

DOCUMENTATION EUROPÉENNE

série syndicale et ouvrière

73/2

SOMMAIRE

Le Comité économique et social

Les problèmes monétaires internationaux

Employeurs et travailleurs aux Pays-Bas

Les structures syndicales de base en Italie

Le Comité économique et social et la consultation des partenaires sociaux

« Nous devons penser en termes de démocratie économique donc de démocratie sociale, et il est important que l'Europe que nous construisons, l'Europe agricole et, d'une façon générale, toute l'Europe soit une Europe de démocratie; non seulement de démocratie politique, mais de démocratie économique et sociale » (extrait de l'allocution prononcée le 28 mai 1968 par M. Edgar Faure, Président en exercice du Conseil, lors de la célébration du vingtième anniversaire du Comité économique et social.)

Inexorablement, la gestion des Etats modernes se trouve confrontée avec une réalité de plus en plus tangible : la démocratie économique, c'est-à-dire la représentation et la participation réelles des forces économiques et sociales à l'exercice du pouvoir économique. Ce dernier se situe à deux niveaux, celui de l'entreprise et de la profession et celui de la politique économique d'ensemble¹.

André Philip, dans son ouvrage *L'Etat et le citoyen*, définit très clairement le problème : « ... de même que le suffrage universel a pour fonction élémentaire de symboliser la participation à la vie politique, d'affirmer l'existence du citoyen, de même la participation aux décisions économiques concrétise la démocratie économique ».

Les Etats modernes ont trouvé, à des degrés d'efficacité variables, le moyen de mettre en œuvre la démocratie économique; celle-ci se matérialise notamment dans la création de divers comités ou conseils économiques et sociaux complétant les institutions strictement politiques, qui, prises séparément, ne répondent plus aux besoins actuels.

Les faits économiques et sociaux ont, en effet, un caractère à la fois permanent et évolutif dans le temps comme dans l'espace, ce qui revient à dire que, dans tous les Etats et pour tous les citoyens, les problèmes économiques et sociaux se posent à tout instant.

Ces intérêts économiques et sociaux souvent divergents sont représentés par des groupes qui manifestent ainsi leur position sur les grands problèmes du moment.

Ces différents groupes ayant trouvé une tribune et une audience officielles sur le plan national, il est évident que la création de la Communauté européenne allait reposer le problème sur le plan international.

Il n'était pas possible d'élaborer des législations communautaires sans recueillir l'avis des principaux intéressés : les agents socio-économiques.

L'intégration économique ne pouvait et ne devait pas se limiter à l'harmonisation des politiques nationales.

D'autre part, il est illusoire de penser que l'autorité publique, en consultant isolément les groupements représentatifs, pourrait recevoir toutes les indications dont elle a besoin pour prévoir les conséquences de ses décisions et la façon dont elles devraient être appliquées.

Il était nécessaire de créer un lieu où pourraient se rencontrer les agents socio-économiques nationaux, où leurs points de vue pourraient être confrontés avec l'idéal européen, et où pourrait se forger un véritable consensus émanant de personnalités représentatives des sphères socio-économiques nationales.

La plupart des pays membres possédant déjà un organe national officiel où étaient représentés les différents intérêts économiques et sociaux², on serait porté à croire que l'idée de cette représentation à l'intérieur des institutions européennes était déjà acquise, du moins dans son principe.

Or il faut constater que le comité intergouvernemental institué par la conférence de Messine, pour jeter les bases de la Communauté économique européenne, ne mentionna nullement dans son « rapport des chefs de délégations aux ministres des affaires étrangères » la possibilité de prévoir un organe consultatif pour les matières économiques et sociales, quoiqu'un tel organe ait déjà été institué dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Le Comité consultatif de la CECA

L'article 18 du traité de Paris instituant, dès 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier créait auprès de la Haute Autorité un Comité consultatif dont les membres, représentant à parts égales les producteurs, les travailleurs et les utilisateurs et négociants, sont nommés à titre personnel par le Conseil pour une durée de deux ans.

¹ Par Armand SPINEUX, diplômé du Centre européen universitaire de Nancy, chargé de recherches à l'Université de Louvain.

² Un tel organe n'existe pas en Allemagne. Sa création est cependant revendiquée par la Confédération des Syndicats allemands (DGB) et peut être espérée pour la fin de la présente législature.

Pour tous les problèmes du charbon et de l'acier, la Commission consulte le Comité lorsqu'elle le juge opportun. Elle est tenue de le faire dans certains cas : fixation des objectifs généraux ; institution de mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises, déclaration de pénurie, fixation éventuelle de prix minima et maxima, prise de décision dans des cas non prévus au traité lorsque le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier le requiert. La Commission doit également informer le Comité des problèmes de concurrence et de ses principes d'action en matière d'investissement.

Après de multiples tractations et avec l'appui des délégations belge et néerlandaise, la décision d'instituer un Comité économique et social commun à la CEE et à la CEEA (Euratom) fut définitivement arrêtée deux mois seulement avant la signature des traités de Rome.

L'utilité d'une semblable institution n'apparaissait pas clairement à toutes les délégations, et cette « prudence » allait se refléter dans les dispositions des traités relatives au CES. Celui-ci, contrairement aux principaux organes des Communautés, ne possédait pas le droit d'initiative, ni celui de publier ses avis ou de se réunir librement.

L'article 4 du traité CEE et l'article 3 du traité de la CEEA précisent que la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par une Assemblée, un Conseil des Ministres, une Commission et une Cour de Justice. Ils disposent en outre que « le Conseil et la Commission sont assistés par un Comité économique et social exerçant des fonctions consultatives ».

Les deux traités consacrent un chapitre particulier au CES (chapitre 3, titre I, cinquième partie du traité CEE ; chapitre 3, titre II du traité CEEA).

Composition

Le Comité économique et social dans le cadre de la Communauté élargie est composé de 144 membres répartis comme suit :

Allemagne	24
France	24
Italie	24
Royaume-Uni	24
Belgique	12
Pays-Bas	12
Danemark	9
Irlande	9
Luxembourg	6

Les articles 193 et 195 du traité CEE et 165 et 167 du traité CEEA définissent la composition du Comité : « Le Comité est composé de représentants de différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des agriculteurs, des producteurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général », et « la composition du Comité économique et social doit tenir compte de la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale ».

Les traités n'indiquent aucune procédure formelle pour atteindre ces objectifs ; en fait la présentation des membres du Comité relève de la compétence des gouvernements qui établissent, chacun selon ses critères propres, une liste comprenant un nombre de candidats double de celui des sièges attribués à leurs ressortissants. C'est le Conseil des ministres de la Communauté, statuant à l'unanimité, qui choisit et nomme les membres du CES.

Pour respecter l'impératif de représentativité des intérêts socio-économiques européens, le Conseil a, dès 1958, établi un tableau des secteurs à représenter. Ce tableau précise également la répartition des différentes catégories économiques et sociales entre les divers pays. La pondération

des sièges par catégories varie selon les États considérés, principalement en fonction de leurs structures économiques et sociales.

La durée du mandat des membres est de quatre ans. Ils sont désignés à titre personnel et ne peuvent être liés par aucun mandat impératif. Aucune possibilité de suppléance n'est prévue. En revanche, un régime prévoyant le concours d'experts et d'assistants techniques a été inséré dans le règlement intérieur du Comité.

Structure

L'Assemblée plénière comprend l'ensemble des membres du Comité.

Les sections spécialisées comprennent des membres désignés par le Comité en raison de leurs compétences. Elles effectuent un travail comparable à celui des commissions parlementaires, et sont actuellement au nombre de neuf : agriculture ; transports et communications ; énergie et affaires nucléaires ; affaires économiques et financières ; industrie, commerce, artisanat et services ; affaires sociales ; relations extérieures ; développement régional ; environnement, santé publique et consommation.

Grâce à l'article 10 de son règlement intérieur, le Comité peut constituer d'autres sections spécialisées « en tant que de besoin ».

Le Comité a également la possibilité de créer des sous-comités chargés de la préparation des travaux concernant des questions déterminées (art. 197 traité CEE, art. 169 traité CEEA). Dans la pratique il est fait usage de cette possibilité lorsque la question au sujet de laquelle le Comité doit émettre un avis dépasse les limites de compétence habituelles de plusieurs sections spécialisées.

Un Bureau composé du président, de deux vice-présidents et de deux membres, élus pour deux ans, se réunit généralement à l'occasion des sessions. Il organise les travaux du Comité dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par les traités et par le règlement intérieur.

À l'instar d'autres assemblées, notamment le Parlement européen, les membres du Comité ont formé entre eux des groupes selon les différentes catégories de la vie économique et sociale. Cette possibilité prévue à l'article 19 du règlement intérieur a été spontanément utilisée par les membres, qui ont formé trois groupes, dont les effectifs peuvent varier selon la composition arrêtée par le conseil :

- les employeurs (premier groupe),
- les travailleurs (deuxième groupe),
- et les intérêts divers (troisième groupe) désignant les activités non comprises dans les deux autres groupes.

Si les premier et deuxième groupes sont relativement homogènes, le troisième, lui, est caractérisé par une très grande diversité dans sa composition et une structure interne dès lors beaucoup plus lâche.

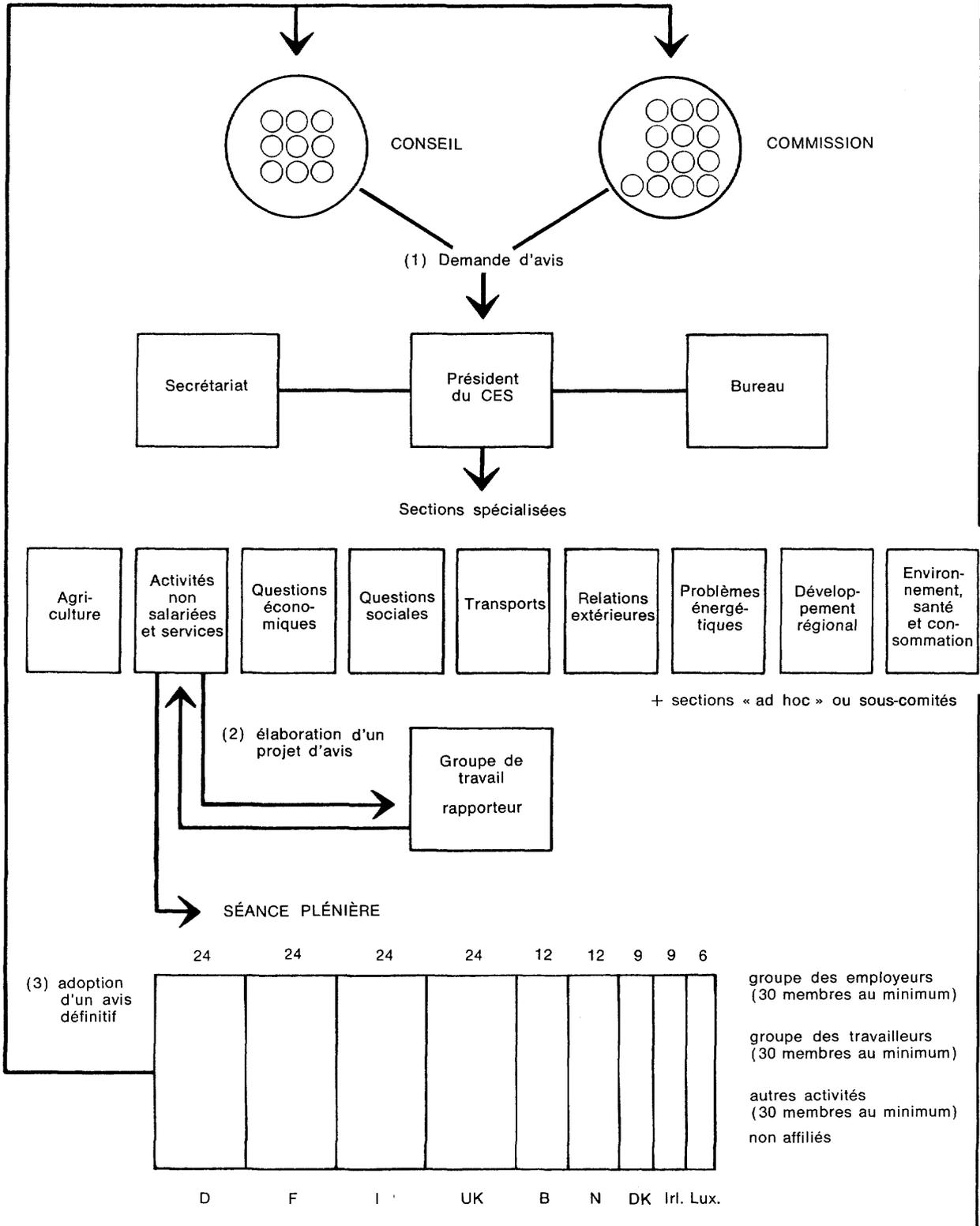
Généralement, les groupes tiennent des réunions séparées avant les sessions plénières. C'est là que sont discutées les attitudes à adopter au sujet des différents points figurant à l'ordre du jour. Ces travaux préparatoires facilitent le déroulement des délibérations en assemblée plénière. Sans aboutir à une véritable discipline de vote qui serait contraire aux traités, le mandat n'étant pas impératif, les membres d'un même groupe s'efforcent d'adopter une position cohérente sur un problème déterminé.

Le Secrétariat du CES, placé sous l'autorité du Président, représentant le bureau, est dirigé par un Secrétaire général. Sa fonction essentielle consiste à apporter une collaboration aussi efficace que possible aux conseillers.

Il faut souligner que la qualité des travaux du secrétariat et le dynamisme de ses membres ont permis au CES de ne jamais s'essouffler sur des problèmes de procédure.

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Schéma de l'élaboration d'un avis



Mécanisme d'élaboration des avis

Le Comité économique et social est obligatoirement consulté par le Conseil ou la Commission

- dans les neuf cas prévus au traité instituant la CEE :
 - la politique agricole (art. 43),
 - la libre circulation des travailleurs (art. 49),
 - le droit d'établissement (art. 54, 1, 2),
 - les services (art. 63, 1, 2),
 - les transports (art. 75, 1 et 79, 3),
 - le rapprochement des législations (art. 100),
 - la politique sociale (art. 118),
 - le fonds social européen (art. 126, 127),
 - la formation professionnelle (art. 128),
- dans les quatre cas prévus au traité instituant la CEEA :
 - la création d'établissements d'enseignement (art. 9),
 - la protection sanitaire (art. 31 et 32),
 - les investissements (art. 40 et 41),
 - le marché commun nucléaire (art. 96 et 98).

Il est également spécifié dans les traités que le Comité peut être consulté par la Commission ou le Conseil chaque fois qu'ils le jugent opportun. Cette procédure de demande d'avis facultatifs se généralise de plus en plus.

Toute demande d'avis émanant du Conseil ou de la Commission est remise au Président du CES, généralement par lettre. En théorie cet avis devra, selon les traités (art. 198 CEE, art. 170 CEEA), être rendu si le Conseil ou la Commission l'estime nécessaire, dans un délai qui ne peut être inférieur à 10 jours à compter de la communication adressée à cet effet au Président. Cependant, en cas d'urgence, les délais prévus peuvent ne pas être respectés.

L'organisation des travaux incombe au Président du CES et au bureau. Au cours d'une réunion du bureau convoqué à cet effet par le Président, celui-ci désigne la section spécialisée compétente qui sera chargée d'élaborer un projet d'avis et de rédiger un rapport.

Le Président se base d'ailleurs sur l'appréciation du bureau pour choisir la section compétente et lui notifier l'objet des délibérations et les délais impartis.

La conception de l'avis a lieu au sein des sections spécialisées qui peuvent désigner un ou plusieurs groupes de travail, chargés d'élaborer le projet d'avis et de rédiger le rapport.

La section élit un président et un rapporteur pour chacun de ces groupes de travail. Il faut remarquer que le groupe de travail, organe souple, de composition restreinte, est vraiment la cellule-mère de l'avis. C'est au stade du groupe de travail que s'élabore l'examen des propositions du Conseil ou de la Commission, qu'ont lieu les discussions sur les propositions et que se forme un embryon d'avis.

La section spécialisée peut également faire appel à des experts ou des conseillers techniques, et recueillir au cours des travaux, si elle l'estime nécessaire, des indications complémentaires auprès du Conseil et de la Commission.

Le secrétariat des groupes de travail est assuré par le secrétariat du CES.

Enfin, à la suite de plusieurs réunions, le groupe de travail remet à la section spécialisée son projet d'avis et son rapport. Ceux-ci après examen devront être déposés par la section spécialisée au secrétariat qui les fera parvenir au Président du CES.

L'avis est formulé et adopté au cours d'une séance plénière. En général, le rapporteur du groupe de travail présente son rapport; des représentants des Communautés peuvent venir faire une déclaration concernant le sujet traité; ensuite le texte du projet d'avis est examiné, modifié ou amendé selon les cas.

L'avis définitif, une fois voté, est remis au Conseil et à la Commission, accompagné du compte rendu des déli-

bérations. Les avis doivent comprendre un exposé des motifs et l'énoncé des différentes opinions éventuellement exprimées. En général, les avis du Comité veulent présenter un commun dénominateur des opinions en présence. Dans les cas où ce commun dénominateur ne peut être trouvé, le Conseil ou la Commission connaissent les thèses des différents secteurs de la vie économique et sociale et les orientations suivant lesquelles un compromis pourrait se dégager.

Ces avis seront enfin publiés selon les modalités fixées par le Conseil ou la Commission.

Position institutionnelle

1. Face au Conseil

Le Conseil nomme les membres du CES, il approuve le règlement intérieur du Comité ainsi que toutes les modifications qui pourraient lui être apportées.

Les relations existant entre le CES et le Conseil sont moins régulières, moins étroites que celles qui se sont nouées entre le CES et la Commission.

Il faut cependant remarquer que le Conseil a adressé un nombre assez élevé de demandes d'avis à titre facultatif (de 1958 à 1972 : 241 avis demandés par le Conseil à la consultation des milieux économiques et sociaux européens).

Pourtant, le Conseil ne tient pas toujours compte de ces avis; le Comité des Représentants permanents des Etats membres étudie parfois les propositions de la Commission, sans être en possession de l'avis du Comité.

Il serait souhaitable que le CES puisse trouver des méthodes de travail plus rapides, de sorte que de simples empêchements d'ordre matériel ne soient pas un motif suffisant pour écarter les travaux et les avis qu'il rend.

2. Face à la Commission

« La nature des travaux qui incombent au CES exige l'établissement de contacts quotidiens avec l'Exécutif. Un dialogue permanent s'est donc installé entre le Comité et la Commission, et tant les membres de cette institution que les fonctionnaires de ses services ont largement usé des dispositions du règlement intérieur du CES leur permettant d'assister et mieux de participer activement aux diverses réunions du Comité³. »

Les avis facultatifs du Comité demandés par la Commission ont permis notamment à celle-ci de connaître chaque année l'opinion des membres du Comité sur la conjoncture économique.

Le travail en commun a progressivement instauré un climat de confiance qui n'a cessé de s'améliorer.

Les membres du Comité, grâce au recours judiciaire à certaines dispositions de leur règlement intérieur, peuvent être informés des intentions de la Commission.

La Commission, pour sa part, enregistre les premières réactions émanant des différents secteurs de la vie économique et sociale, et peut en tenir compte dans la rédaction finale de ses propositions.

3. Face au Parlement européen

Il n'existe pas de lien institutionnel entre le CES et le Parlement européen. L'expérience démontre cependant que les deux institutions se complètent, même si elles sont souvent appelées à se prononcer sur les mêmes textes.

Le Parlement fait entendre la voix des hommes politiques qui se réfèrent à la vie de la Communauté et dont l'action doit être centrée sur l'intérêt général.

³ N. BERNARD, C. LAVAL, A. NYS, *Le Comité économique et social*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972.

Le Comité examine les problèmes qui lui sont soumis sous l'angle économique et social. Les membres, en raison même de leur origine, sont beaucoup plus directement intéressés par les incidences pratiques des décisions communautaires.

Le jugement politique du Parlement européen aura un impact d'autant plus grand qu'il se fonde sur une connaissance réelle de l'opinion des représentants des secteurs économiques et sociaux. De nombreux membres du Parlement européen se sont d'ailleurs ralliés à cette idée et ils attendent l'avis du CES avant de se prononcer sur un problème déterminé.

Enfin, l'attitude même des institutions à l'égard du Comité d'une part et du Parlement d'autre part, est fondamentalement différente : en effet, la Commission élabore sa politique et le Conseil prend ses décisions en tenant compte des avis et des rapports préparés par les deux institutions. Toutefois, la Commission comme le Conseil doivent justifier leur action devant le Parlement, non devant le Comité économique et social.

4. Face aux autres organes consultatifs

Autour de la Commission gravitent un nombre assez impressionnant de comités consultatifs ; cette prolifération pourrait sembler anarchique et porter préjudice à l'influence du CES. Il est nécessaire de replacer ces différents comités à leur niveau respectif pour établir ensuite une certaine hiérarchie en fonction de leur domaine de compétence (généralement sectoriel), de leur degré d'autonomie (certains ont le droit d'initiative), de leur composition (soit fonctionnaires gouvernementaux, soit représentants professionnels), et enfin selon leur fondement juridique : certains ont été créés au cours de l'évolution de la Communauté, ils représentent des secteurs spécifiques qui veulent d'une façon ou d'une autre suivre et influencer les décisions communautaires prises dans le domaine qui les concerne ; d'autres sont prévus par le traité.

Entre autres comités consultatifs faisant appel aux partenaires sociaux, il faut citer :

— en matière agricole, des comités consultatifs par produit faisant l'objet d'une organisation commune de marché, et un comité pour les problèmes de structures agricoles, composé de représentants des organisations constituées à l'échelle de la Communauté ;

— en matière de politique sociale commune, des comités tripartites : comité du fonds social, comité pour la libre circulation des travailleurs, comité pour la formation professionnelle.

Des comités ont été créés pour donner des avis sur les problèmes sociaux propres à certaines catégories : travailleurs salariés, exploitants agricoles, salariés de l'agriculture, transports routiers, pêche maritime, etc.

En dehors de ces organes institués auprès de la Commission, un comité permanent de l'emploi a été créé auprès du Conseil le 11 décembre 1970. On y retrouve le Conseil ou les représentants des Etats membres, la Commission et les partenaires sociaux. Les sièges réservés à ces derniers sont répartis à parts égales entre les organisations de travailleurs et d'employeurs existant à l'échelle de la Communauté. Ce comité est appelé à jouer un rôle important dans l'élaboration d'une politique communautaire et dynamique de l'emploi. Il est en effet appelé à faciliter, par la concertation, la coordination des politiques de l'emploi, et leur harmonisation avec les objectifs communautaires.

Tous ces comités consultatifs ont en commun le fait que leur mandat est limité à l'examen d'une matière bien définie et que leurs membres sont spécialisés dans un domaine particulier.

En revanche, l'importance du Comité économique et social réside dans le fait que son domaine de compétence en matière économique et sociale est aussi vaste que celui des traités de Rome eux-mêmes. D'autre part, les membres du Comité, par les responsabilités qu'ils assument dans les principales organisations professionnelles des pays de la Communauté, ont une vocation « politique » autant que « technique » ; le rôle qu'ils jouent ou qu'ils peuvent jouer dans chaque pays membre en tant que « vecteurs » de l'intégration politique est d'une importance telle que personne ne peut le sous-estimer.

L'avenir

Si la mise en route du Comité économique et social ne fut pas chose aisée, l'expérience démontre clairement qu'à l'intérieur des limites où pouvait s'exercer son action le travail réalisé a dépassé les espérances les plus optimistes.

Le Comité économique et social a rendu depuis sa création plus de 510 avis ; la proportion d'avis facultatifs ne fait d'ailleurs qu'augmenter par rapport à celle des avis obligatoires.

Si ces avis ne lient pas officiellement l'institution qui les a demandés, la qualité de leur contenu et le poids qu'ils représentent ont souvent conduit le Conseil et surtout la Commission à en tenir compte.

La récente Conférence des chefs d'Etat et de gouvernements à Paris a reconnu au Comité économique et social la place qu'il mérite en lui reconnaissant le droit d'initiative. Le CES pourrait alors, de son propre mouvement, émettre des avis sur toutes les questions relatives au travail communautaire.

Le Comité économique et social arrive à un moment déterminant de son histoire. L'élargissement de la Communauté lui amène de nouveaux membres, son règlement intérieur doit être remanié et sa compétence augmentera grâce au droit d'initiative⁴. Jusqu'ici, il a su conquérir sa place à l'intérieur du système communautaire ; il ne peut cependant vivre sur cet acquis : dans une Communauté où la distance entre les institutions politiques responsables, d'une part, et ceux auxquels s'appliquent les décisions, d'autre part, est plus grande que dans le cadre national, toute instance susceptible de réduire cette distance assume une responsabilité importante.

S'il est vrai que le Conseil et plus encore la Commission connaissent déjà les points de vue des différents groupes d'intérêt dans un secteur déterminé, ce dont ils ne seraient pas avisés sans le Comité, et qui est pourtant indispensable à l'élaboration d'une politique communautaire tenant compte de tous les intérêts en cause, c'est la « ligne commune », le « consensus européen » acquis par voie de compromis entre ces divers intérêts.

Le Comité économique et social a prouvé qu'il était réellement l'instrument adéquat pour dégager le degré des concessions réciproques possibles à l'égard d'un projet de décision.

Il devient ainsi une composante nécessaire de la volonté qui se dégage dans la Communauté. Il est le seul organe officiel au travers duquel peut s'exprimer la résultante des opinions des principaux « agents socio-économiques ». Celle-ci est susceptible de servir de ligne directrice ou du moins de guide aux institutions chargées de préparer ou de décider les mesures communautaires.

En retour, le CES constitue par l'intermédiaire de ses membres un instrument très efficace de diffusion des idées et des réalités européennes dans tous les milieux socio-professionnels, et dès lors dans l'ensemble de l'opinion des neuf pays membres.

⁴ Le CES a approuvé en séance plénière, le 29 novembre 1972, la modification de son règlement intérieur, qui comprend désormais, à l'article 20, le droit d'initiative. Ce texte a été adressé au Conseil le 5 décembre 1972, pour approbation.

Les problèmes monétaires internationaux

Si le problème de l'équilibre de la balance des paiements se pose, c'est parce qu'il y a peu de chances que les transactions d'un pays avec l'étranger s'équilibrent parfaitement. La balance des paiements, qui tient compte à la fois des opérations courantes (échanges de biens et de services, dons) et des mouvements de capitaux (investissements, crédits à long ou à court terme), présentera donc un solde qui, suivant les cas, sera créditeur ou débiteur. Un solde créditeur entraînera pour le pays considéré une augmentation de ses réserves de moyens de paiement internationaux (également désignés par le terme de « liquidités internationales »). Un solde débiteur entraînera l'effet contraire.

A l'heure actuelle, il existe quatre sortes de liquidités internationales : aux deux moyens traditionnels que sont l'or et les devises (monnaies étrangères), se sont ajoutés après 1945 les créances sur le Fonds monétaire international qui peuvent être mobilisées automatiquement (c'est ce que les techniciens appellent les « positions de réserve dans le FMI ») et, plus récemment, les droits de tirage spéciaux, que certains ont cru pouvoir qualifier d'« or-papier ».

Étalon-or et étalon de change-or

Avant 1914, avec le régime de l'étalon-or qui dominait à l'époque, l'or jouait un rôle essentiel dans les rapports monétaires internationaux. Dans ce système, la circulation monétaire intérieure était représentée soit directement par des pièces d'or, soit par des billets de banque dont les porteurs pouvaient obtenir la conversion en or, l'unité monétaire étant définie par un poids d'or déterminé. Dans ces conditions, tout règlement à l'extérieur impliquait un prélèvement opéré sur la masse monétaire en circulation à l'intérieur. Faute de moyens de paiement suffisants, la demande intérieure de biens et de services avait tendance à diminuer : il en résultait un ralentissement de l'activité économique, lui-même générateur de chômage, ce qui impliquait en même temps une orientation à la baisse des prix. En revanche, le commerce extérieur était favorisé par une amélioration de la position concurrentielle. Un retour à l'équilibre se produisait ainsi automatiquement dans les transactions avec l'étranger. Pour les pays bénéficiant d'un solde d'échanges positif, les effets inverses se présentaient. La masse monétaire interne croissant, la demande augmentait et les prix suivaient. Dès lors, la situation avantageuse acquise sur les marchés extérieurs ne pouvait pas être maintenue pendant une période prolongée.

Ce système avait sa logique propre. Il nécessitait la libre circulation de l'or, et était incompatible avec une politique économique volontariste. Les gouvernements acceptaient

que le chômage fût l'un des facteurs de l'équilibre monétaire. Quant aux banques centrales, chargées d'émettre la monnaie, c'étaient encore des institutions privées dont la coopération internationale était réduite au minimum.

La situation se modifia rapidement après 1918. Les économies européennes étaient ruinées. Il fallait tout importer, alors que la capacité d'exportation était réduite. Les réserves monétaires devenaient insuffisantes. Certains pays modifièrent sensiblement le régime de l'étalon-or : la conversion des billets ne pouvait plus se faire qu'en lingots d'or ; en fait, elle était dès lors interdite au petit porteur. Faute de réserves d'or suffisantes, un certain nombre de pays, surtout en Europe centrale et orientale, sollicitèrent auprès du Royaume-Uni ou des États-Unis des prêts en livres sterling ou en dollars. Ceux-ci devaient pour l'essentiel servir à la couverture de leurs monnaies, qui, en raison de leur diffusion restreinte et de leur valeur instable, n'étaient guère acceptées comme moyens de paiement internationaux. Ce régime de l'étalon de change-or (« gold exchange standard »), dans lequel certaines monnaies, dites de réserve, sont assimilées à l'or pour les besoins de couverture, devait se généraliser rapidement en raison d'avantages incontestables.

Après la première guerre mondiale qui avait ravagé l'Europe, les pays anglo-saxons dominaient l'économie internationale. Le dollar et la livre étaient utilisés dans le monde entier. Il était plus facile de régler en livres ou en dollars que de procéder sans cesse à des transferts d'or. Ceux-ci, contrairement aux placements en devises, ne produisent pas d'intérêt. D'ailleurs, à cette époque déjà, les stocks d'or ne se développaient pas au même rythme que les échanges. Jusqu'à la grande crise de 1929, on put craindre une véritable pénurie de moyens de paiement, qui aurait diminué la demande solvable sur le marché mondial, et qui aurait donc entravé le développement des échanges.

Il est cependant évident que l'étalon de change-or présente lui aussi de sérieux inconvénients. Il consolide le rôle prééminent de la puissance qui domine l'économie mondiale, ou contribue au contraire à l'abattre quand le poids de son

économie cesse de correspondre à celui des monnaies qu'elle continue de soutenir. Une même réserve d'or supporte en effet non seulement la monnaie nationale, mais encore celles de tous les pays qui ont adopté cette dernière comme monnaie de réserve. Ces risques étaient déjà clairement perçus à l'époque et la **dévaluation** — c'est-à-dire la diminution de valeur par rapport à l'or — de la livre en 1931 et celle du dollar en 1934 devaient encore les souligner davantage.

L'accord de Bretton Woods

Après la seconde guerre mondiale, le rôle de l'or dans les réserves monétaires devait encore diminuer. L'accord conclu à Bretton Woods prévoyant la création du Fonds monétaire international (FMI) a conduit à une certaine institutionnalisation du système monétaire international. Entré en vigueur le 27 décembre 1945¹, l'accord oblige les États membres — tous les pays du monde pratiquement, à l'exception de la Suisse et des États à commerce d'État sauf la Yougoslavie et la Roumanie — à définir leur monnaie par une **parité fixe mais ajustable dans le temps**. Cette parité est exprimée « en termes d'or pris comme commun dénominateur, ou en dollars des États-Unis d'Amérique du poids et du titre en vigueur le 1^{er} juillet 1944 ».

Si l'or détient donc, en principe, la place centrale dans ce système, le dollar américain n'y étant mentionné qu'en fonction d'une valeur-or invariable, il n'en reste pas moins que le dollar joue en quelque sorte le rôle de monnaie d'intervention. La plupart des opérations des Banques centrales visant à stabiliser les cours des devises se font en dollars ; et c'est par rapport au dollar que sont définies les **marges de fluctuation**.

En effet, comme l'adoption de cours rigides aurait imposé aux Banques centrales l'obligation extrêmement lourde d'intervenir à tout moment sur le marché pour éviter le moindre écart des cours, il a été décidé que le principe d'une parité fixe n'exclut pas des fluctuations d'une ampleur limitée.

La fluctuation autorisée dans le cadre du FMI est de 1 % de part et d'autre de la parité. Cela signifie que si un dollar égale 100 unités monétaires d'un pays A, le cours du dollar peut fluctuer entre 99 et 101. La définition des marges de fluctuation par rapport au dollar a pour conséquence que les fluctuations entre deux monnaies autres que le dollar peuvent atteindre une amplitude deux fois plus grande. Lorsque, sur la base de sa définition par un poids d'or, l'unité monétaire d'un pays A vaut 10 unités monétaires d'un pays B, le cours de l'unité monétaire du pays A, exprimé en unités monétaires du pays B, peut donc varier entre 9,80 et 10,20².

Une **modification de la parité** (dévaluation ou réévaluation) n'est possible qu'en vue de corriger un déséquilibre structurel (c'est-à-dire n'ayant pas seulement un caractère passager), auquel doit faire face un pays donné dans ses transactions avec l'étranger. L'accord de Bretton Woods vise à empêcher qu'un État ait recours à cette technique uniquement pour modifier sa position compétitive sur le plan international, ce qui risquerait de conduire à une course aux manipulations monétaires et, en fin de compte, à la désorganisation du commerce mondial. L'État membre qui veut procéder à un ajustement monétaire doit procéder au préalable à une consultation du FMI. Si le changement

¹ Le FMI n'a toutefois commencé à fonctionner qu'en mars 1947.

² Le rapport de valeur entre deux monnaies sur la base de leur définition en poids d'or est appelé **par**. La **parité** est la définition d'une monnaie par un poids d'or déterminé.

proposé, combiné avec les modifications éventuellement intervenues plus tôt, dépasse 10 % de la parité initiale, le FMI peut soulever des objections et, le cas échéant, priver l'État en cause des ressources qu'il met habituellement à la disposition de ses membres.

Le système de Bretton Woods condamne les **taux flexibles** ou **flottants** qui, tout au moins en théorie, permettent la libre confrontation de l'offre et de la demande. En fait, même dans ce dernier système, les Banques d'émission sont souvent amenées à influencer sur les cours pour éviter des fluctuations trop violentes. Le FMI a dû donner son accord à la mise en flottage de certaines monnaies pour des périodes limitées, mais il a toujours insisté sur le fait qu'il ne s'agissait là que d'une situation passagère, en attendant le retour à une parité réaliste et fixe.

Les droits de tirage

Pour aider les États membres à défendre la parité de leur monnaie, le Fonds monétaire international peut leur allouer des droits de tirage ordinaires, des crédits provisionnels (depuis 1952), et des droits de tirage spéciaux (depuis 1970).

Le **droit de tirage ordinaire** est la faculté, conférée au pays bénéficiaire, d'acheter des devises étrangères au FMI contre paiement en monnaie nationale sur la base de la parité officielle. Ces devises permettent au pays considéré de reconstituer sa couverture et de soutenir sa monnaie en la rachetant sur le marché, quand sa valeur vient à y diminuer. Le FMI subordonne son action de « bureau de change » à une double limite : un pays ne peut tirer plus de 125 % de la valeur de sa quote-part, c'est-à-dire de sa souscription au Fonds effectuée à raison de 25 % en or et de 75 % en monnaie nationale (cette quote-part détermine aussi les droits de vote au sein du FMI). D'autre part, ce montant ne peut être utilisé chaque année qu'à concurrence de 25 % au plus. La première tranche de 25 % (appelée « **tranche-or** », parce qu'elle correspond à la partie en or de la souscription) peut donner lieu à un tirage automatique. Pour les autres tirages, le pays demandeur doit fournir des justifications au FMI, et accepter des conditions d'autant plus strictes que les tirages déjà effectués sont importants. Le remboursement des devises obtenues doit en principe s'effectuer dans un délai de trois à cinq ans.

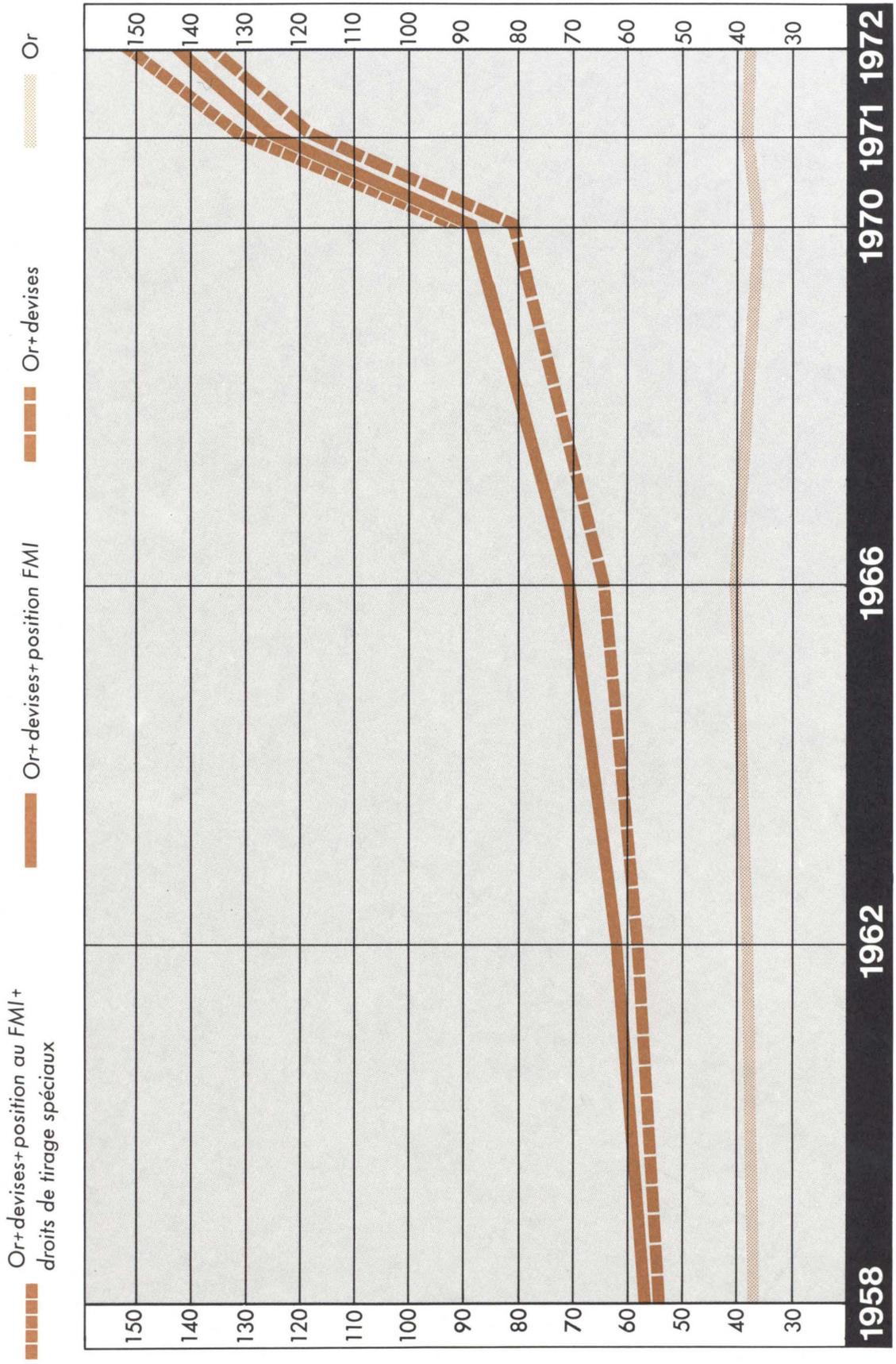
A ces tirages peuvent s'ajouter des **crédits provisionnels** (« stand by ») accordés en vue de permettre à un État de faire face à une détérioration imprévue de sa situation monétaire.

Comme on craignait que les moyens de paiement soient insuffisants pour répondre aux besoins créés par le développement du commerce mondial, des négociations engagées dès 1961, en vue de créer des droits de tirage spéciaux, aboutirent à un accord conclu à Stockholm en mars 1968.

Ces **droits de tirage spéciaux** (DTS) permettent à l'État bénéficiaire d'obtenir, en échange de ceux-ci, de la part d'un autre État membre désigné par le FMI, un montant de devises déterminé par l'importance de sa souscription au Fonds. Cette demande ne peut être faite uniquement en vue de modifier ou de diversifier la composition des réserves du bénéficiaire. Trois conditions avaient été mises à la première allocation de DTS : un besoin global de compléter des réserves insuffisantes dans leur ensemble, la réalisation d'un meilleur équilibre des balances des paiements des États membres, et la probabilité d'un fonctionnement plus efficace des mécanismes d'ajustement dans l'avenir. En outre, l'utilisation moyenne des DTS ne peut

ÉVOLUTION DES LIQUIDITÉS MONÉTAIRES INTERNATIONALES

(en milliards de dollars U.S.)



pas dépasser 70 % de l'allocation globale consentie à un État. En d'autres termes, l'État qui a utilisé la totalité de son allocation est tenu de rembourser 30 % de celle-ci. D'autre part, les États qui détiennent des DTS en contrepartie de la cession de devises perçoivent un intérêt annuel de 1,50 %.

Un montant de droits de tirage spéciaux équivalant à 9,5 milliards de dollars (sur la base de la parité en vigueur en 1970, les DTS étant définis par leur contre-valeur en or) a été mis en distribution pendant la période 1970-1972. Aucune décision quant à l'octroi de DTS pour une nouvelle période débutant en 1973 n'a encore été prise. Les pays en voie de développement souhaitent obtenir une modification du système actuel. Ils n'en bénéficient en effet que dans une faible mesure, puisque les DTS sont eux aussi attribués en fonction des quotes-parts des États au FMI. La Commission des Communautés européennes s'est prononcée en faveur d'une telle modification.

L'action du Fonds monétaire international a conduit à accroître les moyens de paiement mis à la disposition des États pour leurs transactions avec l'étranger (cf. graphique). Le rôle de l'or dans les liquidités internationales a toutefois connu un déclin rapide. Sa part est passée de 66 % en 1958 aux alentours de 27 % pendant l'été 1972. A l'inverse, les avoirs en devises (constitués pour leur plus grande part en dollars) ont connu un gonflement important pour passer pendant le même laps de temps de 30 % à 63 %.

La suspension de la convertibilité du dollar

La vulnérabilité du système ainsi mis en place devait éclater au grand jour dès lors que la convertibilité du dollar en or fut complètement suspendue le 15 août 1971 (depuis mars 1968, cette convertibilité avait été limitée aux seuls Instituts d'émission, de fortes pressions étant d'ailleurs exercées sur eux pour qu'ils ne fassent pas usage de cette faculté). En même temps furent adoptées des mesures à caractère commercial (introduction unilatérale d'une taxe à l'importation de 10 %, régime fiscal de faveur pour les biens d'investissement d'origine américaine). Ces mesures visaient à amener les partenaires commerciaux des États-Unis à consentir à une réévaluation de leurs monnaies pour contribuer à un redressement de la balance américaine des paiements, qui s'était soldée en 1971 par un déficit record de 29,5 milliards de dollars (sur la base des règlements officiels) et qui continue à rester fortement déficitaire alors qu'en été 1972 les engagements extérieurs exigibles des États-Unis se chiffraient à 77,5 milliards de dollars, face à des réserves d'or et de devises de 13,1 milliards de dollars.

Le gonflement de l'endettement des États-Unis face à l'étranger a été facilité par le développement pris par le marché des **euro-dollars**. Il s'agit de dépôts en dollars appartenant à des non-résidents par rapport aux États-Unis, dépôts qui ont tout d'abord été confiés essentiellement à des banques européennes en raison des rémunérations plus élevées qu'elles étaient en mesure d'offrir. Par ailleurs, comme ces opérations portent sur des montants particulièrement importants, des conditions de crédit très avantageuses peuvent être consenties aux emprunteurs, parmi lesquels les firmes américaines investissant en Europe. Ce système bénéficie en outre d'une grande souplesse, en l'absence, pour le moment tout au moins, de toute intervention directe des autorités nationales.

L'accord de Washington de décembre 1971

L'accord de Washington (décembre 1971) a porté sur deux points : d'une part, il a été procédé à une dévaluation du dollar et à une réévaluation des principales monnaies « fortes » ; d'autre part, les marges de fluctuation autorisées dans le cadre du FMI ont été élargies. A la suite de cet accord, les Américains ont rapporté la surtaxe de 10 % sur les importations.

Le dollar dévaluant de 7,89 %, le prix officiel de l'once d'or a été porté de 35 à 38 dollars. En même temps, le yen japonais a été réévalué de 16,88 % et, pour ce qui est des monnaies de la Communauté élargie, le deutsche mark a été réévalué de 4,61 % et le florin et le franc belge de 2,76 %. En revanche, le franc français et la livre sterling sont restés inchangés, et la lire italienne et la couronne danoise étaient dévaluées de 1 %.

L'accord de Washington apportait également une plus grande souplesse au système monétaire international puisque les marges de fluctuation sont passées de 1 % à 2,25 %.

La conférence monétaire de Paris de mars 1973

Mais l'accalmie intervenue sur le marché des changes à la suite de l'adoption de ces mesures devait se révéler comme étant de courte durée. Déjà le 23 juin 1972, les Britanniques ont dû se résoudre à laisser flotter le cours de la livre sterling, la lire italienne connaissant également certaines difficultés. Le 23 janvier 1973, l'Italie instituait un **double marché des changes** pour mieux lutter contre les exportations de capitaux³, et la Banque nationale suisse décidait de ne plus intervenir sur le marché des changes pour contrôler le cours de sa monnaie.

A la suite d'une nouvelle attaque spéculative contre le dollar, les autorités monétaires américaines ont décidé, le 13 février 1973, une dévaluation supplémentaire de 10 %, ce qui porte le prix officiel de l'once d'or à 42,22 \$ (sur le marché libre, il devait même atteindre, à un moment donné, un cours supérieur à 110 \$; l'écart entre le prix officiel et le prix sur le marché libre est tel qu'aucune Banque centrale ne peut envisager de céder son or au cours officiel). Cette mesure, ainsi que les décisions prises par l'Italie et par le Japon de laisser librement flotter leurs monnaies n'ont pas permis d'éviter que, le 1^{er} mars 1973, ne se produise une nouvelle crise monétaire internationale. Un afflux massif de dollars, notamment en République fédérale d'Allemagne, a rendu nécessaire la fermeture à cette date des marchés de change pendant deux semaines.

Une conférence monétaire réunissant à Paris les neuf États membres de la Communauté européenne ainsi que les États-Unis, le Canada, la Suisse et le Japon, a conduit à l'adoption, sur le plan international, d'un accord prévoyant notamment une action pragmatique sur les marchés en vue d'assurer en commun un système de taux de change

³ Cette dernière formule est appliquée depuis longtemps par l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), où, à côté d'un marché officiel permettant d'offrir des garanties de stabilité aux opérations commerciales, il existe un marché libre des changes pour les autres opérations. (La France a également institué un double marché des changes en 1971.) Un certain nombre de mesures ont dû être prises par d'autres États, en partie dès l'été 1972, pour éviter un afflux de capitaux spéculatifs. Par exemple, l'achat par des non-résidents de valeurs mobilières a été interdit en Allemagne et en Suisse ; cette interdiction a été limitée aux obligations aux Pays-Bas.

ordonné (ce qui équivaut en fait à l'abandon, tout au moins provisoire, du système de parités fixes établi par l'accord de Bretton Woods). En même temps, il a été décidé d'examiner d'urgence des propositions en vue de consolider (c'est-à-dire de transformer en créances à long terme) une partie des avoirs en devises (en fait, dollars et livres sterling) des Banques centrales. Des réserves obligatoires pourraient également être instituées sur le marché des euro-devises.

La situation dans la Communauté

Face à cette crise monétaire internationale, il importait de prendre des mesures sur le plan communautaire. Une généralisation du régime des fluctuations ordonnées aurait rapidement mis en danger la politique agricole commune qui est fondée sur des prix européens exprimés en unités de compte rattachées à l'or. Bien plus, elle menacerait le bon fonctionnement de l'ensemble de l'union douanière, puisque la dépréciation d'une monnaie a pour les importations du pays intéressé le même effet que l'instauration d'un droit de douane. Elle ferait en outre obstacle à la convergence des politiques économiques des États membres qui requiert le fonctionnement équilibré de la Communauté, et serait en contradiction avec la réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

Lors de leur réunion de Paris, les 19 et 20 octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernements de la Communauté ont réaffirmé le principe de la réalisation de l'Union économique et monétaire européenne d'ici le 31 décembre 1980 au plus tard. Les décisions nécessaires devront être prises avant la fin 1973 pour permettre le passage à la seconde étape de ce plan. La première étape, marquée par le resserrement des marges de fluctuation et une plus grande coordination des politiques conjoncturelles et budgétaires des États membres, se caractérise en outre par l'institution en avril 1973 d'un fonds européen de coopération monétaire. Celui-ci doit notamment permettre d'affirmer le caractère multilatéral du soutien à court terme que les États membres s'accordent pour assurer le maintien du cours de leurs monnaies à l'intérieur de la marge de fluctuation communautaire.

Dans un système international dont l'élasticité est accrue, les monnaies de la Communauté devraient s'orienter sur le plan interne vers un régime dans lequel les fluctuations de cours seront graduellement éliminées, pour aboutir à des rapports de parité immuables. A ce moment, en 1980, le remplacement éventuel des différentes monnaies communautaires par une monnaie unique n'aurait plus qu'une valeur de symbole, qui soulignerait le caractère irréversible du choix fait par l'Europe.

La limitation à 2,25 % de l'écart instantané maximal entre deux monnaies communautaires mise en vigueur à partir du 24 avril 1972 (accord de Bâle du 10 avril 1972) a pu être maintenue, le deutsche mark ayant toutefois été réévalué de 3 % le 19 mars 1973. Le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Italie, dont les monnaies flottent respectivement depuis juin 1972 et février 1973, s'associeront dès que possible à cette décision. Le fonctionnement de ce système se trouve d'ailleurs facilité par la mise en place du Fonds européen de coopération monétaire. Avant le 30 juin 1973, la Commission présentera en outre son rapport concernant l'aménagement du soutien monétaire à court terme ainsi que celui relatif aux conditions de mise en commun progressive des réserves.

La réforme du système monétaire international

Si les monnaies de la Communauté doivent s'orienter sur le plan interne vers un régime dans lequel les fluctuations de cours seraient graduellement éliminées, sur le plan international la préparation de la réforme du système monétaire a été confiée, dans le cadre du FMI, au groupe des « Vingt », comprenant les dix principaux pays industriels du monde occidental (États-Unis, Canada, Japon, Suède, Belgique, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) ainsi que l'Australie, l'Argentine, le Brésil, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, l'Irak, le Maroc, le Mexique et le Zaïre.

Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de la Communauté élargie, réunis à Londres les 17 et 18 juillet 1972, ont défini huit principes de réforme du système monétaire international. La plupart avaient fait l'objet de propositions de la Commission européenne ; ils ont été réaffirmés au « sommet » de Paris, en octobre 1972.

1. L'égalité des droits et des obligations de tous les États. Désormais, il n'incombe plus seulement aux pays qui ont une balance des paiements déficitaire, mais également à ceux qui enregistrent un excédent, de prendre des mesures visant à assurer un retour à l'équilibre. Il ne sert en effet à rien d'accumuler des monnaies de réserve, si cela conduit les pays émetteurs à les rendre inconvertibles et à s'affranchir ainsi de l'obligation de prendre des mesures de redressement.

2. Le respect de parités fixes mais ajustables (principes de Bretton Woods). L'élargissement des marges de fluctuation ne doit pas conduire à un régime de changes flottants. Il faut empêcher les dévaluations en chaîne qui peuvent dégénérer en guerre commerciale ; mais, en cas de déséquilibre fondamental, des modifications de parité restent inévitables.

3. Le retour à la convertibilité générale des monnaies. Celle-ci suppose la consolidation — c'est-à-dire la conversion de créances immédiatement exigibles en dettes à long terme — de la masse imposante d'avoirs en dollars détenus par l'Europe et le Japon. L'affirmation progressive de la Communauté européenne dans l'économie mondiale tendra d'ailleurs à limiter le rôle prééminent du dollar.

4. Le contrôle de l'approvisionnement en liquidités internationales. La création de droits de tirage spéciaux avait été subordonnée aux besoins du commerce mondial. Les liquidités ayant augmenté de plus de 50 % entre la fin de 1970 et le milieu de 1972, la lutte contre l'inflation requiert une prudence accrue.

5. L'ajustement approprié des balances des paiements. Il incombe aux gouvernements de mettre en œuvre les politiques économiques et monétaires adéquates.

6. La réduction des effets perturbateurs des mouvements de capitaux à court terme. Nous avons cité plus haut quelques-unes des mesures qui peuvent être prises dans ce sens.

7. La prise en considération des intérêts des pays en voie de développement, que frappe durement la détérioration des termes de l'échange, et qui ont été spécialement touchés par la dévaluation du dollar, ce dernier formant l'essentiel de leurs réserves de change.

8. La compatibilité des unions monétaires régionales avec le système de Bretton Woods. La réalisation progressive de l'union économique et monétaire dans le cadre de la Communauté européenne élargie ne va nullement à l'encontre de ce système ; elle contribue au contraire à mieux l'équilibrer.

Les relations entre les employeurs et les travailleurs aux Pays-Bas

Plusieurs événements récents indiquent que les relations entre les employeurs et les travailleurs sont en train de se modifier assez rapidement aux Pays-Bas. Citons l'occupation de l'usine ENKA à Bréda, une grève de plusieurs semaines dans une usine métallurgique à Emmen et le nombre sans cesse croissant de grèves prolongées, notamment dans le secteur du bâtiment en 1971 et dans celui de la métallurgie en 1972. L'occupation de l'usine ENKA a été organisée par les syndicalistes pour forcer AKZO à arrêter un plan de réorganisation plus social, tandis que l'action menée à Emmen visait à empêcher le licenciement des délégués syndicaux. Ces développements survenus dans un pays qualifié de « paradis social » incitent à examiner de plus près l'évolution des relations de travail aux Pays-Bas, spécialement depuis la seconde guerre mondiale. ¹

Les organisations de travailleurs

Sur les quatre millions de travailleurs salariés que comptent les Pays-Bas, 1 577 900 sont affiliés à un syndicat, selon les données les plus récentes de l'Office statistique néerlandais. Au 1^{er} janvier 1971, le pourcentage des syndiqués était de 39 %. Parmi ceux-ci, près de 39 % appartiennent à des organisations affiliées à la NVV (Nederlands Verbond van Vakverenigingen). Les pourcentages pour la NKV (Nederlands Katholiek Vakverbond) et la CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond) sont respectivement de 25,5 % et de 15 %. Ces trois organisations sont des centrales syndicales, c'est-à-dire des fédérations de syndicats généralement organisés sur une base professionnelle. Au cours de ces dernières années, les centrales syndicales ont été marquées par une forte concentration autour de quelques grandes fédérations compétentes pour l'industrie, le secteur public au sens large, le bâtiment ou les services. Seule la NKV comporte encore des syndicats ne regroupant que des fonctionnaires.

Les trois centrales syndicales NVV, NKV et CNV coopèrent au sein d'un organe de contact (Overlegorgaan), sur la base d'un programme d'action commun pour les années 1971-1975. Dans le contexte de la crise ministérielle ouverte en 1972, elles préparent un nouveau programme pour les années 1973-1976.

Les organes directeurs des trois centrales ont décidé de constituer, en 1973, une fédération des trois centrales.

Environ 20,5 % des syndiqués font partie d'organisations non affiliées à une centrale syndicale et qui sont relativement puissantes dans les milieux de la fonction publique et des cadres.

L'attitude des centrales syndicales à l'égard de ces organisations varie selon les cas. Des pourparlers sont en cours en vue de permettre l'affiliation des journalistes à la fédé-

ration en constitution, et des organes de coopération existent déjà dans le secteur des transports (chemin de fer et navigation maritime).

Les rapports avec la centrale néerlandaise des cadres sont moins bon. Les efforts déployés par cette dernière pour entrer dans des organes de contact nationaux et sa politique très différente, notamment dans le domaine de la répartition des revenus, jouent ici un grand rôle.

Depuis 1947, le nombre des membres de ces organisations syndicales s'est accru un peu plus rapidement que celui des trois grandes centrales.

Les organisations d'employeurs

L'organisation des employeurs suit un schéma sensiblement similaire. Ici aussi, l'on trouve des organisations générales et des organisations confessionnelles, catholiques et protestantes.

Chez les employeurs, les organisations générales ont, en fait, une tendance libérale, alors que chez les travailleurs, la NVV a davantage de liens avec le mouvement social-démocrate.

La principale organisation du secteur industriel est la VNO (Verbond van Nederlandse Ondernemingen). Elle groupe très probablement 70 à 80 % des entreprises industrielles. Environ 15 à 20 % des entreprises industrielles sont affiliées à la NCW (Nederlands Christelijk Werkgeversverbond), née d'une fusion entre la NKW catholique (Nederlandse Katholiek Werkgeversverbond) et la VPCW protestante (Verbond van Protestants Christelijke Werkgevers). Les grandes entreprises appartiennent généralement aux deux organisations.

La VNO et la NCW coordonnent leurs activités au sein du conseil du patronat néerlandais, le « Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden ».

¹ Par G. H. Terpstra.

La plupart de leurs membres sont des organisations de secteur, comme la FME (Federatie van Werkgevers in de Metaal- en Electrotechnische industrie). De nombreuses entreprises du secteur industriel sont membres de l'AWV (Algemene Werkgevers Vereniging), elle aussi affiliée à la VNO.

Chez les employeurs également, on trouve des organisations qui ne sont pas affiliées à une centrale. La plus connue est le « Contact-groep van werkgevers in de metaalindustrie ».

Dans le secteur agricole et horticole, il existe trois organisations, le « Koninklijk Nederlandsch Landbouw Comité » avec 60 000 membres environ, la « Katholieke Boeren- en Tuindersbond » avec 75 000 membres environ et la « Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond » avec 26 000 membres environ. Ensemble, ces trois organisations groupent 75 à 80 % des exploitants agricoles et horticoles, principalement par le biais d'organisations régionales.

Les trois organisations des classes moyennes ont, ces dernières années, modifié leur appellation, en vue de mieux traduire leur intention de s'occuper aussi des petites et moyennes entreprises et pas seulement des « classes moyennes ». Elles sont respectivement devenues la « Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond », la « Katholiek Ondernemersverbond » et la « Nederlands Christelijk Ondernemersverbond ». A elles trois, elles groupent environ 30 à 40 % des petites et moyennes entreprises par le biais d'organisations régionales et de secteur.

Les activités sociales de l'ensemble des organisations patronales sont coordonnées au sein d'un conseil, le « Raad van Bestuur voor Arbeidszaken ».

Le cadre institutionnel

Les années 30 ont vu l'adoption de quelques lois sur les conventions collectives. La loi de 1937 sur l'extension des conventions collectives est importante ; elle permet d'étendre la force obligatoire des conventions collectives à tous les employeurs d'une branche d'activité, même s'ils ne sont pas affiliés à une organisation. En revanche, elle permet également de déclarer non obligatoires certaines clauses des conventions. Dans ce cas, ces clauses n'ont plus aucune force juridique.

Au début de la seconde guerre mondiale, les conventions collectives intéressaient 15 % des travailleurs néerlandais.

C'est au cours de la seconde guerre mondiale que les bases d'un nouveau type d'organisation ont été jetées aux Pays-Bas et, différence essentielle avec la période d'avant-guerre, les syndicats ont été reconnus comme les représentants des travailleurs.

En 1945 a été créée la Fondation du travail, au sein de laquelle les organisations d'employeurs et de travailleurs ont coopéré à la reconstruction du pays, notamment en conseillant les pouvoirs publics.

Dans le cadre de cette reconstruction, le gouvernement a reçu de larges pouvoirs en matière d'économie. Au sujet des salaires, ces pouvoirs ont été fixés par l'arrêté extraordinaire de 1945 sur les relations de travail.

L'idée était d'étendre la coopération entre les employeurs et les travailleurs à toutes les branches d'activité. Les règles de cette coopération ont été définies en 1950 par la loi sur l'organisation économique. Des organes de concertation dotés de larges pouvoirs ont ainsi pu naître dans les différentes branches d'activité. Cette forme de coopération s'est surtout développée dans le secteur agricole.

C'est également sur la base de cette loi de 1950 qu'a été créé le Conseil économique et social, qui est devenu l'organe supérieur chargé de contrôler l'ensemble de l'activité économique.

Le Conseil économique et social est aussi devenu le principal organe consultatif auprès du gouvernement. Il donne des avis sur tous les problèmes d'ordre social ou économique. Les attributions de la Fondation du travail se sont progressivement réduites au seul domaine de la politique des salaires. Cette répartition des tâches s'est maintenue plusieurs années.

Ces derniers temps, on estime de moins en moins souhaitable que le Conseil économique et social constitue le cadre de la plupart des discussions entre employeurs et travailleurs. La préférence est plutôt donnée à la Fondation du travail, et la répartition des tâches s'est progressivement modifiée entre ces deux institutions. Les discussions entre les partenaires sociaux et entre ces derniers et le gouvernement se déroulent au sein de la Fondation du travail, le Conseil économique et social continuant de jouer un rôle consultatif auprès du gouvernement. La Fondation garde en outre un certain nombre d'attributions en matière de politique salariale, notamment dans le cadre de la loi sur les salaires et de la loi sur le salaire minimal.

Le Conseil économique et social se compose de quinze représentants des employeurs, de quinze représentants des travailleurs et de quinze experts indépendants nommés par le gouvernement, parmi lesquels le président de la Banque centrale et le directeur de l'Office central du plan. Depuis quelque temps, le Conseil formule au printemps de chaque année un avis sur la situation économique, si possible dans le cadre d'une perspective à moyen terme. En automne, une commission du Conseil, composée de cinq experts, formule un avis plus concret sur la politique à suivre.

Des organes de contact entre employeurs et travailleurs existent non seulement dans le secteur agricole, mais dans la plupart des autres secteurs. Le conseil consultatif de l'industrie métallurgique en est un exemple.

Du côté des pouvoirs publics, le ministère des Affaires sociales et le ministère des Affaires économiques ont toujours joué un grand rôle. En matière d'information, l'Office central du plan et l'Office central de la statistique ont rendu d'indispensables services. Les différentes commissions du Conseil économique et social ont toujours été largement informées, soit directement par l'Office central du plan, soit par le biais de la publication du « Centraal Economisch Plan » au printemps et des prévisions macro-économiques en automne.

Les changements mentionnés dans les paragraphes suivants se sont tous accomplis dans ce même cadre institutionnel.

La politique des salaires

Dès 1945, les Pays-Bas ont connu une politique économique fortement influencée par les pouvoirs publics et axée sur la reconstruction du pays. Le mouvement syndical a coopéré à cette politique en raison notamment de l'importance du problème de l'emploi. Même lorsque le contrôle des prix et des dividendes s'est progressivement relâché à la fin des années 40 dans le cadre du plan Marshall, la politique dirigée des salaires a continué à être acceptée. Pour le mouvement syndical, la crainte du chômage a joué un grand rôle en l'occurrence.

La politique dirigée des salaires impliquait que toutes les conventions collectives répondent à un certain nombre de normes nationales fixées par les pouvoirs publics, après consultation de la Fondation du travail.

Le contrôle du respect de ces normes incombait au Collège des médiateurs nationaux ou, comme durant la période de 1963 à juin 1966, à la Fondation du travail elle-même.

Avant-guerre, le Collège des médiateurs fonctionnait dans le cadre de la loi sur les conflits du travail. Durant la guerre,

sa fonction a davantage été de contrôler les salaires, et ce rôle lui a été reconnu par l'arrêté de 1945. Le Collège vérifiait la conformité des conventions collectives au regard des normes fixées par le gouvernement. Lorsque la Fondation du travail a elle-même assumé ce contrôle, le Collège s'est vu attribuer une sorte de mission de surveillance, et il a été habilité à demander au Ministre des Affaires sociales de déclarer non obligatoires certaines clauses des conventions qui risquaient d'être approuvées par la Fondation du travail. Ce contrôle préalable de toutes les conventions collectives a subsisté jusqu'en 1968, date à laquelle les Pays-Bas se sont mis à pratiquer un système de libre formation des salaires.

Les normes établies dans le cadre de la politique dirigée des salaires étaient discutées au sein de la Fondation du travail et entre celle-ci et le gouvernement. C'est à ce dernier qu'appartenait la décision finale.

Après leur fixation, en 1945, à des montants déterminés pour les travailleurs qualifiés, semi-qualifiés et non qualifiés, les salaires ont été liés, de 1945 à 1954, à l'indice du coût de la vie.

En 1954, on a estimé que la période de reconstruction s'était achevée. Le revenu d'avant-guerre étant de nouveau atteint, les travailleurs ont pu participer au bien-être accru. Le critère choisi à cet effet, pour la période de 1954 à 1959, a été la « part salariale », c'est-à-dire le salaire moyen divisé par le revenu moyen par personne active multiplié par 100.

En 1959, un système de formation différenciée des salaires a succédé au régime des négociations salariales nationales. Le remplacement, en 1959, du gouvernement confessionnel-socialiste par un gouvernement confessionnel-libéral a eu des répercussions très nettes à cet égard.

Le nouveau système a surtout été défendu par les organisations confessionnelles, qui insistaient davantage sur la responsabilité propre des branches d'activité. Pour des raisons de solidarité, la NVV continuait de préférer les négociations salariales nationales.

En 1963, le système a encore été complété par la possibilité d'une différence de 4 % par entreprise. La politique dirigée des salaires a ainsi été régulièrement adaptée aux différences croissantes entre les branches d'activité et entre les entreprises.

L'accent étant mis de plus en plus sur la responsabilité propre des milieux économiques, la Fondation du travail a été chargée de contrôler les conventions collectives entre 1963 et juin 1966. De fortes tensions entre les organisations représentées au sein de la Fondation ont cependant mis le système en échec.

De juin 1966 à la fin de 1967, le contrôle des conventions collectives a de nouveau été confié au Collège des médiateurs. Les normes appliquées sont devenues de plus en plus vagues. Par le biais d'une indication quantitative globale de l'évolution souhaitable en matière de salaires, on est finalement arrivé à une indication qualitative, n'excluant toutefois pas certains accords généraux sur l'égalité des salaires, la réduction de la durée du travail et le salaire minimal.

En novembre 1967, la Fondation a émis un avis tendant à supprimer le régime de l'approbation préalable et à permettre la fixation des salaires de commun accord entre les parties. Les pouvoirs publics ayant la responsabilité finale de la gestion économique, le principe de l'intervention *a posteriori* pour chaque convention collective et sur le plan général a été accepté.

Après cette brève période de transition, les Pays-Bas connaissent à présent un système de libre formation des prix et des salaires, dans lequel les pouvoirs publics ne peuvent plus intervenir que par la voie de mesures générales en matière de prix et/ou de salaires.

Avant 1954, la politique des salaires visait manifestement à la reconstruction de l'économie. Envisagée sous cet angle,

cette politique a sûrement réussi. Le mouvement syndical a simplement réalisé trop tard qu'il n'y avait pas de politique des patrimoines, si bien que le développement de l'industrie a en même temps conduit à la formation d'importants capitaux privés.

Après 1954, la politique des salaires a été utilisée en tant qu'instrument de la politique économique générale. Dans les années 50 à 60, c'est surtout l'emploi qui a joué un grand rôle en l'occurrence. Le maintien des salaires à un niveau relativement bas devait permettre de lutter contre le chômage. Le succès de cette action a toutefois rendu la politique des salaires plus difficile, du fait des tensions sur le marché du travail, et la politique des salaires ne semble pas avoir été un grand succès du point de vue de la lutte contre l'inflation. Une politique générale des revenus et une politique d'investissement sont nécessaires à cet effet.

Depuis 1945, la politique des salaires s'est donc progressivement libéralisée, pour les raisons suivantes :

- a) les écarts dans l'évolution des divers secteurs économiques se sont progressivement accrus ;
- b) du fait de l'accroissement du bien-être, il est devenu de plus en plus difficile d'aboutir à une définition communément acceptée de l'intérêt général ;
- c) le mouvement syndical a pu, dès lors, de plus en plus difficilement accepter que seuls les salaires des travailleurs servent d'instrument à la politique économique ;
- d) l'intégration européenne a rendu les Pays-Bas de plus en plus dépendants de l'Europe. Le niveau absolu des charges salariales a dès lors été déterminé en grande partie par l'étranger (l'Allemagne en particulier) ; d'autre part, la structure des salaires a dû s'adapter. Dans les secteurs faibles, les employeurs se sont plaints du niveau trop élevé des salaires et dans les secteurs forts les syndicats se sont plaints de leur niveau trop modeste. Dans les deux cas, c'est la politique dirigée des salaires qui a été mise en cause.

Tous ces facteurs ont conduit à la libéralisation de la formation des salaires. Le fait que les salaires soient de plus en plus discutés dans les secteurs économiques et dans l'entreprise accroît les risques de conflits.

L'inflation prenant des proportions de plus en plus graves (environ 8 % par an), on s'efforce à présent d'en revenir aux accords nationaux en matière de prix et de salaires.

Pour le mouvement syndical, l'essentiel est de préserver les équipements collectifs et l'emploi. A la lumière de l'expérience, il faut dès lors que tous les revenus soient pris en considération. Pour 1973, un accord central a été conclu, qui, en principe, les régit tous.

Dans l'industrie métallurgique, de sérieux conflits risquent d'éclater au sujet de la répartition entre les diverses catégories de travailleurs de l'amélioration de la masse des salaires de 3,5 %, qui a été prévue globalement et qui ne pourra avoir de répercussion sur les prix.

Les syndicats s'efforcent également d'amorcer une politique plus générale des revenus, en incluant dans les conventions collectives les travailleurs bénéficiant des plus gros revenus. Il s'agit d'un point sensible, surtout à Hoogovens.

En conclusion, l'on peut dire que la politique néerlandaise des salaires a été libéralisée pour toutes sortes de raisons, ce qui a entraîné une multiplication des risques de conflits. Le mouvement syndical est cependant prêt, même dans cette nouvelle situation, à conclure des accords nationaux sur les prix et les salaires, à condition toutefois qu'il soit en même temps satisfait à d'autres revendications portant sur les équipements collectifs ou la politique des revenus, ce qui n'est pas sans ouvrir la voie à de nombreux conflits.

Le droit de cogestion

S'il a déjà été beaucoup question de cogestion dans le mouvement syndical avant la guerre, c'est seulement après 1945 que des progrès ont été réalisés dans ce domaine.

Sur le plan national, les centrales syndicales ont alors eu voix au chapitre au sein de la Fondation du travail et du Conseil économique et social. De nombreux organes sont nés également sur le plan sectoriel.

L'idée de la coopération a aussi servi de base à la loi de 1950 sur les conseils d'entreprise. L'employeur qui les présidait et les travailleurs élus dans ces organes étaient tenus d'y défendre ensemble les intérêts de l'entreprise. Le conseil d'entreprise devint un organe consultatif en matière sociale.

Cette situation donna de moins en moins satisfaction au fur et à mesure que les travailleurs devenaient « majeurs ». Une commission constituée en 1960 publia en 1965 un rapport sur la « réforme du droit des sociétés ». Cette commission, dite commission Verdam, formula un avis sur les comptes annuels, le droit d'enquête, les conseils d'entreprise et la composition des conseils de commissaires.

Ces questions furent ensuite soumises à l'avis du Conseil économique et social, qui se prononça de façon circonstanciée sur chacune d'elles.

Ces quatre problèmes sont à présent réglés par des lois qui sont toutes entrées en vigueur en 1971.

Au cours de cette même année, une loi sur les sociétés à responsabilité limitée est également entrée en vigueur. Elle est fondée sur la première directive de la Commission européenne relative à l'harmonisation des législations dans le domaine du droit des sociétés.

En 1970 est entré en vigueur un « code des fusions » qui établit, sur la base de la libre coopération des milieux économiques, les règles nécessaires à la protection des intérêts des actionnaires et des travailleurs en cas de fusion.

La loi sur les comptes annuels a pour but de mieux informer le public sur l'activité des sociétés.

Le droit d'enquête ouvre la possibilité aux travailleurs de faire eux aussi procéder à des investigations sur la politique menée par l'entreprise.

Le champ d'application de la nouvelle loi sur les conseils d'entreprise a été sensiblement élargi. Les avis du conseil d'entreprise s'étendent désormais aux problèmes économiques.

Pour un certain nombre de questions — règlement d'atelier, régime de pension, répartition des bénéfices, régime d'épargne, etc. —, le conseil d'entreprise dispose à présent d'un pouvoir de codécision, pour autant que ces matières ne soient pas déjà régies par une convention collective.

Dans la nouvelle loi sur le statut des sociétés anonymes et des grandes sociétés à responsabilité limitée, la position du conseil des commissaires a été renforcée au détriment de celle des actionnaires. Le conseil est à présent habilité à nommer la direction. Il doit également donner son approbation à un certain nombre de décisions importantes. Il désigne lui-même ses membres selon un système de cooptation. Trois groupes disposent, à cet égard, d'un droit de recommandation : le conseil d'entreprise, la direction et les actionnaires. Le conseil d'entreprise et les actionnaires peuvent opposer leur veto à la nomination des nouveaux commissaires.

Le Conseil économique et social s'est ainsi efforcé d'élaborer un système dans lequel le travail et le capital auraient la même influence sur la direction de l'entreprise.

De l'avis des employeurs, tant de choses ont changé ces dernières années aux Pays-Bas qu'il faut tout d'abord expérimenter les lois actuelles avant de pouvoir s'engager dans des voies nouvelles.

Le mouvement syndical estime, quant à lui, qu'il conviendrait notamment d'étendre les pouvoirs des conseils d'entreprise.

Les lois précitées règlent principalement le droit de cogestion des travailleurs dans l'entreprise. Sur le lieu de travail, la cogestion est à peu près inexistante. C'est précisément là où le travailleur se meut chaque jour que rien n'a encore changé. Les employeurs tentent d'y remédier en organisant des consultations.

Dans les milieux syndicaux, et en particulier chez les métallurgistes, on s'est rendu compte, vers le milieu des années soixante, que la présence syndicale faisait elle aussi défaut sur les lieux mêmes du travail. On s'efforce de combler cette lacune en initiant les travailleurs au rôle du syndicaliste dans l'entreprise. Les employeurs ne voient pas cela d'un bon œil. Eux qui, sur les plans national et sectoriel, défendent l'harmonie et la coopération, semblent beaucoup moins disposés à partager le pouvoir dans l'entreprise.

L'intérêt accru porté par le mouvement syndical à la situation du travailleur sur le lieu même de son travail a conduit à une confrontation plus directe avec l'employeur quant à la répartition du pouvoir dans l'entreprise, avec toutes les conséquences que cela implique, et notamment la création de nouvelles sources de conflit.

Ces conflits ont fait renaître la discussion sur la question de savoir si le principe de l'« harmonie » est vraiment idéal ou s'il ne fait que masquer la réalité. La confrontation au sein de l'entreprise s'est très nettement répercutée sur les relations au sein du conseil d'entreprise, de la branche d'activité et du Conseil économique et social.

Si le mouvement syndical ne s'est pas encore clairement prononcé dans son ensemble sur la question de l'« harmonie » ou du « conflit », il est certain qu'il tiendra davantage compte du fait que l'amélioration de la société peut passer par des conflits.

C'est dans ce contexte global que le mouvement syndical a porté un intérêt accru à l'élaboration d'une « vision de la société ». Les trois centrales syndicales et l'institut scientifique du mouvement syndical, le « Wetenschappelijk Instituut van de Vakbeweging », y travaillent d'arrachepied.

Le groupe de travail pour un syndicalisme critique (Werkgroep voor een Maatschappijkritische Vakbeweging), qui comprend des membres des trois centrales, s'est clairement prononcé pour une forme d'autogestion des travailleurs.

En 1972, le président de la CNV a lancé quelques idées sur une gestion collective de l'entreprise.

C'est au sein de la fédération industrielle de la NVV que l'idée de discuter ces réformes de la société à l'occasion des négociations collectives est le plus nettement exprimée. L'action syndicale d'entreprise menée par cette fédération et pratiquée depuis lors par de nombreuses autres devrait faire l'objet de débats prioritaires au cours de ces discussions.

*
**

Après la seconde guerre mondiale, les Pays-Bas ont beaucoup misé sur l'organisation des relations de travail et sur la possibilité d'une coopération entre les employeurs et les travailleurs.

La décentralisation de la politique des salaires et la volonté d'instaurer une politique globale des revenus, combinées avec le désir de voir se modifier les rapports de force dans l'entreprise, conduiront les Pays-Bas à connaître un nombre sans cesse croissant de situations de conflit.

Si le mouvement syndical est prêt à affronter des conflits plus nombreux pour réformer la société, les employeurs adopteront, eux aussi, une position plus combative, par suite notamment de l'harmonisation de leurs conceptions sur le plan européen.

Du fait de ces modifications dans les relations de travail, les Pays-Bas se rapprocheront de plus en plus de la situation existant ailleurs en Europe.

Les structures syndicales de base en Italie

Les rapports entre les travailleurs, le syndicat dans l'entreprise et le mouvement syndical en général constituent un problème central du syndicalisme italien, qui n'a pas encore été entièrement résolu jusqu'à présent. La nouvelle politique revendicative des syndicats, caractérisée par une décentralisation progressive pour les questions réglées par les conventions collectives ou strictement catégorielles, et, à l'inverse, par une centralisation pour les questions sociales et économiques, exige, surtout en ce qui concerne le premier aspect, la création, dans l'entreprise, d'organismes syndicaux de contrôle et de négociation, qui servent d'intermédiaire entre le syndicat et la base.

L'apparition des délégués ouvriers et des conseils d'usine s'inscrit dans un mouvement général de transformation du mouvement syndical et plus particulièrement de ses structures de base. Cette évolution fait toujours l'objet d'études et de recherches de la part des organisations syndicales qui cherchent à confronter et à rapprocher des expériences et des résultats qui constituent le patrimoine des travailleurs italiens, et qui s'enrichissent et se développent sans cesse.

Notre étude ne représente qu'une tentative d'examen portant sur un problème de fond étroitement lié au processus plus général de l'unification syndicale en Italie : les mouvements d'unification syndicale et de structuration à la base suivent une évolution parallèle ; ils s'influencent mutuellement, de façon directe et indirecte.

Le pacte fédératif

Au mois de juillet 1972, les trois confédérations syndicales italiennes, CGIL (affiliée à la FSM), CISL et UIL (affiliées à la CISL), ont décidé de se réunir au sein d'une « Fédération CGIL-CISL-UIL ». Le pacte fédératif vise à donner « une permanence certaine à l'unité d'action dans la perspective de l'unité organique de tous les travailleurs ».

Depuis quelque temps, les syndicats italiens s'étaient engagés dans un processus d'unification syndicale, mais, en raison de difficultés portant sur les modalités et les délais, les trois confédérations ont décidé, tout en réaffirmant l'objectif de l'unité, de progresser par étapes sur cette voie. Les congrès ordinaires des confédérations seront pour chacune d'elles « l'occasion de dresser, de façon autonome, le bilan de l'expérience fédérative ».

Les domaines dans lesquels les trois confédérations délèguent des pouvoirs de décision à la Fédération sont les suivants : négociations collectives, politique de réformes, politique de programmation et de développement économique et social, projections internationales de ces politiques. Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont attribués, la Fédération représentera les trois confédérations dans les négociations avec les employeurs et dans les discussions avec les pouvoirs publics.

L'organe de direction de la Fédération est composé de quatre-vingt-dix membres (trente pour chaque confédération), y compris les membres des trois secrétariats confédéraux. Le secrétariat de la Fédération est composé de quinze membres (cinq pour chaque confédération), y compris les secrétaires généraux des trois confédérations.

Les décisions communes des organes de la Fédération seront prises à la majorité qualifiée des quatre cinquièmes, chaque organisation gardant le droit de demander qu'une décision soit prise à la majorité simple des organisations, sans droit de veto. Le pacte fédératif s'appliquera aux fédérations professionnelles et aux organismes territoriaux, provinciaux et régionaux.

A l'heure actuelle, un grand nombre de structures locales et professionnelles ont d'ores et déjà mis en œuvre le pacte fédératif. Une commission composée de représentants et d'experts des trois confédérations procède à l'examen des problèmes posés par l'application du pacte aux structures de base.

Les délégués ouvriers et les conseils d'usine dont nous allons parler n'ont rien à voir avec les formes spontanées et non syndicales de représentation ouvrière, telles que les comités unitaires de base, les CUB, qui sont apparus au cours de l'automne 1969 (surtout aux usines Pirelli de Milan), et qui ont d'ailleurs presque complètement disparu depuis lors. Là où elles existent et fonctionnent aujourd'hui, les structures représentatives de base (délégués et conseils) sont contrôlées directement ou indirectement par le mouvement syndical.

Historiquement, la fonction de délégué est apparue pour la première fois entre la fin de 1968 et le début de 1969, surtout dans les zones industrielles du nord de l'Italie : chez Pirelli-Bicocca, Rex, Ignis, Alfa-Romeo, Marzotto, puis chez Fiat, dans le secteur pétrochimique et dans d'autres grandes usines. On a vu apparaître alors des délégués des travailleurs aux pièces et à la chaîne qui visaient essentiellement à former un « contre-pouvoir » en matière d'organisation du travail à l'intérieur de l'entreprise. Ces délégués — et c'est ici qu'éclate le caractère original de cette nouvelle forme de représentation — sont élus par des assemblées regroupant

les travailleurs qui exercent leur activité à l'intérieur d'une unité de production caractérisée par *des conditions et des problèmes identiques*. Les délégués ouvriers, élus à raison d'un par assemblée, constituent le conseil d'usine au sein duquel les plates-formes revendicatives et les différentes formes d'action sont arrêtées, en présence des représentants syndicaux d'entreprise.

A côté de cet aspect, le mouvement syndical voit dans ces toutes premières formes de représentation de la base un autre élément important : le développement de la négociation au sein de l'entreprise incite à reconsidérer les pouvoirs du comité d'entreprise traditionnel (*commissione interna*), à développer les sections syndicales d'entreprise accueillies avec tiédeur par les travailleurs, et à décharger de leur tâche trop lourde les syndicats provinciaux, qui étaient les responsables effectifs de la négociation dans les entreprises.

Tout au moins au départ, le phénomène des nouvelles représentations de la base procède d'une part de la volonté et du besoin des travailleurs de participer plus directement aux choix qui les concernent (en particulier quant à l'organisation du travail, à la mise au point des revendications et au contrôle de l'application des conventions) et, d'autre part, de la volonté des syndicats de rechercher le mode le plus direct de consultation des travailleurs et d'affirmer la présence syndicale à la base, en participant au contrôle du travail productif, même dans les secteurs où le syndicalisme était resté et reste encore faible. Enfin, les délégués et les conseils d'usine ont par définition un caractère unitaire, de sorte que leur modèle, leur débouché naturel et, en même temps, leur limite objective résident dans l'unification syndicale et dans les progrès effectués en ce sens. Ce n'est pas un hasard si, durant les périodes où cette évolution se ralentit, l'un des problèmes qui donnent toujours matière à discussion est précisément celui des nouvelles représentations de la base.

Rapports entre les nouvelles et les anciennes structures

Le processus lent mais permanent d'affaiblissement de structures plus anciennes (comité d'entreprise et sections syndicales d'entreprise) assure le succès des nouvelles expériences.

Comité d'entreprise et sections syndicales

Le comité d'entreprise est l'organe représentatif élu périodiquement par tous les travailleurs employés dans une entreprise déterminée. Les listes sont présentées indépendamment des organisations syndicales. Ce ne sont donc pas nécessairement des listes syndicales, même s'il en va toujours ainsi dans la pratique, en temps normal.

La section syndicale d'entreprise est au contraire un organe de représentation de la base, élu exclusivement par les travailleurs syndiqués inscrits sur les listes établies par une des organisations en présence.

Le comité d'entreprise et la section syndicale d'entreprise ont pour tâche de représenter les travailleurs sur le lieu de travail, et de veiller à l'application des conventions en vigueur et aux conditions de travail existant dans l'unité de production.

Indubitablement, les rapports entre, d'une part, les conseils d'usine et les délégués et, d'autre part, les comités d'entreprise, qui existent depuis plus de vingt ans dans les entreprises italiennes, posent encore un certain nombre de problèmes. Les difficultés et les résistances qui se présentent

masquent également des rapports et des modes d'élection différents entre les travailleurs appartenant aux comités d'entreprise, les délégués et les conseils qui les réunissent, et même l'assemblée des travailleurs. Des conflits de compétences peuvent apparaître dans les unités industrielles où coexistent les anciennes et les nouvelles représentations. De l'avis quasi unanime des organisations syndicales, les comités d'entreprise doivent faire face partout à une crise profonde, à telle enseigne que la question du maintien des anciennes représentations ou du moins de la redéfinition de leurs tâches et de leur rôle se pose immédiatement là où les délégués et les conseils d'usine prennent pied et acquièrent une position stable.

A cet égard, deux tendances principales se sont dessinées dans les syndicats jusqu'en 1971 : ou bien on décidait de supprimer les comités d'entreprise en ne les renouvelant pas à l'expiration de leur mandat, et l'on dénonçait du même coup l'accord interconfédéral du 18 avril 1966, ou bien on décidait de les maintenir en leur confiant des tâches réduites jusqu'au moment où les nouvelles structures se seraient consolidées et développées. Depuis 1972, la première de ces tendances ne cesse de s'affirmer, bien qu'on doive s'attendre à un « gel » momentané des comités et des sections syndicales d'entreprises avant leur absorption par les conseils d'usine.

Depuis 1971 déjà, les délégués et les conseils d'usine ont assumé *de facto* les tâches confiées aux comités d'entreprise et un rôle de négociateur en matière de conventions collectives, dont ils tendent à garantir l'application et la gestion. De l'avis même des syndicats, les conseils et les délégués permettent de ce point de vue une meilleure adaptation à la division du travail dans l'usine et un contrôle plus direct de la base, que ne le font les comités d'entreprise qui représentent indistinctement tous les travailleurs.

La position des différentes centrales

Les positions officielles des confédérations et des centrales professionnelles méritent un examen détaillé ; elles mettent également en évidence le rôle et la portée politique et pratique des nouvelles institutions. L'attitude des confédérations syndicales paraît aujourd'hui suffisamment claire : leur préférence va aux nouvelles structures, même si, pour tenir compte des résistances et des déchirements possibles, elles penchent en faveur d'une évolution graduelle.

Le secrétaire confédéral de la CISL, Giuseppe Reggio, déclare à ce sujet : « Il convient d'accorder une attention particulière aux attributions générales du délégué. Compte tenu de la nature des nouveaux organes, il va de soi que ces dernières ne peuvent être définies de façon rigide. Il y a toutefois lieu d'attribuer au délégué, de manière générale, le soin de négocier les conditions de travail dans l'usine, ainsi que des fonctions qui étaient propres à d'autres organes (comités d'entreprise), comme la gestion des conventions et le règlement des conflits. Le conseil d'usine détient par conséquent le pouvoir de négocier au sein de l'entreprise pour les questions qui se posent à ce niveau. Bien entendu, cette activité de négociateur devra toujours s'inscrire dans le cadre des politiques revendicatives élaborées par les syndicats, ainsi que dans celui de l'action plus large en faveur de réformes générales. Il est donc nécessaire que s'établissent des liens avec les structures syndicales dites externes.

La possibilité d'exercer effectivement ce rôle est indéniablement liée à une clarification des rapports entre les conseils et les autres structures syndicales d'entreprise. La logique même des nouvelles structures, indépendamment des critiques traditionnelles portant sur le manque d'efficacité des comités d'entreprise, conduit à considérer le

remplacement de ces derniers comme une nécessité inéluctable. Une telle décision ne procède pas seulement de jugements portés sur les personnes ; elle doit tenir compte de la nécessité d'assurer éventuellement le caractère graduel du processus de remplacement, en fonction du renforcement progressif et de la reconnaissance définitive des nouveaux organes ¹. »

En ce qui concerne la CGIL, son secrétaire général, Luciano Lama, précise comme suit la position de son organisation : « Le secrétariat de la CGIL propose que les délégués et les conseils deviennent la structure de base du syndicat, et en assument tous les pouvoirs sur le lieu de travail.

Il se peut, et il est même certain, que, pour certaines catégories, la formule des délégués et des conseils ne réponde pas aux caractéristiques particulières du milieu de travail et au type traditionnel d'organisation des travailleurs. En pareils cas, il y a lieu d'adopter des formes d'organisation unitaires répondant à l'exigence de favoriser la double participation des travailleurs au processus d'unification et aux choix syndicaux. Dans ces cas aussi, la volonté de rechercher et de mettre en œuvre de nouvelles formes d'organisation, de même que le souci de diffuser le système des délégués dans les usines, doivent être pris en charge par l'ensemble des travailleurs, avec le concours actif de nos organisations. »

Et L. Lama d'ajouter : « Il existe un problème des comités d'entreprise. Ce problème est apparu avant même que les métallos aient décidé de « geler » ces organismes. La croissance du pouvoir syndical dans les usines a provoqué la crise de ces structures unitaires qui ont indéniablement constitué une garantie essentielle pour la vie du mouvement syndical dans d'autres périodes beaucoup plus difficiles que celles que nous connaissons actuellement.

Comme, dans leur état actuel, les comités d'entreprise sont dépassés, je pense que nous pouvons nous rallier à la décision des métallos, là où le taux de syndicalisation est élevé et où un syndicalisme puissant se dote d'une telle structure. Dans d'autres cas, au contraire, là où le syndicat pénètre difficilement et où l'emprise patronale reste plus forte, le comité d'entreprise peut être, encore aujourd'hui, un instrument à choisir et à mettre en valeur pour renforcer le pouvoir syndical et faire mûrir le processus d'unification. S'agissant des comités d'entreprise, une grande souplesse de choix est donc nécessaire. Il faut apprécier chaque cas d'espèce avec les autres confédérations, ce qui nous conduira parfois à « geler » les comités d'entreprise, là où des élections marqueraient un retour dangereux à la concurrence, ou à en élire au contraire pour créer un embryon de structure unitaire dans les usines où nous sommes faiblement ou pas du tout représentés ². »

Quant à l'UIL, sa position est pratiquement identique à celle qui a été inscrite à l'unanimité dans le pacte fédératif conclu entre les trois confédérations, mais qui doit encore être adopté à titre définitif par les fédérations et les syndicats professionnels.

Pacte fédératif et structures de base

« Le conseil des délégués est l'organe syndical de base doté de pouvoirs de négociation sur le lieu de travail. A sa formation participent en premier lieu les travailleurs adhérant aux trois confédérations, ainsi que les travailleurs non syndiqués qui, à l'initiative de ces dernières, se proposent d'y participer volontairement. C'est donc au sein de cet organisme et, lorsqu'il existe, au sein de son exécutif que doit être assurée la représentation des forces syndicales qui

¹ Politique des conventions et nouvelles structures de représentation dans les entreprises, rapport au Conseil général de la CISL, Rome, 15-17 juin 1971.

² Rapport au comité directeur de la CGIL, Rome, 21 et 22 décembre 1970.

agissent dans l'entreprise et qui constituent la Fédération.

Les confédérations et leurs structures s'engagent à convenir rapidement et, en tout cas, avant la fin de l'année en cours, d'un régime électoral propre à garantir l'application de ce principe.

La Fédération CGIL-CISL-UIL s'engage à définir, de commun accord avec les catégories intéressées, les moyens permettant d'uniformiser les initiatives en cours et de les généraliser et à soumettre les résultats de cette concertation à l'approbation des différentes confédérations.

... Les conseils de délégués doivent être liés politiquement et organiquement avec les structures syndicales professionnelles et locales existant à tous les niveaux territoriaux.

a) *La première structure verticale en dehors du lieu de travail est la ligue ou le syndicat communal ou intercommunal composé de tous les travailleurs syndiqués de la profession ; elle est dirigée par un comité directeur issu d'un congrès auquel participent les délégués des travailleurs syndiqués de la profession, provenant de toutes les entreprises de la localité.*

La ligue précitée entretient des rapports organiques et politiques avec les structures syndicales horizontales locales et les structures verticales supérieures.

b) *La première instance horizontale à caractère territorial est l'organisation locale qui se compose de tous les syndiqués des différentes professions de l'endroit ; elle comprend toutes les ligues professionnelles ; elle est dirigée par un comité directeur élu par un congrès auquel participent les délégués des assemblées préalablement tenues sur les lieux de travail et dans les localités concernées. Les conseils de délégués d'usine existant dans la zone couverte par l'organisation locale participent aux activités de cette dernière. »*

La position des fédérations professionnelles

Quoiqu'il subsiste des divergences sur certains problèmes particuliers, presque toutes les fédérations professionnelles s'orientent vers le choix définitif des délégués et des conseils d'usine comme nouvelle structure syndicale de base. La prise de position la plus nette et la plus ancienne en ce sens est celle de la Fédération des métallurgistes (FIM-FIOM-UILM).

Le document approuvé lors de la deuxième conférence unitaire des métallurgistes (Rome, février 1971) précise que :

« Le délégué émane directement du groupe homogène de l'atelier. Il est élu sur bulletins blancs par tous les travailleurs syndiqués et non syndiqués. Le délégué assume la direction politique du groupe qu'il représente ; il a pour rôle de contester et de négocier sur tout ce qui a trait à l'organisation du travail dans l'atelier, et ce dans le cadre de l'action unitaire définie par le conseil d'usine. Le délégué peut être révoqué à tout moment par le groupe qui l'a élu. »

Conseil d'usine : « C'est dans les débats du conseil que sont combattues les tendances corporatives qui se manifestent parfois parmi les travailleurs, et c'est au sein du conseil que s'élaborent les lignes directrices de la politique revendicative ; c'est également à travers le conseil qu'il est possible de réaliser un engagement sur des thèmes de lutte plus généraux et, partant, de s'associer aux expériences d'autres catégories de travailleurs. A cet effet, le conseil

d'usine, composé de tous les délégués élus, assume, en étroite liaison avec l'assemblée, la responsabilité politique d'élaborer une plate-forme revendicative, et de mettre en œuvre la stratégie et les négociations propres à l'entreprise. »

Exécutif du conseil d'usine : « Afin d'assurer l'application coordonnée de ses décisions, le conseil d'usine pourra se doter d'un organe exécutif ou de coordination qu'il élira lui-même. Il n'est fait aucune distinction entre les délégués et les représentants syndicaux de l'entreprise, qui sont choisis par le conseil d'usine en son sein. Par conséquent, les franchises d'heures accordées aux représentants syndicaux et la protection dont ils jouissent en vertu des dispositions conventionnelles en vigueur devront être utilisées selon les décisions des différents conseils d'usine ou pour l'exercice d'autres activités syndicales, ainsi que pour les réunions des organes exécutifs. Le principe de l'alternance des délégués faisant partie des organes exécutifs est réaffirmé dans la perspective d'un accroissement de la responsabilité de ces délégués. »

Passage des anciennes aux nouvelles structures au sein des entreprises : « La deuxième conférence unitaire des métallurgistes considère qu'une réglementation générale, négociée avec la partie adverse au sujet des nouvelles structures, de leurs fonctions et de leurs tâches, n'est pas concevable au stade actuel. C'est par leur renforcement dans les faits et par la conclusion d'accords d'entreprise qu'il faut au contraire orienter les efforts et la lutte en faveur de l'extension de la reconnaissance et de la protection des délégués et de leurs conseils. L'affirmation de la logique unitaire des nouvelles structures au sein des entreprises ne permet plus le maintien d'organes syndicaux distincts ; les sections syndicales et les groupes d'entreprise sont par conséquent dépassés. Il est décidé de ne pas procéder au renouvellement des comités d'entreprise et de supprimer cette institution de façon définitive en assurant dans un premier temps le transfert de ses compétences au conseil d'usine³. »

Les syndicats du textile (FILTA-CISL-FILTEA-CGIL, UILTA-UIL) ont adopté une attitude partiellement analogue au cours des conseils généraux unitaires qui se sont tenus à Modène le 1^{er} mars 1971. En particulier :

1. Constitution dans toutes les entreprises de conseils d'usine en tant que structures syndicales unitaires, étant entendu que l'ensemble de la politique et de l'activité syndicales doit être constamment examiné et contrôlé dans les assemblées unitaires d'entreprise par tous les travailleurs.

2. Création de conseils d'usine composés de délégués librement élus, en fonction de leur capacité et de leur engagement syndical, par tous les travailleurs (à raison d'un délégué par groupe homogène). Les conseils d'usine comprennent aussi les membres du comité d'entreprise et des représentants des organisations relevant des différents syndicats, (sections syndicales), de sorte que les minorités puissent en tout cas être représentées. Cette composition est caractéristique d'une période de transition vers l'unité syndicale organique qui sera réalisée lorsque les conseils d'usine seront entièrement composés de délégués librement élus. Dès maintenant, le choix des délégués doit se faire dans un esprit profondément unitaire ; l'élection libre par les travailleurs favorise la présence et l'engagement dans le conseil de toutes les forces composant le mouvement syndical ;

3. Pas de réélection des comités d'entreprise et dévolution aux conseils d'usine des tâches et des responsabilités de négociation et de gestion de l'action syndicale dans l'entre-

³ Cf. *Unità Operaia*, n° 3, 1971, pp. 26 à 28. Selon un recensement effectué le 31 décembre 1971, à l'initiative du Centre unitaire d'organisation FIM-FIOM-UILM, il y avait dans le secteur de la métallurgie 30 943 délégués pour 2 556 conseils regroupant au total 891 465 travailleurs.

prise. Cette prise en charge doit se faire dans le cadre des orientations unitaires de la politique syndicale et en collaboration avec les instances syndicales provinciales, afin de parer aux dangers de division, de corporatisme ou d'« esprit maison ». Les conseils d'usine qui sont l'expression démocratique des travailleurs et la structure syndicale de l'entreprise forment les représentations syndicales d'entreprises reconnues par le statut des droits des travailleurs ;

4. Importance politique décisive de l'appartenance de tous les membres du conseil d'usine au mouvement syndical. La nature de ce conseil leur permet d'apporter au syndicat le souci d'unité et de démocratie qui caractérise les nouveaux organes de représentation ; les délégués trouvent en revanche dans les syndicats la solidarité et les possibilités de coordination indispensables pour prévenir tout repli sur l'entreprise ;

5. Réunions périodiques des conseils d'usine à l'échelon local et en assemblées nationales de secteurs, organisés de façon unitaire par les secrétariats des syndicats de province et des fédérations nationales, afin d'examiner en commun tous les problèmes de la politique et de l'action syndicales. Tant que les organisations restent distinctes, ces réunions unitaires ne peuvent évidemment pas se substituer au pouvoir de décision des organes dirigeants des syndicats locaux et nationaux ; elles peuvent et doivent toutefois jouer un rôle pratique et politique sans cesse plus important et avoir une périodicité certaine.

Pour le mode de désignation des délégués, les deux solutions présentées et qui laissent la place à d'autres distinctions sont les suivantes :

1. Les travailleurs affiliés ou non au syndicat désignent leurs représentants sur un bulletin blanc ou sur une liste de candidats, étant entendu que les élus s'inscrivent au syndicat. Les anciennes structures : comité d'entreprise, section syndicale d'entreprise, etc. sont dépassées.

2. Les délégués et les représentants syndicaux sont élus par les adhérents de chaque syndicat et nommés directement par ces derniers. Cette formule est d'ailleurs celle qui est prévue dans les dispositions conventionnelles et légales⁴.

Le problème du mode d'élection est un écueil sur lequel achoppent plusieurs fédérations professionnelles. Les travailleurs du bâtiment (FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL) présentent une alternative.

Thèse A : La structure de base du syndicat unitaire serait constituée par les délégués et les conseils de délégués élus sur bulletins blancs par les travailleurs affiliés ou non affiliés. Jusqu'à ce que soit réalisée l'unité organique, les conseils comprendront les délégués prévus dans les dispositions conventionnelles, les membres des comités d'entreprise (dont la suppression à terme fait l'unanimité) et les membres des sections syndicales existantes. Il y aura interpénétration entre les délégués et conseils de délégués d'une région et, les structures syndicales horizontales qui sont un des fondements du syndicalisme unitaire.

Thèse B : La structure de base du syndicat unitaire comprendrait les délégués élus par tous les travailleurs parmi les adhérents aux nouveaux syndicats⁵.

Des formules similaires, fondées également sur la reconnaissance des délégués et des conseils comme « nouvelles structures syndicales de base » ont été proposées par les fédérations de la chimie, des produits alimentaires, du livre, etc.

⁴ Cf. *Argomenti sindacali*, n° 1, 20 mars 1972, pp. 23 à 26. Dans l'industrie du textile et de l'habillement en particulier, on dénombre, au 20 mars 1972, 12 953 délégués pour 2 081 conseils d'usine représentant 318 439 travailleurs.

⁵ Cf. *Le tesi sull'unità sindacale*, publié à l'initiative des trois Fédérations (FENEAL, FILCA, FILLEA), Rome, mai 1971.

S 73/2 