

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
DEPARTMENT OF HISTORY AND CIVILIZATION

EUI Working Paper **HEC** No. 2001/2

**L'essor de l'État-providence russe
(1992-1998)**

DORENA CAROLI

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© 2001 Dorena Caroli
Printed in Italy in July 2001
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy

Dorena Caroli

L'essor de l'Etat-providence russe (1992-1998)

La mise en place d'un nouveau système de protection sociale en Russie post-communiste n'est pas exclusivement un problème de réforme institutionnelle mais s'inscrit aussi bien dans le processus de transformation du système économique socialiste que dans la formation d'un nouvel Etat démocratique. Ce processus est fondé sur la politique publique découlant des institutions gouvernementales et sur le rapport nouveau des acteurs sociaux avec les dispositifs d'action publique.

Cet article a pour but d'analyser la dynamique d'élaboration de la législation sociale, à savoir l'interaction entre les discours politiques et les pratiques sociales et institutionnelles, par le biais d'une méthode permettant de saisir les modalités d'organisation de la vie politique au travers des programmes publics et des actions entreprises dans le cadre du processus de légitimation de la démocratie représentative russe¹.

A partir d'un corpus de sources juridiques et sociales, seront analysés les débats politiques et les orientations de la réforme de la protection sociale ainsi que les stratégies mises en place par les responsables politiques et les autorités locales de 1992 à 1998². On verra donc, tout d'abord, comment les juristes s'efforcent de formuler une conception de l'Etat-providence post-communiste malgré les paradoxes intrinsèques de la Constitution russe et de quelle façon les acteurs politiques et les responsables syndicaux essayent d'élaborer des mesures de protection en matière d'emploi. On analysera ensuite les débats sur le financement des retraites et les stratégies mises en place par les acteurs locaux face aux graves problèmes sociaux.

I. Les lacunes de la Constitution russe

Le chômage de masse et la baisse du niveau de vie de la population entraînés par le passage à l'économie de marché ont posé au gouvernement russe le problème de l'élaboration d'un nouveau système de protection sociale. Pour comprendre les débats concernant la nouvelle conception de la protection sociale chargée de faire face aux nouveaux risques sociaux de la période post-communiste, il faut prendre en considération les débats juridiques théoriques, les programmes politiques et enfin le texte même de la nouvelle Constitution. Les débats déclenchés par le projet de nouvelle Constitution lors de la conférence organisée en Décembre 1992 par l'Institut de Droit de l'Académie des Sciences sur " La protection des droits de l'homme dans les conditions de passage à

¹ Cf. les remarques méthodologiques présentées par R. Balme, "L'analyse des politiques publiques est-elle exportable dans l'espace post-communiste?", *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, 3, 1999, pp. 5-12 (cf. en particulier pp. 7-9).

² Plusieurs travaux ont déjà fait l'état des lieux des principales étapes de la législation sociale dans la première phase de la réforme, cf. le recueil d'articles parus dans *Le Courrier des pays de l'Est. Aspects du niveau de vie en Europe Centrale et orientale et en Russie. Revenus, protection sociale, chômage, pauvreté*, La documentation française, 383, octobre 1993 ; N. Marie, " La protection sociale en Russie : droit et réalité ", *Le courrier des pays de l'Est*, 420, juillet 1997, pp. 24-32.

l'économie de marché ” permettent d'en saisir les orientations principales³. Bien que les juristes aient manifesté le désir d'élaborer une conception véritable des “ droits sociaux ” post-communistes, la Constitution s'est limitée à définir l'Etat russe comme un “ Etat social ” (*social'noe gosudarstvo*) dont “ le but est d'assurer le bien-être de l'individu et de la société, la garantie de possibilités égales et justes pour le développement de la personnalité ” (art. 6)⁴. Désireuse d'élaborer une nouvelle conception de l'Etat-providence post-totalitaire fondée sur la “ Déclaration des droits de l'homme (art. 25) ” et sur le “ Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels (art. 11) ”, E. A. Lukasheva, responsable du Département des droits de l'homme de l'Académie des Sciences, a fortement critiqué la politique sociale de l'époque, qui se limitait à la mise en place de programmes sociaux de courte durée, à l'encouragement des activités de bienfaisance (notamment par l'exemption d'impôts des structures qui les finançaient) et au contrôle de la fixation des prix. Elle aurait dû, au contraire, se fonder sur “ la nouvelle répartition des revenus parmi les différentes couches sociales par l'intermédiaire de la création d'un système fiscal adéquat, du budget d'Etat et du financement de programmes sociaux ”⁵.

S'interrogeant sur la base juridique du nouvel Etat, certains juristes (R. O. Chalfina, I. A. Ledjach et I. M. Stepanov) ont souligné la nécessité de fonder l'Etat-providence sur un Etat de droit, et d'utiliser le modèle européen de droit social et de Code social proposé par le théoricien allemand Hans Zacher⁶. Le lien traditionnel entre ‘droits sociaux et droit du travail’ a également été abordé par S. A. Ivanov. En ce qui concerne la législation du travail, ce juriste a durement critiqué la généralisation à tous les travailleurs du contrat de travail à durée déterminée, qui était, à l'origine, limité aux cadres (l'art. 17 du Code du Travail a, en fait, été amendé le 25 septembre 1992 suite à une protestation de la part des syndicats). A propos des droits sociaux, il a dénoncé le détournement au niveau politique local des fonds de retraite ou des assurances sociales par les structures commerciales du Kouzbass et de Saint Pétersbourg. De ce fait, son projet est constitué de deux volets, l'un concernant l'interdiction de l'utilisation abusive des fonds, et, l'autre, la détermination du rôle de l'Etat et des stratégies des pouvoirs locaux (législatif et exécutif) lors du passage à l'économie de marché.

D'autres juristes ont discuté de l'effritement des droits sociaux sous l'impact des phénomènes liés au «capitalisme primitif ». A. M. Eremin a rassemblé des données importantes montrant l'affaiblissement de la protection de la santé et du travail (10 millions de demandeurs d'emplois en 1993) et l'augmentation de l'inflation, de 8,4 % en 1988 à 19 % en 1990. En s'appuyant sur les données fournies par le Ministère du Travail, E.V. Agranovskaja a affirmé qu'à la fin de 1992 un tiers de la population était à la limite de la pauvreté, car il ne percevait que le minimum vital fixé à 2 163 roubles. C'est pourquoi elle a porté une attention particulière à ce concept de minimum vital, car “ dans une situation d'inflation et de hausse des prix, pour enrayer la baisse du niveau de vie des divers groupes de la population, le minimum vital peut devenir un point de

³ “ Kruglyj stol zhurnala Gosudarstvo i pravo. Zashchita prav cheloveka v uslovijach perechoda k rynku ”, *Gosudarstvo i pravo*, 6, 1993, pp. 15-45.

⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ *Ibid.*, pp. 24-25.

repère de la protection sociale, à condition qu'il soit périodiquement révisé et indexé en relation avec l'évolution des revenus "7. Elle a ainsi soutenu que l'amendement introduit par l'art. 81 du Code du travail (sur la base de la loi sur l'indexation des revenus et des épargnes) devait être accompagné de l'introduction d'un système d'indexation régulier des barèmes de salaires, des retraites, des allocations et des subventions8.

Cependant, si l'on cherche à retrouver l'écho de ces débats sur la 'nouvelle identité' de l'Etat-providence russe dans les discussions tenues au sein de la Douma pendant l'été 1993, on remarque la volonté d'élaborer une politique sociale de plus longue haleine, proposant une protection sociale qui ne se limiterait pas seulement aux couches sociales à bas revenus. Face aux profonds bouleversements économiques tels que la montée de l'inflation (22 % prévu pour janvier 1994), le non-paiement des salaires par les entreprises et l'aggravation des tensions sociales9, le gouvernement a approuvé le 6 août 1993 un programme, qui exprimait clairement cette tendance visant à protéger " la durée de la journée de travail, le minimum de revenu garanti, la condition des chômeurs, la maternité et l'enfance, l'interdiction du travail des enfants, le droit au logement et au repos etc."10. Le Président, qui prononça ce discours, affirma même la nécessité d'élaborer une législation déterminant les devoirs et la responsabilité de l'Etat en la matière. Il conclut ainsi en affirmant : " un minimum indispensable de biens et de services doit être garanti à chaque citoyen russe. Sur cette base, il faut fixer les mesures du salaire minimum, des retraites, des allocations et des subventions. Cela permettra d'organiser un système unique de garanties sociales. Afin de réduire le déséquilibre entre les revenus, il sera nécessaire de soutenir les plus démunis, de créer un système fiscal adéquat, de mettre en oeuvre des actions étatiques visant à favoriser la structuration du marché et de la consommation, de revoir les avantages accordés à différentes entreprises et régions et de faire baisser l'inflation. Une réforme du système de protection sociale, qui prévoit des garanties sociales pour les plus démunis, s'avère indispensable. Il sera nécessaire de passer à un système de retraites à deux niveaux où les retraites de l'Etat seront complétées par les cotisations individuelles des citoyens à des fonds de retraite accumulant les épargnes individuelles "11. Le Président a ainsi souligné que les mesures sociales auraient dû prendre en compte une série de facteurs tels que la création de ressources financières pour les fonds fédéraux et régionaux, la distribution régulière des allocations de chômage et autres paiements liés à une perte d'emploi, et le développement de la politique de l'emploi dans les régions où le volume du chômage dépasse un niveau socialement admissible.

Ces discours dont le but est de légitimer le gouvernement face au bouleversement social provoqué par les transformations en cours, ont évoqué les principes de la nouvelle Constitution de la Fédération russe (voir discours du 2

⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁸ *Ibid.*.

⁹ " K social'nomu gosudarstvu cherez rynochnuju reformu ", in *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Ob ukreplenii Rossijskogo gosudarstva (Osnovnye napravlenija vnutrennej i vneshnej politiki)*, Moskva, 1994, pp. 55-75.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 70-72.

¹¹ *Ibid.*.

Décembre 1993)¹². Celle-ci exprimait la volonté de créer les conditions nécessaires pour garantir “ une vie digne et un développement libre de l’homme ” (art. 7). Elle se proposait, d’une façon très générale, de “ garantir le soutien de l’Etat à la famille, à la maternité, à la paternité et à l’enfance, aux invalides et aux personnes âgées, de développer le système des services sociaux, d’établir des pensions étatiques, des allocations et d’autres garanties sociales ”¹³. Mais l’art. 7 ne peut pas se traduire dans la pratique. En effet, la Constitution n’a pas prévu un standard social minimum. Ainsi, l’art. 39 encourageant la création de “ formes complémentaires de protection sociale ”, ne garantit pas le droit général aux différents aspects de la protection sociale. C’est seulement après quatre années de discussions que la Douma a enfin adopté la loi “ sur le minimum vital dans la Fédération Russe ”. Le Fonds monétaire International et la Banque Mondiale avaient accordé des fonds (900 000 dollars) à condition qu’en 1996 la base du salaire minimum, de la retraite et des allocations, soit ramenée au niveau du minimum vital. La Russie avait demandé alors une prorogation de deux ans “ pour élaborer une base normative indispensable ”. Malgré l’introduction de celle-ci à partir du 1^{er} janvier 1998, aucun texte d’application n’a été prévu, les méthodes de calcul du minimum vital n’ayant pas été approuvées. Ce problème est d’autant plus ardu que le minimum vital est d’ordinaire confondu avec le minimum physiologique de l’être humain¹⁴.

II. La ‘banqueroute’ de l’emploi

A partir de mars 1993, la banqueroute massive des entreprises a posé aux syndicats trois problèmes sociaux complexes : les salaires impayés, le chômage de masse et le travail à temps partiel. La menace de banqueroute pesait sur les entreprises depuis plusieurs années. Au cours de 1994, la situation est devenue catastrophique. Des milliers d’entreprises, sombrant dans une situation financière critique, se sont vues obligées d’arrêter leur production, de réduire le temps de travail et de recourir à des périodes de chômage partiel¹⁵. Ce problème avait poussé à instaurer une “ Direction Fédérale des affaires d’insolvabilité (banqueroute) ” ayant pour but de traiter le problème de la constatation progressive de la banqueroute des industries et des entreprises insolubles. Toutefois, il ne s’agissait pas d’un dispositif visant à protéger les “ droits sociaux ” de travailleurs accoutumés au rôle social traditionnel des entreprises durant la période socialiste¹⁶. Bien au contraire. L’élaboration d’un programme

¹² T. K. Mironova, “ Razvitie zakonodatel’stva o social’nom obespechenii : novye podchody, Gosudarstvo i pravo, 2, 1995, pp. 42-46. Sur l’analyse de la Constitution russe cf. aussi A. Nussberger, “ Die im Sozialstaatsprinzip und in den sozialen Grundrechten enthaltene soziale Komponente in der russischen Verfassung von 1993 ”, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Januar-März 1994, pp. 213-238.

¹³ T. K. Mironova, “ art. cit. ”, p. 43.

¹⁴ A. Mitrofanov, “ Obrezanie prozhitochnogo minimuma ”, *Social’naja zashchita*, 1, 1998, pp. 10-13.

¹⁵ V.I.Vlasov, “ Social’naja zashchita v uslovijach bankrotstva predpriyatija ”, *Gosudarstvo i pravo*, 4, 1995, pp. 48-58.

¹⁶ Cet aspect particulier a été étudié par C. Lefèvre, “ Le système de protection sociale russe : héritages et transformations, *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 4 (26), 1995, pp. 25-54. Sur les méthodes de conversion de la sphère sociale des entreprises cf. aussi A. Safonov, “

de mesures de soutien social aux travailleurs n'a pas été jugé digne d'intérêt par le Ministère du Travail et le Ministère de l'Economie. Les syndicats ont alors pris en main les mesures de protection sociale par l'intermédiaire d'une série d'actions politiques qui peuvent être analysées en deux phases principales. Bien qu'il soit difficile de faire un bilan de ces actions menées au niveau local, c'est-à-dire de saisir l'émergence d'un système corporatif dans la formulation du droit du travail et d'apprécier le rôle de la participation politique des travailleurs, on peut néanmoins comprendre les premiers pas de la politique sociale de cette période transitoire.

Dans la première phase, les responsables syndicaux se sont évertués à combler les lacunes de la loi de 1991 " sur l'emploi de la population de la Fédération russe " concernant le chômage, la protection des ouvriers spécialisés, la possibilité de changer de travail, l'interruption du contrat de travail, les modalités de licenciement suite à un changement de gestion, l'indemnisation des licenciés et les formules de paiement du temps chômé et des périodes de formation. La convention N. 173 " sur la protection des besoins des travailleurs liés au non-paiement des salaires " de l'"Organisation Internationale du travail " (*MOT* en russe) a constitué une base fondamentale pour l'action syndicale, qui a réussi à faire introduire dans le projet de Code du Travail une série de principes réglant les procédures de banqueroute pour assurer le paiement aux travailleurs du temps chômé et les modalités de soutien matériel aux ouvriers licenciés¹⁷. Sur la base de cette convention, on peut voir que la législation concernant le travail s'inspire davantage des normes internationales que du système social du socialisme¹⁸.

Durant cette phase, les syndicats essayent de freiner le passage brusque d'un Etat purement distributif à un Etat purement régulateur. Plusieurs syndicats ont ainsi mené des actions pour la protection des droits sociaux des travailleurs dans le cadre des " accords et conventions collectives ". L'accord des syndicats des métallurgistes a été l'un des plus favorables aux travailleurs. Il a établi que l'employeur cherche un travail pour 75 % au moins des employés licenciés en cas de liquidation de l'entreprise. L'accord des syndicats des travailleurs du bois a par contre été plus modeste. Il a permis la création d'un fonds d'aide sociale créé grâce à des allocations volontaires des entreprises et à des cotisations de l'ordre de 10 % de la part des membres du syndicat.

Un accord général important a alors été signé par les unions syndicales, les associations patronales et le Gouvernement ayant pour but l'utilisation d'une partie des budgets pour la création de nouveaux postes et la nouvelle formation des cadres, la mise en place de mesures de protection sociale des travailleurs en cas d'insolvabilité des entreprises et la détermination de limites du chômage¹⁹. La Fédération des syndicats indépendants a aussi réclamé l'utilisation des fonds pour l'emploi, des subventions des administrations locales et du service de l'emploi

Restrukturizacija social'noj sfery predprijatij : strategija i formy realizacii ", *Social'naja zashchita*, 8, 1998, pp. 11-16.

¹⁷ V.I.Vlasov, " Social'naja zashchita v uslovijach bankrotstva predprijatija ", *art. cit.*, p. 50.

¹⁸ A. Nussberger, " Die Bedeutung internationaler Normen in den Gutachten und Entscheidungen des sowjetischen Komitees für die Verfassungsaufsicht und des russischen Verfassungsgerichts zum Arbeits- und Sozialrecht ", *Zeitschrift für Ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Januar-März 1994, pp. 38-48.

¹⁹ V.I.Vlasov, " Social'naja zashchita v uslovijach bankrotstva predprijatija ", *art. cit.*, p. 52.

pour éviter le déclenchement du traitement judiciaire des conflits. Cette requête a eu l'effet désiré. Les mesures élaborées ensuite par le Gouvernement pour l'assainissement des entreprises non rentables (notamment dans le secteur de l'industrie légère, celui de l'armement et de la métallurgie et dans les industries à production très spécialisée), ont abouti à la promulgation de la loi du 20 mai 1994, établissant la participation du collectif des travailleurs et de leurs représentants à la procédure en question. L'objectif de cette loi était de déterminer les modalités du soutien financier de l'Etat aux industries insolvables en proposant l'utilisation des fonds du budget fédéral et des fonds de l'industrie pour réorganiser ou bien liquider les entreprises. Parmi les actions concrètes issues de ces actes législatifs, on peut citer trois exemples significatifs. Le premier est celui des Syndicats Indépendants, qui ont prévu l'adoption de mesures supplémentaires de protection sociale des travailleurs (développement de formes différentes d'emploi, formation professionnelle, création d'une réserve financière pour les licenciés, formation d'association assurant les salaires) notamment dans les villes créées autour des entreprises mêmes, en particulier dans la partie européenne de la Russie, en Sibérie et dans le Dal'nij Vostok. Le deuxième exemple est celui de l'accord entre le Conseil du Syndicat et le Comité Fédéral de la métallurgie, signé avec la " Direction fédérale des affaires d'insolvabilité " et relatif à la prévention de la banqueroute par l'intermédiaire d'un soutien financier. Enfin, le troisième exemple significatif est l'accord entre les unions syndicales de Vladimir, les entrepreneurs et l'administration municipale, qui devait garantir un poste de travail pour au moins 70 % des travailleurs licenciés en cas de banqueroute de l'entreprise²⁰.

Cependant, ces accords et conventions n'ont pas ralenti l'augmentation du chômage. Depuis le début de 1995, celui-ci a triplé, touchant officiellement 3 millions de personnes enregistrées par le bureau du travail (*birzha truda*) mais 8,7 millions, c'est-à-dire 10,2 % de la population active, selon d'autres statistiques. Ces problèmes sociaux ont entraîné d'amples discussions sur la législation du travail, le Code du Travail n'ayant pas encore vu le jour en raison des conflits existant au sein des institutions gouvernementales sur le contrat de travail lui-même²¹. En 1995, on a assisté à un regain d'intérêt pour la formulation d'une nouvelle législation du travail. A partir d'octobre 1995, des débats intenses se sont déroulés à l'Assemblée des Parlements de la CEI et au Comité de politique Sociale du Conseil de la Fédération des syndicats. Mais c'est surtout à l'occasion de la conférence des 14, 15 et 16 novembre 1995 que la Fédération des syndicats indépendants et l'Académie du Travail et des relations sociales ont dénoncé

²⁰ *Ibid.* .

²¹ K. D. Krylov, " Profsojuzy i voprosy trudovogo zakonodatel'stva, *Gosudartsvo i pravo*, 3, 1996, pp. 33-38. Selon A. A. Kryzhavovskaja, le manque d'un nouveau Code du Travail s'explique surtout par le manque de financement (de la part du système de l'assurance sociale) des inspections techniques et juridiques du travail relevant des syndicats (depuis 1994). Il s'agissait en effet des seules structures, qui avaient le droit d'infliger des amendes pour infraction à la législation du travail. La protection des droits des travailleurs est négligé aussi par les institutions judiciaires et les procureurs, cf. A. A. Kryzhavovskaja (Assistant de l'Académie d'Etat du pétrole et du gaz I. M. Gubkina), " Rossija na puti k social'nomu partnerstvu ", *Gosudarstvo i pravo*, 12, 1997, pp. 43-49 ; cf. aussi V. I. Mironov (juge de la ville de Moscou), " Istorija trudovogo prava : teorija i praktika ", *Gosudarstvo i pravo*, 12, 1998, pp. 55-61.

plusieurs infractions au droit du travail, ainsi que la violation du droit syndical de la part des structures d'Etat²².

Sur la base de ces considérations, il est évident que les syndicats, déjà à partir de 1995, disposaient seulement des accords et des conventions collectives pour aborder le problème du soi-disant "chômage latent", c'est-à-dire de la protection des chômeurs temporaires et partiels²³. Les actions entreprises constituent un éventail de mesures qui va du simple maintien d'une partie du salaire à l'élaboration d'un système de reconversion professionnelle des travailleurs licenciés. Les syndicats de la métallurgie et de l'industrie minière ont obtenu que les employeurs élaborent des programmes concrets de reconversion de la production avec les organismes chargés du travail et de l'emploi. En 1995, le premier programme obligeait l'employeur à trouver un nouvel emploi à 75 % des travailleurs et à verser une allocation (égale à un salaire moyen) à ceux suivant des stages de formation. Le syndicat de l'industrie du charbon a obtenu que l'entreprise élabore un véritable projet de protection sociale des travailleurs et des membres de leur famille. Parmi les principales actions, on peut encore citer le paiement du temps d'inactivité selon un pourcentage du salaire total normal (secteur de l'énergie) ou selon un pourcentage du salaire minimum mensuel (secteur du bois), la garantie d'un préavis en cas de chômage sans garantie d'un nouveau poste de travail (industrie textile et légère) et la garantie du salaire moyen pendant toute la période de nouvelle formation professionnelle (secteur du bâtiment, du transport et de la construction)²⁴.

Ces actions ont débouché sur la promulgation de la première loi "sur l'emploi de la population en RSFSR", entrée en vigueur seulement en 1996. Elle prévoit la création d'un système d'assurance-chômage par la mise en place d'un Service Fédéral de l'emploi, financé par les entreprises au moyen de cotisations égale à 2 % de la masse salariale. Ce Service a pour but de créer des postes de travail, de garantir la formation professionnelle et le soutien à la recherche d'emploi. La durée des allocations dépend de la période travaillée et, en général, correspond à la durée de travail accomplie pour ceux qui sont en formation. Ces allocations sont fixées sur la base du salaire moyen perçu pendant un an. Pour ceux qui n'ont jamais travaillé, elles sont calculées sur la base du salaire minimum,

²² Cependant, le Gouvernement a intensifié sa collaboration avec l'Organisation Internationale du Travail, qui a par ailleurs adopté une série de conventions valables également pour la Russie : protection des démarches effectuées par les travailleurs en cas de salaires impayés par les entreprises (1992), conventions sur les accidents industriels (1993), sur le temps partiel (1994), et sur les travaux dans l'industrie minière (1995). Parmi les nouvelles institutions mises en place, on peut citer le service pour la régulation des conflits collectifs du travail et l'inspection du travail. En 1995, la responsabilité administrative et pénale pour infraction au droit du travail, ainsi que les accords et les conventions collectives des syndicats ont été renforcés. Le Tribunal Constitutionnel de la Russie a affirmé le droit à la protection des chômeurs et les droits à l'indemnisation en cas de licenciements illégaux et de changement "forcé" de travail, tandis que le Tribunal Suprême a donné des explications sur la question de le règlement des conflits de travail, l'indemnisation pour les accidents et les maladies professionnelles, les congés supplémentaires, la compensation pour le préjudice moral etc., cf. A. A. Kryzhavovskaja, *art. cit.*, pp. 43-49.

²³ V. I. Vlasov, "Soglasheniya i kollektivnyye dogovory: zashchita ot bezraborticy", *Gosudarstvo i pravo*, 8, 1995, pp. 30-34.

²⁴ *Ibid.*, pp. 30-31.

accordées pour 12 mois et indexées²⁵. Il faut rappeler que les syndicats ont joué un rôle important dans la protection sociale du travailleur à temps partiel. Selon les données du Comité d'Etat aux Statistiques (*Goskomstat*) de la Fédération russe, les travailleurs soumis à une réduction du temps de travail journalier (et hebdomadaire) et se trouvant en état de chômage partiel dépassaient en Février 1996 le nombre de 4 millions de personnes²⁶. De nombreuses actions ont été menées non seulement pour garantir le salaire complet, mais aussi pour établir les procédures de passage au régime de travail partiel. Les actions du syndicat de la métallurgie et de l'énergie ont permis d'assurer 100 % du salaire habituel tandis que le syndicat de la construction navale a obtenu une garantie de seulement 60 % du salaire, accompagné de la fixation d'une limite dans la réduction du temps de travail (4 heures par jour et 20 heures par semaine). La Fédération des Syndicats Indépendants, y compris les Syndicats russes des travailleurs du secteur de l'industrie textile et de l'industrie légère, a préconisé l'obligation pour les employeurs de communiquer aux travailleurs les périodes de chômage non rémunérées ainsi que le passage à un temps de travail partiel afin de pouvoir élaborer des mesures d'aide sociale supplémentaires. Ainsi, cette Fédération a critiqué le développement d'une politique sociale fondée sur l'introduction d'un régime d'emploi incomplet et a prôné l'adoption de vraies mesures de protection sociale prévenant la dégradation des capacités professionnelles et la baisse de qualité de la main-d'œuvre. Ces mesures de protection sociale auraient dû garantir pendant la période chômée un soutien aux travailleurs ainsi qu'aux membres de leur famille, la formation des employés ayant une occupation partielle au sein des entreprises mais aussi dans le cadre du Service de l'emploi et l'introduction de formes d'activités complémentaires et temporaires (mesures financées par le Fonds d'Etat pour l'emploi). La Fédération souhaitait que la nouvelle rédaction du Code du travail (et notamment sa section concernant les relations entre l'employeur et le travailleur) introduise la durée minimale de la semaine de travail et la collaboration dans la recherche d'un autre emploi²⁷. Sous la pression de ces propositions, le Président russe a publié un *oukase* " sur les mesures complémentaires de la protection des droits des travailleurs de la Fédération Russe ", prévoyant des allocations mensuelles pour la journée ou pour la semaine de travail incomplète. Pour appliquer cet *oukase*, le Service Fédéral de l'emploi a publié des ordonnances établissant le paiement d'allocations temporaires et partielles aux chômeurs. Ces allocations du Fonds d'Etat de l'emploi ont cependant été très modestes, car elles ne constituaient rien d'autre qu'une rémunération minimale du travail. Les entreprises ne disposaient pas des moyens nécessaires pour payer, pendant la période chômée, cette forme d'allocation (de 2/3 du salaire) prévue par le Code du Travail. Afin de financer ces allocations, le Service Fédéral de l'emploi a publié la disposition N. 44 sur " le Statut relatif aux modalités et conditions d'octroi des allocations aux travailleurs en congé forcé sans salaire versé par l'entreprise " ²⁸. Ce statut prévoit que les

²⁵ " Politika gosudarstva v social'noj sfere ", in *Smeshannaja ekonomika : formirovanie i upravlenie*. Pod red. V. Kulikova (Rossijskaja Akademija Upravlenija. Institut novych chozjajstvennyh struktur i privatizacija), Moskva, 1994, pp. 215-216.

²⁶ V. I. Vlasov, " Social'naja zashchita prav rabotnikov s nepol'noj zanjatost'ju ", *Sovetskoe gosudarstvo*, 10, 1996, pp. 33-37.

²⁷ *Ibid.*, pp. 35-36.

²⁸ *Ibid.*, p. 34.

services de l'emploi établissent le montant des moyens alloués aux entreprises ainsi que les conditions et la durée des versements (jusqu'à 4 mois par an). Les allocations, qui correspondent au salaire minimum établi par la législation, sont payées aux travailleurs de l'entreprise à condition qu'ils ne bénéficient pas d'une retraite, mais ne sont pas octroyées aux travailleurs employés à des travaux saisonniers et temporaires. L'allocation peut être augmentée jusqu'à un tiers de son niveau minimal par les services de l'emploi à condition que le demandeur d'emploi participe à des travaux organisés dans les entreprises ou bien par les organes exécutifs du pouvoir étatique d'un territoire donné. Le syndicat peut ainsi intervenir afin que l'entreprise reçoive ces allocations par le service de l'emploi. Le programme général d'initiative pour l'emploi de 1996-1997 prévoyait un investissement de 300 milliards de roubles pour offrir une aide à 700 000 personnes²⁹.

Cette première phase s'est achevée avec la motion du 3 août 1996 " sur la réalisation d'un programme complexe des mesures de création et conservation des postes de travail pour la période 1996-2000 ", qui concernait le statut relatif à la mise en place de travaux sociaux pour les demandeurs d'emploi s'adressant au service de l'emploi. Dans ce texte de loi, on peut voir la nécessité d'introduire un régime de *workfare* visant à fonder l'assistance sur le travail social. Il indiquait notamment que les travaux avaient pour but d'offrir une protection sociale en garantissant un travail saisonnier, un salaire temporaire, une première expérience professionnelle pour les jeunes et la réadaptation au travail de personnes ayant interrompu leurs activités professionnelles depuis longtemps. Les types principaux de travail social sont l'assistance aux personnes âgées, les travaux agricoles saisonniers, le nettoyage des villes, la construction de routes et la restauration d'habitations et de monuments. Concernant l'octroi de ces travaux sociaux, on accorde la priorité aux personnes au chômage qui ne reçoivent pas d'allocation et se trouvant sur une liste depuis 6 mois. Le salaire est attribué selon les conditions générales de l'entreprise qui finance les allocations en collaboration avec les fonds pour l'emploi³⁰.

Ce n'est qu'à partir de 1998, que l'on peut remarquer le début des mesures visant à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Sous la pression des syndicats, un programme fédéral pour l'emploi visant à la reconversion professionnelle des travailleurs a été élaboré cette année-là par le Ministère du Travail et de l'Economie. La nouveauté principale pour la période 1998-2000 est que le Service de l'emploi n'a plus la fonction passive d'octroyer des allocations, mais doit s'occuper de la formation professionnelle, de la nouvelle formation (*pereobuchenie*) et de l'insertion des jeunes, de l'emploi des chômeurs dans les travaux sociaux, du perfectionnement de la comptabilisation des demandeurs d'emploi et de la diversification de la protection sociale³¹. En avril 1998, la dette envers les demandeurs d'emploi a atteint 2,5 milliards de roubles. C'est pourquoi, dans certaines régions, les services de l'emploi ont limité l'allocation au niveau du salaire minimum, payé parfois en nature, sous forme de nourriture, de marchandises et de bons pour le paiement des services du logement. Depuis avril 1997, les allocations-chômage sont devenues plus ciblées,

²⁹ *Ibid.*

³⁰ " Polozhenie ob organizacii obshchestvennykh rabot ", *Social'naja zashchita. Trudovye otnoshenija*, 3, 1997, pp.5-9.

³¹ " Politika zanjatosti ", *Social'naja zashchita. (Trudovye otnoshenija)*, 1, 1998, pp. 21-28.

c'est-à-dire qu'elles sont accordées exclusivement aux personnes acceptant un travail provisoire ou social. Le projet du Gouvernement " sur l'emploi de la population de la Fédération russe " prévoit ainsi que l'allocation ne dépasse pas le minimum vital (qui, soit dit en passant, n'a pas encore été officiellement fixé) et que les critères du choix du travail proposé aux chômeurs soient plus sévères³². Au bout de trois mois de discussions, le Ministère du Travail était déjà en train d'élaborer un projet " sur les modalités d'indexation du salaire minimum ". L'idée clef était que le salaire minimum ne soit plus calculé tous les trois mois, mais sur la base de l'augmentation des prix des biens de consommation et des services, de 6 % au moins. Selon les évaluations du Comité d'Etat aux Statistiques, à la fin de 1997, 720 000 personnes (1, 1 % des travailleurs) ont perçu un salaire équivalent ou inférieur au minimum salarial³³.

III. Quelle retraite pour les russes?

Tout comme en Europe, l'objet principal du débat concernant les retraites en Russie, a touché les stratégies de leur financement. Pour comprendre la crise budgétaire actuelle, il est nécessaire de rappeler brièvement les caractéristiques principales du système de financement soviétique. En effet, à l'époque soviétique, notamment à la fin des années soixante dix, un important phénomène de disparité entre dépenses et revenus avait déjà entraîné l'augmentation des cotisations (*tarify otchislenij*) pour la protection sociale (*social'noe obespechenie*). Mais, depuis 1988, le problème s'est encore aggravé : les dépenses de la protection sociale ont atteint un niveau égal à deux fois le budget initial. En 1990, une nouvelle loi " sur les retraites étatiques de RSFSR " a institué une source de financement indépendante par rapport au budget de l'Etat, le " Fonds des retraites de la Russie ". Elle prévoyait d'augmenter les cotisations (*tarify vzosov*) des entreprises et des organisations pour la protection sociale d'Etat jusqu'à 37 % du fonds de la masse salariale (*fond oplata truda*). Elle introduisait en outre pour la première fois des cotisations obligatoires pour les retraites (1 % du salaire)³⁴. Depuis 1993, le taux des cotisations au Fonds des retraites a baissé de 9 % et est établi chaque année. La cause de ces dépenses excessives est à trouver dans une caractéristique du système soviétique, c'est-à-dire dans le manque de séparation entre le Fonds des retraites et le fonds concernant les accidents et maladies professionnelles (y compris les retraites spéciales pour le travail effectué dans des conditions dangereuses). Ce manque de séparation a été considéré comme un inconvénient grave. Ce système ne pesait pas économiquement sur les entreprises qui cherchaient à cumuler le maximum d'avantages pour leurs travailleurs. Il ne les obligeait notamment pas à investir dans l'amélioration des conditions de travail, à amoindrir le risque professionnel dans la chaîne de production et à créer une infrastructure liée aux assurances. C'est pourquoi la loi de 1990 " sur les retraites d'Etat " a précisé les modalités de formation des budgets de retraite ainsi que ses modalités d'attribution et de paiement (sur la base d'une période de 24 mois de travail ou 60 mois d'activité

³² S. Petrushenko, " Devjat' idej po pogasheniju dolgov besrabortnym ", *Social'naja zashchita*, 4, 1998, pp. 16-17.

³³ S. Petrushenko, " Do prozhitochnogo minimuma nam rasti 49 let ", *Social'naja zashchita*, 3, 1998, pp. 8-11.

³⁴ " Politika gosudartstva v social'noj sfere ", in *Smeshannaja ekonomika : formirovanie i upravlenie... op. cit.*, pp. 209-212.

au total, puis sur la base des 12 derniers mois suite à l'*oukase* du Président du 10 décembre 1993). Ces budgets ont été modifiés à cause de l'inflation par l'introduction de mécanismes d'indexation et de compensation. L'ex- Soviet Suprême a adopté une échelle d'indexation du salaire perçu, sur la base de laquelle on calculait la pension des retraités : ils ont alors commencé à recevoir une compensation calculée en fonction de l'inflation. Il a ensuite introduit une indexation prévoyant de petites augmentations des retraites, mais en gardant la différenciation de 1/3 entre la pension minimum et maximum perçue selon les conditions générales. A partir du 1^{er} novembre 1993, un *oukase* du Président réintroduisait le paiement de compléments aux différents types de pensions et en fixait le montant, modulable selon l'inflation, à 11 700 roubles. Un deuxième *oukase* du 10 décembre 1993 a fixé l'augmentation par étapes à environ 1,8 % du salaire antérieur des personnes retraitées, afin de garantir une retraite correspondant à l'augmentation réelle du salaire. En ce qui concerne la gestion des retraites, elle était réalisée dans cette phase par le Ministère de la protection sociale, par le Fonds des retraites mis en place par le Service Fédéral des retraites. On assistait aussi par ailleurs à la naissance de Fonds appartenant aux secteurs privés donnant lieu à une retraite complémentaire fondée sur les principes de l'assurance volontaire. En septembre 1992, un *oukase* "sur les fonds de pensions non étatiques" avait déjà décrété le développement d'un système parallèle de retraites complémentaires de la part des institutions financières non commerciales, sous le contrôle du Ministère de la protection sociale. Le développement de ce système présupposait l'exclusion des cotisations versées aux fonds de retraite non étatiques des revenus imposables des entreprises et des personnes. Parmi les organisations qui ont mis en place des fonds d'assurances pour les retraites figurent l'Académie des Sciences et le Ministère de la Recherche, ainsi que le secteur du charbon (dans le Kouzbass et Vokrut)³⁵.

Malgré la dévaluation des retraites générée par l'inflation, le débat sur la réforme des retraites a été lancé avec force au cours de 1997. Il s'agit d'un débat purement théorique entre les partisans de deux systèmes différents de financement, l'un cumulatif et l'autre distributif, dont on analysera les arguments. Le système cumulatif validé par le gouvernement est soutenu par M. E. Dmitriev (responsable du Centre de recherches macro-économiques de l'Institut de Sociologie, d'économie et de droit de Moscou), qui propose un système fondé sur les cotisations individuelles, c'est-à-dire sur la base d'un pourcentage du salaire et du revenu. La logique de ce système, qui consisterait dans l'abandon des formes collectives de protection sociale et serait sujet à l'érosion en cas d'inflation, est bien connue. V. D. Rojk, économiste, directeur adjoint de l'Institut du travail et consultant du Département du Développement social au Gouvernement refuse cette solution. Il soutient que le système de protection sociale doit reposer sur les principes d'assurance (assurance personnelle et assurance liée à la responsabilité des employeurs) et d'aide sociale. Selon cet économiste, il est nécessaire d'inscrire la réforme des retraites dans le cadre de la politique des revenus, de la protection du travail et du système fiscal. En d'autres termes, la réforme des retraites doit se rattacher à un nouveau modèle de relations distributives au sein de la société³⁶.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ V. Rojk, "Tretij put'", *Social'naja zashchita. Pensionnoe obespechenie*, 7, 1997, pp. 9-12.

Ces deux approches ont été proposées pendant la conférence préparatoire aux discussions de la Douma, en novembre 1997, la première par les représentants du gouvernement, la seconde par les syndicats³⁷. Les matériaux disponibles révèlent qu'il y a une forte volonté politique en faveur du maintien du principe distributif. L. F. Bezlepkina, conseiller du Président, a souligné l'urgence d'une réforme du financement du Fonds des retraites, suite aux changements sociaux et démographiques intervenus depuis 1992. Il s'agit d'une question extrêmement complexe qui doit être abordée en même temps que la politique des revenus, le salaire absorbant une partie du produit interne brut. En ce qui concerne le choix du système, L. F. Bezlepkina affirme que les conditions de réalisation du système cumulatif n'existent pas, notamment parce que 80 % de la population est encore rattaché au système de la retraite d'Etat. Toutefois, elle propose d'étudier le principe cumulatif comme forme complémentaire du système des retraites et montre l'importance de cette question dans le cadre de la recherche du consensus : " Si l'on veut construire un Etat de droit vraiment 'Etat-providence', alors il est indispensable de comprendre que seules des normes stables de protection sociale peuvent permettre d'obtenir la confiance de la population envers le pouvoir "³⁸.

I. G. Shanin, secrétaire de la Fédération des Syndicats Indépendants, a affirmé que la crise du Fonds des retraites, mis en place en 1989, n'a pas été seulement causé par les réformes économiques mais aussi par l'attitude négligente de l'Etat à l'égard des moyens affectés aux retraites. Il a ainsi écrit à ce propos : " que le principal débiteur du système des retraites en Janvier 1997 était le gouvernement de la Fédération russe, qui a puisé dans le fonds social pour payer ses dettes. Celui-ci n'avait pas considéré comme indispensable de protéger le système des retraites en demandant des crédits aux structures commerciales. Cela a produit une double charge : d'un côté des emprunts indirects et de l'autre des crédits bancaires de 53 à 80 % "³⁹. Avec ce type de financement, l'Etat a été incapable de garantir la retraite à 36 millions de personnes. Le représentant des syndicats a été cependant très sceptique quant à la possibilité de concilier le principe de la solidarité entre les générations avec l'économie de marché. Le principe distributif peut être conservé dans les conditions économiques de transition à travers le mécanisme de l'indexation. Ainsi T. P. Chernova, directeur adjoint du Département scientifique et social du Ministère des Finances, a concentré son attention sur les mesures adoptées par le gouvernement pour liquider la dette et payer les retraites. A l'instar du Secrétaire des Syndicats, elle a démontré que le problème de financement s'explique par les dettes du gouvernement, " liées au fait que la Douma de l'Etat a pris pendant plusieurs années la décision que le paiement des retraites devait être assumé par l'Etat de la Fédération Russe. Or, si les moyens du Fonds des retraites sont aussi propriété Fédérale, le budget Fédéral ne doit pas être le seul à garantir le paiement des retraites "⁴⁰. Malgré cela, après l'adoption de la loi en 1998, le gouvernement a été obligé de payer les retraites dans une période de crise caractérisée par une

³⁷ N. M. Nesterovaja, " Ob osnovnykh polozhenijach pensionnoj reformy i o prognozach social'no-ekonomicheskikh posledstvij ee realizacii (Materialy 'kruglovo stola') ", *Gosudarstvo i pravo*, 6, 1998, pp. 15-24.

³⁸ *Ibid.*, p. 16.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 18.

dette de 17 trillions (*triliardy*) de roubles. Entre temps, le gouvernement a éteint la quasi totalité de sa dette en versant plus de 15 trillions de roubles au Fonds des retraites. Dans ce cadre, on comprend mieux pourquoi le Ministre des Finances, du Travail et du Développement Social proposait une solution technique à l'organisation du budget : " il y a des approches diverses, certes, mais toutes partagent la même idée : il faut séparer le système des retraites (*pensionnoe strachovanie*) du système des pensions (*pensionnoe obespechenie*), malgré le fait que le principe de solidarité (*solidarnye principy*) doit être conservé "41. Le Gouvernement de la Fédération Russe a élaboré une conception de la réforme du système des retraites ayant pour base " le passage à un système purement cumulatif ". Cette approche correspondait aux intérêts des structures financières. Cependant, la réforme doit être introduite d'une manière graduelle, car " /.../ notre système des retraites a été alourdi par le système des pensions complémentaires et des pensions d'ancienneté liées à des conditions particulières de travail, c'est-à-dire par le système des pensions qui était la base de notre ancien système. Il reflète tout ce qui avait été formulé au cours des décennies précédentes lorsque le système des retraites était un outil de renforcement des cadres. L'impossibilité d'utiliser les technologies avancées, par exemple dans la région septentrionale, était compensée pour les travailleurs non pas en terme de salaire mais par des compléments apportés à la pension et relatifs aux conditions de travail difficiles "42. T. N. Chernova a donc aussi montré la nécessité de séparer les retraites des autres types de pensions. Elle a ensuite attaqué d'une façon très directe les manipulations financières du Gouvernement et a souligné l'inutilité du déplacement des moyens du Fonds des retraites au budget Fédéral, celui-ci ne permettant d'envisager aucune solution concrète. V. A. Torlopov, Président de la Commission pour le travail et les affaires sociales du Conseil de la Fédération Russe a également été du même avis. Il a fait remarquer que la dette de l'Etat envers le Fonds des retraites a été causée par le paiements de divers types de pensions sociales (*social'nye pensii*) par ce Fonds alors que la loi Fédérale limitait ses obligations au paiement des retraites des travailleurs (*trudovye pensii*). Pour éviter de futurs endettements, le Gouvernement sera donc obligé d'avancer aux Fonds des retraites le financement des pensions non liées au travail43.

V. V. Kulikov, directeur de l'Institut du Travail au Ministère du Travail de la Russie, a affirmé qu'en Russie le système cumulatif ne pouvait pas être adopté. Il s'agirait d'un principe appliqué très rarement dans sa forme pure et qui ne pourrait pas être introduit dans un contexte caractérisé par une pauvreté massive. Ses prévisions quant à l'avenir du système actuel sont pourtant particulièrement pessimistes, puisqu'il prévoit que dans le futur les retraites perdront de 55 à 70 % de leur valeur. Ju. Z. Ljublin, Ministre adjoint du Travail et du Développement social, a annoncé que la crise du système des retraites était avant tout économique et non pas démographique et qu'il serait illusoire de croire que " la privatisation des retraites " puisse garantir une vieillesse protégée. Le Ministre s'est prononcé pour le principe cumulatif et a soutenu le remplacement du

⁴¹ *Ibid.*.

⁴² *Ibid.*.

⁴³ *Ibid.*, pp. 18-19.

système des retraites par une retraite individuelle privée⁴⁴. Concernant la question de la définition des responsabilités envers la formation et le financement des fonds de retraites, il a affirmé que l'Etat devrait garantir différents types de retraites à travers le système fiscal. Toutefois, il a ajouté qu'il était nécessaire de trouver des ressources financières complémentaires, car, selon certaines évaluations, le Fonds des retraites répond seulement à 25 ou 30 % des besoins. Les compléments de pension doivent donc être payés réellement d'une façon complémentaire ou bien garantis par d'autres ressources financières⁴⁵. Pour cette raison, à l'instar de V. D. Rojk, conseiller du Département du Développement social du Gouvernement, il propose de mettre en place des systèmes professionnels pour la retraite anticipée par le jeu de l'ancienneté et des dispositifs d'incitation au retrait d'activité. Il a enfin rappelé l'expérience scandinave de la capitalisation des cotisations sociales obligatoires à la charge des travailleurs, naturellement dans les conditions de responsabilité partagée entre employeurs et travailleurs. Ce système est particulièrement stable, "pourvu que les Fonds de retraites soient alimentés régulièrement, et que 1% de la cotisation soit payé par le travailleur et fasse partie de l'accumulation globale en vue d'une répartition pour chaque retraité calculée sur la base de ce qu'il a accumulé individuellement, ou bien pour l'utilisation d'une réserve du système des retraites"⁴⁶. Les différentes variantes de l'application "des calculs partiellement cumulatifs" correspondraient à un système mixte. En effet, il a pris en compte la variante particulière du système de "calcul individuel" fondé sur des cotisations versées et en corrélation avec l'indexation. Dans ce genre de régime, les cotisations sont utilisées dans le cadre du système distributif, et l'élément cumulatif réside en ce que toutes les cotisations soient versées par les travailleurs sur la base d'une indexation leur garantissant une somme totale majorée.

Parmi les juristes intervenus au débat, M. L. Zacharov, responsable de la réforme des retraites en 1990, a critiqué avec force les discussions menées à propos des cotisations instaurées par la loi de 1990 (c'était le système se trouvant à l'origine des obstacles qu'elle avait rencontrés) mais aussi l'absence de séparation entre le Fonds des retraites et le budget : "selon la loi, le Fonds des retraites fonctionnait d'une façon autonome et indépendante /.../. Actuellement, il dépend d'un Gouvernement qui considère le Fonds des retraites comme un patrimoine personnel (*svoja votchina*), et ne dépense pas ces moyens pour leur vraie destination"⁴⁷. Cependant, les raisons de l'échec de la réforme ne résidaient pas uniquement dans l'attitude illégale du Gouvernement, qui utilisait les ressources disponibles du Fonds des retraites alors que la Constitution l'interdit. Son insuccès s'expliquait aussi par la liquidation, à partir de 1993, du système d'adaptation du paiement des retraites. Suite à l'*oukase* du Président, l'indexation du paiement des retraites a d'abord été détruite, puis remplacée par un paiement compensateur. Dès lors, le niveau des retraites a connu une baisse générale de 25 %, malgré l'existence de moyens du Fonds des retraites pour l'indexation complète des retraites. Au bout de trois mois, le Gouvernement a publié une disposition visant à rehausser les compensations, mais le niveau des retraites a

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁵ *Ibid.*.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁷ *Ibid.*.

quand même baissé de 25 %. Tout le système s'est effondré et, pendant une année entière, les retraites n'ont pas été indexées. A partir du premier octobre 1995, le niveau des retraites a été revu, mais la compensation, qui constitue jusqu'à 2/3 de certaines retraites, n'a pas changé. En trois ans, les retraites ont baissé de 30%. Il importe de rappeler que pendant un an et demi, la retraite minimum a été de 69 000 roubles et, à partir du premier décembre 1997, de 84 000 roubles, c'est-à-dire sept à huit fois inférieure au minimum vital. Pendant l'année 1998, la retraite la plus élevée (388 000 roubles) ne permettait pas de vivre. Ainsi, la destruction du système des retraites a conduit au blocage du minimum de la retraite et à la liquidation des majorations. M. L. Zacharov a donc proposé d'exclure du Fonds des retraites les allocations non liées à la protection sociale (soins ou retraites des invalides, commémorations de la Seconde Guerre Mondiale, etc.) et a également souligné l'importance de l'introduction d'un système d'indexation, de l'augmentation de la retraite minimum qui se rapproche du minimum vital, et de l'effacement des différences entre les retraites⁴⁸.

Actuellement, la réforme des retraites progresse très lentement. Des premiers pas ont été faits par l'introduction de la loi du 13 mai 1998 « sur les fonds de retraites non étatiques », qui n'a cependant pas encore reçu d'application. Au début de 1998, 183 fonds (sur les 277 existants) disposaient d'un capital nettement inférieur à celui fixé par ce nouveau dispositif (1 252 350 roubles). De ce fait, 22 fonds inaugurés entre juin 1997 et l'été 1998 n'ont pas encore signé de convention et 51 d'entre eux n'ont même pas reçu un rouble de cotisation⁴⁹. Selon V. Rojk, pour amorcer la réforme des retraites, le point de départ est de transformer les retraites anticipées (attribuées sur la base de 1 700 professions, soit 6 millions de travailleurs) en un système de retraites professionnelles. En effet, les dépenses pour les retraites anticipées dépassent de 18 % le budget du Fonds des retraites et sont destinées à augmenter car la part de l'employeur y est la même que celle des autres cotisants (28 %). Ce système est à l'origine d'un mécanisme vicieux. Les employeurs utilisent ces avantages pour éviter d'améliorer les conditions de travail. Le potentiel de travail ainsi diminue, notamment celui des travailleurs qualifiés (âgés de 40 à 60 ans). Le système de pensions anticipées liées à la perte de capacité professionnelle doit donc être transformé par un passage à une contribution individuelle et grâce à l'élaboration de critères des risques de perte d'emploi, à l'introduction d'une assurance contre les accidents et les maladies professionnelles, et à la détermination des domaines d'intervention des assurances (accidents, maladies et perte de capacités professionnelles)⁵⁰.

IV. Les stratégies locales de la politique sociale

Pour comprendre les traits principaux de l'évolution de la politique sociale post-communiste, il est nécessaire d'évoquer rapidement les problèmes principaux dus aux profondes transformations socio-économiques. Comme l'a affirmé G.V.Osipov, président de l'Académie des Sciences Sociales, pendant une

⁴⁸ *Ibid.*.

⁴⁹ M. Alechin, " Ternistyj put' zakona ", *Social'naja zashchita. Pensionnoe obespechenie*, 7, 1998, pp. 26-31.

⁵⁰ V. Rojk, " Formirovanie professional'noj pensionnoj sistemy Rossii : problemy i puti reshenija ", *Social'naja zashchita. Pensionnoe obespechenie*, 8, 1998, pp. 16-26.

conférence le 11 avril 1994, parmi les problèmes sociaux figurent la baisse du niveau de vie de la majorité de la population, l'aggravation des conditions de santé, la diminution de la natalité (2,5 millions en 1980/1981 et 1,4 million en 1993), l'abandon des enfants et l'aggravation de leurs conditions de santé, la dégradation du service sanitaire, les phénomènes migratoires provoqués par les conflits nationaux, la limitation de l'accès à l'instruction et à la culture⁵¹. Le 1^{er} avril 1994, à cause du retard dans le paiement des salaires, 25 millions de russes se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté. On pouvait aussi remarquer de profondes disparités aussi bien au niveau des salaires que des régions. Concernant les disparités entre différentes couches sociales, les revenus les plus élevés étaient jusqu'à 5,5 fois supérieurs aux revenus les plus bas (par rapport à 3,8 en décembre 1992). Le salaire moyen d'un travailleur de l'industrie légère (90 000 roubles) était plus de 6 fois plus bas que celui d'un employé du Ministère des Finances (600 000 roubles). Les différences régionales étaient également extrêmement marquées. En 1993, on comptait parmi les régions caractérisées par les revenus les plus bas, les *oblasti* de Penza et de Ivavovo, le Caucase du Nord et Tuva. Dans les républiques de Sacha (Jakutija) et Komi, les *oblasti* de Magadan, Tjumen, Kamchatka, Mourmansk, Sachalin et les *kraj* de Chabarovsk, on remarquait au contraire des revenus plus hauts que la moyenne⁵².

Au niveau régional, l'abandon du système administratif de gestion de l'économie et la répartition des pouvoirs locaux entre le centre et les régions ont, en général, entraîné l'instauration de structures autonomes dans différents domaines de la protection sociale⁵³. En ce qui concerne la lutte contre le problème social le plus grave, c'est-à-dire le chômage, on a déjà évoqué la création de services sociaux liés à la politique du travail et mis en place par les services de l'emploi territoriaux. Quant à la réforme du système de santé, elle a déjà été étudiée d'une façon systématique. Il suffit pourtant de rappeler la loi "sur l'assurance sanitaire des citoyens de RSFSR", qui prévoyait le passage à un service sanitaire fondé sur un nouveau système autonome d'assurance médicale. L'introduction d'une assurance médicale obligatoire a impliqué la recherche de ressources supplémentaires en dehors du budget du système sanitaire et l'élaboration d'un mécanisme pour leur maintien dans des conditions d'inflation et de baisse de la production industrielle. La loi du 1^{er} janvier 1993 prévoyait un programme d'assurance médicale et sanitaire obligatoire et fixait l'ampleur et les conditions d'octroi des services médicaux. En ce qui concerne les allocations, elle établissait exclusivement des cotisations de la part des employeurs (3,6 % du fonds de rémunération du travail en 1993). Par contre, le paiement des médicaments et des services (exclus par le programme sanitaire territorial) était privé. Les premiers pas de l'assurance médicale ont été accompagnés de problèmes liés d'abord à sa gestion pratique puis au taux des cotisations, à la

⁵¹ *Sovremennaja social'no-demograficheskaja situacija i zanjatost' naselenija Rossii. Materialy II-oj nauchnoj sessii Akademii social'nych nauk 11 aprelja 1994 goda*, Moskva, Akademija Social'nych Nauk, 1994, pp. 5-7.

⁵² V. N. Ivanov, "Social'naja politika kak instrument vychoda iz krizisa", in *Sovremennaja social'no-demograficheskaja situacija...*, *op.cit.*, pp. 26-32.

⁵³ "Politika gosudarstva v social'noj sfere", in *Smeshannaja ekonomika : formirovanie i upravleni*, *op. cit.*, pp. 192-222. Cf. aussi B. Deacon, "A New Social Contract ? Global and Regional Agencies and the Making of Post-communist Social Policy in Eastern Europe", *EUI Working Paper RSC*, 96/45, 1995.

fixation des tarifs des services médicaux et à l'élaboration des mécanismes d'amélioration des services fournis⁵⁴.

Parmi les dispositifs de protection sociale, le système des allocations familiales occupe une place importante, malgré la modicité de moyens (de 20 % inférieur au minimum vital) et le manque d'homogénéité (on comptait 18 types d'allocations en 1993) caractéristique du système socialiste. La fonction de ces allocations pour la conservation de la cohésion sociale est bien visible si on prend en considération le fait qu'en 1993, un tiers des familles russes avait un revenu par personne inférieur au minimum vital : 70 % des familles ayant trois enfants et 50 % des familles ayant deux enfants se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté. Pour la période 1980-1992, la natalité a baissé de 15,9 % à 10,8 % et, depuis 1991, malgré le flux d'immigration, on signale des phénomènes de dépeuplement. Aussi, en Décembre 1993, le soutien à la famille a été relancé par l'*oukase* " sur le perfectionnement du système des allocations sociales d'Etat et des paiements supplémentaires aux familles ayant des enfants ". L'*oukase* a introduit un nouveau système d'allocations, qui a généralisé l'aide de l'Etat pour tous les mineurs âgés de moins de 16 ans. Les allocations ont été relevées de 2 à 3 % et leur taux lié au salaire minimum. Pour les enfants orphelins d'un père militaire ou abandonnés par le père, leur montant a été augmenté de 50 %. En raison de l'absence d'une structure financière autonome, il s'agit toutefois d'un système extrêmement fragile. Une grande partie des frais est couverte par le budget de l'Etat, tandis que l'allocation familiale pour la maternité est prise en charge par l'entreprise, pour les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans⁵⁵.

Ainsi, dans la lutte contre l'exclusion sociale, on a remarqué des actions ciblées vers la mise en place d'une assistance sociale par les administrations locales. Or, celles-ci ont entamé l'organisation pratique de diverses mesures en collaboration avec la population locale. Parmi les administrations, et notamment les services sociaux qui se sont greffés sur les structures déjà en place, on signale les services d'aide à domicile, 7 800 sections et 321 centres territoriaux, 59 services de soutien social urgent, 1 139 institutions de différents types pour l'internement des enfants⁵⁶. Disposant d'une infrastructure sociale, les institutions municipales ont cherché des voies nouvelles pour faire face aux besoins de la population dans les différents domaines de la vie sociale, éducative, culturelle et sanitaire⁵⁷. Dépourvues de moyens, elles ont mis sur pied des fonds hors budget, ont incité les entreprises et les structures commerciales à destiner des ressources à cet effet ou ont organisé le regroupement de citoyens pour restaurer les immeubles et de parents pour seconder l'école. Dans ce domaine, l'utilisation des méthodes soi-disant administratives n'est pas jugée appropriée alors que la sollicitation envers des entrepreneurs pour qu'ils se livrent à des actes de bienfaisance, en échange d'avantages locaux, semble constituer une pratique

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 212-215. Un bilan exhaustif de cet aspect de la réforme a été fait par C. Raison, *Les inégalités sanitaires et sociales en Fédération de Russie durant la transition vers l'économie de marché*, Mission Recherche Expérimentation (MIRE). Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Décembre 1996.

⁵⁵ "Politika gosudarstva v social'noj sfere", in *Smeshannaja ekonomika : formirovanie i upravlenie*, op. cit., pp. 192-222.

⁵⁶ *Ibid.*.

⁵⁷ *Osnovnye napravlenija i problemy dejatel'nosti municipal'nych organov vlasti po osushchestvleniju social'noj politiki*, Akademija Truda i social'nych otnoshenij, Moskva, 1997.

courante. Par ailleurs, les structures scolaires et médicales se sont efforcées de créer des sources de revenus complémentaires pour les travailleurs. Selon certains responsables locaux, ces possibilités sont utilisées de manière encore trop limitée à cause, dans certains cas, de la passivité du personnel local mais parfois aussi du fait d'abus. Le contrôle des activités développées en dehors des institutions ne peut pas être effectué faute d'allocations et de salaires. Un exemple d'attitude bureaucratique est fourni par l'organisation des repas scolaires, qui a fait surgir une véritable affaire judiciaire dans la région de Volgograd. Une inspection effectuée par le procureur sur l'application de la loi " sur l'instruction " a montré qu'environ 70 % des écoliers ne jouissaient pas du droit au repas et que le 30 % recevait un repas mauvais du point de vue de la qualité. Les conséquences en étaient très graves: seulement 25 % (parfois 13 %) des écoliers présentait un état de santé satisfaisant. La mauvaise alimentation (non seulement en province, mais aussi à Moscou) ne s'expliquait pas uniquement par la pénurie de moyens, mais par l'absence de tout contrôle de la part des administrations locales et de collaboration entre les écoles et les industries alimentaires locales.

Dans plusieurs cas, les administrations locales ont, au contraire, sollicité les organisations sociales dans la mise en place d'une politique sociale, culturelle et sanitaire. Face au retard accumulé dans la distribution des retraites, certaines administrations locales se sont évertuées à trouver les ressources nécessaires pour payer les retraites et les allocations et ont distribué des compléments aux normes fixées en destinant une aide supplémentaire aux cas les plus difficiles, comme à Pechatniki (Moscou). Pour la protection sociale des personnes âgées et isolées, certaines administrations locales ont mis en place un réseau de Centres de service social (*Centry social'nogo obsluzhivaniya*). A Moscou, en avril 1997, ces centres, trop peu nombreux (69), n'étaient pas en mesure de satisfaire les 2,3 millions de personnes à la retraite. Actif depuis 1993, le centre du quartier Pechatniki, par exemple, travaillait en collaboration avec les institutions éducatives et médicales, avec la Croix rouge, les organisations de vétérans et les associations de personnes invalides. Ce centre développait trois types d'assistance sociale, l'aide quotidienne sous diverses formes (alimentation, aide médicale, loisirs) aux personnes âgées (390 personnes concernées en 1996), l'aide à domicile aux personnes âgées (1 473 personnes) et l'aide sociale aux personnes sans domicile fixe (1 487 personnes). Ce centre menait aussi un soutien multiforme au travers d'une aide matérielle (nourriture et objets) et d'une aide socio-juridique à la famille. On comptait, en effet, 15 000 enfants nécessitant une assistance sociale. Au cours du premier semestre 1997, 1 070 enfants et 651 familles ont reçu une aide sociale ciblée sur la prévention de l'abandon des enfants (y compris un soutien alimentaire et culturel). Dans certaines villes, des conseils se sont mis à organiser des mesures de prévention de l'abandon des enfants. Faute de législation sociale établissant des sources de financement, ils n'ont cependant pas reçu les allocations nécessaires de la part du Gouvernement⁵⁸. Parmi les administrations pionnières engagées dans la lutte contre l'abandon des enfants, il y a eu celle de Samara. Parmi les 7 000 orphelins, deux tiers ont été placés chez des familles tandis qu'un tiers seulement était élevé dans les structures publiques. Puisque cette pratique a donné des résultats positifs pendant quatre ans, cette

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

administration a introduit en 1998 un vrai système d'allocations pour l'adoption des enfants (563 roubles par mois) qui permettait de réduire le budget⁵⁹.

En ce qui concerne d'autres formes d'assistance sociale, à Saratov, les organisations locales ont organisé le soutien matériel et financier aux malades et aux victimes d'accidents, des activités culturelles et des enquêtes sur les conditions sociales. Leurs sous-sections sont particulièrement actives dans la lutte contre le chômage, en essayant de développer de nouveaux postes de travail et la recherche d'emploi, en formant des centres pour chômeurs, en rassemblant des données sur les entreprises et en organisant la formation professionnelle et les travaux sociaux. A l'instar des organisations locales de Saratov, l'administration du quartier de Jugo-Vostochnij à Moscou a organisé une orientation professionnelle et une aide psychologique pour les jeunes, et a pris des mesures pour la conservation et la création d'emplois⁶⁰.

Il serait très intéressant, pour conclure, de savoir dans quelle mesure les acteurs locaux ont essayé de combler les lacunes législatives et financières de l'Etat russe dans les différentes régions. Autrement dit, il est difficile de comprendre si et dans quelle mesure ces pratiques locales inspirent la législation sociale au même titre que la législation du travail. L'interaction constante de la pratique et de la législation concernant le travail n'est pas encore aussi manifeste dans le domaine de la protection sociale. Quoi qu'il en soit, l'examen du premier document signé par le nouveau Ministre du Travail et des Affaires Sociales, Oksana Dmitrevaja, laisse à penser que les tâches des administrations locales concernant les problèmes sociaux importants seront dorénavant de plus en plus lourdes. L'idée principale des " Propositions dans le domaine de l'emploi et de l'intervention sociale ", qui consiste dans le renforcement d'une aide ciblée (*adresnaja pomoshch'*) à la population, occulte en réalité la volonté de réduire les dépenses de l'Etat pour la protection sociale. Certes, les points principaux de la politique sociale (protection de l'enfance, de la vieillesse, du travail etc.) sont mentionnés mais, dans la plupart des cas, il s'agit de projets ne prévoyant ni de soutiens financiers réels ni l'élaboration de nouvelles lois⁶¹.

Cet article s'efforce de reconstituer les principaux débats politiques, juridiques et sociaux autour de la protection sociale russe dans la période post-communiste (1992-1998). Par le biais d'un corpus de sources juridiques et sociales, il prend en compte aussi bien la dynamique de la formulation de la législation sociale que les pratiques sociales. Quatre questions fondamentales sont ainsi abordées. L'article présente d'abord l'analyse de l'élaboration par les juristes d'une conception de l'Etat-providence post-communiste (I), ensuite celle de l'élaboration des mesures de protection du travail par des responsables syndicaux (II), puis le débat sur la réforme des retraites (III) et, enfin, l'examen des stratégies mises en place par les acteurs locaux face à l'émergence de nouveaux problèmes sociaux (IV).

Dorena Caroli
Via Pantoli, 41
I-48018 Faenza (RA)

Dorena Caroli a été Jean Monnet Fellow au Département d'Histoire au cours de l'année académique 1999-2000.

⁵⁹ O. Ponjatovskaja, " Detjam nuzhna sem'ja ", *Social'naja zashchita*, 10, 1998, pp. 22-26.

⁶⁰ *Osnovnye napravlenija i problemy dejatel'nosti municipal'nych organov vlasti po osushchestvleniju social'noj politiki*, op. cit., pp. 21-27.

⁶¹ " Social'naja politika. Prognoz na zavtra ", *Social'naja zashchita*, 8, 1998, pp. 3-7.