fédération européenne des services publics EPSU (European Federation of Public Services). Ils comportaient

1. Chercheur associé à l'Ires. L'auteur a participé comme invité au congrès de la CES.

2. Voir Guillas-Cavan (2018). Ce gouvernement a chuté pendant la tenue du congrès.

notamment des demandes de nationalisations et d'investissements spécifiques dans les services publics. Le congrès a suivi l'argumentation du secrétariat selon laquelle il s'agissait là de demandes réalisables seulement au niveau national et les a rejetées, parfois à une faible majorité. La CGTP a été la seule organisation à ne pas voter en faveur du plan d'action. Pour permettre au document synthétique, le « manifeste », d'être adopté à l'unanimité, le secrétariat a pris en compte la demande de la CGTP d'en éliminer un mot. Dans sa formulation initiale présentée aux congressistes, le manifeste dénonçait « la montée des forces d'extrême droite, souverainistes, nationalistes, néofascistes et xénophobes menaçant les droits humains et sociaux et mettant en péril les valeurs démocratiques ». Dans la version finalement adoptée à l'unanimité, l'expression « souverainistes » a été éliminée. Le programme a été élaboré lors de nombreuses réunions préparatoires avec les représentants des affiliés, de façon à éliminer les éventuels points de friction et à trouver des formules de compromis acceptables par l'ensemble des affiliés. Ainsi, si l'on a autrefois souvent regretté l'absence de débat au sein de la CES, on peut constater qu'un tel débat existe mais qu'il est souvent mené derrière des portes closes. En séance plénière, les détails de ces discussions préparatoires étaient rarement communiqués.

La séance inaugurale comportait un très grand nombre d'orateurs invités (11 à la place de 5 au congrès de Paris), aux dépens du temps de parole des délégués, limité à 4 minutes (ou moins). D'autres

personnalités invitées sont intervenues dans les jours suivants, notamment le Premier ministre portugais António Costa, l'économiste américain Prix Nobel Joseph Stiglitz, l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta, ainsi que les dirigeants de la Confédération syndicale des Amériques, de la confédération syndicale des États-Unis AFL-CIO (American Federation of Labour - Congress of Industrial Organisations) et de la confédération syndicale canadienne CTC (Congrès du travail du Canada)³.

L'intervention phare dans la séance inaugurale de Jean-Claude Juncker, président sortant de la Commission européenne, a été introduite par Luca Visentini, qui l'a présenté comme un « ami ». En s'exprimant en allemand, Juncker a renvoyé les compliments et a félicité le secrétariat de la CES pour son travail efficace de *lobbying*. L'essentiel de son discours consistait à mettre en valeur son propre rôle dans l'élaboration et l'adoption du plan européen d'investissement (le « plan Juncker ») et du « socle européen des droits sociaux ». Il a aussi déclaré son désaccord avec les politiques d'austérité et avec le traitement de la Grèce par la troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne, Fonds monétaire international), passant sous silence que ces politiques ont continué à être soutenues par les recommandations de la Commission sous sa présidence.

Par la suite, les congressistes ont examiné les six chapitres du programme d'action, présentés chacun par un membre du secrétariat sortant. L'examen

3. La presse autrichienne a rendu compte de la présence de Jean-Claude Juncker et de Joseph Stiglitz, mais a peu traité le reste du congrès, qui a pratiquement été ignoré par la presse quotidienne des autres pays européens, sauf en France, en Italie, en Espagne et au Portugal. Les journaux portugais ont très largement rendu compte de la visite de leur Premier ministre, alors que les journaux français ont surtout retenu l'élection de Laurent Berger à la présidence de la CES.

de la synthèse programmatique, le « manifeste de Vienne », a été plus bref ⁴.

Un bilan 2015-2019 relativement satisfaisant

Au moment du précédent congrès de Paris, la CES venait juste de sortir d'une « décennie noire ⁵ », avec la fin de la Commission Barroso. La nomination de Jean-Claude Juncker à la tête de la nouvelle Commission, et ses promesses de mettre le social au centre de son action, ont alimenté des espoirs du côté de la CES qui se sont partiellement réalisés, comme le prouvent l'adoption du socle européen des droits sociaux, la création de l'Autorité européenne du travail ainsi que l'adoption de plusieurs directives sociales, notamment la révision de la directive sur le détachement des travailleurs. En fin de mandat, le secrétariat a aussi réussi à renouer le dialogue social bilatéral gelé depuis 2017, en signant un nouveau « programme de travail autonome » pour 2019-2021 avec les organisations d'employeurs. Il prévoit des négociations sur les thèmes comme la numérisation, l'économie circulaire et les risques psychosociaux.

Le rapport d'activité mentionne également une amélioration des relations avec la Commission qui s'est traduite par une plus grande participation des

représentants syndicaux aux groupes d'experts mis en place par la Commission, passée depuis 2015 de 6 % à 24 %. En ce qui concerne la participation syndicale aux procédures du semestre européen, elle a donné lieu à la création par la CES d'un « groupe d'officiers ⁶ de liaison syndicaux Semestre » (OLSS) pour qui des formations ont été organisées conjointement avec l'Institut syndical européen ETUI (European Trade Union Institute). Ce groupe rencontre régulièrement les « *country desks* » de la Commission, à savoir les fonctionnaires qui préparent les rapports par pays et les « recommandations spécifiques par pays ». Depuis l'adoption du socle européen des droits sociaux, la CES a fait avec succès des propositions pour inclure des recommandations d'ordre social dans les recommandations spécifiques. Selon les statistiques de la CES, 50 % de ces propositions ont été reprises par la Commission, et même 80 % si l'on inclut aussi les préambules (CES, 2019a:13). Le rapport d'activité indique que la coordination syndicale au sein de l'OLSS reste difficile, en raison des divergences entre syndicats et de la forte rotation des représentants. Les syndicats suédois ont même décidé de ne pas y participer du tout.

En réponse aux arrêts Laval et Viking de la Cour de Justice de l'UE (CJUE), la CES a mis en place un « réseau de

4. En marge du congrès, l'Institut syndical européen a organisé la réunion annuelle du réseau des instituts de recherche liés au mouvement syndical TURI (Trade Union Related Research Institutes) dans laquelle l'IRES était représenté par deux chercheurs. Le programme et les présentations peuvent être consultés sur le site de TURI (www.etui.org/Networks/TURI). Le réseau TURI était présent au congrès avec un stand. L'ETUI a aussi organisé une série de présentations d'ouvrages publiés par lui, en particulier d'un livre sur l'avenir de l'Europe coécrit par un secrétaire général adjoint sortant de la CES (Scherrer *et al.*, 2019) et d'un livre en quatre volumes sur la négociation collective dans les 28 pays de l'UE rédigé par un collectif de chercheurs du réseau TURI (Müller *et al.*, 2019).

5. M.-N. Lopez, « EU : interview de Luca Visentini, Secrétaire général de la CES sur le 14^e Congrès de son organisation », *Planet Labor*, 24 mai 2019, n° 11148.

6. Il s'agit de la traduction officielle du programme. Il faut comprendre le terme « officier » dans son sens anglais, c'est-à-dire de celui d'un permanent syndical.

contentieux » qui réunit régulièrement les juristes des organisations affiliées. Grâce à un accord informel avec la Commission, la CES est autorisée à donner son interprétation des affaires en cours devant la CJUE lorsqu'elles concernent des directives découlant d'un accord européen avec les employeurs. Au cours des quatre dernières années, elle a pu donner son avis quatre fois.

La CES a aussi prouvé qu'elle était capable d'organiser des campagnes européennes. Selon une « évaluation externe » confiée au secrétaire général adjoint de la fédération syndicale internationale IndustriAll Global, la campagne 2016-2018 pour une hausse des salaires, qui a mobilisé notamment les affiliés d'Europe de l'Est (CES, 2019a:5), a eu comme effet de changer le discours, initialement très hostile, de la Commission et de la Banque centrale européenne. Une évaluation interne par le comité exécutif de la stratégie de communication de la CES est plus critique. Selon son estimation, les actions de communication ne sont soutenues que par 25 % des affiliés (CES, 2018:4). Le comité déplore en particulier l'absence d'une traduction allemande des principaux documents ainsi que la mise en ligne sur le site web de la CES des seuls documents en langue anglaise et française.

**Programme d'action
et « manifeste de Vienne » :
la difficile recherche d'un consensus**

Le manifeste de Vienne ⁷ commence par décrire la situation actuelle, en des termes toujours aussi alarmistes qu'il y a quatre ans, comme un « moment

crucial et difficile pour l'Europe et le mouvement syndical européen ». Face aux mesures d'austérité, au *dumping* salarial, ainsi qu'aux multiples menaces de déréglementation et de démantèlement des droits démocratiques des travailleurs, les syndicats sont donc toujours sur la défensive. Plus grave encore, « le contrat social qui sous-tend l'économie sociale de l'UE est menacé ». Face à une situation toujours aussi précaire, les objectifs de la CES sont ambitieux. Il ne s'agit de rien de moins que d'établir un « nouveau contrat social pour l'Europe » entre « l'État, le travail et le capital ». Pour atteindre cet objectif, la CES se propose de négocier avec les institutions européennes et nationales ainsi qu'avec les organisations d'employeurs sur la base « d'initiatives phares ».

Le manifeste et le programme d'action énumèrent un grand nombre de thèmes, sans pour autant marquer clairement des priorités. Parmi les thèmes traités, on trouve l'égalité femmes-hommes, le changement climatique, la numérisation, les mesures pour concrétiser le socle des droits sociaux, la nécessité d'augmenter les salaires et d'accroître l'investissement, l'élimination du *dumping* social, ainsi que la sauvegarde et la réforme des mécanismes de la négociation collective.

Contrairement au manifeste de Paris, celui de Vienne ne mentionne plus l'établissement d'une référence européenne commune à un salaire minimum légal. Il faut se reporter au programme d'action pour lire : « Les revendications des syndicats dans les pays avec un salaire minimum légal devraient au moins respecter les critères de la CES selon lesquels

7. Il s'agit d'un document de trois pages seulement, beaucoup plus court que le manifeste de Paris de 2011 dont il reprend la plupart des thèmes.

le salaire minimum le plus bas devrait être (progressivement) fixé à 60 % du salaire moyen/médian national. Une telle politique de salaire minimum devrait être poursuivie parallèlement à la stratégie (...) de renforcement de la négociation collective sectorielle en tant que moyen d'augmenter les salaires moyens/médians au niveau national, garantissant ainsi que 60 % du salaire moyen/médian national est un salaire décent » (point 135). On voit ici que la question est toujours renvoyée aux modalités nationales. Visiblement, les résistances de certains syndicats, notamment suédois, au minimum légal, de surcroît européen, n'ont pas été vaincues, même si la CES suggère timidement une règle commune de 60 %.

Un autre thème que les documents du congrès ont négligé est celui de la réduction du temps de travail. Il n'est évoqué que dans un bout de phrase du manifeste de Vienne. Dans le programme d'action, dont le chapitre sur la négociation collective est presque entièrement consacré à la hausse des salaires, on trouve seulement l'annonce que la CES « élaborera un programme de négociations coordonnées en vue d'une réduction du temps de travail hebdomadaire sans réduction des salaires et avec des dispositifs pour le contrôle des travailleurs sur le temps de travail et de la qualité de la vie au travail » (point 147n). Dans le bref paragraphe du rapport d'activité sur ce sujet, la CES se félicite d'avoir « réussi à éviter la réouverture de la directive temps de travail dans le climat politique actuel ». Dans les débats du congrès, le thème était surtout présent sur un mode défensif, notamment lorsqu'il s'agissait de rejeter une demande des syndicats suédois de pouvoir d'autoriser, par accord

collectif, une exemption des normes européennes en la matière.

Le nécessaire renforcement de la négociation collective sectorielle

La véritable revendication nouvelle est celle d'un « partenariat européen pour la négociation collective ». Il s'agit de parvenir à une hausse générale des salaires en renforçant les mécanismes de la négociation collective nationale, notamment au niveau sectoriel. Le partenariat « devrait aboutir à des recommandations du Conseil et éventuellement à une directive-cadre ». On voit ici un changement fondamental du discours par rapport au manifeste de Paris de 2015, qui refusait encore « toute ingérence des autorités publiques » dans la négociation collective, réaffirmant le principe que la fixation des salaires « doit rester une compétence nationale et être traitée conformément aux pratiques nationales et aux systèmes de relations sociales en vigueur ». Ce changement était en quelque sorte la reconnaissance tardive de la justesse des propositions que l'ancien secrétaire général de la CES, John Monks, avait présenté comme « document de discussion » au congrès d'Athènes de 2011 et dans lequel il se prononçait en faveur d'une directive-cadre pour créer un système européen de négociation collective et un salaire minimum européen (Rehfeldt, 2011). Ce revirement est évidemment le résultat du constat partagé que les pratiques nationales de la négociation collective sont de plus en plus impuissantes à contrecarrer la baisse de la couverture conventionnelle ainsi que la stagnation et la différenciation des salaires. Les syndicats des pays à forte autonomie de la négociation collective et à faible intervention publique sont maintenant disposés à envisager l'idée d'une intervention législative nationale ou européenne.

Cette nécessité d'une intervention publique a été soutenue lors du congrès par l'économiste Joseph Stiglitz, qui mettait en avant la responsabilité des pouvoirs publics pour rétablir un équilibre des forces, nécessaire pour sortir de la stagnation économique, alors que la situation actuelle est celle d'un déséquilibre en faveur du seul capital. Plusieurs recherches comparatives récentes publiées par l'ETUI (Leonardi, Pedersini, 2018 ; van Klaveren, Gregory, 2019 ; Müller *et al.*, 2019) ont démontré les effets négatifs de la décentralisation dérogatoire de la négociation collective sur la couverture conventionnelle et l'évolution salariale. Partageant ces constats, la CES met au centre de ses préoccupations le renforcement de la négociation sectorielle et l'extension de la couverture conventionnelle, de façon à rétablir la traditionnelle « règle d'or » qui lie l'évolution salariale à celle des prix et de la productivité. Le programme d'action mentionne explicitement la nécessité de maintenir la hiérarchie des normes et le principe de faveur (point 127d). Face aux objections de certains affiliés, les rédacteurs du programme admettent cependant : « En fonction de la force ou de la faiblesse du syndicat et des systèmes de négociation collective dans lesquels il opère, le recours aux dérogations peut être positif ou négatif » (point 127f). Le Programme laisse ce dilemme en suspens et annonce que la CES « analysera les moyens de s'attaquer aux problèmes et, le cas échéant, élaborera une stratégie et des principes relatifs à l'utilisation de dérogations visant à prévenir toute utilisation négative, en tenant compte des besoins et des conditions préalables de tous les affiliés de la CES » (point 127f).

Une approche nouvelle des relations avec les entreprises transnationales

En ce qui concerne la négociation transnationale d'entreprise, la CES a abandonné la recherche d'une législation européenne qui garantirait que les fédérations syndicales européennes (FSE) soient les seuls acteurs autorisés à négocier et à signer des accords d'entreprise transnationaux (AET). À la place, elle s'efforcera de négocier, conjointement avec les FSE, un accord-cadre tripartite, sans préciser avec quels partenaires. Par cet accord, elle cherche à obtenir un effet juridiquement contraignant uniquement pour les AET dont les parties signataires le demandent expressément. Les rédacteurs du programme admettent l'échec relatif des procédures internes des FSE pour les promouvoir comme seuls signataires des AET⁸. Ils constatent que, durant les cinq dernières années, la moitié des AET a été signée, comme auparavant, par des comités d'entreprise européens. La CES annonce qu'elle établira sa propre base de données sur les AET, qui comportera, contrairement à la base de données actuelle de la Commission européenne et de l'Organisation internationale du travail (OIT), uniquement des AET signés par des FSE et des fédérations syndicales internationales (FSI). Elle demandera également à la Commission européenne et à l'OIT de retirer de leur base de données tous les accords non signés par les FSE et les FSI – ce qui revient à casser le thermomètre au lieu de rechercher les origines de la maladie et de responsabiliser davantage ses affiliés nationaux.

Par ailleurs, la CES continue de réclamer une amélioration des droits

8. Le rapport d'activité relate que les procédures récemment adoptées par deux FSE ne respectent même pas les recommandations minimales de la CES sur le rôle exclusif des FSE.

d'information et de consultation contenus dans les directives européennes, notamment pour les comités d'entreprise européens. Elle réclame aussi des droits de participation minimale pour les entreprises qui ont opté pour une forme européenne, à savoir les sociétés européennes (SE), les sociétés coopératives européennes (SCE) et les sociétés issues d'une fusion transfrontalière. Il s'agit d'abandonner le « principe avant-après » avec lequel la directive SE de 2001 pensait pouvoir sauvegarder les droits de participation préexistants. En effet, le principe s'est avéré impuissant pour empêcher le contournement de la législation allemande par un gel de la participation aux conseils d'administration (CA) ou de surveillance (CS) et d'éviter ainsi le passage ultérieur à la codétermination paritaire quand la SE aurait dépassé le seuil des 2 000 salariés. La CES demande de le remplacer par un « principe d'escalator », adopté par le comité exécutif de la CES en 2016. Ce principe prévoit des droits croissants en fonction de la taille des entreprises, allant de deux représentants des salariés jusqu'à une participation paritaire dans les sociétés de plus de 1 000 salariés. Le secrétariat a reçu le mandat de préparer le débat sur une généralisation de la participation aux CA/CS au niveau européen, pour empêcher un « régime *shopping* » qui risque d'être favorisé par les récentes initiatives de la Commission en matière de droit des sociétés. La CES demande également un registre européen des entreprises transnationales, contenant des informations minimales sur leur activité et le nombre des salariés. Un tel registre constituerait aussi un outil précieux pour pouvoir mieux combattre la prolifération des sociétés « boîtes à lettres ».

Le renouvellement du secrétariat et l'élection d'un présidium de la CES

En raison de la diminution des effectifs syndicaux⁹, qui a entraîné une baisse des cotisations, la CES a décidé de réduire le nombre de secrétaires de sept à six et celui de secrétaires adjoints de trois à deux. Pour éviter l'erreur commise en 2011 qui consistait à changer presque complètement l'équipe, il a été décidé de renouveler seulement la moitié des postes à pourvoir. Quatre secrétaires ont quitté le secrétariat : Peter Scherrer (secrétaire général adjoint sortant, Allemand, anciennement IG Metall), Katja Lehto-Komulainen (secrétaire adjointe sortante, Finlandaise, anciennement SAK (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö)), Montserrat Mir (Espagnole, anciennement CCOO) et Thiébaud Weber (Français, anciennement CFDT). Trois secrétaires ont été réélus :

- Luca Visentini, secrétaire général, Italien, né en 1969, auparavant secrétaire régional de l'UIL (Unione Italiana del Lavoro). Responsabilités principales : relations avec les affiliés, communication, campagnes ;

- Esther Lynch, secrétaire générale adjointe, Irlandaise, née en 1963 en Grande-Bretagne, auparavant permanente de la confédération syndicale irlandaise ITUC (Irish Trades Union Congress). Responsabilités principales : négociation collective, dialogue social, droits syndicaux, égalité femmes-hommes ;

- Liina Carr, Estonienne, née en 1968, auparavant secrétaire internationale de la confédération syndicale EAKL (Eesti Ametiühingute Keskliit). Responsabilités principales : politique macroéconomique, politique fiscale, semestre européen,

9. Pour les effets de la désyndicalisation sur la composition du congrès, voir encadré 1.

Encadré 1

La composition du congrès : les effets de la règle de parité et des changements d'effectifs

Du côté des affiliés nationaux, il y avait 396 délégués et 101 suppléants ¹. S'y ajoutaient les 89 délégués (et 27 suppléants) des dix fédérations syndicales européennes (FSE) ² et dix délégués respectivement du comité des femmes et de celui des jeunes. Pour la première fois, la moitié des délégués était constituée de femmes ³. Le congrès a ratifié un changement des statuts qui rend la parité dorénavant obligatoire à tous les niveaux, y compris à celui du secrétariat. À mi-mandat, les organisations affiliées s'étaient engagées à appliquer ces nouvelles règles pour la désignation des délégués même avant leur ratification formelle.

Le nombre de délégués nationaux est resté stable par rapport au congrès de 2015 (397 délégués et 101 suppléants). Beaucoup d'affiliés ont depuis connu une chute de leurs effectifs, mais cette chute ne s'est pas toujours traduite par une réduction équivalente des mandats, car elle a été atténuée par les règles d'attribution des sièges ⁴. De plus, il y a eu trois affiliations nouvelles de l'Islande, de Saint-Marin et de Macédoine du Nord. Un syndicat s'est désaffilié, l'Union syndicale de Monaco (USM) et a depuis demandé et obtenu un statut d'observateur dans la Fédération syndicale mondiale (FSM). L'un des deux syndicats du Monténégro, le CTUM, a également perdu son statut récent d'adhérent, mais a retrouvé son statut antérieur d'observateur.

Comme précédemment, les plus grands contingents de délégués viennent d'Italie (39), d'Allemagne (27), de France (25), du Royaume-Uni (24), de Belgique (23), de Suède (22), d'Espagne (20), des Pays-Bas (14) et de Finlande (14). Ces neuf pays de la « vieille Europe » (occidentale) constituent la moitié des délégués. La confédération syndicale allemande DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) reste la plus grande confédération de la CES et l'organisation avec le plus grand nombre de délégués (27), suivi de la confédération britannique TUC (Trades Union Congress) (24) et de la confédération italienne CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) (16). Tous les trois ont vu le nombre de leurs délégués diminuer, (-3 pour le TUC, -1 pour le DGB et la CGIL). La confédération espagnole CCOO (Comisiones Obreras), la confédération néerlandaise FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) et la confédération suédoise LO (Landsorganisationen i Sverige) ont également perdu des mandats (-1 chacune). En revanche, certains syndicats ont vu le nombre de leurs mandats croître, notamment la confédération syndicale italienne CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) (+3) et la confédération syndicale suédoise des travailleurs intellectuels SACO (Sveriges Akademikers Centralorganisation) (+2). Deux syndicats danois, LO (Landsorganisationen i Danmark) et la confédération des professionnels FTF (Tjenestemændenes Fællesråd), ont vu leurs mandats diminuer (-2) du fait de leur fusion récente en FH (Fagbevaegelsens Hovedorganisation).

Certains pays sont fortement représentés malgré leur faible nombre d'adhérents, en raison de la fragmentation de leur mouvement syndical, notamment la France



(5 organisations avec 7 délégués pour la CFDT, 6 pour la CGT, 6 pour FO, 3 pour l'UNSA et 3 pour la CFTC). En raison de leur faible taux de syndicalisation, les anciens pays communistes d'Europe de l'Est ne représentent ensemble que 68 délégués, soit seulement 17 % du total. Les délégations les plus nombreuses viennent de Pologne (14), de Hongrie (12) et de Roumanie (11). Là aussi, certains pays sont plus fortement représentés en raison de la fragmentation de leur mouvement syndical : la Hongrie (5 organisations), la Roumanie (4), la Pologne (3) et la Lituanie (3).

1. Chaque délégation avait droit à un tiers de suppléants et de un à six observateurs (selon leur nombre d'adhérents).

2. Le déséquilibre numérique entre les délégués des confédérations nationales et les FSE reflète le fait qu'en dépit de ce que suggère son nom de « confédération », la CES n'est pas assimilable aux confédérations nationales du type français, caractérisées par un équilibre de leurs compositions territoriales et professionnelles (Pernot, 2019). Malgré la réforme de 1991, qui a intégré les FSE dans sa structure, les affiliés nationaux, qui sont les seuls à payer des cotisations, restent toujours prépondérants, que ce soit au niveau du congrès ou du comité directeur. Les délégués des FSE ont cependant un droit de vote dans les deux instances.

3. Lors des précédents congrès, le nombre de déléguées avait successivement augmenté pour dépasser les 40 % en 2011 (Rehfeldt, 2011). Depuis 2008, la CES publie tous les ans un rapport avec les résultats d'une enquête sur la représentation des femmes dans les organisations affiliées, appelée initialement « ETUC 8th March Survey » et rebaptisé depuis 2017 « ETUC Annual Gender Equality Survey ».

4. Les statuts de la CES garantissent un minimum d'un délégué pour chaque organisation jusqu'à 100 000 membres et deux pour celles jusqu'à 200 000 membres. Des sièges supplémentaires sont alloués de façon dégressive par tranche de nombre supérieur d'adhérents.

socle des droits sociaux, sécurité sociale, relations extérieures, relations avec le Parlement européen.

Trois nouveaux secrétaires ont fait leur entrée :

- Per Hilmersson, nouveau secrétaire général adjoint, Suédois, né en 1975, auparavant dirigeant du département international de la confédération syndicale des « professionnels » TCO (Tjänstemännens Centralorganisation). Responsabilités principales : marché du travail, santé-sécurité, coopération internationale ;

- Isabelle Schömann, Française, née en 1967, auparavant conseillère de la Commission européenne ¹⁰. Responsabilités principales : information-consultation,

participation, RSE, marché intérieur, politique industrielle, restructuration, numérisation ;

- Ludovic Voet, Belge francophone, né en 1986, auparavant président des Jeunes de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC). Responsabilités principales : jeunesse, éducation, migration, changement climatique.

Comme fièrement souligné devant le congrès, la composition du secrétariat respecte entièrement la parité femmes-hommes. Les femmes étaient cependant déjà majoritaires dans les secrétariats élus en 2011 et 2015. Pour la première fois, il n'y a plus de représentant de nationalité allemande dans le secrétariat. Le DGB a proposé la nomination

10. Isabelle Schömann était de 1994 à 2002 chercheuse au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), un institut de recherche berlinois en sciences sociales, et de 2002 à 2016 à l'ETUI. Ce n'est pas la première fois qu'un membre de l'ETUI intègre le secrétariat de la CES. Il y a eu deux précédents : Reiner Hoffmann, directeur de l'ETUI de 1994 à 2003, a été secrétaire général adjoint de la CES de 2003 à 2006. Judith Kirton-Darling, chercheuse à l'ETUI de 2001 à 2003, a été secrétaire de la CES de 2011 à 2015.

Encadré 2

La bataille pour le secrétariat de la Confédération syndicale internationale

Lors du quatrième congrès de la CSI à Copenhague en décembre 2018, deux candidates au poste de secrétaire générale se sont affrontées. La secrétaire générale sortante, Sharan Burrow, ancienne présidente de la confédération syndicale australienne ACTU (Australian Council of Trade Unions), s'est présentée à la réélection, alors qu'elle avait déclaré lors de sa réélection en 2014 au congrès de Berlin que ce serait son dernier mandat. Face à elle s'est présentée Susanna Camusso, secrétaire générale de la CGIL italienne. Celle-ci reprochait à Sharan Burrow une gestion peu démocratique, trop opaque et trop « diplomatique », orientée essentiellement vers des institutions comme le G20 ou le Forum économique mondial de Davos. La candidature de Susanna Camusso a été lancée en octobre 2018 par une lettre conjointe signée par 12 confédérations syndicales européennes : les trois confédérations italiennes CGIL, CISL et UIL, les trois confédérations espagnoles CCOO, UGT (Unión General de Trabajadores) et USO (Unión Sindical Obrera), deux confédérations françaises, la CFDT et la CGT, la confédération allemande DGB, le syndicat socialiste belge FGTB (Fédération générale du travail de Belgique) et le syndicat polonais Solidarność. Sa candidature a également reçu le soutien de la plupart des organisations latino-américaines ainsi que de certains syndicats africains et asiatiques, notamment d'Algérie et de Tunisie, d'Israël et du Japon. En face, la candidature de Sharan Burrow était soutenue par les syndicats des pays anglo-saxons (à l'exception du Canada), ainsi que de certains pays d'Afrique et d'Asie, notamment de Turquie.

Un article du journal électronique *Arbetet* de l'organisation syndicale suédoise LO, cosigné par son éditeur, résumait toutes les objections recueillies contre Susanna Camusso : elle serait trop âgée (âgée de 63 ans, elle a en fait un an de moins que Sharan Burrow), elle ne parlerait pas bien l'anglais, serait trop « agressive » et viendrait d'un syndicat trop « orienté vers le conflit » et serait donc dans l'incapacité de conclure des accords. L'article insinuait également qu'elle n'avait même pas le soutien des autres syndicats italiens ¹. Dans sa réponse, publiée sur son site de campagne ², Susanna Camusso reprochait aux journalistes suédois d'avoir enquêté seulement à charge, sans l'avoir contactée ni avoir contacté ses soutiens. D'autre part, elle faisait valoir que sa candidature était bien soutenue par les trois confédérations italiennes et qu'elle était bien capable de négocier, ce dont elle avait fait la preuve en signant, pendant les huit ans de son mandat et ensemble avec les deux autres syndicats italiens, plus d'accords collectifs que les syndicats italiens n'en avaient signés avant son mandat.

Finalement, Sharan Burrow a été réélue avec 52 % des voix. Il semblerait que le vote de la fédération des syndicats russes, avec 28 millions de membres (dont dix millions de cotisants à la CSI), soit la plus grande organisation affiliée, ait été décisif. Le résultat obtenu par Susanna Camusso (48 %) était cependant d'autant plus remarquable qu'elle avait moins de moyens pour sa campagne que sa concurrente et qu'elle ne disposait que de quatre minutes pour présenter sa candidature



au congrès. Après l'élection, le congrès a adopté une résolution qui a repris la plupart des arguments de sa campagne et a engagé la nouvelle direction à opérer des changements pour assurer plus de démocratie interne, de transparence et de coopération avec les fédérations syndicales internationales et les organisations syndicales régionales.

De retour à Rome, Susanna Camusso a eu plus de succès pour organiser sa propre succession comme secrétaire générale de la CGIL. Selon les statuts de son syndicat, elle ne pouvait pas se représenter une nouvelle fois et avait, en octobre 2018, proposé Maurizio Landini comme successeur. Son choix avait surpris, car Landini était auparavant secrétaire général de la fédération de la métallurgie Fiom et *leader* de l'aile gauche du syndicat, et elle s'était affrontée plusieurs fois à lui dans le passé, notamment en 2014, lorsqu'elle défendait une position unitaire des trois confédérations contre la contestation de la seule Fiom. La candidature de Landini a suscité la contre-candidature de Vincenzo Colla, un représentant de l'aile droite de la CGIL. Finalement, un arrangement a été trouvé entre les deux candidats pour éviter un affrontement. En janvier 2019, Landini a été élu secrétaire général au congrès de Bari avec 92,7 % des voix et le nouveau comité directeur a nommé Colla comme l'un des deux secrétaires adjoints. Dans ses premières déclarations, Landini s'est engagé à relancer l'unification du mouvement syndical italien, qui avait été stoppée en 1984, après une décennie d'unification organisationnelle.

1. I. Andersen, E. Larsson, « ITUC at a crossroads as Sharan Burrow is challenged », *Arbetet*, 26 November 2018, <http://bit.ly/2YeqYef>.

2. S. Camusso, « On the article appeared on Arbetet.se about the ITUC World Congress », December 1st, 2018, www.susannacamusso.info/2018/12/01/arbetet/. On trouve sur ce site également un certain nombre de déclarations de soutien filmées, notamment du président du DGB, Reiner Hoffmann, et des secrétaires généraux des confédérations espagnoles CCOO et UGT.

d'Isabelle Schömann, qui a présenté sa candidature devant le congrès en langue allemande pour marquer symboliquement cette relation spéciale. Dans notre analyse de la composition du secrétariat élu en 2011, nous avons constaté que tous les membres avaient maintenant une formation universitaire (Rehfeldt, 2011). Ce constat est toujours valable pour le nouveau secrétariat, qui est composé de trois juristes, de deux politologues et d'un philosophe. Nous avons aussi souligné que peu de membres du secrétariat avaient précédemment exercé, pendant une partie significative de leur vie professionnelle,

des responsabilités dans une organisation syndicale nationale. Ceci reste vrai pour le nouveau secrétariat ¹¹.

Selon les règles de la CES, l'élection des membres du secrétariat se fait par un vote à bulletin secret, avec possibilité de cocher des cases devant les noms des candidats. Dans l'ensemble, les candidats n'ont obtenu que des scores entre 76 % et 87 % des voix, alors qu'aux deux congrès précédents ils avaient recueilli entre 88 % et 96 %. Luca Visentini a obtenu seulement 76,6 % et Liina Carr 75,8 %, bien moins que les quatre autres candidats : Per Hilmersson (80 %), Isabelle Schömann

11. On peut consulter les CV (en anglais) des secrétaires sur le site de la CES : <https://www.etuc.org/fr/organisation-et-personnel>.

(83,2 %), Esther Lynch (84,7 %), Ludovic Voet (86,8 %). Au Congrès de Paris en 2015, Luca Visentini avait encore obtenu le meilleur score du secrétariat avec 96,6 %. La faiblesse du vote viennois pour Luca Visentini a surpris, y compris lui-même. Un journaliste a cherché des explications auprès des congressistes et en a trouvé deux principales : un « management trop vertical » de Visentini et son soutien à l'Australienne Sharan Burrow pour la réélection comme secrétaire générale de la CSI en décembre 2015 contre la candidate italienne, Susanna Camusso, soutenue par une grande partie des syndicats européens ¹² (encadré 2).

Finalement, le congrès a ratifié une importante modification institutionnelle. Jusqu'ici, il élisait le président de la CES dont le rôle était essentiellement de présider les séances du congrès et les réunions du comité exécutif – le principal organe décideur « politique » –, ainsi que ceux du comité de direction plus restreint, élu par ce dernier. C'est le comité exécutif qui élisait plusieurs vice-présidents. Maintenant, c'est le congrès qui élit un « présidium » composé d'un président, avec rotation à mi-mandat, et quatre vice-présidents. Le congrès de Vienne a élu comme président (avec 95,9 % des voix, le meilleur score de tous les élus du congrès) Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT. Ont été élus comme vice-présidents :

- Miranda Ulens, Belge, secrétaire générale de la FGTB (avec 94,2 % des voix) ;

- José Maria (Pepe) Álvarez, Espagnol, secrétaire général de l'UGT (91,5 %) ;

- Bente Sorgenfrey, Danoise, ancienne présidente de la confédération FTF, maintenant vice-présidente de FH, issu de la fusion avec LO (81 %) ;

- Josef Středula, Tchèque, président de CMKOS (Českomoravská konfederace odborových svazů) (79,7 %).

L'objectif de cette élection directe est d'offrir une meilleure visibilité de la CES tant pour ses affiliés que pour l'ensemble des salariés, car les membres du présidium sont des dirigeants syndicaux qui sont plus connus dans leurs pays respectifs que les membres du secrétariat. Selon les souhaits de la CES (2018), cette plus grande visibilité doit responsabiliser les élus et accroître leur participation à la préparation des réunions du comité exécutif, dans lesquels ils se faisaient souvent remplacer. Le nouveau secrétaire général, Laurent Berger, a bien souligné ce nouveau rôle, en déclarant : « Il est certain que je ne viens pas pour regarder les choses se faire. (...) Je pousserai aussi pour qu'on s'interroge sur les grands enjeux posés par le syndicalisme en Europe. L'une de ces questions est celle de l'efficacité et du rapport des forces. Nous devons réinterroger nos alliances dans l'exercice de ce rapport des forces. (...) Nous devons valoriser beaucoup plus ce que le syndicalisme européen apporte aux travailleurs. La CES est une confédération, pas une coordination. Il faut être de la CES quand on vient à Bruxelles et il faut continuer d'être de la CES quand on rentre chez soi ¹³ ».

12. J. Lepeyre, « Ce qu'il faut retenir du 14^e congrès de la Confédération européenne des syndicats », *AEF Info*, 27 mai 2019.

13. M.-N. Lopez, « UE : interview de Laurent Berger, Secrétaire général de la CFDT nouvellement élu Président de la Confédération européenne des syndicats », *Planet Labor*, 24 mai 2019, n° 11147.

Conclusion

Le congrès s'est tenu quelques jours avant les élections européennes, dont l'issue était incertaine. Finalement, les partis de gauche et du centre ont limité les dégâts face à la montée des populistes d'extrême droite. Au moment du congrès, Luca Visentini s'est exprimé en faveur d'une « alliance démocratique », rassemblant le centre-droit du Parti populaire européen (PPE), les socialistes, les Verts, les libéraux et les macronistes, de façon à isoler l'extrême droite et à nommer une Commission « progressiste »¹⁴. Après l'audition d'Ursula von der Leyen par le Parlement européen et la confirmation de sa nomination comme nouvelle présidente de la Commission par une courte majorité, Luca Visentini a renouvelé son souhait de création d'une alliance démocratique plus large. Il a formulé l'espoir que la CES soit rapidement consultée avant l'élaboration du programme de travail de la Commission et qu'il reprenne des éléments de son programme d'action. D'ores et déjà, il s'est félicité que la nouvelle présidente ait pris des engagements en faveur de plus d'équité sociale, y compris un salaire minimum équitable, pour un soutien à la négociation collective et au dialogue social, pour une mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, en faveur de l'égalité des sexes et contre la violence à l'égard des femmes, pour la transition écologique et un plan d'investissement durable. Il a toutefois déploré l'absence dans son discours de mesures pour garantir une transition socialement juste, contre la précarité, en faveur de la santé et de la démocratie au travail, pour l'intégration des migrants et

pour la prise en compte de droits sociaux dans les accords commerciaux.

Sources :

CES (2018), *L'avenir de la CES*, adopté lors du Comité exécutif des 23-24 octobre, <http://bit.ly/2YfDieb>.

CES (2019a), *Rapport d'activités 2015-2019*, 14^e congrès, Vienne, 21-24 mai, <http://bit.ly/2YgDIGP>.

CES (2019b), *ETUC Action Programme 2019-2023*, 14th Congress, Vienna, 21-24 May, <http://bit.ly/31dxJu3>.

CES (2019c), *Manifeste CES 2019-2023*, <http://bit.ly/2LNWNE3>.

Guillas-Cavan K. (2018), « La loi sur la journée de travail de 12 heures : cap au pire ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 27-37, <https://goo.gl/PX3aSv>.

Leonardi S., Pedersini R. (eds.) (2018), *Multi-employer Bargaining Under Pressure. Decentralisation Trends in Five European Countries*, Brussels, ETUI, <http://bit.ly/2Ywmdli>.

Müller T., Vandaele K., Waddington J. (2019), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels, ETUI, 4 vol., <http://bit.ly/2KaV2xz>.

Pernot J.-M. (2019), « Agir syndicalement en Europe. La CES, un espace pour l'action collective ? », *La Revue de l'IRES*, n° 96-97, p. 123-152, <http://www.ires.fr/index.php/publications-de-l-ires/item/5954-agir-syndicalement-en-europe-la-ces-un-espace-pour-l-action-collective>.

Rehfeldt U. (2011), « Europe : le Congrès d'Athènes de la CES : à la recherche d'une stratégie de défense du "modèle social européen" », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 131, juillet, p. 3-12, <https://goo.gl/nGsafh>.

Scherrer P., Bir J., Kowalsky W., Kuhlmann R., Méaulle M. (2019), *The Future of Europe*, Brussels, ETUI, www.etui.org/Publications2/Books/The-future-of-Europe.

van Klaveren M., Gregory D. (eds.) (2019), *Restoring multi-employer bargaining in Europe : prospects and challenges*, Brussels, ETUI, <http://bit.ly/2OsG5fP>.

14. M.-N. Lopez, *op. cit.*, note 5, p. 39.

Irlande

Entrée en vigueur de la loi interdisant les contrats zéro heure : quelle avancée pour les travailleurs précaires ?

Noëlie DELAHAIE ¹

Depuis 2015, la réglementation des contrats sans garantie de travail ni de rémunération ou contrats « zéro heure » fait l'objet de nombreux débats sociaux et politiques en Irlande. Alors que le pays renoue avec la croissance économique après avoir été brutalement frappé par la crise financière de 2008, l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU, congrès des syndicats irlandais) a placé le « travail décent » et l'abolition des contrats « zéro heure » au cœur de ses revendications. Cela fait en particulier suite à une campagne lancée en avril 2015 par Mandate, organisation syndicale affiliée à l'ICTU qui représente plus de 40 000 salariés du secteur du commerce, pour dénoncer la précarisation et l'insécurité économique vécues par les travailleurs sous contrat prévoyant un volume hebdomadaire d'heures de travail non régulier, pouvant varier de 10 à 35 heures. Sous la pression de l'ICTU, le gouvernement de coalition Fine Gael-Labour Party accepte d'inscrire ce sujet à l'agenda prioritaire

(« Statement of Government Priorities ») en juillet 2014. Ce dernier lance un appel à projet de recherche visant à combler l'absence d'études et d'indicateurs statistiques sur le recours aux contrats « zéro heure » dans le but d'aboutir à des recommandations pour préparer un projet de loi. Réalisée par une équipe de chercheurs de l'Université de Limerick (O'Sullivan *et al.*, 2015), l'étude remise au gouvernement constitue, à notre connaissance, l'unique tentative de quantification du phénomène en Irlande.

Reprenant en partie les recommandations du rapport, Regina Doherty, ministre de l'Emploi et de la Protection sociale, dépose en décembre 2017 un projet de loi destiné à « améliorer la sécurité et la prévisibilité des horaires de travail pour les contrats sans garantie de travail ou à heures variables ». La proposition de loi « Employment (Miscellaneous Provisions) Bill 2017 » est finalement adoptée en décembre 2018 et entre en vigueur en mars 2019 ². Entre autres mesures sur

1. Chercheuse à l'IRES.

2. Au final, il aura fallu quatre ans pour qu'une loi, que le Labour Party considérait comme prioritaire en 2015, soit mise en œuvre. Ce délai est imputable à la défaite du gouvernement de coalition sanctionné pour sa politique d'austérité budgétaire menée depuis 2011 lors des dernières élections législatives de 2016. Ces élections avaient abouti à la mise en place d'un gouvernement de Fine Gael, parti de centre droit, pour lequel l'encadrement des contrats zéro heure n'était sans doute plus une priorité.

le travail précaire, elle vise l'abolition du contrat « zéro heure » dans « la plupart des cas »³ et la généralisation des contrats prévoyant un nombre minimum ou une fourchette d'heures de travail garanties (« banded hours contracts »), de manière à refléter la réalité du travail effectivement accompli. Si cette loi est apparue « injuste » et « disproportionnée » aux yeux de l'Irish Business and Employers Confederation (IBEC), principale organisation patronale du pays, les organisations syndicales estiment, quant à elles, avoir remporté une victoire. Les protections offertes par la loi permettront-elles d'enrayer la progression des contrats précaires ? Quelle avancée la nouvelle loi procure-t-elle aux travailleurs ? À l'aune des résultats de l'étude d'O'Sullivan *et alii* (2015) sur lesquels s'appuie cet article⁴ et les débats qui les ont suivis, peut-on réellement s'attendre à une amélioration du sort des travailleurs précaires ?

Du contrat « zéro heure » au « travail zéro heure » : le cadre légal

Historiquement, l'émergence du contrat « zéro heure » (CZH) en Irlande est difficile à dater et la première

législation en la matière est introduite en 1997 lorsque le gouvernement transpose la directive européenne sur le temps de travail (93/104/CE) dans le droit national. Un an avant, en 1996, alors que les acteurs sociaux entrent dans la négociation du pacte social « Partnership 2000 », l'ICTU conditionne sa signature à la révision du droit du travail pour tenir compte de la progression de l'emploi précaire (McMahon *et al.*, 2017). Dans le but de sauver le pacte social, le gouvernement accepte finalement d'introduire, dans la loi sur le temps de travail (The Organisation of Working Time Act 1997, OWTA par la suite), une clause qui encadre les modalités de rémunération du CZH⁵.

Selon l'article 18 de l'OWTA, une personne en CZH s'engage à être disponible à la demande de l'employeur sans que ce dernier ne soit soumis à l'obligation de lui fournir du travail. Il s'agit donc d'un arrangement formel qui exige qu'un individu soit disponible un certain nombre d'heures par semaine, ou en cas de besoin de l'employeur, ou une combinaison des deux⁶. Juridiquement, un individu en CZH est considéré comme un « salarié » (*employee*) dans la mesure où il est engagé dans une relation d'emploi caractérisée par le critère « d'obligations mutuelles » (« *mutuality of obligations* »).

3. Sauf dans les cas de travail occasionnel ou lorsqu'ils sont indispensables à l'employeur pour faire face à des situations d'urgence ou à des absences de courte durée.

4. L'auteure remercie Michelle O'Sullivan, maître de conférences à l'Université de Limerick, pour les échanges fructueux et les compléments d'information tout en restant responsable des développements proposés.

5. L'échange de concessions est une pratique courante dans la négociation tripartite des pactes (ou partenariats) sociaux en Irlande. Entre 1987 et 2009, les organisations syndicales ont toujours accepté la modération salariale en échange de baisse d'impôts sur le revenu des ménages consenties par le gouvernement et le patronat ainsi que d'avancées – restées toutefois modestes – en matière de politiques d'emploi, de protection sociale ou encore de droit du travail. Les acteurs sociaux ont ainsi œuvré à la stabilité du pacte social qu'ils considéraient comme l'un des facteurs du boom économique enregistré par l'Irlande à partir du début des années 1990. La rupture du partenariat social en 2009 intervient un an après la survenance de la crise au moment où le gouvernement impose une politique d'austérité budgétaire sans précédent et signale qu'il ne pourra plus faire de concessions (Delahaie, 2018).

6. Dans la limite de 48 heures par semaine, conformément au droit irlandais.

Ce critère est déterminant puisqu'il implique pour l'individu concerné l'accès à un ensemble de droits en matière de congés payés, d'indemnités et de préavis de licenciement, etc. La loi dispose également que le salarié peut prétendre à une indemnisation s'il travaille moins de 25 % du temps où il est tenu contractuellement d'être à la disposition de l'employeur. L'indemnité représente 25 % des heures prévues au contrat de travail et au plus 15 heures de travail par semaine. Le CZH irlandais se distingue au final du contrat britannique qui n'est pas caractérisé par le critère « d'obligations mutuelles » et qui n'octroie au travailleur aucune garantie de travail ni de rémunération (Freyssinet, 2016). Plus protecteur que le contrat britannique puisqu'il prévoit une rémunération garantie, le CZH tel que défini par l'OWTA est considéré comme un exemple à suivre à l'étranger (Deakin, 2014, cité par MacMahon *et al.*, 2017).

Depuis le début de la décennie 2010 se développent également des formes de « travail zéro heure » appelés communément en Irlande « if and when contracts » (CIW). À travers le CIW, des heures de travail sont proposées « si et quand » l'employeur en exprime le besoin

(O'Sullivan *et al.*, 2015). Ce qui distingue le CIW du CZH est l'absence d'obligations mutuelles : comme dans le cas du CZH britannique, l'employeur n'est soumis à aucune obligation de proposer des heures de travail et l'individu est libre de les refuser. Du point de vue du droit, l'individu n'est donc pas considéré comme salarié mais comme « travailleur » (*worker*) : ce dernier est rémunéré à l'heure effectivement travaillée et n'est pas couvert par les protections minimales d'emploi (licenciement, congés payés, etc.), ni par l'article 18 de l'OWTA. Ce cadre offre donc davantage de souplesse et de flexibilité aux employeurs : ils peuvent mobiliser dans des délais parfois très courts des travailleurs en fonction de l'évolution de leur activité. Enfin, O'Sullivan *et alii* (2015) mettent en évidence le recours par les employeurs à un contrat qu'ils qualifient « d'hybride » (« hybrid if and when contract », CHIW). Le CHIW est un contrat prévoyant un nombre d'heures de travail garanti et des heures supplémentaires allouées sur la base d'un contrat « if and when ». Les salariés sont donc tenus d'être disponibles pendant un certain nombre d'heures mais ils sont libres de refuser les heures additionnelles qui pourraient leur être proposées.

Tableau 1. Principales caractéristiques des contrats sans garanties de travail ni de rémunération

Type de contrat	Heures garanties	Exigence contractuelle de disponibilité du travailleur	Salaire hebdomadaire garanti
Contrat zéro heure (CZH)	Non	Oui	Rémunération basée sur une formule légale
Contrat « if and when » (CIW)	Non	Non	Non
Contrat hybride « if and when » (CHIW)	Oui pour un minimum d'heures garanti seulement	Oui pour un minimum d'heures garanti seulement	Oui pour un minimum d'heures garanti seulement

Source : O'Sullivan *et al.* (2015).

Au final, les trois contrats (CZH, CIW, CHIW) évoqués ci-dessus se distinguent selon qu'ils garantissent ou non un nombre d'heures de travail et/ou un salaire et selon le critère « d'obligations mutuelles » (tableau 1). Ces contrats diffèrent ainsi des contrats de travail standards (à temps plein ou partiel) qui prévoient, eux, un nombre fixe et régulier d'heures de travail ainsi qu'une rémunération garantie.

Contrairement à d'autres pays de langue anglaise comme le Royaume-Uni, il n'existe en Irlande aucune donnée statistique permettant de préciser le nombre de salariés concernés par les contrats sans garantie de travail ni de rémunération (O'Sullivan, 2019), et c'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement a commandé un rapport en 2015. Les enquêtes de terrain menées par O'Sullivan *et alii* (2015)⁷ suggèrent cependant un très faible recours au CZH au sens de l'OWTA en Irlande. Selon les auteurs, l'un des effets collatéraux de cette loi est l'essor de pratiques d'employeurs qui consistent à contourner le droit du travail en proposant des emplois sans obligations mutuelles, c'est-à-dire des contrats de type « if and when ». Il en découle une situation d'insécurité économique pour les travailleurs concernés, comme le suggèrent les indicateurs relatifs à l'emploi précaire.

Le travail « zéro heure » en pratique

Si le développement des CIW et des CHIW demeure difficile à quantifier en l'absence d'indicateurs appropriés, de

nombreuses analyses convergent sur le constat d'une montée de l'emploi précaire (Murphy, 2017 ; Nugent, 2019 ; Kelly, Barrett, 2017). L'un des enjeux pour les travailleurs « zéro heure » est d'être recrutés à temps très partiel, et dans l'incapacité de prévoir leur planning de travail d'une semaine à l'autre ainsi que d'anticiper leur rémunération.

Imprévisibilité des heures de travail dans un contexte de montée de l'emploi à temps (très) partiel⁸

En Irlande, la reprise économique, amorcée en 2012, ne s'est pas accompagnée d'une amélioration du marché du travail, dont les indicateurs de performance restent en deçà du niveau d'avant crise (Nugent, 2019). Après avoir connu un certain ralentissement durant les premières années de la reprise économique, la précarité de l'emploi connaît une nouvelle aggravation avec une progression de l'emploi à temps partiel. En Irlande, celui-ci atteint 22 % de l'emploi total (privé et public) en 2017, soit près de 6 points de plus que la moyenne des pays de l'OCDE (16,7 % ; OECD, 2018), avec un pic pendant les années de récession économique (de 20,9 % en 2008 à 25,7 % en 2011). Le pourcentage de salariés déclarant un emploi à temps partiel contraint est également en progression considérable : alors que le pays enregistrait l'un des taux les plus bas en 2008 (12,3 % contre 15,1 % dans les pays de l'OCDE), une nette accélération de ce taux est observée à partir de 2010, qui atteint 26,4 % en 2018 (contre 16,3 % dans l'OCDE⁹).

7. Méthodologiquement, l'étude s'appuie sur une analyse statistique des données sur les heures travaillées collectées par le Central Statistics Office of Ireland (CSO) et des enquêtes de terrain menées dans les secteurs du commerce, de la santé ainsi que dans les hôpitaux.

8. Les développements de cette partie s'appuient, sauf mention contraire, sur les statistiques élaborées par O'Sullivan *et al.* (2015), actualisées pour certaines d'entre elles par Murphy *et al.* (2019).

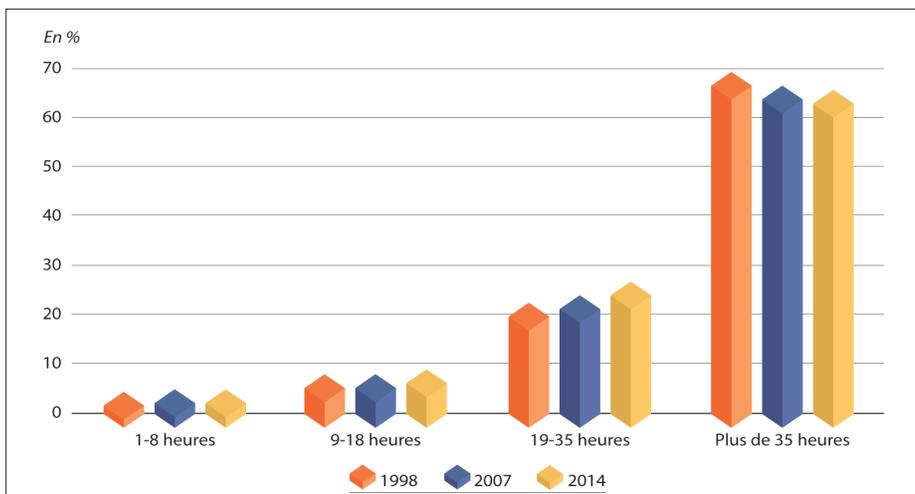
9. D'après les données issues de l'enquête sur la main-d'œuvre menée par l'OCDE (Labour Force Survey) : https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVT_I.

Ces évolutions ne permettent toutefois pas d'évaluer l'ampleur du travail « zéro heure » et il convient de s'intéresser à la durée hebdomadaire de travail. En effet, à l'instar du contrat à temps partiel, l'une des spécificités des CIW et des CHIW réside dans le faible nombre d'heures réalisées par les travailleurs. D'après l'enquête trimestrielle menée par le Central Statistics Office (CSO) auprès des ménages, entre 1998 et 2014, la part des personnes en emploi travaillant habituellement moins de 35 heures par semaine a augmenté pour toutes les tranches d'heures considérées, en particulier pour la tranche 19-35 heures dont le taux de travailleurs concernés passe de 20 à 24 % (graphique 1). Dans le même temps, la proportion de ceux travaillant

plus de 35 heures a baissé pour atteindre 63 % en 2014.

À la différence de l'emploi partiel régulier, l'une des caractéristiques des contrats de type « if and when » est que la durée de travail peut varier d'un mois à l'autre, d'une semaine à l'autre voire d'un jour à l'autre. D'après Murphy *et alii* (2019), 4,3 % des travailleurs rapportaient des heures de travail variables¹⁰ en 2017, soit une baisse de plus de 3 points depuis 1998 (7,7 %) (graphique 2). Cette baisse est surtout imputable à une amélioration des conditions d'emploi des salariés à temps complet, parmi lesquels 3,1 % sont concernés par des horaires flexibles en 2017 contre 7,4 % 20 ans plus tôt. Les salariés à temps partiel sont, eux, plus nombreux à déclarer des horaires variables : après avoir

Graphique 1. Répartition des salariés selon le nombre d'heures hebdomadaires de travail (1998-2014)

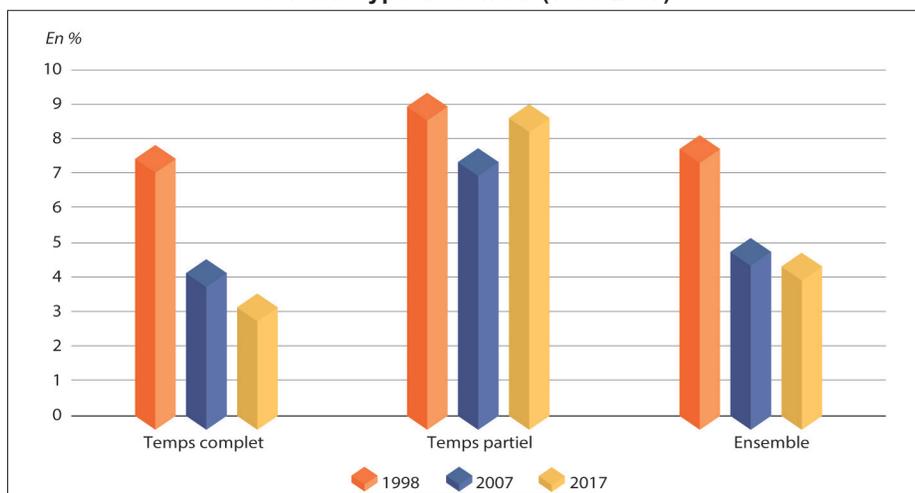


Champ : population en emploi (hors travailleurs indépendants).

Lecture : en 2014, 2 % des travailleurs déclaraient travailler entre 1 et 8 heures par semaine (contre 1 % en 1997).
 Source : O'Sullivan *et al.* (2015), d'après les données de l'enquête trimestrielle auprès des ménages menée par le CSO (Quarterly National Household Survey, QNHS, 1998, 2007 et 2014).

10. D'après l'enquête, il s'agit des travailleurs qui répondent ne pas savoir combien d'heures ils effectuent en moyenne par semaine. Cette information permet d'apprécier l'imprévisibilité et la variabilité du nombre d'heures de travail.

Graphique 2. Part des salariés ayant des heures de travail variables selon le type de contrat (1998-2017)



Champ : population en emploi (hors travailleurs indépendants).

Lecture : en 2017, 3,1 % des travailleurs à temps complet déclaraient des heures de travail variables (contre 7,4 % en 1998).

Source : graphique réalisé d'après Murphy *et al.* (2019) à partir des données de QHNS 1998, 2007 et 2017.

baissé à 7,3 % en 2007, leur part atteint près de 9 % en 2017, soit un niveau comparable à celui de 1998.

Les analyses de Murphy *et alii* (2019) précisent également le profil des salariés et des secteurs d'activité concernés. Les statistiques présentées dans le tableau 2 indiquent, pour chaque variable, la part des salariés en contrats à horaires variables et à temps très partiel. Ainsi, en 2017, 3,9 % des hommes sont en contrat à temps plein et n'effectuent pas un nombre régulier d'heures de travail, soit une proportion plus élevée que la moyenne d'ensemble qui s'élève à 3,1 % (graphique 2). De manière générale, les auteurs montrent que le temps de travail non régulier (partiel ou complet) concerne principalement les hommes, les jeunes de moins de 25 ans ainsi que les salariés du secteur privé, en particulier

l'agriculture, les transports et l'hôtellerie-restauration. Les chiffres relatifs au temps de travail très partiel (moins de 8 heures) doivent, eux, être interprétés avec précaution puisque Murphy *et alii* (2019) ne donnent pas d'indication sur la part globale des salariés concernés. On peut toutefois avancer que les taux les plus élevés concernent les femmes et les jeunes de moins de 25 ans. Ce constat corrobore les chiffres de l'OCDE selon lesquels l'emploi à temps partiel concerne plus fréquemment les femmes : 32 % d'entre elles sont à temps partiel contre 10,5 % des hommes en 2018 ¹¹. Les secteurs les plus fréquemment pourvoyeurs de ce type de contrat sont l'éducation et le commerce, ce qui confirme, comme nous le soulignons plus loin, les analyses monographiques réalisées par O'Sullivan *et alii* (2015).

11. <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>.

Tableau 2. Répartition des contrats prévoyant des horaires non réguliers ou un faible nombre d'heures selon les caractéristiques socio-démographiques des salariés et les secteurs en 2017

En %

	Emploi à temps complet	Emploi à temps partiel	
	Horaires variables	Horaires variables	1-8 heures par semaine
Sexe			
Hommes	3,9	12,7	6,4
Femmes	2,2	7,2	6,6
Âge			
15-24 ans	4,2	13,6	14,3
25-34 ans	2,6	8,5	4,0
35-49 ans	3,0	7,2	4,7
50-65 ans	3,4	6,8	4,9
Nationalité			
Irlandaise	3,0	8,7	6,7
Non-irlandaise	3,5	8,3	6,0
Secteur			
Privé	3,2	9,6	7,1
Public	2,5	6,4	5,3
Secteur d'activité			
Agriculture	9,7	25,8	5,1
Industrie	2,1	11,7	6,7
Construction	2,5	7,5	3,8
Commerce	2,5	7,6	8,8
Transports	5,2	12,5	1,0
Hôtellerie-restauration	6,8	10,7	7,0
Information	2,8	6,5	4,3
Finance	1,5	3,3	5,0
Services aux entreprises	2,0	10,6	7,8
Services administratifs et de support	4,5	9,2	5,6
Administration publique	3,0	6,7	1,9
Éducation	1,4	5,6	10,0
Santé	3,0	6,7	3,8
Autres services	6,1	10,2	9,2

Champ : population en emploi (hors travailleurs indépendants).

Lecture : parmi les hommes, 3,9 % sont à temps complet avec des horaires variables. 12,7 % sont salariés à temps partiel avec des horaires variables tandis que 6,4 % d'entre eux ont un contrat de travail prévoyant 1 à 8 heures par semaine. Par déduction, 77 % des hommes salariés ont un contrat prévoyant plus de 8 heures de travail hebdomadaire.

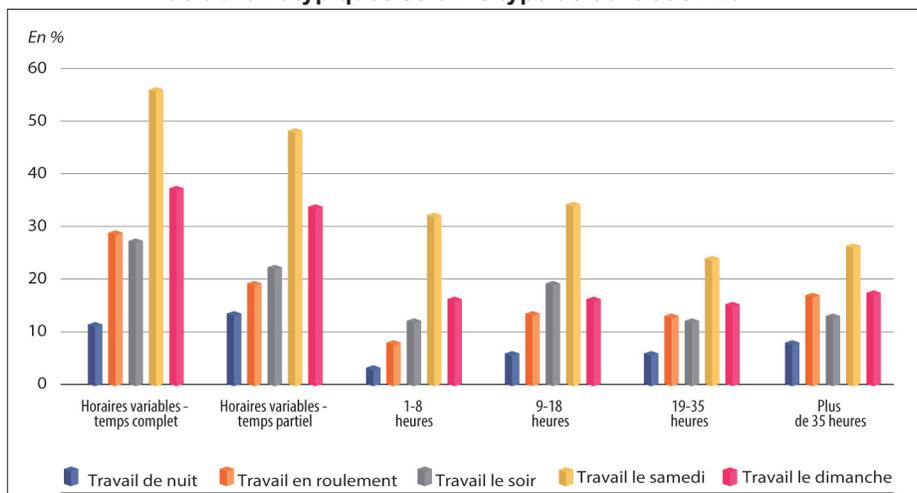
Source : Murphy *et al.* (2019), d'après les données du QHNS (2017).

Les horaires atypiques caractérisent également les contrats prévoyant un nombre non régulier d'heures de travail ou à temps partiel. Selon l'organisation patronale IBEC, certaines activités nécessitent plus de flexibilité et le travail « zéro heure » permet de disposer d'un *pool* de travailleurs auxquels des heures supplémentaires peuvent être proposées en fonction de l'évolution de l'activité. Le recours au CIW et au CHIW permet aussi aux employeurs de baisser le coût du travail de manière non négligeable puisque les travailleurs ne sont pas couverts par les dispositions prévues dans le droit du travail irlandais comme le paiement des heures supplémentaires ¹² (Murphy *et al.*, 2019). Selon O'Sullivan *et alii* (2015), la proportion des salariés travaillant le soir est passée de 9 % en 2001 à près de 14 % des salariés en 2014. Travailler le

week-end concerne également une proportion croissante des salariés : la part de ceux travaillant le samedi est passée de 19 à 28 % et celle de ceux concernés par le travail du dimanche de 10 à plus de 17 % entre 2001 et 2014. En 2014, ces proportions sont encore plus élevées lorsque l'on considère les salariés ayant des horaires flexibles ou en contrat à temps partiel (moins de 9 heures ou entre 9 et 18 heures par semaine) (graphique 3).

Les travaux statistiques menés par O'Sullivan *et alii* (2015) et Murphy *et alii* (2019) sont une source riche, et l'unique à notre connaissance, visant à rendre compte de la flexibilité et de l'incertitude en termes de durée du travail auxquelles sont exposés les salariés. Ils peinent toutefois à proposer une quantification du recours aux CZH, aux CIW et aux CHIW dans la mesure où les

Graphique 3. Part des salariés concernés par les horaires de travail atypiques selon le type de contrat en 2014



Champ : population en emploi (hors travailleurs indépendants).

Lecture : parmi les salariés à temps partiel et ayant des horaires variables, 10 % déclarent travailler la nuit et plus de 55 % le samedi.

Source : O'Sullivan *et al.* (2015), d'après les données du QHNS (2014).

12. Le taux de majoration des heures supplémentaires est de 50 %. Pour les salariés en CIW, le temps de travail n'étant pas fixé contractuellement, il n'est pas possible de déterminer le seuil à partir duquel les heures travaillées sont des heures supplémentaires.

données disponibles ne permettent pas d'établir un lien entre durée effective du travail et type de contrat de travail. Les informations disponibles n'autorisent pas non plus à établir un lien entre le nombre d'heures contractuelles, *i.e.* la durée durant laquelle le salarié est tenu d'être à la disposition de l'employeur, et le nombre d'heures effectives¹³. Sur la base de leurs enquêtes monographiques, les auteurs suggèrent ainsi que le travail « zéro heure », *i.e.* les contrats de type « if and when », est particulièrement répandu dans la grande distribution, un secteur qui représente 13,5 % de l'emploi total en 2017 selon les chiffres du CSO¹⁴. De fait, Mandate, principale organisation syndicale du secteur, estime que plus de 70 % de salariés sont en contrat à temps partiel. Près de la moitié d'entre eux voient leur durée de travail varier chaque mois tandis qu'un tiers seulement connaît des horaires réguliers.

De « bonnes pratiques » qui restent limitées

En l'absence d'un cadre légal contraignant, quelques initiatives ont été lancées par les acteurs sociaux dans le but de réduire l'insécurité économique à laquelle sont confrontés les travailleurs « zéro heure ». Leur bilan apparaît toutefois mitigé et dépend en grande partie du rapport de forces entre syndicats et employeurs (Murphy *et al.*, 2019). Les organisations syndicales de la grande distribution ont en particulier misé sur les contrats prévoyant des « fourchettes d'heures de travail » garanties (« banded

hours contracts ») de manière à refléter la réalité du travail effectué. De nombreuses enseignes syndiquées, comme Tesco Penneys, Marks and Spencer et SuperValu, ont ainsi négocié des accords collectifs transformant les contrats « if and when » en « banded hours contracts ». L'objectif est de sécuriser les salariés sous contrat de type « if and when » prévoyant un faible nombre d'heures de travail (souvent 10 heures) mais qui, en réalité, travaillent plus, les heures additionnelles n'étant pas soumises aux dispositions du droit du travail (congés payés, indemnités de licenciement, etc.). Avec un contrat « banded hours », chaque salarié se voit assigner une fourchette garantie, laquelle est révisée annuellement à la hausse ou à la baisse en fonction du nombre d'heures effectivement réalisées¹⁵.

Il convient de noter que ces bonnes pratiques concernent principalement les salariés des entreprises syndiquées et leur diffusion a sans doute été freinée par l'affaiblissement du pouvoir de négociation des syndicats au niveau de l'entreprise, dans un contexte de baisse du taux de syndicalisation : entre 2006 et 2016, ce taux est passé de 32 % à 24 % (O'Sullivan *et al.*, 2017 ; Murphy *et al.*, 2019). Tel est le cas des salariés de Dunnes, l'une des plus grandes enseignes du pays, qui n'ont pas pu bénéficier, malgré leurs revendications, des contrats « banded hours ». Souvent sous contrat de type « hybrid if and when », ces derniers effectuent en moyenne 35 heures par semaine, ce qui signifie de nombreuses heures additionnelles de travail qui échappent aux

13. Partant de ce constat, l'une des recommandations des auteurs consiste d'ailleurs à inclure de nouvelles questions dans l'enquête trimestrielle auprès des ménages pour mieux cerner le phénomène du travail « zéro heure ».

14. Dans les autres secteurs, les auteurs ne notent pas un recours particulièrement fort au travail « zéro heure ». Lorsqu'il est mobilisé par les employeurs, il concerne des postes spécifiques et vise à répondre à une situation d'urgence (remplacement d'un enseignant malade, par exemple).

15. Pour un exemple d'accord, on pourra se référer à O'Sullivan *et al.* (2015).

dispositions protectrices de la loi. Selon une enquête réalisée par Mandate auprès de ses membres ¹⁶, 76 % d'entre eux ont un emploi à temps partiel flexible et 98 % souhaiteraient davantage de stabilité en termes de durée de travail hebdomadaire. En avril 2015, près de 5 000 salariés sur un total de 14 000 ont organisé, à l'appel de Mandate et du Services Industrial Professional and Technical Union (SIPTU ¹⁷), une grève de 24 heures pour dénoncer le recours abusif de l'employeur au travail « zéro heure » (Sheehan, 2015). Comme nous le soulignons plus loin, ce conflit, fait inédit dans une entreprise dépourvue de représentant syndical ¹⁸, a eu un impact majeur sur le contenu de la loi puisqu'il est à l'origine d'une campagne lancée par Mandate et largement soutenue au plan politique.

La loi de 2019 : vers la généralisation des contrats « avec garantie de travail » ?

Les travaux réalisés par O'Sullivan *et alii* (2015) ont abouti à un certain nombre de recommandations, lesquelles seront en partie reprises dans la loi adoptée en décembre 2018 et entrée en

vigueur en 2019. Entre décembre 2015 et décembre 2018, la nécessité d'une loi a fait l'objet de nombreux débats entre acteurs sociaux. Le patronat a cherché à minimiser les enjeux du CZH tandis que les organisations syndicales ont fait pression sur le gouvernement pour généraliser les contrats prévoyant des « fourchettes garanties » (« banded hours contracts »).

Un débat controversé sur la nécessité d'une loi

À la remise du rapport, le gouvernement lance en novembre 2015 une période de consultation de huit semaines invitant les acteurs sociaux à se positionner à la fois sur les résultats d'O'Sullivan *et alii* (2015) et les recommandations émises ¹⁹. Près de 50 organisations syndicales et patronales, organisations non gouvernementales (ONG) ²⁰, représentants des différents ministères ont répondu à cette invitation, exprimant ainsi une diversité de points de vue. De manière générale, les organisations patronales considèrent que le débat autour du CZH au sens de l'OWTA est exagéré compte tenu de son faible développement. Quant au travail « zéro heure », l'IBEC insiste sur son intérêt pour répondre au besoin de flexibilité des entreprises. Selon

16. « Three-quarters of Dunnes Sores workers are on part-time flexible contracts », *The Journal*, December 19, 2014, <http://bit.ly/2jWdBfL>.

17. Le SIPTU est affilié à l'ICTU et représente près de 180 000 travailleurs en Irlande.

18. Rappelons que la législation irlandaise est particulièrement défavorable aux syndicats. Alors que la Constitution reconnaît le droit de créer une organisation syndicale, la législation est considérée comme une exception en Europe puisqu'elle ne prévoit pas de droit à la négociation collective. Autrement dit, la négociation collective est effective dans les entreprises où les syndicats sont forts. Elle est plus faible là où ces derniers sont peu implantés du fait de l'absence d'obligations faites à l'employeur de reconnaître le fait syndical (Maccarrone *et al.*, 2019).

19. Le texte précisant les modalités de consultation est disponible sur le site du Department of business, Enterprise and innovation (ministère des Affaires, de l'Entreprise et de l'Innovation) : <http://bit.ly/2luxlCc>.

20. Parmi les ONG, ont notamment répondu le Centre irlandais pour le droit des migrants (Migrant Rights Centre Ireland), le Conseil national des femmes (National Women's Council of Ireland) ou encore l'Organisation nationale des sans-emplois (The Irish National Organisation of Unemployment).

les enquêtes de terrain conduites par O'Sullivan *et alii* (2015), l'organisation patronale y voit deux principaux avantages pour les travailleurs. D'une part, la possibilité de refuser des heures de travail serait appréciée par ces derniers et participerait d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle. Ce type de contrat conviendrait donc parfaitement aux étudiants, aux seniors qui cherchent à réduire leur activité professionnelle en fin de carrière ou encore aux femmes ayant des enfants à charge. Les représentants des employeurs avancent que leurs membres éprouveraient même des difficultés à recruter des salariés qui accepteraient les heures additionnelles. Contrairement à ce que suggèrent les statistiques nationales sur la forte proportion de salariés à temps partiel contraint (voir *infra*), travailler en contrat de type « if and when » résulterait d'un « choix de vie ». D'autre part, rejetant l'idée que ce type d'emploi est source de précarité et de pauvreté, l'IBEC insiste sur le fait que les contrats de type « if and when » peuvent constituer pour les salariés un « tremplin » vers un emploi à temps plein. Dans ce contexte, l'IBEC s'est montrée très critique vis-à-vis de l'étude, allant même jusqu'à mettre en doute ses résultats. Dans son document de réponse, l'organisation patronale a dénoncé l'absence de preuves empiriques sur lesquelles s'appuient les préconisations ²¹, désapprouvé l'ensemble des recommandations émises et la nécessité d'une loi visant à encadrer les CZH.

À l'inverse, le caractère imprévisible des heures de travail suscite beaucoup d'inquiétudes des organisations syndicales et des ONG face à la montée de la précarité et de l'insécurité économique des salariés. Contrairement à l'argument avancé par le patronat, l'ICTU souligne que l'imprévisibilité des heures de travail ne permet pas aux individus de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle. La flexibilité induite par le travail « zéro heure » empêche de prévoir l'organisation de la garde des enfants ou des soins, si bien que certaines femmes se voient contraintes de financer un système de garde à plein temps, avec des frais qui dépassent le niveau de salaire perçu. C'est donc sans surprise que l'ICTU a accueilli favorablement l'étude d'O'Sullivan *et alii* (2015) et approuvé l'ensemble de ses recommandations. Le soutien de l'ICTU est d'autant plus fort que l'étude commandée par le gouvernement coïncide avec le lancement de la « Charte pour des conditions d'emploi équitables » (Congress Charter for Fair Conditions of Employment ²²). L'ICTU fait pression sur le gouvernement pour obtenir la généralisation des « banded hours contracts », une proposition qui sera d'ailleurs fortement soutenue par de nombreux responsables politiques de l'opposition et a été à l'origine de nombreux amendements du projet de loi présenté en décembre 2017 (Murphy *et al.*, 2019). Le syndicat Mandate, implanté dans le secteur du commerce où le travail « zéro heure » est très répandu, s'est aussi particulièrement engagé en faveur d'une loi après le conflit majeur ayant éclaté

21. « University of Limerick Study on the Prevalence of Zero Hour Contracts and Low Hour Contracts in the Irish Economy », Ibec submission to the Department of Jobs Enterprise and Innovation, January 4, 2016, <https://dbei.gov.ie/en/Consultations/Consultations-files/ZHC-IBEC-Submission.pdf>.

22. ICTU, « Congress Charter for Fair Conditions at Work », December 9, 2015, <https://dbei.gov.ie/en/Consultations/Consultations-files/ZHC-ICTU-Submission.pdf>.

Encadré

**Les dispositions prévues
par la loi sur les contrats zéro heure**

S'appuyant en partie sur les recommandations d'O'Sullivan *et alii* (2015), les principaux apports de la loi sont les suivants :

1. L'employeur doit fournir une déclaration écrite des cinq principales conditions d'emploi dans les cinq jours suivant le début du contrat, à savoir : le nom complet de l'employeur et du travailleur ; l'adresse de l'employeur, la durée de travail prévue dans le contrat ; la méthode de calcul ou le taux de rémunération ainsi que la semaine de travail normale et le jour de travail normal prévus. La loi prévoit des sanctions pénales à l'égard des employeurs qui ne respecteraient pas cette obligation.

2. Le texte instaure le droit pour les salariés sous contrat de type « hybrid if and when » à un contrat comprenant une fourchette d'heures garanties (« banded hours contract ») lorsque le temps de travail effectif ne correspond pas à la durée contractuelle du temps de travail. Si le salarié demande un tel contrat, il doit recevoir, sauf exception, un contrat à horaires variables, intégrant une des huit catégories suivantes : 3 à 6 heures ; 6 à 11 heures ; 11 à 16 heures ; 16 à 21 heures ; 21 à 26 heures ; 26 à 31 heures ; 31 à 36 heures ; ou 36 heures et plus.

Une fois placé dans l'une de ces catégories, le salarié a le droit de travailler sur la base d'une durée hebdomadaire comprise entre les deux limites de la fourchette durant les 12 mois suivant le début du contrat. La détermination d'une catégorie plutôt qu'une autre est faite sur la base du temps de travail hebdomadaire moyen effectif au cours des 12 derniers mois.

3. Un employeur peut être tenu responsable s'il désigne à tort un salarié comme « travailleur indépendant ». Les peines maximales peuvent aller jusqu'à 12 mois d'emprisonnement et 5 000 euros d'amende.

4. Les contrats « if and when » qui ne fixent aucune durée minimale de travail seront interdits sauf s'ils sont utilisés dans des circonstances exceptionnelles d'emploi occasionnel véritable et s'ils sont indispensables aux besoins de l'activité à court terme ou pour faire face à des situations d'urgence.

5. La loi prévoit le droit à un paiement minimum pour les salariés qui ne seront pas appelés au travail au cours d'une semaine donnée. La rémunération minimale équivalait à 3 heures de travail selon le taux horaire du salaire minimum national.

6. Des sanctions sont prévues à l'encontre des employeurs qui pénalisent les salariés qui cherchent à faire appliquer la loi.

chez Dunnes (voir *supra*). Avec le soutien de l'ICTU, Mandate a ensuite lancé une vaste campagne pour promouvoir sa charte pour une meilleure stabilité des conditions de travail (« Secure Hours = Better Future Charter »²³), laquelle a été signée par de nombreux députés de l'opposition et du Fine Gael, parti membre du gouvernement.

Victoire politique des syndicats

Quelques mois après la fin de la consultation, le gouvernement dépose un projet de loi en décembre 2017. Parmi les avancées figurent la généralisation des « banded hours contracts » ainsi que la définition d'une période de référence pour le calcul des heures de travail garanties. Bien que globalement satisfaites, les organisations syndicales réservent un accueil mitigé à ce projet tandis que l'IBEC dénonce un projet disproportionné avec des effets négatifs sur l'emploi. Tout au long de l'année 2018, les organisations syndicales, en particulier Mandate, font pression sur le gouvernement en intensifiant la campagne « Secure hours = Better Future ». L'objectif est alors d'obtenir deux principales concessions du gouvernement : la première est la réduction de l'amplitude des fourchettes d'heures de travail garanties considérée trop large (7 heures dans le projet de loi au lieu des 5 proposées par les syndicats) ; la seconde vise la diminution de la période de référence pour le calcul des heures garanties (18 mois contre 12). La campagne produit les résultats escomptés : au terme de 12 mois de débats parlementaires au cours desquels près de 50 amendements sont déposés par le gouvernement mais aussi par les députés de l'opposition (en particulier du Fianna Fail et du Sinn

Fein), les syndicats remportent une victoire politique en obtenant les concessions demandées (encadré).

Considérée par la ministre de l'Emploi et de la Protection sociale comme « l'un des changements les plus significatifs depuis une génération », cette loi a été saluée par l'ensemble des organisations syndicales qui se sont réjouies du succès de la campagne menée depuis 2015. Le patronat continue, quant à lui, de dénoncer un projet régressif pour l'emploi sans pour autant formuler de propositions alternatives. La victoire des syndicats pourrait n'être cependant que symbolique dans la mesure où certaines des dispositions finalement adoptées apparaissent moins protectrices que celles préconisées par O'Sullivan *et alii* (2015). En effet, la loi s'adresse explicitement aux salariés et dans une moindre mesure aux travailleurs « zéro heure » dont l'emploi pourrait être considéré par l'employeur comme occasionnel. Le statut d'emploi de ces derniers, notamment du point de vue du critère « d'obligations mutuelles », reste donc toujours en débat.

Conclusion

Avec la loi de 2019 sur les CZH, le gouvernement semble faire preuve d'un engagement fort en faveur de la sécurisation des conditions d'emploi des travailleurs précaires. S'il ne fait nul doute que cette loi symbolise une victoire politique pour les syndicats, les effets attendus demeurent toutefois incertains. Ainsi, selon Juliett McMahon, l'une des auteures de l'étude remise au gouvernement, et Tony Dundon, chercheur à l'université de Limerick, cette loi présentée comme une avancée sans précédent pourrait n'être

23. <https://dunnesworkers.com/secure-hours-better-future/>.

qu'un « faux espoir » pour les travailleurs précaires dans la mesure où la précédente loi de 1997 (OWTA) n'avait pas permis d'empêcher le travail « zéro heure »²⁴. La loi de 2019, tout comme la précédente, concerne explicitement les salariés (*employees*) mais peu les travailleurs sous contrat sans garantie de travail ni de rémunération (*i.e.* if and when contracts). Le risque d'exclusion des plus précaires reste donc de mise puisque les employeurs auront toujours la possibilité de contourner les dispositions de la loi en recrutant des travailleurs « occasionnels ».

Sources :

Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », in Rehfeldt U. (coord.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport de l'IRES, juin, p. 141-176, <https://goo.gl/usjiQv>.

Freyssinet J. (2016), « Royaume-Uni : les contrats "zéro heure" : un idéal de flexibilité ? », dossier « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 123-131, <http://bit.ly/2k1UaSY>.

Kelly E., Barrett A. (2017), « Atypical work and Ireland's labour market collapse and recovery », *The Economic and Social Review*, vol. 48, n° 4, p. 463-488, <https://www.esr.ie/article/view/823>.

Maccarrone V., Erne R., Regan A. (2019), « Ireland : life after social partnership », in Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame. Volume II*, Brussels, ETUI, p. 315-335, <http://hdl.handle.net/10197/9602>.

MacMahon J., O'Sullivan M., Turner T., Ryan L., Lavelle J., Murphy C., O'Brien M., Gunnigle P. (2017), « Zero hours work and the role of the law in Ireland », in Ahlberg K., Bruun N. (eds.), *The New Foundations of Labour Law*, Francfort, Peter Lang.

Murphy C., Lavelle J., Turner T., Ryan L., MacMahon J., O'Sullivan M., O'Brien M.,

Gunnigle P. (2019), « Zero hours work in Ireland », in O'Sullivan M., Lavelle J., MacMahon J., Ryan L., Murphy C., Turner T., Gunnigle P. (eds.), *Zero Hours and On-call Work in Anglo-Saxon Countries*, Singapore, Springer, p. 21-40.

Murphy M.P. (2017), « Irish flex-insecurity : the post-crisis reality for vulnerable workers in Ireland », *Social Policy & Administration*, vol. 51, n° 2, p. 308-327, <https://doi.org/10.1111/spol.12289>.

Nugent C. (2019), « Labour Market Trends in the Republic of Ireland (2019) », *NERI Working Paper Series*, 2019/n° 62, Nevin Economic Research Institute (NERI), Dublin, June, <http://bit.ly/2k01tun>.

OECD (2018), *OECD Labour Force Statistics*, Paris, OECD Publishing.

O'Sullivan M. (2019), « Zero Hours and On-call Work in Anglo-Saxon Countries: A Comparative Review », in M. O'Sullivan, J. Lavelle, J. MacMahon, L. Ryan, C. Murphy, T. Turner, & P. Gunnigle (Éd.), *Zero Hours and On-call Work in Anglo-Saxon Countries* (p. 159-178), Singapore: Springer.

O'Sullivan M., Turner T., Lavelle J., MacMahon J., Murphy C., Ryan L., Gunnigle P., O'Brien M. (2017), « The role of the state in shaping zero hours work in an atypical liberal market economy », *Economic and Industrial Democracy*, p. 1-20, <https://doi.org/10.1177/0143831X17735181>.

O'Sullivan M., Turner T., MacMahon J., Ryan L., Lavelle J., Murphy C., O'Brien M., Gunnigle P. (2015), *A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees*, Report for Department of Jobs, Enterprise and Innovation, University of Limerick, <http://bit.ly/2jUFLI0>.

Sheehan B. (2015), « Ireland: strike at Dunnes Stores for higher pay and better job security », *Eurofound*, August 31, <http://bit.ly/2kqhdqE>.

24. J. MacMahon, T. Dundon, « Just when you thought it was safe to sign a zero-hours contract », *The Irish Times*, April 25, 2019, <http://bit.ly/2kq7eSe>.

Résumés des articles

Chine

La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ?

Clément SÉHIER

Cette contribution vise à mettre en lumière les rationalités économiques derrière la dynamique des investissements chinois à l'étranger : à côté des objectifs géopolitiques, ces investissements sont également une tentative de réponse à la montée des contradictions internes du capitalisme chinois sur le plan social, politique et environnemental. Les autorités chinoises peinent en effet à enclencher la transition vers un régime socio-économique durable. L'affirmation de la puissance chinoise à l'international peut donc être interprétée comme une tentative de reporter sur les populations d'autres pays les excès de son propre mode de développement.

Mots clés : capitalisme chinois, investissements à l'étranger, transition, mode de développement.

Brésil

Les contradictions du système de santé (1988-2018)

Elizabeth CARDOSO DE OLIVEIRA et Nicolas DA SILVA

L'élection inattendue de Jair Bolsonaro a stupéfié de nombreux observateurs désormais inquiets pour l'avenir du Brésil. Afin de mettre en perspective les événements récents, nous proposons dans cet article une analyse du Sistema Único de Saúde (système unique de santé). Les difficultés historiques de l'institution (hybridation et sous-financement) l'empêchent d'atteindre son ambition d'universalité, ce que les alternances politiques successives n'ont pas remis en cause.

Mots clés : système unique de santé, universalité, financement, secteur privé.

Heurs et malheurs du revenu universel de base

Juliana TEIXEIRA ESTEVES

Cet article propose une analyse du cheminement des différentes propositions de loi sur le revenu de base introduites par le législateur fédéral brésilien (et par la suite à l'échelle infranationale) dans les années 1990, et les débats qui les ont sous-tendues. Il cherche notamment à comprendre pourquoi ce dispositif, adopté finalement par le Congrès fédéral en 2004, n'a jamais été appliqué à ce jour, contrairement à d'autres programmes de lutte contre la pauvreté promus par le Parti des travailleurs, tel que Bolsa Família.

Mots clés : revenu de base, pauvreté, Bolsa Família.

Europe

Le Congrès de Vienne de la CES : une confédération plus unie mais avec moins d'adhérents

Udo REHFELDT

Le congrès de Vienne de la Confédération européenne des syndicats (CES) a été marqué par un esprit unitaire. Les documents programmatiques adoptés se situent dans la prolongation des congrès précédents et manifestent la difficile recherche de consensus sur des sujets controversés comme le salaire minimum ou l'intervention publique pour consolider la négociation collective de branche. Pour la première fois, le congrès n'a pas seulement élu un secrétariat, plus restreint, mais aussi un « présidium » collectif doté d'un rôle politique plus actif pour donner la priorité à l'action et pour rapprocher la CES de ses affiliés nationaux.

Mots clés : Confédération européenne des syndicats, Confédération syndicale internationale, négociation collective, salaire minimum, syndicalisation, accords d'entreprise transnationaux.

Irlande

Entrée en vigueur de la loi interdisant les contrats zéro heure : quelle avancée pour les travailleurs précaires ?

Noélie DELAHAIE

En décembre 2018, le gouvernement irlandais a adopté une loi interdisant, sauf cas exceptionnels, le recours au contrat zéro heure. Entrée en vigueur en mars 2019, cette loi, qui répond aux revendications des syndicats, témoigne d'un engagement fort du gouvernement en faveur des salariés précaires. La victoire des syndicats ne pourrait être toutefois que symbolique puisque la loi concerne explicitement les salariés (*employees*) et non les travailleurs sous contrat sans garantie de travail. Le risque d'exclusion des plus précaires reste ainsi de mise.

Mots clés : contrats zéro heure, travail précaire, emploi à temps partiel.

English Abstracts

China

China's rising international influence: Evidence of its internal social and economic contradictions?

Clément SÉHIER

This contribution aims to identify the economic thinking behind the growth of Chinese investments abroad: alongside their geopolitical aims, these investments are also an attempt to respond to the increasing internal social, political, and environmental contradictions of Chinese capitalism. The Chinese authorities are currently struggling to transition towards a sustainable socio-economic system. The assertion of Chinese power abroad may therefore be seen as an attempt to shift the excesses of its own development model onto the populations of other countries.

Keywords: Chinese capitalism, foreign investments, transition, development model.

Brazil

Healthcare system contradictions (1988-2018)

Elizabeth CARDOSO DE OLIVEIRA and Nicolas DA SILVA

Jair Bolsonaro's unexpected election victory surprised many observers, who are now concerned about Brazil's future. In order to put recent events into context, this article examines Brazil's public healthcare system, the Sistema Único de Saúde. The institution's past problems (hybridization and under-financing) are preventing it from achieving its aim of universal healthcare, which the various successive political regimes have failed to tackle.

Keywords: public healthcare system, national healthcare system, universal healthcare, financing, private sector.

The fortunes and misfortunes of universal basic income

Juliana TEIXEIRA ESTEVES

This article offers an analysis of the development of the various legislative proposals for universal basic income introduced by the Brazilian federal legislator (and subsequently at the infra-national level) in the 1990s, and the debates behind them. It also seeks to determine why this initiative, finally adopted by the federal government in 2004, remains unimplemented to this day, in contrast with other poverty-alleviation measures promoted by the Workers' Party, such as the Bolsa Família program.

Keywords: universal basic income, poverty, Bolsa Família.

Europe

The Congress of the European Trade Union Confederation (ETUC) in Vienna: A more united confederation, but with fewer members

Udo REHFELDT

There was a strong sense of unity at the Congress of the European Trade Union Confederation (ETUC) in Vienna. Much of this year's program focuses on continuing the work of previous congresses and reflects the difficulty in reaching a consensus on controversial issues such as the minimum wage or government intervention to consolidate collective industry-level negotiation. For the first time, the Confederation elected not only a new, smaller Secretariat, but also a collective "Presidium" with a more active political role in order to prioritize action and to improve relations between the ETUC and its national affiliates.

Keywords: European Trade Union Confederation, International Trade Union Confederation, collective bargaining, minimum wage, unionization, transnational company-level collective agreements.

Ireland

The entry into force of the law banning zero-hour contracts: how does this help those in precarious employment?

Noémie DELAHAIE

In December 2018, the Irish government passed a law banning the use of zero-hours contracts other than in exceptional circumstances. Entering into force in March 2019, this law came in response to trade-union campaigning and reflects concerted government efforts to support workers subject to casual or precarious working arrangements. This trade-union victory remains merely symbolic, however, as current legislation specifically only covers "employees" and not contracted workers without guaranteed working hours. Therefore, the risk of excluding the most vulnerable workers still needs addressing.

Keywords: zero-hours contracts, temporary workers, precarious employment, part-time work.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2020

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

*Pour rester informé-e de l'actualité de l'IRES et de ses publications,
abonnez-vous à la newsletter sur www.ires.fr !*

L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PERES, CGT-FO

Membres de l'Assemblée générale :

Fabrice ANGEI, CGT

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Marc AUBERT, *Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES*

Didier BLANCHET, *Directeur des études*

et des synthèses économiques, INSEE

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France*

Stratégie

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation*

de la recherche, des études et des statistiques, DARES

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur*

à l'université de Poitiers

Cécile GUILLAUME, *Maître de*

conférences à l'université de Lille 1

Donna KESSELMAN, *Professeure*

à l'université Paris-Est Créteil

Bernard LAURENT, *Professeur à*

l'École de management de Lyon

David MEYER, *Conseiller économique,*

social et environnemental

Sandrine MICHEL, *Professeure*

à l'université Montpellier I

Angel PINO, *Professeur à l'université*

Michel de Montaigne Bordeaux 3

Frédéric REY, *Maître de conférences*

au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs



Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* analyse la dynamique des investissements chinois à l'étranger comme une tentative de réponse aux contradictions internes du capitalisme chinois sur le plan social, politique et environnemental, qui reporte sur d'autres pays les excès de son propre mode de développement.

Les deux articles sur le Brésil examinent les causes de l'incomplétude de deux politiques publiques : celle relative au système de santé public, qui n'est jamais parvenu à atteindre son ambition originelle d'universalité, et celle relative au revenu universel de base, adopté en 2004 après de multiples péripéties mais jamais appliqué.

Le quatrième article analyse le Congrès de la Confédération européenne des syndicats qui s'est tenu à Vienne en mai 2019. Si l'unité était de mise, les documents adoptés reflètent les difficultés des affiliés nationaux à trouver un consensus sur des sujets tels que le salaire minimum.

Enfin, le dernier article porte sur l'adoption fin 2018 d'une loi interdisant les contrats zéro heure en Irlande, en réponse aux revendications syndicales. Celle-ci ne concerne toutefois que les travailleurs ayant le statut de salariés et pas ceux sous contrat sans garantie de travail, ce qui en relativise la portée.