



# LA REVUE de L'IREs

N° 88 ■ 2016/1

Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ?

La création négociée du CDI intérimaire

*François SARFATI et Claire VIVÉS*

Émergence et évolutions de la prévention

dans les politiques de la vieillesse

*Stéphane ALVAREZ*

Chômage partiel, outil partial ? Comparer le chômage partiel  
en Allemagne et en France

*Hadrien CLOUET*

Le « tripartisme de légitimation politique » ou la face  
(post-) démocratique des « capitalismes dépendants » :  
les cas de la Bulgarie et de la Roumanie

*Violaine DELTEIL*

Mobiliser les employés de Walmart malgré les discours  
et pratiques du géant de la distribution :

UFCW et Our Walmart face à 50 ans d'antisindicalisme

*Mathieu HOCQUELET*

# La Revue de l'IREs

*Publication trimestrielle*

**Directeur de la publication :** Michel DONEDDU, *Président de l'IREs*

**Rédactrice en chef de La Revue de l'IREs :** Solveig GRIMAUULT

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### **Équipe de recherche**

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Anne DUFRESNE  
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Solveig GRIMAUULT • Adelheid HEGE  
Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT  
Marcus KAHMANN • Florence LEFRESNE • Yves LOCHARD • Antoine MATH  
Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Jean-Marie PERNOT • Gilles RAVEAUD  
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER  
Catherine VINCENT • Marie WIERINK •

### **Conseillers techniques**

Sébastien DUPUCH (*CGT-FO*) • Samy DRISS (*UNSA-Éducation*) • Pascaline  
DUPRÉ-CAMUS (*CFDT*) • Fabrice PRUVOST (*CGT*) • N.N. (*CFTC*) • Justine  
VINCENT (*CFE-CGC*) •

**Directeur général de l'IREs :** Frédéric LERAI

**Directeur adjoint, administration et finances :** Bruno ROUQUET

**Directeur adjoint, documentation et communication :** Benoît ROBIN

**Administration :** Monique JACQUIN, Marilyne NOYELLE

**Documentation :** Ménéould PELLETIER DOISY

Les numéros de *La Revue de l'IREs* sont en texte intégral depuis 1998 sur le site de l'IREs ([www.ires.fr](http://www.ires.fr)). Les numéros depuis 2005 sont en accès libre sur le portail [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

© IRES, Noisy-le-Grand, 2016 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : juillet 2016 - n° ISSN 1145-1378 • Prix du numéro : 24,50 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

# La Revue de l'IREs

---

*Sommaire n°88 • 2016/1*

---

<b>Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire .....</b>	<b>3</b>
<i>François SARFATI et Claire VIVÉS</i>	
<b>Émergence et évolutions de la prévention dans les politiques de la vieillesse .....</b>	<b>33</b>
<i>Stéphane ALVAREZ</i>	
<b>Chômage partiel, outil partiel ? Comparer le chômage partiel en Allemagne et en France .....</b>	<b>63</b>
<i>Hadrien CLOUET</i>	
<b>Le « tripartisme de légitimation politique » ou la face (post-) démocratique des « capitalismes dépendants » : les cas de la Bulgarie et de la Roumanie .....</b>	<b>91</b>
<i>Violaine DELTEIL</i>	
<b>Mobiliser les employés de Walmart malgré les discours et pratiques du géant de la distribution : UFCW et Our Walmart face à 50 ans d'antisyndicalisme .....</b>	<b>129</b>
<i>Mathieu HOCQUELET</i>	
<b>Résumés des articles - English Abstracts .....</b>	<b>157</b>

# Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ?

## La création négociée du CDI intérimaire

François SARFATI et Claire VIVÉS<sup>1</sup>

---

*L'accord national interprofessionnel de janvier 2013 est présenté comme organisant l'échange entre flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés. Il prévoit de renchérir les cotisations sur certains CDD, si ce n'est pour désinciter à la flexibilité, au moins pour la taxer. Le secteur de l'intérim a obtenu d'y déroger en contrepartie de la création d'un CDI pour les intérimaires (CDI-I), destiné à sécuriser certains d'entre eux. À rebours du postulat des politiques de sécurisation des parcours professionnels selon lequel, le CDI étant dépassé, il faudrait attacher les droits non plus au contrat mais à la personne, avec le CDI-I l'intérim pose le contrat de travail comme outil privilégié de la sécurisation.*

*L'article porte la focale sur l'élaboration de ce contrat de travail en analysant d'abord la négociation collective dont il est issu et ensuite sur son introduction dans la loi. Après avoir présenté les positions des acteurs, le propos se centre sur les différents paramètres permettant de régir la discontinuité des missions au sein d'un contrat.*

« Le CDI-I<sup>2</sup>, c'est la flexicurité *made in* Bientérim ! »

Ces propos tenus par un des dirigeants d'une des trois grandes entreprises de travail temporaire à deux sociologues peuvent surprendre. Il apparaît curieux que la construction de la flexicurité, habituellement présentée comme destinée à construire un « nouveau modèle social » puisse

- 
1. Chercheur au Centre d'études de l'emploi (CEE) et membre associé du Lise (UMR 3320 CNRS), francois.sarfati@cee-recherche.fr ; chercheure au CEE et membre associée à l'IDHE.S (UMR 8530), claire.vives@cee-recherche.fr. Les auteur(e)s tiennent à remercier les participants au comité de lecture de *La Revue de l'IRES* pour leurs suggestions stimulantes. Le texte n'engage que les auteur(e)s.
  2. Contrat à durée indéterminée dans le travail temporaire. On utilise de manière indifférenciée l'expression CDI-I et celle de CDI intérimaire dans la suite de cet article.

être endossée par une seule entreprise et ramenée à la création d'un CDI dans le cadre du déploiement d'un nouveau contrat de travail, le contrat à durée indéterminée intérimaire (CDI-I ; encadré 1).

Ce contrat trouve son origine dans l'accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2013 sur la « sécurisation de l'emploi ». Celui-ci prévoit notamment une surcotation à l'assurance chômage sur les contrats courts qui vise à créer de nouvelles ressources pour assumer les coûts de

## Encadré 1

### Principales caractéristiques du CDI intérimaire

Le CDI intérimaire (CDI-I) est un contrat à durée indéterminée conclu entre une entreprise de travail temporaire et un individu. L'intérimaire en CDI-I est délégué par l'entreprise de travail temporaire pour réaliser des missions successives dans des entreprises utilisatrices. L'essentiel des modalités de la délégation reste identique. Les accords nationaux du travail temporaire s'appliquent aux salariés intérimaires en CDI-I comme s'ils étaient des intérimaires classiques.

Dans la mesure où l'intérimaire est délégué dans des missions différentes, le contrat ne stipule pas de poste de travail mais prévoit trois qualifications. L'intérimaire ne peut refuser les missions où il lui est demandé d'occuper un poste correspondant à une de ces qualifications.

Juridiquement, comme un CDI de droit commun, l'intérimaire peut être à temps partiel. D'après nos observations, les contrats signés sont des temps plein. Il n'existe pas non plus de règles spécifiques quant aux possibilités de cumuler plusieurs contrats de travail.

La période entre deux missions est appelée « intermission ». Elle est assimilée à du temps de travail effectif pour les droits liés à l'ancienneté (durée du travail, congés payés). Il peut être mis en congé ou en formation au cours de cette période. Lorsqu'il est en intermission, l'intérimaire en CDI-I doit pouvoir se rendre sur le lieu d'une mission dans la demi-journée ; ce qui en pratique limite la possibilité de cumuler avec un autre contrat.

L'intérimaire doit accepter les missions situées dans un rayon de 50 kilomètres autour de son domicile (sauf mention différente dans le contrat).

Concernant l'ancienneté, l'accord ne prévoit aucune reconnaissance. Seules des négociations au cas par cas lors de la signature d'un contrat peuvent conduire à l'inscription d'une rémunération de l'ancienneté dans le contrat.

Concernant la rémunération, la règle de l'égalité de traitement qui prévaut pour l'intérim classique s'applique également. Cependant, l'intérimaire en CDI-I ne perçoit pas d'indemnités de fin de mission (souvent appelée « prime de précarité ») et prend ses congés – qui ne lui sont donc pas payés non plus. L'intérimaire en CDI-I est assuré de percevoir un salaire égal à la « garantie minimale de rémunération » (encadré 6).

Les règles de rupture du contrat sont identiques à celles régissant le CDI de droit commun.

ces contrats. Le patronat de l'intérim, Prism'emploi, obtient de déroger à cette surcotisation en échange de la création du CDI-I.

Bien qu'il s'agisse d'un accord de branche, la négociation qui donne naissance au CDI-I est au cœur de trois questions étroitement imbriquées soulevées par la « sécurisation des parcours professionnels » : comment construire la sécurisation ? Quelles évolutions de la réglementation du travail ? Quel rôle pour les « partenaires sociaux » dans cette construction ?

La sécurisation des parcours professionnels est la déclinaison française de la flexicurité. Elle repose sur l'idée que pour sécuriser les personnes face à la discontinuité croissante de l'emploi, il faudrait désormais attacher les droits à la personne et non plus au poste de travail (Higélé, 2011). Qu'il s'agisse de la flexicurité ou de la sécurisation des parcours professionnels, ces doctrines prennent en effet la diminution de la part de CDI dans les contrats créés et l'augmentation du nombre d'emplois à temps partiel et de contrats courts comme un postulat. La sécurité est présentée comme une contrepartie concédée aux salariés, rendant acceptable la flexibilité considérée comme nécessaire à la compétitivité des entreprises.

À l'origine de la flexicurité, il y a une mise en cause de la réglementation du travail. Depuis les années 1990, l'idée s'impose dans le patronat inspiré par certains économistes (Blanchard, Tirole, 2003 ; Cahuc, Kramarz, 2004) que la réforme de la réglementation du travail est une condition nécessaire de la lutte contre le chômage. Il faudrait pouvoir laisser libre cours aux mécanismes de « destruction créatrice » en facilitant les ruptures du contrat de travail pour permettre un ajustement permanent des effectifs à l'activité des entreprises (Cahuc, Zylberberg, 2004).

Que l'on songe à la version libérale de la sécurisation défendue par le rapport Cahuc-Kramarz (2004) qui défend l'unification des contrats de travail ou à l'idée de « nouveau statut du travail salarié » portée par la CGT, la sécurisation des parcours se construit autour de l'idée d'un dépassement du CDI. Or, dans le cas du CDI-I, la solution trouvée pour sécuriser les intérimaires est précisément de leur faire signer un CDI. Il y a au cours de la négociation une ambivalence fondamentale : cette construction, en s'écartant par certaines de ses caractéristiques du CDI de droit commun, contribue à affaiblir ce dernier et, dans le même temps, renforce la norme du CDI en affirmant que ce contrat de travail est le plus à même de sécuriser les salariés (soient-ils en intérim). Dans les deux cas, les organisations représentatives des employeurs et des salariés se trouvent en position de modifier la réglementation contractuelle du travail.

Nous proposons dans ce texte d'étudier la manière dont la négociation d'un accord de branche tente de sécuriser des intérimaires et contribue plus largement aux débats relatifs à la sécurisation des parcours professionnels. Nous procédons en quatre temps. Après avoir analysé l'articulation entre

## Encadré 2

**Méthodologie**

Pour analyser la négociation de l'accord de branche qui a donné naissance au CDI-I, nous avons réalisé une revue de presse exhaustive de la période de négociation et analysé les différentes versions du texte d'accord. Ensuite, nous avons interrogé les équipes syndicales et patronale ayant participé à la négociation. Nous avons rencontré l'ensemble des fédérations syndicales et patronale, à l'exception de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) qui s'est déclarée indisponible à plusieurs reprises pendant notre période d'enquête. Prism'emploi est la seule organisation représentative des employeurs. Pour les salariés, les organisations représentatives et leurs poids obtenus lors des élections professionnelles de mars 2013 sont les suivants : Confédération générale du travail (CGT) : 33,28 % ; Confédération française démocratique du travail (CFDT) : 28,13 % ; Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) : 16,42 % ; Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) : 11,82 % ; Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) : 10,36 %. Les signataires de l'accord (CFDT, CFE-CGC, CFTC) rassemblent donc 50,31 % des voix.

Pour certaines organisations, un seul entretien ne nous a pas semblé suffisant. Nous avons alors réalisé des entretiens complémentaires avec d'autres interlocuteurs. Au total, 19 entretiens semi-directifs ont été réalisés et 12 personnes ont été interrogées. Les textes de congrès de certaines fédérations et confédérations ont été mobilisés pour éclairer la signification donnée par les organisations à la « sécurisation ».

L'ensemble de ce matériau nous permet de rendre compte des postures, des propositions et des inflexions des acteurs de la négociation et de rentrer ainsi dans la « boîte noire » de la négociation <sup>1</sup>.

1. Une partie de cette recherche a fait l'objet d'un financement de la Chaire de sécurisation des parcours professionnels.

l'accord national interprofessionnel de janvier 2013 et l'accord de branche créant le CDI-I (I), nous resituons ce contrat dans l'histoire des revendications patronale et syndicale d'un CDI pour les intérimaires (II). Nous analysons ensuite les enjeux de cette négociation au regard de la réglementation du travail dans son ensemble (III) avant de montrer, à partir d'une étude des caractéristiques du contrat, comment les organisations syndicales ont cherché à introduire des éléments sécurisants pour les intérimaires (IV).

## **I. Un accord de branche qui découle de l'ANI de janvier 2013**

### ***1.1. Des « partenaires sociaux » mis en position de législateurs indirects***

Dans les années 1980, dans une période de croissance ralentie et d'augmentation du chômage, les syndicats restent réticents à négocier de

manière centralisée sur l'emploi alors que le patronat a la conviction qu'il serait possible de renforcer la compétitivité des entreprises en introduisant plus de flexibilité dans l'organisation du travail (Béthoux, Jobert, 2013). Les années 2000 voient de nombreuses délocalisations et restructurations qui entraînent des suppressions d'emploi. Parallèlement, le mouvement de « déstabilisation » des salariés « stables » se poursuit (Castel, 1995 ; Perez, 2014). Dans ce contexte, les débats qui ont lieu mobilisent des termes à la signification floue en raison de la diversité des acteurs qui les mobilisent : flexicurité (Barbier, 2008), sécurisation des parcours professionnels (Fayolle, Guyot, 2014), sécurité sociale professionnelle (Gaudu, 2008), etc.

La loi du 31 janvier 2007 (dite loi Larcher) modifie le contexte institutionnel de la négociation en reconnaissant un nouveau rôle aux « partenaires sociaux » : depuis, un gouvernement souhaitant engager une réforme relative aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et la formation professionnelle, doit saisir les représentants des organisations syndicales et patronales et si ceux-ci le souhaitent, ils engagent une négociation sur le sujet concerné. Si la négociation aboutit à un accord, le gouvernement en reprend les dispositions dans une loi. Si aucun accord n'est signé, le gouvernement légifère. Le premier accord issu de cette disposition est l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 « sur la modernisation du marché du travail ». Cet accord dont le contenu est très large marque une rupture avec les comportements de retrait des organisations syndicales en matière de négociation sur l'emploi, domaine où la main était laissée aux pouvoirs publics (Freyssinet, 2010).

Dans ce cadre législatif issu de la loi du 31 janvier 2007, François Hollande propose d'organiser annuellement une « grande conférence sociale », dont le but est à la fois de fixer un agenda social et de tracer les pistes de réformes souhaitables. La première a lieu les 9 et 10 juillet 2012. Une « feuille de route sociale » en est issue qui prévoit l'ouverture rapide d'une négociation interprofessionnelle sur la « sécurisation de l'emploi » autour de trois volets : « anticipation des évolutions de l'activité, accompagnement des mutations économiques et lutte contre la précarité excessive du marché du travail ». En transposant en lois les accords conclus entre partenaires sociaux, le gouvernement s'appuie sur la légitimité de la négociation collective pour assoir la légitimité de ses politiques.

## ***1.2. Un accord qui s'inscrit dans le contexte de priorité politique donnée à l'emploi***

La négociation qui s'est ouverte suite à la première conférence sociale se conclut le 11 janvier 2013 avec la signature par les trois organisations patronales (Mouvement des entreprises de France – Medef, Confédération générale des petites et moyennes entreprises – CGPME et Union

professionnelle artisanale – UPA) et trois des confédérations syndicales représentatives (CFDT, CFTC et CFE-CGC). La CGT-FO et la CGT sont non-signataires. Il est dénommé « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés ». L'intitulé reflète les ambitions des signataires et présente la compétitivité comme un objectif partagé par l'ensemble des parties. Cet accord est transposé dans le cadre de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, intitulé significatif de l'approche gouvernementale et du poids du contexte de crise économique européenne de longue durée dans lequel il s'inscrit. Alors que la situation de l'emploi est dégradée, l'emploi (dans sa dimension quantitative) fait figure de priorité non discutable. « L'emploi est associé, en permanence aux ambitions affichées par les parties signataires. Si les entreprises doivent recevoir les moyens de s'adapter, c'est pour préserver l'emploi. S'il faut adapter le contrat à l'activité, c'est pour développer l'emploi » (Lyon-Caen, Sachs, 2013).

Cette approche quantitative de l'emploi, qui est également au cœur du « pacte de responsabilité », met les organisations syndicales dans une position complexe. Elles sont sommées de participer au développement et au maintien de l'emploi alors même que certaines d'entre elles estiment que cela se fait au détriment des droits des salariés en poste. La création d'emploi étant un objectif indiscutable et la contribution à la construction de compromis un signe de « modernité », celles-ci se trouvent très fortement enjointes à signer les accords.

« C'est toute la difficulté, là, c'est de mettre à la charge de partenaires sociaux la question de l'emploi ! Est-ce que c'est vraiment leur rôle ? Est-ce que c'est pas la défense des salariés et des intérêts individuels et collectifs dans l'entreprise ? (...) L'ANI 2013, clairement : chantage à l'emploi. Voilà. On arrive dans une négociation faussée (...), où le droit du travail est un frein à l'emploi. (...) On sent bien que nos politiques [négociateurs syndicaux], ils sont... percutés par ça, et ils se disent : "Mais comment je fais ? Je dois quand même aller en négocier, parce que si j'y vais pas, la politique de la chaise vide et je vais être taxé de réactionnaire" » (conseiller technique 1 d'une organisation syndicale<sup>3</sup>).

Une fois engagées dans des négociations relatives à l'emploi, les organisations syndicales se mettent en situation de devoir trouver des éléments de sécurisation de l'emploi comme contrepartie aux concessions destinées à accroître la flexibilité. La modulation des taux de cotisation patronale à l'assurance chômage est un des objets de la négociation.

3. Par souci de préserver l'anonymat des conseillers techniques, conformément à leur demande, nous avons fait le choix de ne pas préciser l'organisation pour laquelle ils travaillent.

### **1.3. La « sécurisation » par la surcotisation sur les CDD**

Une des dispositions de l'ANI prévoit l'instauration d'une majoration des cotisations patronales à l'assurance chômage sur certains CDD de courte durée. La mise en place de cette surcotisation est issue d'un constat d'explosion du recours aux contrats de travail de courte durée. Si la part des emplois en CDD et intérim s'est stabilisée depuis le début des années 2000, la principale évolution concerne une diminution continue de la durée des contrats. Aux CDD longs se substituent de multiples CDD courts. « Entre 2000 et 2010, les contrats de moins d'un mois ont augmenté de 88 %, ceux de moins d'une semaine de 120 %<sup>4</sup> », ce qui conduit à « modifier profondément la nature de l'emploi précaire » (Cahuc, Prost, 2015). Pour rendre ces contrats moins attractifs, l'accord prévoit de relever le taux de cotisation patronale à l'assurance chômage – qui s'élève à 4 % au moment de la négociation – pour les CDD de moins de trois mois. Avec ce renchérissement du recours aux CDD, l'ANI du 11 janvier 2013 – dans la lignée de celui du 11 janvier 2008 – redéfinit la logique de la mutualisation en s'appuyant sur un modèle « pollueur-payeur » adapté à la logique de prise en charge mutualisée des risques sociaux. « Le recours à une technologie de mutualisation a pour corollaire l'extériorisation des obligations à l'égard des salariés : ce sont des institutions (les organismes de formation, les organismes de sécurité sociale) qui deviennent débiteurs des travailleurs. La loi organise cette extériorisation, ce qui annonce l'autonomie accentuée de l'entreprise » (Lyon-Caen, Sachs, 2013). Autrement dit, l'employeur n'a d'autre responsabilité que celle de payer pour conserver un « volant de flexibilité ». Pour l'intérim, le coût de cette mesure, si elle avait été appliquée, est estimé entre 200 et 320 millions d'euros. Le secteur du travail temporaire obtient avec l'appui du gouvernement de pouvoir déroger à cette disposition. Au moment où sont posées les bases d'une évolution de la contributivité vers un principe pollueur/payeur, un des principaux<sup>5</sup> « pollueurs » se voit autorisé à ne pas payer.

L'article 4 de l'ANI sur la surcotisation comprend une clause de renvoi : en contrepartie de cette dérogation, la branche doit conclure dans un délai de six mois un accord « approfondissant la sécurisation des parcours professionnels de cette catégorie de salariés par la mise en place d'un contrat de travail à durée indéterminée ». Ce nouvel accord devant intervenir dans les six mois et donc avant l'ouverture de la prochaine négociation sur l'assurance chômage.

4. D'après <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1716/accord-competitivite-securisation-emploi-mesures-portee-encore-incertaine.html>.

5. Jusqu'à la convention d'assurance chômage du 1<sup>er</sup> juillet 2014, les intérimaires étaient indemnisés dans le cadre de l'annexe IV destinée aux « salariés intermittents et salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire ». En raison des très nombreuses récurrences des périodes de chômage, l'annexe est structurellement déficitaire. En 2012, le solde cotisation/allocation était négatif à hauteur de 1,9 milliards d'euros (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2014).

#### **1.4. La création du CDI-I : un levier spécifique de sécurisation**

L'ANI donnait à la branche jusqu'au 11 juillet 2013 pour conclure un accord. Celui-ci « portant sur la sécurisation des parcours professionnels des salariés intérimaires » a finalement été signé le 10 juillet 2013 par le syndicat patronal et par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC après quatre mois de négociations <sup>6</sup>.

L'approche de la sécurisation sous-jacente au CDI-I diffère de celle qui prévaut dans la disposition de l'ANI majorant les cotisations patronales sur certains CDD. En France, les premières réflexions autour de la sécurisation ont une double filiation : les rapports Boissonnat (1995) et Supiot (1999). Ces rapports partent de l'idée que les mutations du travail devraient conduire à de nouveaux compromis en matière de relations d'emploi. Il serait nécessaire de faire correspondre les droits sociaux à la diversité des statuts professionnels des personnes au cours de leur vie. Des lectures diverses ont été faites de ces travaux. Les lectures syndicales et patronales (Medef, 2015) ont en commun de retenir de ces mutations la nécessité de ne plus attacher les droits à l'emploi mais à la personne pour assurer la continuité des droits quelles que soient les discontinuités dans les trajectoires professionnelles (Grimault, 2008). Cependant, depuis ces premiers débats, les interrogations et incertitudes sont nombreuses quant aux modes de financement et à l'organisation de ces nouveaux droits (Fabre, Lefresne, Tuchsirer, 2008).

Dans l'ANI du 11 janvier 2013, les nouveaux droits présentés comme attachés à la personne <sup>7</sup> sont l'instauration des droits rechargeables à

#### Encadré 3

##### **Un accord en deux volets**

L'accord « portant sur la sécurisation des parcours professionnels des salariés intérimaires » vise à renforcer la sécurisation par deux moyens. Premièrement, par la création d'un CDI pour les intérimaires. Deuxièmement, par différentes mesures visant la sécurisation des parcours professionnels : création d'un fonds de sécurisation des parcours intérimaires (FSPI), fixation d'objectifs d'augmentation des durées d'emploi pour les intérimaires ayant travaillé moins de 400 ou plus de 800 heures, mesures d'accompagnement des salariés permanents des agences en charge du déploiement du CDI-I.

6. La négociation a débuté le 4 mars 2013. Le calendrier de négociation prévu était celui d'une réunion tous les quinze jours à compter du 5 avril.

7. L'effectivité de l'attachement à la personne fait l'objet de contestation (Casta, Dif-Pradalier, Friot *et al.*, 2016 ; *Le Droit ouvrier*, 2015).

l'assurance chômage, la création d'un compte personnel de formation et la généralisation de la couverture complémentaire santé collective. Une autre « méthode » de sécurisation est également présente : lutter contre certaines situations de précarité en encadrant le recours au temps partiel et en instaurant des surcotisations sur certains contrats courts.

Le CDI-I se distingue des solutions envisagées pour la sécurisation : alors que les mesures de sécurisation visent le plus souvent à assurer une continuité des droits face à la discontinuité des emplois, le CDI-I instaure la continuité de l'emploi là où il y a discontinuité et instabilité des missions. À rebours des constructions visant à attacher les droits à la personne du travailleur (démarche au cœur de l'élaboration du statut de l'intérimaire), avec le CDI-I, c'est le contrat qui est le support des droits.

## **II. Le CDI-I, une revendication aussi bien patronale que syndicale aux contours très variables**

La création d'un CDI-I est formulée par différentes organisations, aussi bien patronales que syndicales, mais les caractéristiques données au contrat ne sont pas les mêmes selon les organisations. Nous analysons ici la revendication patronale ainsi que celle de la CGT. Notre choix d'analyser les caractéristiques que la CGT revendiquait pour le CDI-I repose sur le fait que c'est au sein de cette confédération que la revendication était la plus ancienne et la plus élaborée. Dans l'enquête, aucune autre confédération n'a évoqué de travail préalable sur ce sujet.

### ***II.1. Pour la CGT, une revendication qui dépasse le secteur de l'intérim***

Le positionnement vis-à-vis du recours au travail temporaire au sein de la CGT est complexe. D'un côté, la fédération de la branche de l'intérim (l'USI CGT) a joué un rôle déterminant dans la construction du statut de l'intérimaire<sup>8</sup> qui a reposé sur une succession d'accords signés avec les représentants du secteur depuis le premier accord signé entre la CGT et Manpower en 1969. D'un autre, la confédération revendiquait la suppression de l'intérim au nom de la défense de la norme du CDI<sup>9</sup>. Face à cette tension, la revendication par l'USI-CGT d'un CDI de droit commun pour tous les intérimaires était un moyen de concilier les deux positions. Ce CDI devait garantir la continuité du contrat et de l'intégralité de la rémunération entre les missions, permettre la reconnaissance de la qualification et de

8. Celui-ci repose principalement sur l'égalité de traitement entre intérimaire et salarié occupant le même poste dans l'entreprise utilisatrice, sur l'existence d'une convention collective de l'intérim, sur la transférabilité des droits acquis dans la branche d'une entreprise d'intérim à l'autre.

9. La contradiction entre intervention pour la réglementation du secteur de l'intérim et revendication de sa suppression n'est qu'apparente. Il s'agissait pour les organisations syndicales d'obtenir la création de réglementation au sein de l'intérim pour limiter les abus qui avaient cours dans le secteur et offrir des droits aux intérimaires (Glaymann, 2004).

l'ancienneté et assurer un droit à la formation continue. Cette revendication est pleinement cohérente avec le projet de sécurité sociale professionnelle défendu par la confédération depuis 2005, qui vise à assurer à tous un CDI ou un emploi statutaire à temps complet (ou indemnisé sur la base d'un temps complet dans les cas de temps partiel non souhaité), un droit à la progressivité de carrière garantie même en cas de changement d'emploi, un droit à une évolution salariale et un droit à la formation continue.

À l'entrée dans la négociation de l'accord, l'USI-CGT revendique que l'accord donne lieu non pas à la création d'un nouveau contrat mais à l'adaptation du CDI aux caractéristiques de l'intérim. Les propositions d'adaptation étaient issues d'un travail préalable de cette fédération :

« Nous, on y avait pensé, parce que bon, sur le CDI, cela faisait trois, on l'avait acté dans un congrès de l'USI [il y a] trois ou quatre ans, on a eu trois journées de réunion sur le principe du CDI avant même que... parce que cela était une revendication de la CGT traditionnelle » (négociateur 1, CGT).

Parmi ses propositions, une sera écartée dès le début : que l'employeur soit la branche professionnelle et non une entreprise de travail temporaire.

## **II.2. Pour Prism'emploi, assouplir la législation encadrant le travail temporaire**

Le projet de création d'un CDI pour les intérimaires a été porté par Xavier Bertrand en 2011 lorsqu'il était ministre du Travail mais il était issu d'une revendication patronale. Il avait émergé en France au moment de la transposition dans la législation française de la directive européenne sur le travail temporaire du 19 novembre 2008. Conformément aux revendications portées par la Confédération mondiale des services d'emploi privés (CIE'TI)<sup>10</sup>, Prism'emploi souhaitait que cette transposition soit l'occasion d'un assouplissement de la législation encadrant le travail temporaire et y intégrer la création d'un contrat de mission à durée indéterminée (CMDI) :

« Proposition n° 4 : Mettre en place un nouveau contrat : le contrat de mission à durée indéterminée (CMDI). [...] En contrepartie d'un assouplissement du recours à l'intérim, les agences d'emploi pourraient mettre en œuvre un nouveau type de contrat répondant à ces objectifs : le contrat de mission à durée indéterminée (CMDI) » (Prisme, 2011).

Présentée comme une contrepartie de l'assouplissement, cette création devait notamment rompre avec l'image de précarité associée à l'intérim et construire une « flexibilité acceptable », selon les termes d'un représentant patronal. Dans la lignée de la dynamique d'institutionnalisation de l'intérim

10. Un prochain volet de cette enquête sera consacré à l'articulation des niveaux de négociation supra et infra nationaux.

(Belkacem, 2013), ce nouveau contrat devait permettre la poursuite de l'expansion du secteur et de créer de nouveaux droits pour les intérimaires pour légitimer l'activité. Comme c'est le cas depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 qui institue les agences de travail temporaire comme membres du service public de l'emploi et les autorise à vendre des prestations de recrutement en CDD et en CDI <sup>11</sup>, l'expansion est légitimée par des discours sur la contribution du secteur à la sécurisation des parcours professionnels des intérimaires : « On sait que le *business* passe par la sécurisation de l'emploi », nous confie un représentant du patronat de l'intérim dans l'enquête. Il s'agissait, dans le cadre de la revendication de CDI-I, de faire progresser le volume d'emploi des agences de 3 % et l'équivalent de ce volume d'emplois créés (estimé à 15 000 CMDI) serait affecté à ce contrat. Cette revendication intervient dans une période où le recours à l'intérim a chuté suite à la crise (passant de 638 000 équivalents temps plein en 2007 à 447 000 en 2009, selon la Dares) et où la concurrence avec les autres contrats courts est très forte. Alors que Prism'emploi énonce le caractère moins coûteux des autres contrats courts (CDD, groupements d'employeurs, auto-entrepreneuriat, portage salarial) ainsi que leur trop grande précarité car n'offrant pas les droits associés au statut d'intérimaire, ils ont pensé ce contrat comme permettant de diversifier leurs activités, d'accroître leurs marges commerciales et fidéliser les intérimaires les plus fiables (Kornig, 2003 ; Faure-Guichard, 2000). Cette revendication, qui n'aboutit pas au moment de la transposition de la directive, est remise sur le devant de la scène par Prism'emploi lors de la conférence sociale de 2012. L'organisation s'était auparavant assurée d'un possible soutien syndical de la CFDT avant de relancer ce projet.

Bien que porteuse de cette revendication, la CGT n'est pas à l'origine de la proposition du CDI-I comme contrepartie à l'exonération de la surcotisation. La proposition a été faite par le patronat et d'abord testée « en *off* » auprès des différentes fédérations syndicales. La CGT-FO s'y oppose eu égard à son refus plus général de donner aux organisations syndicales et patronales un rôle en matière d'écriture du droit du travail. La réaction favorable de la CFDT – suivie par la CFIC et la CFE-CGC –, justifiée par le fait que ce contrat pourrait être une voie pour « déprécariser » des intérimaires, a été déterminante dans l'inscription du CDI-I dans l'ANI de janvier 2013. Cependant, projet syndical aussi bien que patronal, l'idée d'un CDI pour les intérimaires est donc un mot d'ordre désignant des contenus largement différents entre lesquels il faudra composer au cours de la négociation de l'accord de branche.

11. Signe de ces évolutions, le patronat rebaptise les entreprises de travail temporaire en « agences d'emploi ».

### **III. Une négociation lourde d'enjeux vis-à-vis de la norme du CDI**

Une des raisons pour lesquelles la négociation de cet accord de branche est considérée comme de première importance tient au fait qu'il s'agit d'élaborer un nouveau contrat de travail ou du moins qu'elle comporte le risque de « toucher au CDI ». Cette élaboration met donc en jeu la place respective du CDI et des contrats courts et est susceptible de modifier l'encadrement du travail temporaire.

#### **III.1. Élaborer un CDI sans toucher au CDI**

L'ANI du 11 janvier 2013 confie à la branche du travail temporaire la charge « d'organiser [...] les conditions d'emploi et de rémunération des intérimaires qui seront titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ». Les organisations syndicales n'appréhendent pas de la même manière l'objet de cette négociation. Pour certaines (CGT et CFDT), il s'agit d'adapter le CDI aux spécificités du travail temporaire. Pour la CGT-FO, l'objet est de créer un nouveau contrat. Dans les deux cas, il revient aux organisations syndicales et patronales de produire de la norme juridique. La négociation collective dispose de ce pouvoir depuis l'existence du mécanisme d'extension des accords de branche introduit en 1936 pour les conventions collectives et elle est à l'origine de la création de plusieurs contrats. La spécificité de cet accord tient au fait que les règles juridiques créées concernent le CDI. En 2008, lors de l'élaboration de ce qui est devenu le « CDD à terme incertain pour la réalisation d'un objet défini », les organisations syndicales avaient opté pour la création d'un CDD plutôt qu'un CDI, ne voulant pas que l'on touche au CDI en « introduisant un contrat particulier au sein de la norme » (Fabre, Lefresne, Tuchsirer, 2008:23).

Dans la mesure où la charge est confiée à une branche professionnelle de créer une nouvelle forme de CDI – ou d'adapter le CDI, selon la position adoptée –, cette négociation revêt une importance particulière. La participation de négociateurs et conseillers techniques confédéraux est une des manifestations de l'importance des enjeux, qui est d'autant plus grande que la branche concernée est l'intérim qui a vocation à déléguer des salariés dans un grand nombre de secteurs d'activité.

L'ensemble des caractéristiques du CDI-I étaient à élaborer. Selon les dires de la partie patronale, il fallait « emboîter les caractéristiques de l'intérim dans celles du CDI ». Le refus de toucher au CDI et même d'endosser un pouvoir de création d'un nouveau contrat de travail est au fondement de la non-signature de l'accord par la CGT-FO qui conteste le fait qu'une négociation puisse avoir un tel objectif :

« La création d'un CDI intérimaire nécessite l'intervention préalable du législateur qui, conformément à l'article 34 de la Constitution, doit décider

s'il souhaite introduire en droit français un CDI intérimaire. Dans cette hypothèse, il lui appartient de définir les conditions de négociation pour les partenaires sociaux <sup>12</sup> ».

Cette position, identique à celle défendue dans le cadre du portage salarial <sup>13</sup> et annoncée avant l'entrée en négociation, restera celle de la CGT-FO tout au long du processus <sup>14</sup>.

L'enjeu de ne pas affaiblir le CDI et de rapprocher autant que possible le CDI-I du CDI est au cœur de la négociation pour les organisations syndicales. Le préambule de l'accord précise le caractère hybride de ce contrat entre le CDI et l'intérim :

« Ce CDI, s'il a des points communs, ne peut être strictement identique à celui applicable à un salarié qui conclut temporairement un contrat de mission ni à celui d'un salarié en CDI sans mise à disposition <sup>15</sup>. »

Analyser le CDI intérimaire en termes de sécurisation suppose de mettre en évidence une ambivalence fondamentale. D'une part, en construisant un CDI dans le but de sécuriser des intérimaires, les négociateurs conviennent que le CDI représente le sommet de la sécurisation. Si le CDI est habituellement présenté comme un obstacle à la création d'emploi et si le secteur s'est construit sur la nécessité d'apporter de la flexibilité aux entreprises, le patronat reconnaît la capacité qu'a ce contrat de sécuriser les individus. Le CDI-I est alors un outil de « dé-précarisation » (négociateur 1, CFDT).

D'autre part, on doit admettre simultanément que le CDI-I est dérogatoire et qu'il alimente les attaques contre le CDI : « Le CDI intérimaire il rentre, dans cette petite musique [qui dit que le CDI est trop protégé]. C'est tout le paradoxe je trouve... la grande force de l'idéologie néolibérale, c'est que voilà, on nous dit : "Vous comprenez, les CDI sont trop protégés", et derrière on vous... on vous fait du faux CDI, quoi. Et je pense que le CDI intérimaire il fait partie de cette logique-là. Logique de flexibilité à tout crin, et on en sauvera quelques-uns » (négociateur CGT-FO).

L'autre dimension de cette ambivalence tient au fait que le patronat souhaite par cette négociation revoir au moins pour les intérimaires en CDI les règles d'encadrement du recours au travail temporaire, ce qui revient à modifier la place relative du CDI et de l'intérim. Cette ambivalence entre sécurisation des intérimaires par le CDI et déstructuration de la « forme

12. CGT-FO, 4 février 2013.

13. Suite à l'ANI du 11 janvier 2008, le secteur de l'intérim s'était vu confier la tâche de négocier pour encadrer le portage salarial. Un accord a été signé le 24 juin 2010 puis étendu. La CGT-FO a déposé un recours et le Conseil constitutionnel a établi que le fait de confier à la branche l'encadrement du portage salarial n'était pas conforme à la Constitution.

14. Ce qui n'empêchera pas la délégation de participer aux débats de « manière constructive », aux dires de l'ensemble des participants.

15. Accord du 10 juillet 2013 portant sur la sécurisation des parcours professionnels des intérimaires.

normale et générale de la relation de travail » structure l'ensemble de la négociation.

### **III.2. Utiliser le CDI-I pour modifier la réglementation du travail temporaire : un pilier de la revendication patronale**

Conformément à la revendication inscrite dans le *Livre Blanc* de Prism'emploi (voir *supra*) et aux dires de plusieurs négociateurs syndicaux, ce qui est visé par le patronat à travers la création du CDI-I, ce n'est pas tant les profits générés par l'existence d'un nouveau produit plus rentable que les possibilités de mise en cause de la réglementation de l'intérim qu'elle ouvre. Le patronat tente d'abord de s'attaquer directement à la réglementation existante et négocie pour inscrire son contournement par le CDI-I dans l'accord. Cette négociation est perçue comme « un cheval de Troie du patronat pour déréglementer l'intérim <sup>16</sup> » dans la mesure où les discussions des premiers mois de négociation se cristallisent autour de la proposition patronale de revenir sur la durée maximale de mission et le délai de carence (encadré 4).

#### Encadré 4

##### **Délai de carence et durée des missions**

Les articles L. 1251-11 à L. 1251-13 du Code du travail disposent que la « durée totale du contrat de mission ne peut excéder 18 mois » dans le cas général. En outre, à la fin d'un contrat de mission, un délai de carence fixé au tiers de la durée du précédent contrat (renouvellement inclus) doit être respecté avant de recourir à un nouveau contrat de mission sur le même poste de travail. Ce délai est fixé à la moitié de la durée du précédent contrat dans le cas des contrats de moins de 14 jours. Le délai de carence est un outil juridique visant à empêcher que l'intérim ne vienne remplacer le CDI, qui constitue « la forme normale et générale de la relation de travail », selon l'article L. 1221-2 du Code du travail.

« On s'était raccrochés à la directive <sup>17</sup> – en disant : Voilà, nous on pense qu'on peut développer l'emploi responsable, et on est prêts, parce que dans la directive communautaire, permettant le CDI, à s'engager dans le CDI. Mais on voudrait que la France fasse sauter les délais de carence, et allonge la durée des contrats au moins à 36 mois pour les jeunes et les seniors » (négociateur 1, Prism'emploi).

16. Déclaration commune du 14 juin 2013 de la CGT, la CFDT, la CFE-CGC et la CFTC.

17. Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire.

Au gré des séances, le patronat propose la suppression des délais de carence<sup>18</sup> et de la durée maximale de mission<sup>19</sup> dans le cadre des CDI intérimaires au motif que les titulaires de ce nouveau statut ne sont plus précaires, soit l'allongement à 36 mois des durées maximales de mission pour les plus de 57 ans<sup>20</sup> et pour les jeunes selon un représentant patronal.

Les organisations syndicales se sont montrées unanimes pour refuser de négocier sur ce point. Or, pour arriver à un compromis, une négociation suppose de se mettre d'accord sur les items qui feront l'objet du débat et ceux qui seront exclus (Zartman, 1977). Ces organisations mettent en avant que la carence n'est pas un sujet relatif au contrat de travail, mais au recours à l'intérim :

« Bon le problème c'est que le délai de carence il est là pour vérifier que les emplois sont pas pourvus durablement par des intérimaires en lieu et place des [salariés permanents]... Voilà, c'est pas le sujet du statut de l'intérimaire. Le sujet, c'est l'utilisateur dans l'entreprise, il fait quoi avec le recours du travail temporaire ? Faut passer un petit peu de temps pour remonter l'argumentation patronale, dire qu'on a compris là où il voulait en venir, mais qu'en même temps, c'est pas le sujet de la négociation et que voilà » (négociateur 1, CFDT).

Ces propos font clairement apparaître que ce que le patronat veut remettre en cause dans cette négociation, ce sont les conditions dans lesquelles il est autorisé à recourir au travail temporaire. Pour repousser cette revendication, les représentants des salariés s'appuient sur les dispositions inscrites dans l'ANI de janvier 2013 : « Et donc on dit : notre mandat, c'est pas de créer une nouvelle forme de contrat, c'est de mettre en place un CDI. (...) Donc il y a eu des discussions sur par exemple les délais de carence etc., très fermes, de la part de toutes les organisations signataires de l'ANI... en leur disant : Mais attendez, on n'est pas là pour ça ! Alors on prend euh, vous faites votre marché, vous en profitez pour mettre dans le bagage d'autres notions que vous revendiquez par ailleurs, mais c'est pas le *deal*. Donc on revient au *deal* de l'ANI<sup>21</sup> » (négociateur 1, CFDT).

Les représentants des salariés s'appuient également sur les dispositions rappelées récemment par l'État : « J'ai eu des échanges extrêmement tendus avec le directeur général [de Prism'emploi], qui disait : "Il y a un certain nombre de freins et restrictions dans le travail temporaire qui ne sont pas

18. Projet d'accord – Commission mixte paritaire du 31 mai 2013.

19. *Ibid.*

20. Projet d'accord – Commission mixte paritaire du 14 juin 2013.

21. Il faut cependant préciser que l'ANI est ambigu sur ce point et n'exclut plus une renégociation des conditions de recours à l'intérim : l'accord de branche doit organiser « les conditions d'emploi et de rémunération des intérimaires qui seront titulaires d'un CDI, dans des conditions n'ayant ni pour effet ni pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise cliente, ni d'élargir, sans accord des parties signataires du présent accord, le champ de recours aux missions d'intérim » (ANI du 11 janvier 2013).

justifiées par l'intérêt général, et qu'il faut lever, notamment..." – et c'est là qu'ils ont sorti le délai de carence. Là, je lui ai dit : "Au nom de quoi vous pouvez affirmer que le délai de carence n'est pas justifié par l'intérêt général, alors même qu'il y a un an, l'État a rendu en son nom un rapport à la Commission [européenne] pour dire que le délai de carence était justifié pour telle et telle raison<sup>22</sup> ? [On leur a dit] : Vous revenez sur des choses qui ont été décidées par l'État, un an plus tard vous dites : "Nous on y est pas tenus", euh, c'est une négociation qui est quand même nationale et pour le coup, elle n'est pas désincarnée. Elle se situe dans un cadre juridique" » (conseiller technique 2 d'une organisation syndicale).

La crainte des représentants des organisations syndicales est double. Premièrement, il s'agit d'éviter d'avoir deux réglementations différentes pour les intérimaires en CDI et « classiques », ce qui aboutirait à les mettre en concurrence. Deuxièmement, ils anticipent que la création d'une réglementation d'exception sur le CDI-I conduira finalement à la remise en cause de la réglementation de l'intérim dans son ensemble et donc *in fine* à porter atteinte à la norme du CDI.

« Après, effectivement, si on fait sauter le délai de carence ici, on le fait sauter partout. Si on fait sauter comment dire, un moyen de recours, les motifs de recours ici, on va les faire sauter ailleurs. Pourquoi ? Parce que comme on dit, on joint le principe et les exceptions. C'est-à-dire le CDI de droit commun et toutes les exceptions avec les règles qu'on a mises en place. Le délai de carence, il est pour dire : "On n'est pas là, pour... euh par ces contrats-là, CDD, CTT<sup>23</sup>, pourvoir l'emploi durable dans l'entreprise." Donc toutes ces règles sont là pour les règles d'exception. À partir du moment où on est dans quelque chose qui est à cheval entre deux, si ça passe, ben derrière on sait qu'à moyen terme, ça passera pour tout le reste » (conseiller technique 2 d'une organisation syndicale).

Le front uni des représentants des salariés a empêché Prism'emploi d'obtenir cet assouplissement dans le cadre de cette négociation, d'où le fait que les organisations syndicales – signataires ou non – revendiquent toutes le maintien inchangé de la réglementation de l'intérim comme une victoire.

### **III.3. Après la négociation, le combat patronal continue**

Cependant, cet objectif de transformation de la réglementation encadrant l'intérim apparaît de manière encore plus nette une fois l'accord agréé. Faire évoluer cette réglementation est un objectif que s'est fixé

22. Cet échange fait allusion à la transposition de la directive européenne relative au travail temporaire (2008/104/CE), qui affirme que les « interdictions et restrictions » au recours à l'intérim ne peuvent être justifiées que par des raisons d'intérêt général. Prism'emploi s'appuie continuellement sur celle-ci pour demander la révision de la réglementation encadrant l'intérim.

23. Contrat de travail temporaire.

Prism'emploi. Dans une entreprise enquêtée, l'expression « accord 2.0 sur le CDI intérimaire » a été mobilisée en interne avant même l'extension de l'accord, pour mieux insister sur le fait que l'entreprise considérait ce premier texte comme un début susceptible d'évoluer. L'organisation patronale fait valoir ses positions en indiquant régulièrement à la presse et aux membres des cabinets ministériels que le délai de carence est un frein injustifié au développement du dispositif <sup>24</sup>. Dans le cadre du relevé des conclusions relatif au pacte de responsabilité qui aurait dû être co-signé par les organisations syndicales et patronales mais que les cinq organisations syndicales ont refusé de signer, le patronat, rédacteur du texte, demande à nouveau la suppression du délai de carence pour le CDI intérimaire : « Les parties signataires constatent que l'application des dispositions du Code du travail relatives au délai de carence entre deux contrats de mission est un des freins au développement du CDI intérimaire et s'accordent pour ouvrir une négociation pour réexaminer ce point qui en freine le développement <sup>25</sup>. »

Dès le 19 novembre 2014, une déclaration du ministre du Travail sur France Inter annonçant une possible modification de la législation sur le CDI-I témoigne de l'attention de l'exécutif aux arguments patronaux. Le président de la République lui a emboîté le pas avec une déclaration similaire le 12 mars 2015. La modification est finalement intervenue par voie législative dans la loi dite « Rebsamen » relative au dialogue social et à l'emploi.

Cette évolution législative est lourde d'enjeux. L'inscription dans le droit du CDI-I limite la portée du recours de la CGT-FO et sécurise les agences d'intérim qui proposent ce contrat à leurs salariés. En outre, la signature d'un accord consiste en un processus de construction d'un compromis dans lequel les acteurs sacrifient une revendication pour en obtenir une autre (Thuderoz, 2013). Dans le cas présent, le patronat accepte de renoncer à ses ambitions de déréguler l'intérim (délais de carence et durée des missions) devant le front uni des syndicats. Pour obtenir le droit d'éviter la surcotisation, Prism'emploi abandonne (provisoirement) son aspiration à déroger à certaines règles du droit du travail. L'accord du 11 juillet 2013 repose sur ce compromis. En inscrivant dans le corpus juridique la suppression du délai de carence pour les intérimaires en CDI, la possibilité de déléguer un salarié en CDI-I pendant 36 mois <sup>26</sup> (alors que cette période est limitée à 18 mois pour l'intérim classique) et la possibilité de renouveler deux fois les contrats (au lieu d'une précédemment <sup>27</sup>), le législateur

24. AEF, 11 mars 2015.

25. Pacte de responsabilité, relevé des conclusions du 23 janvier 2015 (document patronal non signé par les organisations syndicales).

26. Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

27. Cette disposition concerne l'ensemble des contrats courts.

déséquilibre totalement l'accord précédemment signé et rend impossible l'obtention de contreparties par le camp syndical<sup>28</sup>. À l'issue de cet accord, le regret patronal s'est mué en un travail de conviction auprès du gouvernement. Alors que ce dernier vante les mérites du « dialogue social » et met en avant l'importance de la norme négociée au regard de la loi, il légifère à rebours du consensus syndical. En modifiant la réglementation pour introduire le CDI intérimaire, le gouvernement élargit la définition jusqu'ici en vigueur de l'emploi temporaire. Ce qui, *de jure*, contribue à réduire l'espace réservé au CDI. Parallèlement aux enjeux relatifs au droit du travail dans son ensemble, la négociation a porté sur les caractéristiques à donner à ce contrat destiné à sécuriser les intérimaires.

#### **IV. Comment régir la discontinuité des missions au sein d'un contrat ?**

Bien que le CDI-I ne puisse pas à proprement parler être considéré comme une contrepartie patronale à l'exonération de la surcotisation au regard des intérêts que Prism'emploi avait à le créer, au cours de la négociation, les organisations syndicales se sont attachées à construire un contrat qui, tout en affaiblissant le moins possible le CDI de droit commun, donne des droits aux intérimaires signataires. La sécurisation se construit dans le cadre d'un CDI et renvoie à des questions plus générales relatives à la construction de la sécurisation. Ainsi, au cours de la négociation, les parties prenantes ont cherché à construire la continuité de l'emploi alors qu'il y a discontinuité des missions, c'est-à-dire que l'intérimaire occupe successivement plusieurs postes de travail.

##### **IV.1. La définition des trois qualifications : encadrer la multiplicité des postes de travail**

Le CDI-I prévoit l'identification de trois qualifications à inscrire au contrat de travail. Cette définition est rendue nécessaire par le fait que l'intérimaire n'a pas de poste de travail défini mais est délégué dans plusieurs entreprises où il occupe des postes de travail différents. Du côté de l'agence d'intérim, il s'agit d'augmenter les possibilités de déléguer le salarié en s'appuyant sur sa polyvalence. Du côté de l'intérimaire, ce mécanisme lui donne le droit de refuser des missions si le poste proposé ne correspond pas à une de ces trois qualifications. Ce point n'a pas fait l'objet d'une intense négociation : « Je me rappelle que c'est nous qui avons amené, ce n'est pas trois qualifs c'est trois emplois, qui avons amené ça parce que

28. Si la suppression du délai de carence et l'allongement de la durée maximale de mission à 36 mois ne concernent actuellement que le CDI-I, l'ensemble des représentants des salariés ont dit pendant la négociation, et au moment de la loi Rebsamen, qu'ils craignaient que ces modalités ne finissent par s'étendre à l'intérim dans son ensemble.

pour les visites médicales l'aptitude est à trois emplois pour un intérimaire. Donc on s'est dit qu'on va se caler sur ce qui existe pour la visite médicale. Généralement, c'est trois emplois relativement proches. Sauf cas particulier, quelque part la polyvalence fait partie du métier d'intérimaire, nous on appelle ça le "métier d'intérimaire". C'est une des richesses du truc » (négociateur 1, CGT).

Syndicats et patronat se sont vite accordés pour reprendre un critère de définition des postes déjà utilisé dans le cadre des visites médicales.

#### **IV.2. La suppression des indemnités de fin de mission**

Un élément distingue la rémunération des intérimaires « classiques » et celles des intérimaires en CDI. Au terme de chaque mission, l'intérimaire reçoit des indemnités de fin de mission (IFM) dont le montant s'élève à 10 % du salaire perçu comme compensation de sa situation précaire. Cette indemnité n'est pas versée aux intérimaires en CDI-I (encadré 1). L'argument avancé consiste à dire qu'elle n'a plus lieu d'être puisque ces intérimaires ne sont plus en situation de précarité. Cependant, ces 10 % sont toujours facturés à l'entreprise utilisatrice. L'enjeu pour les organisations syndicales était d'une part que les entreprises ne délèguent pas les intérimaires en CDI à des tarifs inférieurs (ce qui aurait abouti à mettre les intérimaires « classiques » en concurrence avec les intérimaires en CDI) et d'autre part que les entreprises de travail temporaire ne fassent pas passer ces 10 % (ou une part de ces 10 %) dans leurs marges. La négociation a conduit à la création d'un « fonds de sécurisation des parcours intérimaire » (encadré 3) alimenté en partie par les 10 % qui financent habituellement les IFM des intérimaires. Deux fonctions sont attribuées à ces 10 % : financer les éventuelles intermissions et financer de la formation aux intérimaires en CDI.

#### **IV.3. Les intermissions**

Une des caractéristiques sur lesquelles le contrat diffère du CDI est qu'il distingue deux périodes : les périodes de mission et d'intermission (encadré 5).

Si les périodes travaillées ne posent pas particulièrement de problème, la négociation va d'abord porter sur la qualification des périodes dites d'intermission. Comme dans d'autres univers professionnels – le cas des intermittents est à cet égard emblématique –, il s'agit de trouver un moyen de garantir la continuité de la rémunération malgré la discontinuité de l'activité (Gazier, 2003 ; Grégoire, 2013). C'est sur la rémunération des intermissions que se manifeste le plus fortement l'enjeu d'un CDI pour les intérimaires qui soit le moins dérogoire possible au CDI.

« Un des cahiers des charges qu'on s'était fixé, nous, c'était de rapprocher ce CDI au maximum de la forme typique du contrat de travail. De

limiter au maximum toute dérogation possible. Voilà. Et y compris sur les éléments de rémunération. Donc c'était d'asseoir la rémunération sur des systèmes de rémunération les plus communs, typiques possibles. Voilà, donc que la rémunération soit bien du salaire (...), qu'elle soit rattachée à un système connu et non dérogatoire de rémunération » (négociateur 1, CFDT).

De plus, dans la mesure où la négociation porte sur le secteur de l'intérim qui délègue des intérimaires à des niveaux de qualification différents et dans des secteurs différents, les règles d'encadrement de la rémunération ne peuvent pas, pour des raisons pratiques, s'appuyer sur les règles existantes au sein des conventions collectives. Le premier texte soumis à discussion évoque des indemnités : « Les périodes pendant lesquelles le salarié intérimaire ne sera pas mis à disposition par l'agence d'emploi seront indemnisées par l'agence d'emploi et/ou, en fonction de la durée des périodes non travaillées, donneront lieu à prise de congés payés, à des propositions de formation professionnelle, etc. <sup>29</sup>. »

Tandis que les deuxième et troisième versions du texte mobilisent le terme « compensation » : « Les périodes non travaillées pendant lesquelles le salarié intérimaire n'est pas mis à disposition donnent lieu au versement d'une compensation financière par l'agence d'emploi et/ou, en fonction de la durée des périodes non travaillées, donnent lieu à prise de congés payés, à des actions de formation professionnelle, etc. <sup>30</sup>. »

## Encadré 5

### Définition et rémunération de l'intermission

L'intermission est ainsi définie dans l'accord (art. 2.1.) :

« Le CDI conclu par un intérimaire comporte des périodes d'exécution des missions et peut comporter des périodes sans exécution de missions appelées périodes d'intermission. »

S'il n'y a pas de travail effectif, le temps est assimilé à du temps de travail et rémunéré.

Des obligations lui incombent lorsqu'il est en intermission : il doit être joignable aux horaires d'ouverture de l'agence pour se rendre dans un délai d'une demi-journée dans l'entreprise utilisatrice où démarrera sa nouvelle mission, accepter les formations qui lui seront proposées pour « augmenter son employabilité » et prendre prioritairement ses congés pendant cette période.

29. Commission mixte paritaire du 5 avril 2013.

30. Commission mixte paritaire du 19 avril 2013.

« Pendant les périodes de missions l'intérimaire en CDI perçoit le salaire de référence et pendant les périodes dites "d'intermission" il perçoit une compensation financière <sup>31</sup>. »

Qu'il s'agisse d'indemnités ou de compensation financière, les deux expressions soulignent la manière dont le patronat positionne le débat. Quand un salarié en CDI intérimaire n'est pas délégué chez un client, il est considéré comme n'étant pas en emploi, ce qui est apparenté à du chômage. L'agence a donc la charge de l'indemniser. Dans ce cas précis, proposer d'indemniser du chômage revient à « se substituer à Pôle emploi ». « Mais c'était pas idiot de dire : puisqu'on se substitue à Pôle emploi, pourquoi... ce serait une forme de chômage partiel. On voulait aboutir à une substitution totale des cotisations sociales » (négociateur 1, Prism'emploi).

À ce stade de la négociation, le montant avancé de cette « compensation », 60 % du salaire brut de référence, est explicitement calé sur les droits à indemnisation par l'Unédic (57 %) et vient finir de convaincre des intentions initiales des négociateurs patronaux. Toutefois, de l'aveu même de ces derniers, cette tentative de ne pas considérer les intermissions comme un temps de travail et corrélativement de ne pas verser une rémunération était une manière « musclée » d'entrer dans la négociation. Ayant pris langue avec un juriste réputé, Prism'emploi a tôt acquis la conviction que cette revendication ne pourrait aboutir, notamment parce qu'elle était juridiquement indéfendable.

Les représentants des organisations syndicales avaient un autre modèle en tête : la situation des salariés dans les sociétés de service en ingénierie informatique (SSII). Les salariés sont en « intercontrat » lorsqu'ils ne sont pas en mission et perçoivent la même rémunération pendant ces périodes. Ces deux modèles de référence (l'indemnisation par Pôle emploi/l'intercontrat dans les SSII) largement différents ont structuré la négociation sur les formes à donner à l'intermission.

Le quatrième texte est l'occasion alors, avec l'arrivée de l'expression « garantie minimale mensuelle de rémunération » (GMMR ; voir encadré 6), d'acter que ces intermissions font l'objet d'une rémunération qui ne peut donc être inférieure au Smic et qui est soumise à cotisations sociales, ce qui est une situation intermédiaire entre les deux modèles : « La garantie minimale mensuelle de rémunération afférente aux périodes de mission et d'intermission est fixée par accord entre les parties au moment de la conclusion du CDI sans pouvoir être inférieure au montant du Smic horaire multiplié par le nombre d'heures fixé dans le contrat de travail. [...] S'agissant d'une rémunération, les sommes versées pendant les périodes de mission et d'intermission sont soumises à cotisations sociales <sup>32</sup>. »

31. Commission mixte paritaire du 31 mai 2013.

32. Commission mixte paritaire du 14 juin 2013.

L'accord de juillet 2013 acte le fait que les agences de travail temporaire vont se « substituer » à Pôle emploi qui indemnise les intérimaires « classiques » entre deux missions, répondant ainsi différemment à l'objectif de l'ANI de janvier 2013 : limiter le coût des contrats courts pour l'assurance chômage. Si les syndicats ont obtenu que l'intermission soit rémunérée, le patronat a lui mis en place un système complexe fondé sur la minimisation des sommes à payer dans le cadre imposé par le CDI.

Le mécanisme de la GMMR introduit une nouveauté dans la rémunération des intérimaires. En interrogeant les intérimaires, on prend conscience de la variabilité de la qualité des missions qu'on leur attribue. Sans entrer dans l'épaisseur de cette notion de qualité, on peut dire qu'un intérimaire habituellement délégué sur des missions payées au Smic considère une mission à 13 euros de l'heure comme une « bonne mission », parce qu'elle est synonyme d'une meilleure rémunération à la fin du mois et ce quelle que soit sa durée. À l'inverse en CDI-I, le mécanisme de la GMMR, en assurant au salarié le fait qu'il perçoive au minimum le Smic mensuel, a comme conséquence le fait qu'il « perde » l'avantage salarial d'une « bonne mission », si elle n'est pas continue au cours du mois et si elle est suivie d'une intermission. Ainsi, la GMMR assure les intérimaires de percevoir au minimum le Smic autant qu'elle les cantonne au niveau du Smic dans la plupart des situations dans lesquelles les agences d'intérim ne parviennent pas à déléguer l'intérimaire à temps plein, comme l'illustrent les cas 3 et 4 (tableau 1). En tant que système de garantie de rémunération, la GMMR introduit donc la possibilité d'une rémunération horaire nulle ; ce qui questionne d'autant plus son statut de rémunération.

On comprend alors que l'abandon du terme « compensation » n'est qu'une façade. Le mode de calcul de la GMMR vient alors montrer que les intermissions ne sont pas considérées comme un temps de travail effectif. L'intermission s'apparente à l'astreinte, c'est-à-dire, à « une période pendant laquelle le salarié, sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour accomplir un travail au service de l'entreprise <sup>33</sup> » qui fait l'objet « d'une compensation financière <sup>34</sup> ». La construction du CDI-I conduit à inciter très fortement les intérimaires à travailler le plus souvent possible et limite le coût pour les entreprises utilisatrices des périodes d'intermission.

#### **IV.4. Les niveaux de rémunération selon la qualification**

Calqué sur les conventions collectives qui établissent des niveaux de rémunération différenciés selon la qualification, l'accord prévoit trois

33. Article L. 3121-5.

34. Article L. 3121-7.

## Encadré 6

## La garantie minimale mensuelle de rémunération et son fonctionnement

### Définition de la GMMR

« Le temps de travail effectif de l'intérimaire en CDI est celui fixé pour chacune des missions. Pour autant, les signataires du présent accord s'entendent pour accorder à l'intérimaire en CDI une garantie minimale mensuelle de rémunération déterminée par rapport à un « temps d'emploi » fixé dans le contrat de travail englobant à la fois les temps de travail effectif des missions et les périodes non travaillées des intermissions. En effet, sans déroger au principe selon lequel le salaire est versé en contrepartie d'un travail, les parties signataires du présent accord entendent assurer un revenu aux intérimaires en intermission. La garantie minimale mensuelle de rémunération afférente aux périodes de mission et d'intermission est fixée par accord entre les parties au moment de la conclusion du CDI de missions sans pouvoir être inférieure au montant du Smic horaire multiplié par 151,67 heures correspondant à un emploi à temps plein. <sup>1</sup> »

### Fonctionnement de la GMMR

Dans le tableau 1, pour les besoins de l'exposition, on considère le Smic horaire à 9 euros, et le temps plein à 140 heures par mois, soit 35 heures par semaine pendant quatre semaines. Le Smic mensuel est donc de 1 260 euros (soit 140 \* 9).

Tableau 1. Heures travaillées, intermission et GMMR

	Taux horaire					Nombre d'heures travaillées	Nombre d'heures en intermission	Rémunération des heures travaillées	GMMR	Rémunération totale (rémunération des heures travaillées + GMMR)	Taux horaire de l'intermission (GMMR perçue/ nombre d'heures en intermission)
	9 € = Smic	10 €	11 €	12 €	13 €						
Cas 1	140h					140	0	1 260	0	1 260	///
Cas 2	100h					100	40	900	360	1 260	9
Cas 3		110h				110	30	1 100	160	1 260	5,333333333
Cas 4	100h				20h	120	20	1 260	0	1 260	0

Lecture : dans le cas 2, l'intérimaire en CDI est délégué en mission pendant 100 heures à 9 euros de l'heure et perçoit 360 euros au titre de la GMMR. Au final, sa rémunération mensuelle est égale au Smic soit 1 260 euros.

L'intérimaire en CDI-I voit son salaire complété uniquement si les revenus issus des missions réalisées sont inférieurs au Smic.

1. Article 4.2 de l'accord du 10 juillet 2013.

niveaux de garantie minimale mensuelle de rémunération. La reprise de ce mécanisme est significative de la volonté de rapprocher autant que possible la rémunération des intermissions du salaire. Cependant il convient de relativiser la portée de cet acquis des organisations syndicales. Seuls trois niveaux de rémunération sont inscrits dans l'accord (non qualifiés, agents

de maîtrise et techniciens, cadres). Ainsi, les agents de maîtrise et techniciens voient leur GMMR majorée de 15 % par rapport au Smic tandis que les cadres ont une majoration de 25 %. L'accord ne contient pas de disposition permettant de prendre en compte l'ancienneté.

#### **IV.5. L'échec à introduire des contreparties non liées au statut du contrat**

Pour qualifier le caractère sécurisant du CDI, il est également nécessaire d'apprécier les critères établis (ou pas) pour cibler les intérimaires. La CGT aurait souhaité introduire un critère d'automatisme et cibler des publics prioritaires (jeunes, seniors, etc.). À partir d'un certain nombre de mois consécutifs en intérim, les salariés auraient vu leur contrat transformé « automatiquement » en CDI intérimaire, ce que Prism'emploi a refusé, arguant que cela aurait en fait pour effet d'augmenter la précarité puisque les agences décideraient alors de ne plus déléguer les intérimaires proches de la date de CDI-sation.

Pour contrer la demande d'automatisme, l'argument de la liberté de choix est mobilisé. Ainsi, dès le mois d'avril, le patronat insiste dans la presse sur la nécessité de laisser la « liberté aux agences de travail temporaire de choisir les intérimaires à qui proposer ce contrat ». De la même manière, les intérimaires doivent pouvoir refuser le CDI-I. Ce qui se traduit dans le premier article du premier texte de la manière suivante :

« Article 1 : Un CDI optionnel

Le CDI est proposé par les agences d'emploi à leur initiative.

Le CDI ne peut pas avoir de caractère automatique et ne s'impose ni à l'agence d'emploi, ni au candidat à un emploi, ni au salarié déjà bénéficiaire d'un contrat de travail temporaire <sup>35</sup>. »

Le critère du volontariat était une exigence patronale présentée comme non négociable mais, dans des termes différents, il était également porté par certaines organisations syndicales qui souhaitent garantir aux intérimaires la possibilité de refuser ce contrat.

« Nous ne sommes pas sûrs, au moment de la négociation et après, que le dispositif soit intéressant pour tout le monde. Il y a quelques métiers très pointus, très demandés, qu'on choisit. (...) Et donc à ce titre-là, tout le monde n'est pas sûr que cette catégorie de salariés soit très demandeur. Hein, on en est conscients. Donc il faut faire un jeu qui d'abord soit optionnel, hein, pas tout le monde, si on n'a pas envie d'y rentrer on n'y rentre pas » (négociateur 1, CFDT).

Plus largement, le positionnement sur le volontariat de la CFDT est à rapprocher de sa vision de la sécurisation des parcours qui consiste à

---

35. Commission mixte paritaire du 5 avril 2013.

octroyer des droits individuels aux personnes (à la différence de la CGT qui cherche à sécuriser des formes de contrats) (Grimault, 2008), ce qui renvoie à une conception de l'individu où celui-ci disposerait d'un important pouvoir de négociation.

Cette liberté de choix vient donc non seulement contrer l'automatisme, mais en outre, interdit toute possibilité d'établir des critères d'éligibilité des candidats au CDI-I, alors même que les organisations syndicales, notamment la CGT, auraient souhaité que soient identifiées des populations cibles à qui proposer le CDI-I. « Ce qu'on souhaitait aussi dans la négo, c'est qu'il y ait des obligations d'embaucher par exemple des jeunes, des seniors, des travailleurs handicapés. Qu'ils ne puissent pas faire leur marché parmi les salariés intérimaires, parmi ceux qu'ils estimaient totalement compatibles avec le statut. Qu'ils aient des obligations (...) de prendre un certain nombre de jeunes qui n'ont pas de qualification pour les former. (...) Obliger à prendre des gars comme cela en CDI, ça aurait été un plus pour cette catégorie-là qui a des difficultés spécifiques. (...) Quand ils n'ont pas d'obligation, la tendance, c'est soit de déqualifier, soit carrément de ne plus proposer de mission. Le problème est réglé puisqu'on a aucune obligation vis-à-vis du gars » (négociateur 1, CGT).

Le ciblage de populations qui risquent d'être évincées ou peu mobilisées par les agences d'intérim pour leur donner accès à ce CDI est présenté comme un élément de sécurisation par la CGT. Selon le texte de l'accord, le contrat est présenté comme pouvant être proposé à un nouveau candidat dans l'entreprise de travail temporaire (ETT). Cependant, il précise qu'« une attention toute particulière sera accordée à la candidature des intérimaires ayant une ancienneté dans l'ETT de 2 400 heures dans les 24 derniers mois précédant la proposition d'un CDI <sup>36</sup>. »

Le travail réalisé sur la mise en œuvre de l'accord montre que les agences font en sorte de limiter très fortement les risques quant aux profils ciblés, autrement dit, elles proposent généralement le contrat à des intérimaires travaillant un nombre important d'heures.

De manière complémentaire, un autre élément permet d'apprécier le caractère sécurisant du CDI-I : le nombre de contrats signés. Dans la mesure où aucun critère n'a été établi sur les intérimaires à qui le contrat sera proposé, plus le nombre de contrats à réaliser est élevé, plus l'accord est susceptible de sécuriser des intérimaires qui réalisent un faible nombre d'heures. L'objectif – qui plus est non contraignant – est de 20 000 contrats

36. Accord 13 juillet 2013.

sur trois ans <sup>37</sup>. Si on rapporte ce chiffre aux 550 000 équivalents temps plein que l'intérim délègue chaque année réalisés par environ 2 millions de personnes, on mesure la modestie de cet objectif et donc le caractère faiblement sécurisant de l'accord. Le patronat avait initialement parlé de faire passer en CDI-I 10 % de la population des intérimaires mais ces chiffres allaient de pair avec leur vision du contrat dont les contours étaient différents de ceux issus de la négociation. L'objectif de 20 000 contrats est jugé insuffisant par les organisations signataires (« le quantum, pour nous, n'est pas satisfaisant », négociateur 1, CFDT) mais, dans le même temps, signataires comme non-signataires ont, dès la fin de la négociation, la conviction que les chiffres ne seront pas atteints notamment parce que le patronat juge certaines caractéristiques du contrat trop contraignantes. Dans la mesure où l'objectif est non contraignant, ils estiment inutile de faire inscrire un chiffre supérieur uniquement pour l'affichage sachant qu'il ne sera pas atteint.

L'autre enjeu autour du nombre de contrats signés réside dans l'évaluation de la contrepartie concédée par le patronat. Rappelons que la surcotisation aurait dû s'appliquer à l'ensemble de l'intérim, et pas uniquement au CDI-I et que son coût était estimé entre 200 et 320 millions d'euros. 20 000 contrats à signer sur trois ans et 0,5 % de cotisation pour alimenter un fonds qui va permettre de former les intérimaires (ce qui profite directement au secteur alors qu'il n'aurait pas tiré de bénéfice direct d'une cotisation interprofessionnelle) semblent donc être une opération particulièrement favorable aux intérêts patronaux <sup>38</sup>.

## Conclusion

Au regard des trois questions identifiées en introduction, le CDI-I est traversé par des tensions. Il est présenté, par les signataires de l'accord de branche, comme permettant de concilier recours flexible à la main-d'œuvre pour les entreprises et droits nouveaux pour les salariés. Le CDI-I crée un cadre contractuel pour assurer la continuité de l'emploi et de la rémunération alors que l'exercice de l'activité de travail est discontinu, objectif central des constructions de la sécurisation, mais il fait cela prenant le CDI pour cadre. Il attache donc des droits au contrat et non à la personne. Concernant l'évolution de la réglementation du travail, au cours de la négociation, ont été élaborés différents mécanismes pour faire entrer cette

37. Selon les termes de l'accord du 10 juillet 2013. Dans les dernières journées de négociation, le patronat est passé du chiffre de 15 000, qui figurait déjà dans le *Livre blanc*, à 20 000, parce que ce n'était pas très engageant : « Bon, commençons par... bon... la CFDT nous a dit : 15 000, c'est ridicule, on va passer pour des rigolos, montez un peu, quoi. Bon, c'était pour euh... on s'est mis à leur place aussi, on s'est dit : bon 5 000, c'est pas la mort, de toute façon... » (négociateur 1, Prism'emploi).

38. D'autant plus que les marges commerciales des agences sont trois fois supérieures sur le CDI-I que sur le travail temporaire classique (Sarfati, Vivés, 2016).

situation dans un contrat que les représentants des organisations syndicales ont cherché à éloigner le moins possible du CDI de droit commun. Les organisations signataires ont donc élaboré un nouveau contrat de travail. S'appuyant sur le front uni des organisations syndicales, les représentants des salariés avaient tenté de créer ce contrat modifiant la réglementation de l'intérim sans modifier les conditions de recours au travail temporaire et donc le champ du CDI. Cependant, ce champ a finalement été modifié par l'intervention gouvernementale, cédant à la demande patronale de supprimer certaines dispositions encadrant le travail temporaire dans le cas du CDI-I.

Ces tensions montrent que le caractère sécurisant de ce contrat fait discussion. Pour juger de la sécurisation apportée par cet accord et mesurer sa portée, savoir à qui est proposé le contrat et combien de contrats sont signés sont des questions cruciales. Ce nombre est en octobre 2015 minime (inférieur à 3 000), bien loin des objectifs annoncés qui étaient déjà faibles. Juger de cette sécurisation du point de vue des intérimaires est également complexe. En signant un CDI, un intérimaire se soumet à l'échange qui est au fondement du salariat : sécurité contre subordination. Cependant, dans le cas de l'intérim, la subordination existe même en dehors du contrat lorsque l'intérimaire cherche à obtenir des missions, ce qui n'empêche pas certains intérimaires d'être en position de refuser des missions. L'enquête que nous avons amorcée auprès des intérimaires, des salariés permanents des agences et des entreprises utilisatrices sur la mise en œuvre de cet accord permettra de mieux caractériser le contenu et le vécu de cette sécurisation pour les différentes parties.

## Références bibliographiques

- Barbier J.-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Puf.
- Béthoux E., Jobert A. (2013), « Négocié sur l'emploi pour le sécuriser ? L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 en perspectives », *L'Ours*, Hors-Série Recherche Socialiste, n° 62-63, p. 129-146.
- Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.
- Boissonnat J. (1995), *Le travail dans vingt ans*, Paris, Odile Jacob.
- Cahuc P., Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, La Documentation française, Paris.
- Cahuc P., Prost C. (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre 2015.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion.
- Casta A., Dif-Pradalier M., Friot B., Higelé J.-P., Vivés C. (2016), « Qu'est-ce qu'un droit à la carrière professionnelle (1/2) ? La sécurisation des parcours professionnels attache-t-elle des droits à la personne ? », *Note de l'IES*, <http://www.ies-salariat.org/le-compte-personnel-dactivite-ou-sont-les-droits-attaches-a-la-personne/>.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, Rapport du COE, 8 avril.
- Gaudu F. (2008), « De la flexicurité à la sécurité sociale professionnelle. L'emploi entre mobilité et stabilité », *Formation Emploi*, n° 101, p. 71-88.
- Gazier B. (2003), *Tous « sublimes » : vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion.
- Glaymann (2004), « L'action syndicale dans l'intérim face au risque de l'instrumentalisation par les entreprises de travail temporaire (ETT) », *Communication aux Journées de sociologie du travail*, Rouen.
- Grégoire M. (2013), *Les intermittents du spectacle. Enjeux d'un siècle de luttes (de 1919 à nos jours)*, Paris, La Dispute.
- Grimault S. (2008), « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et Emploi*, n° 113, p. 75-89.
- Higelé J.-P. (2011), « Sécurisation des parcours professionnels et sécurité sociale professionnelle : deux projets antinomiques pour le travail », *Notes de l'IES*, n° 20, mars.
- Fabre A., Lefresne F., Tuchsirer C. (2008), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, p. 5-28.

- Faure-Guichard C. (2000), *L'emploi intérimaire, trajectoires et identités*, Rennes, PUR.
- Fayolle J., Guyot F. (2014), *La sécurisation des parcours professionnels*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Freyssinet J. (2010), *Négocier l'emploi. 50 ans de négociation interprofessionnelle sur l'emploi et la formation*, Paris, Liaisons.
- Kornig C. (2003), *La fidélisation des intérimaires permanents : une stabilité négociée*, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS.
- Le Droit ouvrier* (2015), Dossier : « Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur ? » (Sur les ambiguïtés des réformes récentes en matière de chômage, formation professionnelle et complémentaire santé), n° 807, octobre.
- Lyon-Caen A., Sachs T. (2013), « L'ADN d'une réforme », *Revue de droit du travail*, n° 3, p. 162-167.
- Medef (2015), *Bilan des accords nationaux interprofessionnels (2008-2013)*, mars.
- Prisme (2011), *Livre blanc. 8 propositions pour 170 000 emplois*, <http://www.prismemploi.eu/Public/Page-d-accueil/Documentation/Ouvrages>.
- Perez C. (2014), « La déstabilisation des stables : Restructuration financière et travail insoutenable », *Travail et Emploi*, n° 138, p. 37-52.
- Sarfati F., Vivés C. (2016), « Quand le patronat de l'intérim vante les mérites du CDI », *Connaissance de l'emploi*, n° 128, février, <http://www.cee-recherche.fr/publications/connaissance-de-lemploi/quand-le-patronat-de-linterim-vante-les-merites-du-cdi>.
- Supiot A. (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- Thuderoz C. (2013), « Le problème du compromis », *Négociations*, n° 20, p. 95-111.
- Zartman W. (1977), *The Negotiation Process. Theories and Applications*, Beverly Hills, Sage.



# Émergence et évolutions de la prévention dans les politiques de la vieillesse

Stéphane ALVAREZ<sup>1</sup>

---

*Depuis le début des années 2000, la prévention dans le vieillissement fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements successifs. Afin d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population et de réduire le risque de voir les retraités et personnes âgées intégrer la catégorie de la dépendance, la politique de prévention promeut le « bien vieillir », notion qui est notamment inscrite dans les objectifs stratégiques des caisses de retraite. Il s'agit, par des actions d'information et de formation, de faire adopter aux personnes vieillissantes des comportements et un style de vie à même de préserver leur santé. Le déploiement d'une politique de prévention en vue de « bien vieillir » est cependant à questionner. Comment cette orientation s'inscrit-elle par rapport à la longue histoire des politiques vieillesse et de leurs acteurs centraux ? Cet article revient sur le processus de mise à l'agenda de la prévention et du « bien vieillir » et s'intéresse à la production et la diffusion de nouvelles normes dans la vieillesse.*

Initiée au début des années 2000, la politique de prévention dans le vieillissement est toujours au centre de l'agenda politique actuel. Le 29 octobre 2015 est adopté au Sénat le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Dans ce texte législatif, le « bien vieillir » tient une place centrale et témoigne de l'ambition des décideurs d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population.

La notion de « bien vieillir » s'est vue consacrée politiquement le 24 janvier 2004 par Philippe Bas, alors ministre délégué à la Famille, lors de l'annonce de la mise en place d'un « plan Bien vieillir » qui donnait le départ

---

1. Maître de conférences en sociologie, Laboratoire Pacte CNRS, Université Grenoble Alpes et directeur des études, IUT GEA de Vienne, IUT 2 Grenoble. Ce travail est issu d'une étude réalisée pour l'Agence d'objectifs de la CGT (Gucher, Mansanti, Guillaot et al., 2012).

d'une politique de prévention destinée à lutter contre les aspects négatifs du vieillissement et à contrecarrer la progression du nombre de personnes âgées catégorisées comme dépendantes. La politique de prévention et la politique de la dépendance traitent deux versants opposés d'un même processus social : l'une s'intéresse à la réussite du vieillissement afin de ne pas intégrer la catégorie de la dépendance, qui signifie une sorte d'échec, de mal vieillir.

Les manières de parler de la vieillesse et de définir les problèmes qui la concernent donnent des éléments de compréhension sur les façons dont elle est pensée et plus largement sur l'évolution de la prise en charge des personnes âgées. Avec la nouvelle mise en forme problématique de la vieillesse sous l'angle de la prévention et du « bien vieillir », il s'agit tout d'abord de comprendre dans quelle logique elle s'inscrit par rapport aux multiples et diverses problématisations politiques que ce phénomène social a connues. Précisément, cet article traite de la façon dont une situation, un phénomène social deviennent un problème public (Gusfield, 2009). La prévention n'est pas sans lien avec les politiques précédemment établies, qui elles-mêmes disaient quelque chose de particulier sur la situation des personnes âgées et des problèmes à traiter. Mais la prévention dans le vieillissement est une préoccupation, qui au regard de l'histoire est extrêmement récente, tout comme la prise en charge des problèmes des plus âgés d'entre nous par les pouvoirs publics qui était il y a deux siècles pratiquement inexistante.

Il s'agit alors de rendre compte des conséquences des diverses formes de problématisations de la vieillesse, et plus particulièrement de celles de la prévention dans le vieillissement. Pour ce faire, nous nous appuyons sur la pensée de Joseph Gusfield, pour qui « le premier souci du sociologue attaché à la compréhension des problèmes publics est de rendre compte de leur caractère problématique » (2009:3). Cette perspective culturelle permet de penser la dynamique collective de constitution d'un problème public, en intégrant les rapports de force entre différents acteurs qui tous œuvrent pour la domination d'un sens et d'une appropriation spécifique du problème à traiter pour engendrer une forme particulière d'action publique. Cela rend possible la mise au jour des multiples acteurs, des institutions et des organisations qui débattent sur le périmètre du problème à traiter, sur la définition des frontières du problème public et sur la constitution de catégories d'action publique.

Cet article part du constat que la vieillesse, en tant que phénomène social, a été problématisée de diverses manières, depuis les premiers jalons posés par le rapport Laroque de 1962, intitulé *Politique de la vieillesse* (Haut comité consultatif de la population et des familles, 1962), dans lequel les préoccupations prophylactiques étaient déjà présentes et qui ont pour partie influencé la politique de prévention actuelle (I). La problématisation

contemporaine de la vieillesse autour de la question du « bien vieillir » demande de penser le processus de production d'une culture dominante de la prévention et de mettre au jour les multiples acteurs qui ont participé à la définition d'un cadre normatif autour de la prévention : c'est aux individus vieillissants de s'adapter aux conséquences de leur avancée en âge et d'adopter des comportements responsables et un style de vie à même de préserver leur santé (II). Enfin, l'analyse du discours et des actions élaborées par les « acteurs intermédiaires », en premier lieu les caisses de retraite du régime général et du régime complémentaire, met en lumière l'opération de redéfinition des cibles de la prévention et des logiques de l'action sociale (III).

## **I. Les définitions successives de la vieillesse comme « problème public »**

De la création de la Sécurité sociale en 1945 et du système des retraites, en passant par une politique des modes de vie qui fait du maintien à domicile et de l'insertion sociale des personnes âgées l'objectif prioritaire, jusqu'à l'établissement d'une politique de la dépendance puis de prévention de la dépendance, les questions de vieillesse et de vieillissement sont investies de manières différentes par la puissance publique, en fonction du contexte économique et social et de l'évolution démographique notamment.

La prévention dans les politiques de la vieillesse et du vieillissement, en tant que domaine d'intervention des pouvoirs publics, résulte d'une orientation particulière de la problématisation de la vieillesse comme problème public. L'étude des mises à l'agenda politique successives fait apparaître la prévention comme une forme singulière d'inscription dans les préoccupations des gouvernants, mais qui trouve ses deux fondements – prévention sociale et prévention sanitaire – dans les politiques précédemment élaborées et qui ont contribué à organiser le temps social de la retraite.

### **1.1. L'invention des retraites et des retraités**

L'invention des retraites en tant que système des solidarités relatif à la prise en charge des individus vieillissants a été analysée dans de nombreux travaux de recherche qui font aujourd'hui office de classiques des sciences sociales (Hatzfeld, 1975 ; Guillemard, 1986). C'est dans une société industrielle du début du XX<sup>e</sup> siècle, en proie à la lutte des classes, que la vieillesse ouvrière a occupé une place centrale dans les préoccupations politiques de la Troisième République pour en faire une catégorie d'intervention publique (Dumons, Pollet, 1994 ; 1995). Il faut préciser que les premières règles d'un régime général géré par l'État ont été posées en 1853 pour le régime de retraite des fonctionnaires.

L'histoire moderne des retraites s'engage à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au moment où se posent les questions de sécurité, de conditions de travail et de vie dans une société industrielle qui impose de nombreux changements sociaux : urbanisation, industrialisation, développement de la société salariale. Robert Castel, dans ses *Métamorphoses de la question sociale* (1995), montre à quel point la vulnérabilité économique, sociale, matérielle entraîne une paupérisation extrême de ces travailleurs de la société industrielle. Face à des mouvements ouvriers de plus en plus nombreux et violents dans la seconde moitié des années 1800 (Noiriel, 1986), des initiatives privées, par le biais de caisses de retraite patronale<sup>2</sup>, vont suivre l'exemple du régime des retraites de la fonction publique. Le but est de maintenir la paix sociale dans les ateliers et les usines, stabiliser et rassurer les travailleurs, et assurer la production en favorisant le remplacement des vieux ouvriers à la productivité déclinante.

Ces régimes pionniers de retraite – fonction publique et initiatives patronales – traduisent la montée progressive de la problématique de la vieillesse sous l'angle des difficultés économiques et sociales que connaissent les ouvriers vieillissants, qui face à des incapacités physiques se trouvaient relégués au rang des indigents : sans travail, jusqu'alors, aucune intervention publique ou patronale ne permettait de vivre décemment. Plus largement, les retraites patronales et de la fonction publique ouvrent une page nouvelle de la condition salariale, en devenant des références dont l'existence prépare la généralisation progressive, qui ne s'est pas faite sans heurt et sans opposition.

La loi pionnière de 1910 sera en effet votée à la suite de vifs débats entre trois acteurs principaux : le mouvement ouvrier, qui a donc contribué à mettre sur le devant de la scène les préoccupations des prolétaires en matière de sécurité économique, tout autant que de sécurité au travail ; le patronat, qui a développé des initiatives, localisées à certaines corporations, et les pouvoirs publics, dont il sera retenu le rôle interventionniste sur la question des retraites. La loi de 1910, qui procède à une généralisation du droit à la retraite pour les travailleurs les plus pauvres, retient le principe d'obligation de cotisations. Si sa mise en application a été délicate et a fait face à des tensions et un boycott de la CGT, réticente sur la question des cotisations ouvrières, cette loi a cependant inauguré « une dynamique assurantielle à caractère obligatoire » (Dumons, Pollet, 1994) qui se poursuivra avec la loi sur les assurances sociales de 1930.

Le droit social à la retraite deviendra universel pour les salariés avec les ordonnances de la Sécurité sociale en 1945. La mise à l'agenda de la vieillesse comme problème public s'est développée autour des questions

2. On compte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle 229 entreprises possédant une caisse de retraite, pour un total de 115 000 ouvriers affiliés (Dumons, Pollet, 1994).

économiques et se conclut en 1945 sur ces mêmes préoccupations. Cependant, les retraites, qui témoignent de l'importance de la question ouvrière dans la société du XIX<sup>e</sup> siècle, vont s'institutionnaliser en 1945 dans un référent universel : l'âge de la retraite (Alvarez, 2016). Elles ne concernent donc plus la seule classe populaire qui a fait émerger les problèmes de la vieillesse et la réponse généralisée des retraites. D'une préoccupation socialement située autour des plus pauvres des travailleurs qui jusqu'alors finissaient leur vie dans la pauvreté, la retraite devient un système de pension s'appliquant à tous les travailleurs salariés. En 1945, c'est une catégorie sociale qui voit le jour : celle de retraité. Cette catégorie est basée sur un seuil d'entrée par l'âge, 65 ans étant le seuil requis pour passer du statut de travailleur à celui de retraité. Le choix de l'âge s'est fait dans un compromis entre employeurs, salariés et administration, chacune des parties trouvant dans ce critère des éléments pertinents : pour les employeurs, c'est le meilleur moyen de dépersonnaliser les relations avec les employés ; pour les salariés, c'est le moyen de mettre en place une règle du jeu unique qui assure les mêmes droits à tous, et pour l'administration, c'est un outil simple, identique et rigoureux. La mise en place des retraites fait de l'âge « l'outil démocratique par excellence » (Percheron, 1991:127).

La construction particulière d'un ensemble social, « les retraités », résulte ainsi de l'identification du « problème social » de la vieillesse et de sa mise à l'agenda politique. La vieillesse devient de façon effective le temps de la retraite, transformant les « vieillards » en « retraités » et ouvrant la voie à de nouvelles catégories qui vont segmenter ce nouvel ensemble social et dont on va trouver les prémices de ce qui deviendra bien plus tard la politique de prévention.

## **1.2. La prévention dans les politiques vieillesse**

L'histoire des politiques de la vieillesse en France met en lumière le fait que la prévention existait avant la politique de prévention contemporaine et la norme du « bien vieillir ». Plus encore, en reprenant l'analyse d'Hélène Thomas sur le mouvement d'institutionnalisation de la dépendance dans les années 1990 <sup>3</sup>, j'émetts l'hypothèse que la prévention actuelle repose sur deux fondements : une prévention sociale issue du rapport Laroque et de ses héritiers, et une prévention sanitaire issue de l'hygiénisme du XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>4</sup>. Ce qui m'intéresse ici, c'est de mettre en lumière le fait que

3. Hélène Thomas (2005) montre comment la catégorie de la dépendance, institutionnalisée à la fin du siècle dernier, repose sur deux types de dispositifs d'assistance distincts : l'hospitalisation et l'hospitalisation. Le premier désigne « le dispositif ancien combinant assistance et contrôle social total des vieillards indigents dans leur vie quotidienne, à leur domicile ou en établissement » et caractérise le fondement social de la prise en charge de la dépendance, qui s'articule au dispositif d'hospitalisation, qui est fondé sur la pathologisation et la médicalisation du vieillissement et soulève l'aspect sanitaire.

4. L'impact de l'hygiénisme du XVIII<sup>e</sup> siècle sur la prévention contemporaine est discutée dans mon travail de thèse, chapitre 1 : « La prévention, une catégorie d'action publique ».

le rapport Laroque de 1962, première pierre de la politique vieillesse en France, contenait des orientations préventives que l'on va retrouver pour partie dans les dispositifs actuels de la politique de prévention.

Le début des années 1960 est en effet le moment d'une orientation politique majeure face aux problèmes de la vieillesse. Celle-ci ne se trouve plus problématisée en termes de pauvreté et de transferts sociaux en guise de solutions apportées, mais de façon plus globale comme une population à maintenir dans la vie sociale. Avec le rapport Laroque de 1962, l'État devient le catalyseur d'une reformulation du débat sur la vieillesse. Son rôle ne se limite plus à des fonctions seulement économiques, mais ouvre la voie à de nouveaux espaces d'intervention publique. Le rapport Laroque propose notamment des actions qui existaient déjà de façon parcellaire et embryonnaire au niveau local chez certains praticiens de l'action sociale (Gaudmer, 1962:18) : développement de services d'aide-ménagère pour favoriser le maintien à domicile, construction de résidences adaptées type logement-foyers, clubs pour personnes âgées, résidences de vacances, etc.

Les sociologues de la vieillesse et du vieillissement ont interprété cette orientation politique comme l'avènement d'une politique du mode de vie (Guillemard, 1986 ; 1988:126) qui a contribué à définir une nouvelle manière d'être âgé, celle du « troisième âge » (Lenoir, 1979) : les retraités sont appelés à être actifs et consommateurs. Le pouvoir politique, avec le rapport Laroque, effectue sa première tentative de pénétrer les lieux de vie des personnes âgées, en organisant leurs loisirs, en mettant en place des interventions au domicile *via* les prestations d'aide-ménagère notamment, en s'immisçant jusque dans leurs modes de vie et la façon dont ils affrontent la vieillesse.

L'idée de prévention rejoint la nécessité de l'époque de favoriser le maintien à domicile des retraités. Deux facteurs concernent particulièrement la visée préventive contenue dans le rapport Laroque : la demande d'adaptation de la société aux problèmes soulevés par le vieillissement et l'important effort en matière d'action sociale. L'objectif est de faciliter l'intégration sociale tout en prévenant les facteurs d'aggravation du vieillissement. Ces facteurs sont essentiellement sociaux et relatifs au quotidien des personnes, le logement, les relations sociales, l'occupation et l'organisation du temps, etc. Ce que recommandent les rapporteurs, c'est de concentrer les actions sur l'adaptation de la société et des politiques publiques aux spécificités nouvelles de la vieillesse : en ce sens, c'est à la société de s'adapter et non aux personnes âgées de s'adapter à leur avancée en âge, sans que des actions soient mises en place sur leur environnement.

La politique de la vieillesse doit également être soutenue par une action sociale forte : « Le maintien, à tous égards souhaitable, des personnes âgées dans un logement individuel doit nécessairement s'accompagner

d'un important effort d'action sociale pour assurer à ces personnes des conditions matérielles et morales d'existence satisfaisantes : l'effort le plus important à cet égard doit porter sur l'aide-ménagère à domicile » (Haut comité consultatif de la population et des familles, 1962:271). C'est l'action sociale qui témoigne d'un souci préventif dès l'origine de la politique de la vieillesse. Développer l'action sociale avec l'aide-ménagère en tête de proue, c'est inventer de nouvelles formes de vie sociale en améliorant et en construisant des logements, en proposant des services aux personnes âgées (aide à domicile, services d'ordre social et culturel destinés à lutter contre l'isolement, etc.). En ce sens, les propositions de la commission d'étude se situent pleinement dans une prévention sociale, dans laquelle la société est entendue comme un espace de socialisation et la prévention est pensée comme un élément de la construction du lien social. C'est dans une visée préventive que le rapport Laroque, afin de ne pas « aggraver le vieillissement », s'attaque aux conditions de vie des retraités, en promouvant une politique d'action sociale forte ayant vocation à produire des effets sur le milieu de vie des retraités, sur leur environnement social immédiat.

Les préconisations et les orientations du rapport Laroque ne seront que tardivement, et partiellement, suivies d'effets. L'orientation sociale de la politique de la vieillesse trouvera son application la plus large dans la circulaire Franceschi de 1982, relative à la politique sociale et médico-sociale pour les retraités et les personnes âgées. La circulaire porte en grande partie sur « la prévention : une gamme diversifiée de services permet de retarder l'apparition de la perte d'autonomie et de la compenser <sup>5</sup> ». C'est donc bien dans un souci de prévention sociale que les services doivent élaborer leurs actions : une palette variée de services permet de maintenir les contacts sociaux et d'éviter l'apparition de handicaps sociaux.

Ainsi la circulaire Franceschi consacre l'orientation sociale de la politique vieillesse préconisée depuis le rapport Laroque et relayée entre-temps par les rapports Questiaux de 1971 et Lion de 1980. Tout ce qui est pensé et mis en place l'est au prisme de l'amélioration de l'environnement de la personne, de la réduction des inégalités sociales et de la prévention de situations pouvant introduire une rupture avec le milieu de vie. Sans être institutionnalisée en une politique spécifique, la prévention trouve une partie de ses fondements dans l'approche sociale développée par le rapport Laroque et ses successeurs.

### **1.3. Politique de la dépendance et prévention**

Le rapport Laroque, en tant que point de départ des politiques gérontologiques, a non seulement priorisé dans une visée sociale l'insertion des

5. Circulaire du 7 avril 1982 relative à la politique sociale et médico-sociale pour les retraités et personnes âgées, *JORF*, 8 juin 1982, p. 5358.

personnes âgées, en proposant des mesures qui investissent le quotidien même de ces dernières, mais a également posé la question de leur santé en donnant naissance à une entreprise de distinction du vieillissement pathologique et du vieillissement normal. Le rapport précise que le vieillissement pathologique demande aux pouvoirs publics d'assurer un ensemble d'aides pour les personnes faisant face à une incapacité de réaliser les actes de la vie quotidienne. En ce sens, une première division de la vieillesse en deux sous-catégories apparaît dans le rapport Laroque, lequel suggère qu'à un « troisième âge » vigoureux et actif succède une période de potentielles difficultés due aux déficiences physiologiques qui accompagnent le processus de sénescence. En somme, la retraite se découperait en deux catégories, ce qui tend à repousser le modèle de la vieillesse vers ceux qui font face à des problèmes de santé et dont le mode de vie en est impacté. C'est de cette distinction qu'est née dans les années 1990 la politique de la dépendance et la catégorie d'action publique associée.

La prestation expérimentale dépendance (PED), lancée dans 12 départements <sup>6</sup>, va voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et aboutira au vote de la prestation spécifique dépendance (PSD) généralisée à l'ensemble des départements au 24 janvier 1997. Cette loi pose légalement la frontière entre adultes handicapés et personnes âgées (Alvarez, 2016:177) : les personnes sont éligibles à la prestation dépendance à partir de 60 ans, qui devient l'âge à partir duquel est ouvert le droit à la PSD, réformée en 2001 par la loi 2001-647 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa). Cette allocation représente aujourd'hui le dispositif principal de la politique de la vieillesse en France.

La dépendance est devenue une catégorie d'action publique par un travail de chiffrage de la population dépendante, sous-entendu dépendante de services d'aides et de soins pour mener à bien les activités principales de la vie quotidienne. Le monde politique, afin de comptabiliser et cibler le nombre de personnes dépendantes, avait besoin d'un outil de mesure et d'évaluation de la dépendance, afin de pouvoir classer les personnes dépendantes dans différentes catégories, de calculer les coûts qui en découlent, et de tarifier les coûts en établissement. L'objectif de la politique publique devient donc la mesure (Frinault, 2005:28), qui permet d'appréhender le

6. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 impulsées par le gouvernement socialiste, qui ont consisté à transférer des compétences administratives de l'État vers les collectivités locales, ont impacté l'établissement de la prestation dépendance au tournant des années 1990. Depuis la loi du 22 juillet 1983, les départements se voient attribuer la compétence de gestion des prestations d'aide sociale et des services et établissements sociaux et médico-sociaux. Alors que l'État reste le garant de la solidarité nationale pour tous au travers des prestations de solidarité nationale et de sécurité sociale, le choix sera fait d'une gestion décentralisée de la dépendance et d'un pilotage par les conseils généraux, aujourd'hui nommés conseils départementaux.

problème social de la vieillesse dépendante à travers une grille d'analyse objectivante.

Cette grille d'évaluation sera baptisée Aggir – Autonomie gérontologique groupes iso-ressources. Les données de la grille sont traitées par un logiciel informatique qui, afin de constituer les groupes, de hiérarchiser la perte d'autonomie et d'établir des statistiques, place les individus dans les différents groupes iso-ressources – Gir<sup>7</sup>. Aggir devient l'instrument officiel de la politique publique de la dépendance par l'article 2 du décret du 28 avril 1997 relatif aux conditions et aux modalités d'attribution de la PSD et sera confirmée lors de la réforme Apa de 2001.

Le groupe de dépendants est désormais le résultat de la conjonction d'un critère d'âge – il faut être âgé d'au moins 60 ans pour demander l'allocation –, d'une approche fonctionnelle – la dépendance fait de l'âge et de la vieillesse l'origine du handicap, lequel est mesuré à l'aide d'indicateurs fonctionnels –, et d'un seuil : alors qu'avec la PSD, le groupe des dépendants recouvrait les personnes placées dans les Gir 1, 2 et 3, la réforme de l'Apa va élargir le groupe au Gir 4.

La politique de la dépendance, à travers l'Apa et la mesure du degré de dépendance par la grille Aggir, ouvre ainsi des droits différenciés entre les personnes qui seront catégorisées comme « dépendantes », c'est-à-dire placées dans les Gir 1, 2, 3 et 4, et les personnes aux portes de la dépendance, mais non catégorisées « dépendantes », dans les Gir 5 et 6. Les premières dépendent du Conseil départemental et par suite des structures d'aides à domicile, les secondes sont du ressort de l'action sociale des caisses de retraite. Ainsi, la dépendance, en tant que catégorie d'action publique et principal dispositif de la politique vieillesse, s'est construite tout autant par des techniques et des instruments – technique de mesure des incapacités – que par des finalités – orienter la prise en charge des personnes vieillissantes vers des préoccupations de santé en leur octroyant une allocation leur permettant de vivre à domicile le plus longtemps possible. Cette segmentation de la population retraitée est également une séparation des champs de compétence entre les départements et les caisses de retraite, et rend nécessaire la construction d'une nouvelle catégorie d'action publique : la prévention.

Alors que la politique des modes de vie portait en son sein des préoccupations de prévention sociale, la politique de la dépendance a rendu possible l'émergence des questions préventives orientées vers les aspects sanitaires de l'avancée en âge. La prévention va ainsi s'institutionnaliser en

7. La grille Aggir permet d'évaluer le degré de dépendance du demandeur de l'Apa, afin de déterminer le niveau d'aide dont il a besoin. Elle évalue les capacités de la personne âgée à accomplir 10 activités corporelles et mentales, dites discriminantes, et sept activités domestiques et sociales, dites illustratives. Les niveaux de dépendance sont classés en six groupes iso-ressources – Gir. Le Gir 1 correspond au degré de dépendance le plus élevé, le Gir 6 au moins élevé.

une politique dédiée au début des années 2000 à partir de son terreau social et de son terreau sanitaire.

## **II. Rhétorique et argumentaire de la politique de prévention**

À la gestion de la dépendance se couple désormais la gestion de ce risque par une politique de prévention, qui témoigne, au niveau des politiques publiques, « d'une volonté de maîtrise des risques démographiques, sociaux et économiques par la prévision et par la prévention des problèmes d'une population perçue négativement comme consommatrice de soins et de services » (Déchamp-Le Roux, 2012:81). L'analyse des différentes mises à l'agenda politique de la vieillesse comme problème public fait apparaître la prévention comme la dernière forme de problématisation, avec des acteurs spécialisés, une politique spécifique et un cadre idéologique que l'on peut résumer ainsi : c'est aux individus vieillissants de s'adapter aux conséquences de leur avancée en âge et d'adopter un comportement individuel et un style de vie à même de préserver leur santé.

### **II.1. Le « plan national Bien vieillir » : forum de débats et arènes politiques**

En 2007, le ministère de la Santé et des Solidarités, le ministère délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille ainsi que le ministère de la Jeunesse et des Sports ont élaboré un plan national, intitulé « plan national Bien vieillir » (PNBV). Ce plan, qui sert de base à l'élaboration d'une politique de prévention du vieillissement, est considéré par le président du plan, gériatre et médecin de santé publique comme « un plan de santé publique de prévention en gérontologie ayant pour objectif de créer une dynamique préventive destinée aux seniors » (Aquino, 2008:39).

Le PNBV apparaît donc, d'après les mots de son président, comme l'initiateur d'une inflexion de la prévention dans le vieillissement vers des préoccupations essentiellement sanitaires. Afin de comprendre le processus par lequel la prévention fait l'objet d'une politique publique engagée vers des questions sanitaires, deux niveaux de production sont ici analysés : ce que je nomme le « forum de débats » sur la prévention, alimenté par de multiples rapports sénatoriaux, parlementaires et gouvernementaux, et le niveau des arènes politiques qui vont donner lieu à des lois. Ce niveau retrace les décisions politiques qui ont abouti à la production du PNBV. Le « forum de débats » et les « arènes politiques » participent à la construction de la réalité sociale de la prévention dans le vieillissement, car ils ont été le terreau fertile d'un récit sur la prévention et sur la nécessité de prendre en charge sa propre santé et son avancée en âge.

Le PNBV et son contenu renseignent tout d'abord sur deux éléments de compréhension du développement de la politique préventive sanitaire en France depuis le début des années 2000 : d'un côté, elle se comprend dans un double mouvement concomitant, où les nombreux rapports de santé publique argumentent en faveur d'une responsabilisation de l'individu face à sa santé, pendant que les différents textes de lois et plans gouvernementaux tentent d'organiser le dispositif institutionnel de prévention (Cassou, 2008).

Ainsi le rapport Robert de 2003, pour le compte du Conseil économique et social, intitulé *La prévention en matière de santé* ; le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), *Santé : pour une politique de prévention durable*, publié la même année ; ou encore en 2008 le rapport de la Commission pour la libération de la croissance de la France, présidée par Jacques Attali, tous insistent sur la nécessité de développer une politique sanitaire durable autour de la prévention et de la responsabilisation. Mais là où le rapport Robert préconisait de responsabiliser tous les acteurs concernés, c'est-à-dire en premier lieu les pouvoirs publics qui doivent intervenir pour améliorer les déterminants sociaux-environnementaux de la santé et réduire les inégalités sociales de santé, ainsi que les individus qui doivent être acteurs de leur santé, les autres rapports n'englobent pas une responsabilité partagée entre puissance publique et individus : le rapport de l'Igas comme le rapport Attali<sup>8</sup> ne parlent aucunement des déterminants sociaux des comportements individuels. Ces derniers sont pensés en dehors de leur contexte d'action, en dehors de la compréhension de l'environnement économique, social, familial, affectif, professionnel de l'individu. La responsabilité est centrée autour de la personne âgée, de ses comportements individuels et de ses modes de vie : « La politique de prévention se propose d'infléchir les comportements individuels », précise le rapport de l'Igas (2003:285).

Au niveau des instances de décision, dans l'arène politique, c'est vers ce type de mise en forme problématique que la prévention s'oriente dans les années 2000. Parmi les lois qui participent à l'organisation des dispositifs de prévention, il est important de citer la loi 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Cette loi crée l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (Inpes), acteur central chargé du financement et de la diffusion des campagnes de communication du gouvernement. Mais c'est avec la loi de santé publique de 2004 que le dispositif institutionnel de la prévention s'organise sur le territoire français, accompagnée par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST).

8. Et comme de nombreux autres rapports non discutés dans cet article, mais que le lecteur peut retrouver dans mon travail de thèse, chapitre 3.

Les agences régionales de santé (ARS), créées par cette loi, font du niveau régional le niveau légal de pilotage de la politique de santé et de prévention élaborée au niveau national.

Ces deux lois ont participé au mouvement de sanitisation et de pathologisation du social (Fassin, 1998:42), en donnant une traduction sanitaire aux problèmes de société rencontrés par les acteurs de terrain de la prévention. La politique de prévention qui est définie nationalement est une politique de santé publique, et efface les fondements socialement situés des comportements individuels<sup>9</sup>. Les travailleurs sociaux qui animent la prévention *in situ*, au plus près des populations, voient leur terrain d'intervention passer progressivement du secteur social au secteur sanitaire.

On retrouve ainsi dans le PNBV une qualification de la prévention dans le vieillissement qui reprend l'idée dominante du « forum de débats » et s'appuie sur des dispositifs d'action publique qui font de la prévention une affaire de modes et de styles de vie. Tout au long des 35 pages du PNBV, aucune référence n'est faite aux déterminants sociaux de la santé et aux conditions économiques et sociales de vie des individus. Le plan utilise à l'inverse la rhétorique de la responsabilisation individuelle, avec des expressions comme « comportements favorables à la santé », « comportements favorables à un vieillissement réussi », « modes de vie », qui structurent le propos du PNBV.

Ainsi analysé au regard du discours politique sur la prévention, le PNBV apparaît comme la traduction dans le champ de la gérontologie de la montée en puissance d'un discours qui fait de la prévention une affaire de santé publique et de responsabilité individuelle. Il est manifeste en ce qui concerne la définition de la prévention en matière de santé que les deux niveaux analysés – le « forum de débats » et l'arène politique – développent à partir des années 2000 une entreprise de normalisation des comportements et des mœurs des individus pour réduire les risques de maladies, et *in fine* améliorer les indicateurs de santé. Le gériatre Jean-Pierre Aquino, président du PNBV, n'en faisait d'ailleurs pas mystère lors du colloque de 2012

9. Il faut noter que les politiques de santé publique en France ont été partiellement influencées par un texte pionnier qui a posé les jalons d'une « nouveau mouvement de santé publique dans le monde » (Poirier, 2012:5). Il s'agit de la charte d'Ottawa issue des travaux de la première conférence internationale pour la promotion de la santé organisée par l'Organisation mondiale de la santé en 1986. L'OMS définit la santé comme « état de complet bien-être », et non pas seulement comme l'absence de maladies. Dans la charte d'Ottawa, l'OMS précise que pour tendre vers ce bien-être, les individus doivent être responsables de leur santé, en lien avec la responsabilité politique. Les politiques de santé publique, dit l'OMS, doivent agir sur les déterminants sociaux de la santé et sur les inégalités sociales de santé. Là où la charte d'Ottawa a impulsé un mouvement en faveur d'une responsabilité individuelle et collective face à la santé, la France en a fait une interprétation, pour son périmètre national, moins porté sur les déterminants sociaux et sur les inégalités sociales de santé que sur la responsabilisation individuelle. Le fait que le PNBV, 20 ans plus tard, efface les fondements socialement situés des comportements individuels face à la santé n'est que la suite de la position française face à la charte d'Ottawa (Deschamps, 2003).

organisé par la Fondation nationale de gérontologie <sup>10</sup>, consacré à la prévention et au vieillissement : « le but des stratégies préventives est certes d'informer et de sensibiliser, mais aussi de promouvoir des comportements vertueux en incitant la population à les adopter » (Aquino, 2012:274).

La perspective de l'anthropologie culturelle chère à Gusfield éclaire d'une façon particulière la compréhension sociologique du discours sur la prévention dans le vieillissement. Les rapports des organes d'État et les décisions prises par les pouvoirs publics orientent la focale sur les individus, et sont en ce sens une des traces de la « culture » de la prévention, c'est-à-dire une façon de voir qui s'impose dans le domaine public et s'expose sous la forme d'un « ordre symbolique ». Cette perspective s'applique au discours sur la prévention, tant il en dévoile la dimension stratégique : « Le sens ultime de ces actions est peut-être moins dans la dialectique des moyens et des fins qu'elles mettent en œuvre que dans leur caractère expressif ou significatif. Elles actualisent des univers de sens » (Cefaï, 2009:264). Le discours sur la prévention a un sens manifeste : en tant que récit, il veut faire entrer dans les mentalités et les comportements les « bonnes pratiques » socialement situées, susceptibles d'épargner aux individus des problèmes de santé. Le discours de la prévention fait passer un message dans le domaine public : prenez en main votre vieillissement et votre santé. Entre les lignes, il est entendu que « mal vieillir » devient une erreur, une faute (Billé, Martz, 2010:16). La prévention devient donc un message politique dont les différentes étapes et acteurs de son établissement montrent qu'il ne fait que définir ce qui est bien et ce qui est mal, ce qui est désirable et ce qui ne l'est pas. Dans ce discours, les moyens ne sont que secondaires.

Le PNBV, au travers de la mise en valeur des notions de comportements, de modes de vie, de rationalité individuelle, est le témoin d'une inflexion normative de la prévention sur le versant santé, où la prévention sociale est laissée à une part congrue. L'évaluation du PNBV par le Haut conseil de la santé publique (HCSP) et les nouveaux débats sur la prévention dans le vieillissement confortent cette analyse du discours comme étant un moyen symbolique d'actualiser un univers de sens auprès de la population retraitée. Mais est-ce à dire que la politique de prévention actuelle signe un retour à la politique des modes de vie telle que la population âgée l'a connue dans les années 1960 ?

## ***II.2. Un retour à la politique des modes de vie ?***

Le rapport d'évaluation du HCSP, publié en 2010, déplore « un déficit de gouvernance, de structuration et de moyens » (HCSP, 2010:13). Le PNBV

10. La gériatrie s'intéresse à la partie proprement médicale du vieillissement. La gérontologie, pour sa part, s'est constituée au XX<sup>e</sup> siècle comme étude scientifique des processus et des problèmes biologique, psychologiques, sociaux et économiques du vieillissement (Alvarez, 2012:199).

n'a pas de structure problématique et ne fait qu'agréger des idées et des moyens existants, sans mettre de véritables moyens à hauteur des enjeux de la prévention. Les évaluateurs demandent de « pérenniser » le concept de « bien vieillir » au travers de la prévention, en prenant en compte les critiques apportées au PNBV.

La prévention en gérontologie, telle qu'elle est définie dans le PNBV, fait en effet face à toute la difficulté de coordonner globalement un foisonnement d'initiatives locales déjà en place depuis des décennies, notamment par les caisses de retraite, mais qui étaient plutôt centrées sur une approche globale de l'individu. Dans ces actions concrètes au plus près des individus âgés, c'est une prise en compte du « contexte social, sanitaire, économique et culturel » des personnes âgées qui prévaut alors, comme l'indiquent les contributions des directions d'action sociale de grands groupes de protection sociale (Sanchez, 2012:261), ou d'Agirc-Arrco. Depuis 1975, les institutions de retraite complémentaire, rassemblées dans la fédération Agirc-Arrco, ont créé des centres de prévention en proposant des bilans médico-psychosociaux à leurs ressortissants (Saint-Laurent, Dejardin, 2012:120). Il y a donc une non-congruence entre les actions élaborées depuis des décennies par les acteurs de terrain qui développent majoritairement des actions de prévention sociale, et la demande politique qui demande de se positionner sur une prévention sanitaire dans laquelle le contexte environnemental des personnes n'est pas pensé, ni pris en compte.

Le second grand ensemble de limites du PNBV découle de ces premières critiques et réside dans « l'absence de prise en compte des inégalités sociales de santé chez les aînés quand on sait que le vieillissement accroît les inégalités de toutes sortes. Si elle ignore ces inégalités, l'approche préventive développée par ce plan risque de cristalliser encore plus les disparités sociales et d'accentuer davantage les inégalités existantes » (HCSP, 2010:26). La prévention en gérontologie ne doit ainsi pas rester une seule prévention individuelle, mais doit avoir une visée collective, dans le sens où « la société doit accompagner le bien vieillir » (HCSP, 2010:18). Centrer la prévention sur un discours incitant les retraités à adopter des réflexes au quotidien ne peut faire une politique de prévention efficace : « Une grande attention doit être accordée aux déterminants socio-économiques, dans la mesure où ils ont été peu pris en compte dans nos politiques sanitaires et qu'il s'agit d'un enjeu essentiel pour réduire les inégalités sociales de santé » (HCSP, 2010:17).

L'évaluation du HCSP dit entre les lignes que là où le PNBV concentre son discours et ses moyens d'action vers l'individu sans prendre en compte le fait que les citoyens ne sont pas tous égaux face à la santé, il est nécessaire de mettre en œuvre des actions « différenciées par grandes sous-populations et des actions à des échelons géographiques fins » (HCSP, 2010:18). Le

président du PNBV reconnaissait ce besoin de cibler les actions de prévention, car le plan est trop élitiste et ne touche pas les personnes les plus concernées par la prévention (Aquino, 2011:20).

Ces critiques du rapport d'évaluation mettent en lumière une différence majeure entre la politique des modes de vie qui s'est développée à la suite du rapport Laroque de 1962 et la politique des modes de vie telle qu'elle se déploie dans la politique de prévention. Là où l'objectif principal de la politique de la vieillesse à la suite de la généralisation du système de protection sociale était de favoriser l'insertion sociale de la population âgée, ce qui demandait une intervention publique forte, la politique de prévention engage moins la puissance publique que les individus eux-mêmes dans la résolution des problèmes auxquels ils sont confrontés. La priorité n'est plus d'asseoir la place des personnes âgées dans la société, mais de faire en sorte que l'avancée en âge connaisse le moins de problématiques de santé possibles en réduisant les risques de maladies ou de chutes par exemple. Ce n'est pas du ressort de la société, de la structure sociale, puisque les déterminants socio-environnementaux ne sont pas pris en compte, comme le rappelle avec regret le HCSP : la politique de prévention prend la forme d'une politique des modes de vie qui s'adresse aux individus et non à la puissance publique. C'est une différence majeure avec la politique des modes de vie connue par les premières cohortes de retraités : le but n'est plus d'assurer un maintien à domicile pour toutes et tous dans un souci d'intégration sociale. La politique des modes de vie contemporaine fait désormais des modes de vie une question individuelle, de pratiques sociales et de comportements personnels. C'est aux individus de s'adapter à leur environnement changeant, alors que la politique des modes de vie que l'on a discuté dans la première partie de cet article demande d'adapter l'environnement social aux difficultés naissantes avec l'avancée en âge.

Le PNBV, qui initie l'inflexion normative de la prévention, n'est ainsi pas seulement un plan de santé publique. Dans une pensée sociologique, il peut se concevoir comme un plan de normalisation des modes de vie dans la vieillesse, du fait qu'il ne rapporte pas les modes de vie et les comportements individuels à quelque forme de catégorisation sociale. Or, les problèmes de santé, tout comme la participation sociale, sont différenciés socialement (Raymond, Sévigny, Tourigny, 2011). La politique de prévention ne qualifie pas le problème à partir du parcours de vie des individus et de leur position sociale. Par rapport à cette logique, comment les acteurs à l'interface de la production normative « par le haut » et de la réception par les personnes âgées se situent-ils ?

### III. Quelle appropriation de cette politique par les acteurs à l'interface de la production politique et de la réception par les publics ?

Suite à des entretiens menés dans le cadre d'une recherche sur l'évolution de l'action sociale en direction des retraités et des personnes âgées, il apparaît que les actions développées au plus près du public retraité s'inscrivent majoritairement dans la tradition sociale de la prévention dans le vieillissement, alors que la politique établie au niveau national donnait la primeur aux questions sanitaires. Parmi les nombreux acteurs de la prévention, je me concentre ici sur les caisses de retraite du régime général et sur les caisses de retraite complémentaire. Elles ont accompagné les politiques vieillesse depuis leur origine (Cadiou, Gagnon, 2005) et ce sont elles qui traduisent le mieux dans des actions, l'orientation et le cadrage donnés par l'État dans le PNBV. Cependant, là où le discours politique s'adresse à

#### Encadré 1

##### Méthodologie

Cet article prend appui sur ma thèse de sociologie (Alvarez, 2014). J'ai, dans un premier temps, analysé les cadres politiques qui peuvent contraindre et orienter les expériences du vieillir. Une partie du travail est donc orientée vers les politiques publiques de la vieillesse et du vieillissement et la façon dont elles ont construit le problème public de la prévention. L'étude des différentes formes de problématisation de la vieillesse dans les politiques publiques a nécessité un travail important de recensement puis d'étude des divers rapports parlementaires, sénatoriaux et des plans gouvernementaux publiés, ainsi que des textes de loi ou encore des études scientifiques. Ce corpus documentaire a mis en lumière un discours normatif sur la vieillesse qui s'articule dans la politique de prévention autour de la promotion du « bien vieillir ».

À ce corpus documentaire est couplé un corpus d'entretiens semi-directifs de recherche auprès des acteurs qui déclinent la politique de prévention dans des programmes d'actions de prévention. Les entretiens ont été menés dans le cadre d'une recherche sur l'évolution de l'action sociale en direction des retraités et personnes âgées, recherche menée au sein du laboratoire Pacte sous la direction de Catherine Gucher. Ce contrat d'études de l'ÉRES, pour le compte de la CGT, m'a donné la possibilité de mener une enquête qualitative auprès des directions nationales des départements d'action sociale des caisses de retraite du régime général, du régime complémentaire et de groupes de protection sociale. Le but de la recherche était de repérer les acteurs de l'action sociale et leur positionnement au niveau national et à l'échelon territorial afin de dresser un panorama de l'action sociale et de ses évolutions les plus marquantes (Gucher, Mansanti, Guillaud, 2012). Ce matériau a été mobilisé pour la thèse afin de comprendre comment les acteurs de l'action sociale se positionnent vis-à-vis du discours politique et de sa définition très individualisante, voire culpabilisante, de la prévention.

l'ensemble des personnes âgées, les acteurs de terrain et ceux qui mettent en place des programmes d'action de prévention sur les territoires, et auprès de leurs ressortissants, redéfinissent des publics cibles, afin de sécuriser les parcours de vie les plus chaotiques. Les promoteurs de l'action sociale gérontologique, en appliquant en partie sur le terrain les orientations politiques tout en gardant certaines de leurs particularités issues de leur longue implication dans les politiques vieillesse, prennent le rôle d'intermédiaire entre la production normative « par le haut » et la réception par les publics.

### **III.1. La prévention de la dépendance au cœur de l'action sociale des caisses de retraite**

Positionnés depuis les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983 comme collectivités territoriales de référence en matière sociale et médico-sociale en disposant d'une capacité forte d'action dans le domaine gérontologique notamment, les départements se voient réaffirmés cette prérogative par la loi du 13 août 2004, dite « acte II de la décentralisation ». À ses compétences planificatrices en matière de politique sociale de la vieillesse, au travers de l'élaboration du schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale imposée par la loi du 22 juillet 1983 et réaffirmée par la loi du 2 mars 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale, s'est ajoutée la gestion de l'Apa, prestation qui constitue la colonne vertébrale de l'intervention des conseils généraux en direction des plus de 65 ans.

À la suite de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), qui avait participé à la mise en place et au financement de la prestation dépendance avant de s'en retirer progressivement du fait des prérogatives données aux départements, les caisses de retraite complémentaire vont recentrer leurs actions vers la prévention.

#### **La Cnav : de la dépendance à sa prévention**

Les caisses de retraite ont accompagné l'évolution des politiques vieillesse. Le financement de leur fonds d'action sociale par une partie des cotisations d'assurance vieillesse s'est développé à la suite de la montée en charge des systèmes de retraite dans les années 1960. La Cnav, en tant que caisse de retraite du régime général, est alors la tête de pont des caisses de retraite et le principal acteur de l'action sociale auprès des retraités. Dans les années 1970 et 1980, l'action sociale de la Cnav, associée à celle des autres caisses de retraite, prend part activement à la diffusion des nouvelles représentations de la vieillesse et d'un nouvel art de vivre à la retraite associé au « troisième âge » (Lenoir, 1979). Elle se concentre alors essentiellement sur le développement de l'aide-ménagère (Boudreau, Picoche, 1997).

Devenue un acteur incontournable de la politique de maintien à domicile, la Cnav va poursuivre cette orientation avec l'émergence de la politique

dépendance dans les années 1980 puis dans les années 1990, qui constitue la décennie d'enracinement de la dépendance comme principal enjeu public de la politique vieillesse. La Cnav accompagne ce mouvement d'édification de la prestation dépendance et ainsi de recomposition de l'action gérontologique de deux manières : par un renforcement de sa prestation d'aide-ménagère et par une participation active à l'expérimentation et à la mise en place de la prestation spécifique dépendance (PSD). Il est significatif à cet égard de noter qu'en 1996, le numéro 15 de la revue *Retraite et société*, éditée par la Cnav, soit intitulé « Action sociale et dépendance ». Cela témoigne de la préoccupation principale de la Cnav à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

La loi de 2001 relative à l'Apa va avoir un impact non négligeable sur la politique d'action sociale de la Cnav. Cette loi ouvre les droits de l'Apa vers un public plus large que celui de la PSD : alors qu'avec la PSD, le groupe des dépendants recouvrait les personnes âgées placées dans les groupes iso-ressources (Gir) 1, 2 et 3, la réforme de l'Apa va élargir le groupe au Gir 4. Cette extension des droits au Gir 4 a ainsi retiré à la Cnav la prise en charge d'un nombre important de personnes âgées grandement dépendantes de son action sociale, notamment de la prestation d'aide-ménagère. L'action sociale des caisses de retraite se voit remise en cause. La réorientation de la politique de la Cnav est alors inévitable : « Nous, on était inscrit dans la politique dépendance. On avait copiloté et cofinancé l'expérimentation qui avait abouti à la PSD. Implicitement, ce qui est dit dans la loi Apa, c'est que l'action sociale des caisses de retraite doit se recentrer sur la prévention de la perte d'autonomie. Ce n'est pas dit noir sur blanc, mais puisque l'Apa prenait en charge les Gir 1 à 4, pour nous, il restait les Gir 5 et 6, ce sont les personnes qui ne sont pas dépendantes, mais qui sont aux portes de... » (direction nationale de l'action sociale de la Cnav).

Cette situation de fait créée par les recompositions de l'action publique auprès des personnes âgées fait entrer la Cnav sur le versant préventif du vieillissement sous l'angle de sa prestation phare d'aide-ménagère. Les priorités d'action, synthétisées dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale de 2012, mettent au centre la prévention : « Achever et consolider la réorientation de l'action sociale sur la prévention de la dépendance ». C'est devenu l'axe fort de l'action sociale de la Cnav. En 2013, la dotation du fonds d'action sociale est de 365 millions d'euros (contre 377 millions en 2008), dont 80 % servent au financement de l'aide-ménagère à domicile pour les Gir 5 et 6 : « Le premier étage de notre politique, c'est de renforcer l'info pour l'ensemble des retraités autour du "bien vieillir". Chacun reçoit les livrets du bien vieillir, et on peut aussi trouver sur le site internet nos partenariats, avec les ministères, la MSA <sup>11</sup>, Agirc-Arrco... Ensuite le

11. Mutualité sociale agricole.

deuxième étage, ce sont les actions collectives de prévention, les ateliers de prévention des chutes, les conférences... Et bien sûr le troisième point, c'est de continuer à assurer la prestation d'aide-ménagère pour les Gir 5 et 6, notre nouvelle cible depuis l'Apa. On poursuit vraiment notre politique de maintien à domicile, *via* la prévention pour les non dépendants. C'est essentiel pour nous » (direction nationale de l'action sociale de la Cnav).

La Cnav poursuit donc son action « historique » de financement des heures d'aide-ménagère pour les ressortissants du régime général tout en développant dans le même temps des actions d'information et d'éducation à la santé, suivant ainsi les injonctions politiques. Elle a ainsi fait évoluer sa politique d'action sociale au fil du temps et des recompositions de l'action publique. Ce positionnement sur la prévention n'est aujourd'hui plus propre à cette caisse, mais caractérise l'ensemble des institutions de retraite. Parmi ces institutions, Agirc-Arrco occupe une place centrale.

### **Agirc-Arrco : acteur pionnier de la prévention**

Les caisses Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco) et la Cnav sont les deux acteurs qui impulsent l'orientation et le cadre de l'action sociale. Agirc-Arrco ne se positionne cependant pas sur une démarche préventive dans les mêmes temporalités que la Cnav. Cette institution a en effet été pionnière dans la prévention, dans sa version sociale, proche des préconisations de la politique vieillesse du début des années 1960. Depuis 1975, les institutions de retraite complémentaire Agirc et Arrco ont développé une réflexion sur une démarche préventive nécessaire aux personnes s'approchant de l'âge de la retraite. Le nombre très important de ressortissants de caisses de retraite sous l'égide de la fédération Agirc-Arrco donne une enveloppe dédiée à l'action sociale sensiblement identique à celle de la Cnav : « Aujourd'hui, ça représente un peu moins de 0,6 % des cotisations, donc 0,6 c'est très très faible, mais 0,6 de plusieurs milliards, ça fait 360 millions d'euros annuels consacrés à l'action sociale » (direction nationale de l'action sociale Agirc-Arrco).

Agirc-Arrco finance depuis près de 40 ans 17 centres de prévention en France. Chaque centre est financé par la fédération et piloté par une caisse de retraite affiliée. Les centres de prévention représentent l'exemple signifiant de la posture d'Agirc-Arrco en matière de prévention : la démarche préventive a été le moyen de se démarquer de l'action sociale des autres acteurs, notamment les caisses de retraite, tout en révélant de nouveaux besoins par une approche globale de la personne (Saint-Laurent, Dejardin, 2012:122). Le bilan médico-psychosocial est la marque de fabrique d'Agirc-Arrco et permet d'identifier des besoins non couverts qui vont être développés dans la politique d'action sociale, dans le but toujours d'actualité de

ne pas être redondant avec les autres acteurs et d'inscrire la politique d'action sociale dans une dynamique d'innovation : « Les centres de prévention, il n'y a pas d'équivalent. Un centre de prévention, c'est une démarche médico-psychosociale, dédiée aux plus de 50 ans. En moyenne, les gens qui viennent dans les centres ont 67 ans, et donc ils vont permettre de faire une photographie grand-angle, du côté médical et psychologique, et sur leurs habitudes de vie, de voir quels sont les atouts pour bien vieillir » (direction de l'action sociale Agirc-Arrco).

Pendant, la posture de « laboratoire d'idées » paraît aujourd'hui perdre de son contenu, car on assiste désormais à la réunion des acteurs de l'action sociale gérontologique vers la thématique du « bien vieillir ». Le dernier indice de cette organisation de l'action sociale Agirc-Arrco autour de la prévention en vue du « bien vieillir » telle qu'elle se trouve au cœur de l'action sociale de la Cnav se retrouve dans le changement de nom des centres de prévention Agirc-Arrco depuis le début de l'année 2014 en « centre bien vieillir Agirc-Arrco ».

Aujourd'hui, Agirc-Arrco ne cherche plus à se démarquer de l'action sociale des autres acteurs. À l'inverse, c'est cette institution, qui, avec la Cnav, cadre les (ré)orientations de l'action sociale. Les groupes de protection sociale (GPS)<sup>12</sup> par exemple sont grandement dépendants des orientations d'Agirc-Arrco en la matière : « Environ deux tiers de nos actions en matière d'action sociale pour les retraités sont imposés par le cadre Agirc-Arrco, c'est un peu notre tutelle. Et donc, nous, en tant que GPS, on a une part d'autonomie de décision pour notre politique d'action sociale pour environ un tiers de nos actions. C'est pour se démarquer des autres GPS. Mais pour le principal, on suit ce que nous demande Agirc-Arrco, et là c'est le "bien vieillir", la prévention des chutes, tout ça » (direction de l'action sociale d'un GPS).

L'axe prévention se trouve ainsi désormais au centre de l'action des caisses de retraite du régime général, du régime complémentaire, mais aussi des GPS. Tous ces acteurs principaux sont dans une situation d'« autonomie encadrée » par la tête de pont de la prévention : la fédération Agirc-Arrco. La prévention demande cependant à ses promoteurs de développer de nouvelles offres de service et d'intervention, couplées aux formes « traditionnelles » de l'action sociale. La prévention est donc désormais arrimée à l'objectif du « bien vieillir », ce qui entraîne un double mouvement, et place les acteurs de la prévention dans une tension entre les deux « visions » de la prévention : un développement d'actions collectives,

12. Un GPS comporte au moins une institution de retraite Agirc, une institution de retraite Arrco et une institution de prévoyance. Les groupes gèrent ainsi non seulement la retraite complémentaire Agirc-Arrco, mais proposent également des garanties de prévoyance, des couvertures contre les risques de la vie telles que la garantie incapacité/invalidité de travail, complémentaire santé, épargne retraite, garantie décès et garantie dépendance (source : [www.ag2ramondiale.fr](http://www.ag2ramondiale.fr), consulté le 26 février 2016).

d'éducation et d'information sur la santé dans le vieillissement, actions qui ne prennent pas en compte les déterminants socio-environnementaux, et la poursuite d'actions de prévention sociale historiquement proposées par les acteurs de l'action sociale.

### **III.2. L'action sociale traditionnelle en recul : des actions individuelles aux actions collectives**

Les acteurs présentés dans le point précédent mènent ainsi des actions de prévention sociale, couplant à leurs interventions traditionnelles d'action sociale individuelle des actions collectives. J'ai donc privilégié ces acteurs « centraux », qui ont un rôle moteur dans la mise en place d'actions de prévention au travers de l'action sociale. La prévention dans le domaine de la santé est du ressort des acteurs de santé, mutuelles et ARS en particulier, qui interviennent dans le but de promouvoir et de développer l'offre de services de santé, des actions de prévention et d'éducation à la santé, de préserver le capital santé des populations ou groupes ciblés, et de solabiliser l'accès aux soins et services de santé (Gucher, Mansanti, Guillaot *et al.*, 2012:65).

Les transformations des orientations de l'action sociale des caisses de retraite questionnent la définition, voire la redéfinition de l'action sociale gérontologique. En effet, elle se définit traditionnellement comme une intervention facultative et extralégale, par opposition à l'aide sociale qui revêt un caractère obligatoire pour les autorités publiques (Borgetto, Lafore, 2009). Les évolutions de l'action des caisses qui deviennent soumises aux contraintes d'un cadre étatique déterminé au niveau national sont de nature à remettre en question les fondements mêmes de cette action sociale, en ce que leur aspect facultatif s'estompe au profit d'un cadre national déterminé.

La Cnav continue ainsi à dispenser des aides individuelles, l'aide-ménagère principalement, tout en diversifiant ses interventions à domicile, avec le portage des repas, l'accompagnement lors de sorties, le soutien à l'achat d'aides techniques pour le domicile. Le budget le plus important est toujours dédié à ces interventions « classiques » et historiques du maintien à domicile : « Cela représente 245 millions d'euros sur l'aide à domicile et 18 millions sur l'évaluation des besoins », précise le membre de la direction de l'action sociale rencontré.

Agirc-Arrco, dans le même esprit, poursuit l'action historiquement emblématique des caisses de retraite complémentaire : les centres de prévention et les bilans multicritères, qui s'inscrivent dans une logique préventive individuelle. Agirc-Arrco propose également d'autres actions, comme le dispositif « Sortir + <sup>13</sup> », mis en place pour favoriser la poursuite d'activités

13. <http://www.agircarroo-actionsociale.fr/donner/le-service-sortir-plus/>, consulté le 3 mars 2016.

hors du domicile et prévenir des ruptures du « lien social ». Ce dispositif comprend un objectif de lutte contre la solitude et l'isolement, mais aussi de maintien de l'insertion des personnes dans la vie de la cité. La Cnav et Agirc-Arrco, en capitalisant sur l'expérience acquise dans le champ de l'action sociale gériatrique, perpétuent ainsi par leurs actions individuelles l'optique sociale de la prévention depuis les premières pierres de la politique vieillesse.

## Encadré 2

### **Trois grandes tendances du rapport des personnes âgées aux discours et aux actions de prévention**

L'objectif de mon travail de thèse était de questionner les expériences individuelles du vieillissement dans un contexte de structuration d'une politique de prévention. Dans cet article, c'est l'analyse de l'émergence et de l'évolution de la prévention comme catégorie d'action publique dans le champ des politiques de la vieillesse qui a prévalu. Il me paraît cependant nécessaire de donner quelques éléments de la seconde partie de ma thèse, dans laquelle j'ai proposé trois types de rapports différenciés à la prévention et au vieillissement. J'ai interrogé 36 retraités, âgé(e)s de 61 à 95 ans, ayant connu des parcours de vie variés et des trajectoires professionnelles différentes. Les trois expériences du vieillissement et du rapport à la prévention peuvent pour partie être comprises par des différences de classes sociales.

Le premier type de rapport au vieillissement, et à l'injonction de « bien vieillir », regroupe les personnes pour qui le vieillissement est vécu avant tout comme une souffrance, comme un déclin inéluctable. Il est commun aux personnes âgées, qui, suite à divers événements clés de leur vie et de leur vieillesse, se trouvent dans l'impossibilité de se conformer aux attentes du bien vieillir. Il s'agit essentiellement d'individus peu diplômés, qui ont suivi une carrière professionnelle d'ouvrier, travaillant dans des conditions difficiles : « Prévenir quoi maintenant ? Y'a plus rien à prévenir. C'était avant qu'il fallait venir me parler de prévention, quand je travaillais à l'usine, dans des conditions dangereuses, sans protection ni rien... Maintenant, il ne faut pas venir me dire ce que je dois faire quand on m'a laissé bosser comme un... enfin, dans des conditions comme ça », nous dira une des personnes interrogées, un monsieur âgé de 86 ans. Plus généralement, les individus nous parlent d'une vie pénible, subie, du fait de leur position en bas de l'échelle sociale, et des faibles moyens dont ils disposent pour faire face aux événements négatifs. La prévention des risques du vieillissement est alors pour eux une préoccupation bien lointaine dans la hiérarchie de leurs priorités.

Viennent ensuite les personnes qui définissent leur vécu du vieillissement de façon positive. Pour eux, « vieillir, cela s'apprend » (Castelli, 1997), et leurs apprentissages du vieillissement sont favorisés par la disposition de ressources qui leur permettent de conserver les activités qui font sens. Ces ressources ne sont pas seulement d'ordre financier ou social. Ce qui est



central dans leur expérience propre est la capacité d'adaptation qu'ils mobilisent lors d'événements particuliers. Comme le préconise le « bien vieillir », les personnes qui se rapprochent de l'attente sociale expriment une adaptation aux conditions nouvelles qui découlent de moments particuliers, un apprentissage aux spécificités du vieillissement et la mise en place de stratégies souvent toutes personnelles dans les activités les plus quotidiennes. Ces individus ne raisonnent pas en termes de pratiques préventives et de changements de leurs comportements et modes de vie. À l'inverse, réussir son vieillissement est possible à la condition de maintenir une certaine continuité de vie, de valeurs, de comportements, dans les ruptures. Savoir s'adapter dans les changements, garder une continuité dans les ruptures sont des compétences développées tout au long de leur vie.

Enfin, la troisième grande tendance fait apparaître chez certains enquêtés une forte ambivalence face à la prévention dans le vieillissement et à l'injonction contemporaine à « bien vieillir ». Ces personnes sont pour la plupart celles qui accordent le plus d'importance à des actions de prévention, ce sont elles qui ajustent quotidiennement leurs comportements et mode de vie pour que les risques du vieillissement n'entament pas leurs capacités dans leur avancée en âge. Mais dans le même temps, et malgré cette optique préventive adoptée, « bien vieillir » est selon eux impossible. Cette impossibilité de réussir son vieillissement s'explique majoritairement par le fait que les individus voient et vivent leur vieillissement comme porteur d'atteintes au prestige social acquis à la suite de leur carrière professionnelle. Le vieillissement fait peur à ces retraité(e)s qui ont occupé des positions sociales valorisées et valorisantes dans la sphère professionnelle.

Cependant les nouveaux acteurs, comme les GPS, qui n'ont pas d'activités traditionnelles propres, s'engagent davantage dans des actions collectives, comme les conférences et les ateliers du « bien vieillir ». Ces modifications amènent à repenser l'action sociale telle qu'elle s'est développée à l'origine des caisses de retraite.

Le cadre national d'action d'Agirc-Arrco valorise désormais aussi des actions collectives d'accompagnement, de conseil et de soutien qui signent un recul des prestations individuelles classiques, formées autour du maintien à domicile par l'octroi de prestations financières et de subventions. Les représentants des GPS attestent tous de la prédominance actuelle de l'action collective, normée par le cadre Agirc-Arrco qui met en place les préconisations de la politique de prévention et du PNBV : « La prestation individuelle, on est plutôt sur de la redistribution, avec un cadre d'intervention défini. Mais on a surtout ce qui concerne l'approche collective. Là, ça va être du conseil, des conférences d'information, des ateliers de prévention. Le collectif, on est obligé d'en faire. On est sous tutelle Agirc-Arrco qui impulse un certain nombre de choses, en priorité les actions collectives. C'est ce qui est demandé dans le PNBV en fait » (direction de l'action sociale d'un GPS).

Ces orientations novatrices présentent un intérêt pour les institutions qui les portent, car les actions collectives permettent de « toucher » un public plus nombreux qu'à travers les seules aides individualisées, mais surtout elles permettent de rationaliser les dépenses budgétaires. L'ensemble des directions d'action sociale rencontrées avance la baisse des budgets d'action sociale pour légitimer le choix d'accroître la part des actions collectives. Cette offre est diversifiée et traite des difficultés que chaque étape du vieillissement peut introduire dans la situation de la personne : stages, sessions de formation, cours peuvent tout autant aborder la prévention des chutes, le bien manger, des ateliers mémoire, des ateliers sur l'adaptation à la retraite, etc. (Bourdessol, Dupont, Pin *et al.*, 2011:48).

La redéfinition des rôles et champs d'action des acteurs historiques et l'arrivée de nouveaux acteurs comme les GPS tendent à homogénéiser les politiques d'action sociale gérontologique, fortement contraintes par le cadre étatique et normées par la fédération Agirc-Arrco. Il en résulte un changement de perspective important : l'action sociale ne semble plus avoir vocation à réduire les inégalités et à les compenser (ou beaucoup moins que par le passé), mais à prévenir les situations potentiellement problématiques qui surviennent avec l'avancée en âge. Il s'agit moins d'assister la personne en difficulté que de la rendre apte, par des dispositifs de « formation », à appréhender correctement les difficultés qui surviennent dans son parcours de vieillissement. S'exprime ainsi la volonté de considérer la vieillesse sous un autre aspect que celui de la seule précarité économique : subvenir aux besoins financiers n'est plus l'axe d'intervention prioritaire. L'avancée en âge demande un accompagnement de la personne et un apprentissage sur ce qu'il faut faire et ne pas faire pour bien vieillir, afin de souligner ses potentialités et sa responsabilité dans la préservation de son autonomie. Aux logiques assistancielles préexistantes se substituent désormais des logiques éducatives qui renvoient à l'idée d'un parcours de vieillissement qu'il faut sécuriser.

## Conclusion

En questionnant le sens de l'élaboration de la politique de prévention en vue de « bien vieillir », j'ai souhaité dans cet article mettre au jour la production sociale d'un discours normatif sur les parcours du vieillir. L'action publique gérontologique génère en effet tout autant « des principes institutionnalisés de vision et de division du monde social » (Gucher, 2012) que des catégories d'action publique. En ce sens, les politiques publiques forment un ensemble de déterminations qui s'inscrivent en amont des existences et de leurs méandres.

Le projet politique est porteur de sens et cherche à prescrire certains comportements et à en proscrire d'autres, et tente ainsi de délimiter le devenir social des individus : alors que depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle l'intervention publique institutionnalisait la dépendance comme un « champ des possibles » de la vieillesse et du processus de vieillissement, elle se penche désormais sur l'amont de la situation de dépendance potentielle, en incitant les personnes vieillissantes à adopter des comportements à même de les faire tendre vers un « vieillissement réussi ».

Dans cette tentative de définition des pratiques et des modes de vie à la vieillesse, les institutions étatiques ont positionné des acteurs particuliers pour développer ce projet politique dans des programmes d'actions censés toucher directement les personnes âgées. Avec l'élaboration et le développement de la politique de prévention s'est jouée la réorientation des acteurs traditionnels qui ont accompagné les politiques de la vieillesse et leurs évolutions. Les caisses de retraite du régime général et les caisses de retraite complémentaire, qui avaient participé à l'expérimentation de la prestation dépendance puis à la structuration de services pour les premières et à la politique des modes de vie et à « l'invention du troisième âge » pour les secondes, se sont vues signifier le déplacement de leurs actions vers une cible nouvelle, constituée par les personnes pas encore dépendantes.

Le discours de la prévention, tout autant que les programmes d'actions développés par les opérateurs de l'action sociale recherchent un encadrement et une sécurisation des parcours individuels de vieillissement, par la production de normes contemporaines. Il ne s'agit plus d'assister la personne en difficulté, mais de la rendre apte, par des dispositifs de « formation », à appréhender les difficultés qui surviennent au cours de l'avancée en âge et à adapter son comportement et son mode de vie en conséquence. Les ateliers du bien vieillir, les conférences et multiples programmes proposés aux personnes âgées visent à normaliser les comportements et les pratiques sociales des personnes vieillissantes. Cette intrusion du pouvoir jusque dans l'intime des individus prend comme appui leurs parcours de vie et se donne comme mission de contribuer à façonner un homme nouveau, capable de changer ses habitudes de vie, de s'adapter aux conséquences d'événements impactant négativement sa vie.

La politique actuelle de prévention cherche à « individualiser autant que possible les responsabilités <sup>14</sup> », là où l'histoire des politiques vieillesse tend

14. Ce dessein n'est pas nouveau, mais est devenu effectif à partir du moment où s'est développée et institutionnalisée la politique actuelle de prévention. En 1983, lors des assises nationales des retraités et personnes âgées, le président de la République François Mitterrand proposait déjà de responsabiliser les personnes âgées, sous couvert de valoriser leurs capacités restantes : « Je voudrais situer ces assises nationales dans le grand mouvement de l'Histoire, qui aura fait émerger un groupe d'hommes et de femmes, toujours plus haut dans l'échelle des âges... À la tentation d'institutionnaliser la vieillesse, à la logique de l'assistance, il faudra aussi résister pour parvenir à individualiser autant que possible les responsabilités. »

à montrer que le terreau préventif comporte des préoccupations de réduction des inégalités sociales de santé et d'amélioration des déterminants socio-environnementaux de la vie de nos aînés. La mise en confrontation du discours des personnes âgées et du discours de la prévention montre l'écart qui existe entre celles et ceux qui vivent la vieillesse et ceux qui la traitent et tentent de la prendre en charge. Cela révèle les limites de la politique de prévention et des programmes qui préconisent de « bien vieillir ». Une sociologie de l'expérience vécue montre des résistances fortes, bien que fondées sur des logiques différentes, face à la « normalisation institutionnalisée » des parcours de vie. C'est parce que la politique de prévention s'intéresse au vieillissement en cherchant à sécuriser la dernière étape de la vie, et ne prend que peu en compte l'ensemble du parcours de vie des individus et ses multiples trajectoires qu'elle est inopérante.

Les comportements et les modes de vie ne peuvent faire de l'individu vieillissant un « homme nouveau », comme le demande le « bien vieillir » : à l'inverse, le vieillissement est un travail de relecture du parcours de vie, des événements centraux vécus par les individus et de la place sociale occupée. La politique de prévention ne peut alors atteindre ses objectifs : les parcours de vie nous apprennent qu'il est vain d'isoler une trajectoire particulière, ici la trajectoire de vieillissement. L'existence, dans le vieillissement, se vit et se pense comme une dynamique continue. Il faut ainsi remettre en cause les périodisations de la vie que les politiques publiques, dont celles de la vieillesse et du vieillissement, contribuent à construire. Le vieillissement et ce qu'il implique ne sont pas vécus en dehors de tout ce qui a construit les individus.

## Références bibliographiques

- Alvarez S. (2012), « La fragilité : le jeu des représentations. Pour une étude de la fragilité inscrite dans une gérontologie sociale », in Gucher C. (dir.), *La gérontologie sociale. Héritages et réflexions contemporaines*, Paris, L'Harmattan, p. 199-212.
- Alvarez S. (2014), *Prévention et vieillissement. L'expérience individuelle du vieillissement face à la norme contemporaine du « bien vieillir »*, thèse de doctorat en sociologie, sous la direction de C. Gucher et P. Trompette, Laboratoire Pacte CNRS, Université Pierre Mendès-France, Grenoble 2, soutenue le 1<sup>er</sup> décembre.
- Alvarez S. (2016), « Les frontières de l'âge dans les politiques de la vieillesse et du vieillissement. Constructions et déconstructions des âges de la vieillesse », in Sayah J. (dir.), *Frontières et mobilité*, Paris, L'Harmattan, p. 169-188.
- Aquino J.-P. (2008), « Le plan national bien vieillir », *Gérontologie et société*, n° 125, p. 39-52.
- Aquino J.-P. (2011), « Il faut s'ouvrir davantage aux personnes vulnérables », *La santé de l'homme*, Inpes, n° 411, janvier-février, p. 19-20.
- Aquino J.-P. (2012), « Vieillissement et politiques publiques », *Gérontologie et Société*, hors-série, p. 273-280.
- Billé M., Martz D. (2010), *La tyrannie du « bien vieillir »*, Lormont, Le bord de l'eau.
- Borgetto M., Lafore R. (2009), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien.
- Boudreau J., Picoche C. (1997), « Trente ans d'action sociale à la Caisse nationale d'assurance vieillesse », *Gérontologie et Société*, n° 81, p. 121-134.
- Bourdessol H., Dupont O., Pin S., Signorini E., Verheye J.-C., Vincent I. (2011), *Les sessions de préparation à la retraite, un enjeu citoyen*, Saint-Denis, Inpes Éditions.
- Cadiou S., Gagnon B. (2005), « L'action sociale des caisses de retraite : un dispositif complémentaire de la protection sociale des personnes âgées », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 7-32.
- Cassou B. (2008), « Prévenir les maladies et promouvoir la santé des personnes âgées », *Gérontologie et Société*, n° 125, p. 11-22.
- Castel R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- Castelli D. (1997), « Vieillir ? Cela s'apprend ! Stratégies et régulations identitaires de quelques aînés actifs en association », *Revue suisse de sociologie*, vol. 23, n° 3, p. 595-619.
- Cefaï D. (2009), « La fabrique des problèmes publics. Boire ou conduire, il faut choisir ! », Postface à l'ouvrage de Gusfield J., *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, p. 219-318.
- Déchamp-Le Roux C. (2012), « La prévention des risques liés au vieillissement : un nouveau pacte social ? », *Gérontologie et Société*, hors-série, septembre, p. 81-91.
- Deschamps J.-P. (2003), « Une relecture de la charte d'Ottawa », *Santé publique*, vol. 15, n° 3, p. 313-325.

- Dumons B., Pollet G. (1994), « Le retraité, une identité sociale nouvelle ? », *Ethnologie française*, vol. XXIV, n° 4, p. 790-799.
- Dumons B., Pollet G. (1995), « Aux origines du système français de retraite. La construction d'une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant », *Sociétés contemporaines*, n° 24, p. 11-39.
- Fassin D. (1998), « Politique des corps et gouvernement des villes », in Fassin D. (dir.), *Les figures urbaines de la santé publique. Enquête sur des expériences locales*, Paris, La Découverte, p. 7-46.
- Frinault T. (2005), « La dépendance ou la consécration française d'une approche ségrégative du handicap », *Politix*, n° 72, p. 11-31.
- Gaudmer M. (1962), « L'action sociale en faveur des personnes âgées. Rôle des caisses régionales de sécurité sociale et de la Caisse nationale de sécurité sociale », *Bulletin du service social des organismes de sécurité sociale*, n° 84.
- Gucher C. (2012), *Vieillesse différenciée et « effets de milieu » : contribution à une théorie sociologique du vieillissement et de la vieillesse*, HDR, Université Grenoble Alpes.
- Gucher C. (dir.), Mansanti D., Guillaud E., Mollier A., Alvarez S. (2012), *L'action sociale en direction des retraités et des personnes âgées : bilan, enjeux et perspectives*, CGT – contrat d'études IRES.
- Guillemard A.-M. (1986), *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, Puf.
- Guillemard A.-M. (1988), « État et politique sociale. Le cas de la politique française de la vieillesse », *Les cahiers de la recherche sur le travail social*, n° 15, p. 115-136.
- Gusfield J. (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica.
- Hatzfeld H. (1975), *Du paupérisme à la Sécurité sociale : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France : 1850-1940*, Nancy, Presses universitaires de Nancy.
- Haut comité consultatif de la population et des familles (1962), *Politique de la vieillesse. Rapport de la Commission d'études des problèmes de la vieillesse présidée par Monsieur Pierre Laroque*, Paris, La Documentation française.
- Haut conseil de la santé publique (2010), *Évaluation du plan national Bien vieillir 2007-2009*, Paris, La Documentation française.
- Igas (2003), *Santé, pour une politique de prévention durable*, Rapport annuel, Paris, La Documentation française.
- Lenoir R. (1979), « L'invention du "troisième âge". Constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 26, n° 1, p. 57-82.
- Noiriel G. (1986), *Les ouvriers dans la société française XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions du Seuil.
- Percheron A. (1991), « Police et gestion des âges », in Percheron A., Rémond R. (dir.), *Âge et politique*, Paris, Economica, p. 111-139.
- Poirier J. (2012), *Préface à l'ouvrage 25 ans d'histoire : les retombées de la charte d'Ottawa pour la promotion de la santé dans divers pays francophones*, Montréal, Refips, p. 5-6.

- Raymond E., Sévigny A., Tourigny A. (2011), « La participation sociale : bonne pour la santé des aînés, mais non exempte d'inégalités », *La santé de l'homme*, n° 411, p. 25-27.
- Saint-Laurent A., Dejardin P. (2012), « Conception d'actions innovantes et modélisation : l'exemple des centres de prévention Agirc-Arrco », *Gérontologie et Société*, hors-série, p. 119-126.
- Sanchez E. (2012), « Expérimentations et enseignements du GPS AG2R La Mondiale », *Gérontologie et Société*, hors-série, p. 261- 271.
- Thomas H. (2005), « Le "métier" de vieillard. Institutionnalisation de la dépendance et processus de désindividualisation dans la grande vieillesse », *Politix*, n° 72, p. 33-55.



## Chômage partiel, outil partial ? Comparer le chômage partiel en Allemagne et en France

Hadrien CLOUET<sup>1</sup>

---

*Cet article a pour objet la mise en œuvre effective des dispositifs de chômage partiel déployés en Allemagne et, dans une moindre mesure, en France depuis 2008. Il s'appuie sur une enquête de terrain menée sur les sites de deux constructeurs automobiles, français et allemand, qui ont recouru au chômage partiel entre septembre 2012 et avril 2013. Il rend compte de la polyvalence du dispositif, qui peut servir différents objectifs et produire différents effets selon les acteurs qui parviennent à s'imposer dans l'exécution. En outre, il révèle la plasticité du chômage partiel, qui n'est pas limité à son objectif institutionnel de préservation d'emplois. Le dispositif modifie le rapport entre les syndicats et l'employeur, et génère des controverses entre élus salariés. En outre, il peut même concourir à supprimer indirectement des emplois, notamment en accompagnant des restructurations d'autres sites.*

À partir de l'automne 2008, la récession qui frappe le continent européen engendre la suppression de millions d'emplois. Cette destruction touche de manière hétérogène les États membres de l'Union européenne. Si des États périphériques ont connu une contraction de l'emploi supérieure à 10 % (Irlande, Espagne, Grèce, Bulgarie, Lettonie), d'autres ont connu un maintien, voire même rarement une hausse, de leur niveau d'emploi. La Belgique, la Pologne et l'Allemagne, pourtant fortement touchées avec une forte réduction du PIB, se retrouvent dans ce cas.

Dans cet état d'urgence économique, France et Allemagne assistent à une concertation puis une action rapide des acteurs du marché du travail (politiques, syndicaux, patronaux), afin de promouvoir ou actualiser des

---

1. Doctorant, Sciences Po, Centre de sociologie des organisations.

dispositifs de préservation de l'emploi. Le chômage partiel constitue un des volets de cette politique, similaire dans chacun des deux pays (encadré 1).

Lors d'une contraction de l'activité économique, le chômage partiel consiste à financer une diminution de la durée de travail des salariés, lesquels sont indemnisés. Le licenciement apparaît parfois trop coûteux à terme, en raison des nouvelles embauches de main-d'œuvre à former. La puissance publique prend à sa charge une partie des heures non travaillées afin d'en diminuer le poids pour l'entreprise, et éviter par là-même les licenciements. Le chômage partiel est donc une des formes de flexibilité interne (Boyer, 1986a), qui échange une diminution provisoire de salaire contre un maintien dans l'emploi, avec le concours de la puissance publique. L'outil allemand du *Kurzarbeit* est ainsi réformé pour faciliter son emploi, tandis que le dispositif français de chômage partiel est réactivé, et doté d'un étage supérieur, l'activité partielle de longue durée.

Le chômage partiel a été l'objet de trois littératures, d'ordre différent. La première s'est concentrée sur l'effet emploi du chômage partiel dans chaque pays. Elle effectue un rapport entre la somme des dépenses publiques et privées (par salarié, par établissement, par heure...) et une estimation des emplois préservés. La problématique est formulée en termes d'efficacité et de prix du dispositif (Bach, Spitznagel, 2009 ; Calavrezo, Duhautois, Walkowiak, 2008, 2009a, 2009b, 2010 ; Deeke, 2009 ; Fréhaut, 2012 ; Messenger, 2009 ; Spitznagel, Wanger, Bourgeois, 2012). La deuxième confronte les dispositifs de chômage partiel en les contextualisant dans leurs règles nationales. Cette littérature d'analyse comparée (Eichhorst, Marx, 2009 ; Charpail, 2012 ; Gilles, Nicolai, 2013) insiste sur les agencements institutionnels respectifs pour comprendre le déploiement et l'ampleur des chômages partiels. Enfin, la troisième adopte une démarche de *benchmarking* pour hiérarchiser les pays selon différents indicateurs censés refléter des dimensions fondamentales du chômage partiel (dépenses, périmètre, accessibilité...). Cette littérature d'expertise comparée est représentée notamment par les rapports de l'OCDE (2009, 2010) ou de la Commission européenne (2010). Leur approche consiste à évaluer les dispositifs de chômage partiel sur les six critères de quantité, de fréquence, de répartition, de coût, de résultats, et de caractéristiques. Une fois définies dans ces dimensions, les politiques sont juxtaposées terme à terme. Ces analyses sont quantitatives et fonctionnelles, car elles étudient l'effet anticipé du dispositif.

Or, l'usage concret du chômage partiel est loin d'être univoque, et réductible à la préservation d'emplois. Il s'inscrit dans des stratégies productives. Différents acteurs se l'approprient, avec leurs agendas propres. En effet, des processus de « perturbation » (Padioleau, 1982) sont toujours à l'œuvre lorsqu'un programme est développé. Les acteurs qui s'en saisissent

ont en effet des intérêts et des ressources propres. Ceci conduit à un écart, entre le processus formel de mise en œuvre, c'est-à-dire les dispositions théoriques affirmées par la politique publique, et les structures réelles de mise en œuvre, c'est-à-dire les logiques pratiques qui émergent et les modalités de mise en place (Mayntz, 1983). Les travaux qui s'intéressent aux effets hors emploi du chômage partiel ont pu évoquer ses significations ambivalentes (Bisignano, 2014), ou le rôle du chômage partiel comme catalyseur de conflits sociaux liés aux conditions de travail (Pardi, 2009).

Ces dimensions n'apparaissent pas dans les comparaisons expertes, mais remettent en question la comparabilité des deux dispositifs. Elles ont été étudiées durant une enquête qualitative de terrain en milieu industriel, ou *fieldwork* (Glaser, Strauss, 1967). Menée dans le cadre d'un mémoire de recherche, entre septembre 2012 et avril 2013, elle a permis d'observer différents effets du chômage partiel lors de son déploiement dans deux entreprises automobiles, française et allemande, respectivement Frusi (banlieue parisienne) et Gerwerk (Ruhr)<sup>2</sup>. Nous évitons ainsi l'écueil d'une approche uniquement verticale, qui raisonnerait en termes d'alignement des acteurs sur les décisions hiérarchiques (Sabatier, 1986), pour lui privilégier une étude transversale au niveau local du chômage partiel. Peu d'enquêtes comparatistes internationales recourent à ce type de recherche, mais elle permet néanmoins la confrontation terme à terme d'objets sociaux. Lorsque des dénominations semblables renvoient à des catégories clairement distinctes, certains auteurs concluent à la nécessité d'abandonner les velléités de traduction et de conserver des termes en langue originale (Maurice, Sellier, Sylvestre, 1982).

Des entretiens de cadrage ont été conduits avec trois responsables syndicaux départementaux en France, et avec la responsable chômage partiel de l'agence fédérale allemande, le responsable jeune, le responsable du *Land* et le responsable emploi du *Land* pour l'IG Metall allemand. À l'intérieur des établissements, des entretiens semi-directifs ont été menés avec une représentante des ressources humaines de chaque site, 11 syndicalistes français et six syndicalistes allemands. Ils ont permis d'interroger leur rapport au chômage partiel et sa déclinaison concrète sur le site. À côté, des plages d'observation ont permis de mener des discussions informelles et visiter les ateliers ou les salles de réunion, en immersion dans les locaux. L'ensemble des conventions et accords d'entreprise ont été consultés, ainsi que des tracts et communiqués obtenus, soit 89 documents. Nous avons également prêté attention aux formes d'expression officielles (graffitis, rassemblements de protestation) et aux rapports institutionnels publics<sup>3</sup>.

2. Noms modifiés.

3. Que l'anonymisation des sites interdit de citer. Ils ont néanmoins fait l'objet de rapports ministériels pour la France (ministère du Redressement productif) et de travaux de la Commission des affaires sociales du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie.

## Encadré 1

### **Allemagne, France : deux recours nationaux différents au chômage partiel**

Entre 2007 et 2010, l'Allemagne et la France ont recouru au chômage partiel à une échelle et avec une intensité différentes. Moins d'1 milliard d'euros ont été dépensés en France, dix fois plus outre-Rhin. La part de la population salariée qui en a bénéficié est bien plus importante, avec plus de 3 % en Allemagne contre 0,85 % en France. Au pic de la crise, au mois de mai 2009, 3,5 % de la population active allemande, soit 1,5 million de salariés, était couverte par un dispositif de chômage partiel. Ce dernier ne touchait alors que 300 000 salariés français, soit six fois moins. 36 000 établissements allemands y ont recouru, contre 23 000 établissements français.

Les dépenses publiques se sont élevées à 7,78 euros par heure de chômage partiel en France, contre 9,52 euros en Allemagne (Charpail, 2012), soit un écart de 18 % d'investissement public (par l'État en France, l'assurance-chômage en Allemagne). Le caractère répandu du chômage partiel allemand tient souvent lieu d'explication au « miracle de l'emploi ». L'Allemagne avait limité à 0,2 point la hausse du taux de chômage entre 2008 et 2009<sup>1</sup>, malgré une récession plus violente qu'en France – cette dernière subissait une augmentation de 1,6 point. L'industrie automobile, la métallurgie et la construction ont été les secteurs récipiendaires principaux en Allemagne, tandis que l'automobile absorbait un tiers des heures autorisées en France.

1. Chômage calculé au sens du BIT.

Sources : Dares (France), Bundesagentur für Arbeit (Allemagne).

Deux registres d'usage du chômage partiel ont pu être ainsi distingués. En premier lieu, le chômage partiel a modifié les rapports sociaux sur le site, entre plusieurs groupes. Les relations entre syndicats et salariés, ainsi qu'entre syndicats et direction, ont été bousculées (I). En second lieu, les groupes industriels étudiés ont employé le chômage partiel en l'articulant avec des stratégies de production et de restructuration de leurs établissements (II). Ainsi, le chômage partiel n'apparaît pas comme un outil univoque de mise en œuvre d'une action publique de préservation d'emploi. Au contraire, selon les coalitions d'acteurs locaux, nous montrerons que ses conséquences peuvent fortement varier, et ne se limitent pas aux enjeux d'emploi (III).

## **I. Deux contextes pour un chômage partiel**

L'étude de cas spécifiques attire l'attention sur certains aspects de dispositifs qui seraient passés sinon inaperçus. Elle socialise le dispositif au sein de son contexte organisationnel, productif et social, et en l'incarnant

au travers des jeux d'acteurs. Aussi allons-nous approcher deux cas de recours. Ces derniers révèlent que les acteurs d'entreprise n'ont pas eu les mêmes facilités ou difficultés à s'approprier le chômage partiel dans les deux sites, du fait des complémentarités institutionnelles tout à fait différentes qui sont à l'œuvre, à la fois dans les entreprises et dans les législations nationales (Boyer, 1986b ; Aoki, 2006).

### **1.1. Des entreprises similaires**

Les usines de Frusi et Gerwerk sont similaires sur plusieurs points. Dans le secteur automobile, elles appartiennent chacune à un grand groupe internationalisé, dans le même segment des citadines ou compactes. Elles revendiquent un mode de production toyotiste, c'est-à-dire une réduction de tous les coûts de production *via* la chasse aux gaspillages et à toutes les dépenses qui n'apporteraient aucune valeur ajoutée au produit. Ce processus de production est piloté par la demande, *via* un mécanisme de flux tendu (production « juste-à-temps », sans aucun stock à gérer, administrer et entretenir).

Depuis le début de la crise de 2008, elles ont recouru de manière répétée au chômage partiel <sup>4</sup>, face à une production décroissante (des marchés qui se ferment) et donc de fortes surcapacités. Elles ne représentent pas l'entreprise « moyenne », mais illustrent la pluralité des stratégies, contraintes par le cadre légal national.

6 100 salariés et 900 intérimaires, de 52 nationalités, travaillent sur le site de Frusi. Cinq bâtiments abritent la logistique et la préparation, la peinture, le montage, le ferrage et l'emboutissage, ainsi que les opérations de qualité. Les deux premiers fonctionnent en deux tranches (l'équipe de nuit a été supprimée en raison de la récession, et les deux tournées restantes ont lieu de 5h30 à 12h51 pour l'une, de 12h51 à 20h12 pour l'autre). Les trois autres sont en fonctionnement d'équipes 24 heures sur 24 (6h30-14h30, 14h30-22h30, 22h30-6h30). Les salariés disposent dans leur tournée d'une pause conventionnelle collective de 13 minutes et d'une seconde de 8 minutes. Les deux flux de production de l'usine construisent trois véhicules : la chaîne 1 produit deux types de véhicules (que nous nommerons A et B), la chaîne 2 n'en produit qu'un (que nous nommerons 2). L'apparition début 2009 du dispositif spécifique d'allocation partielle de longue durée (APLD) a conduit à son emploi massif à partir de l'été. Des mois comme octobre 2012 voyaient près de la moitié des jours de travail théoriques chômés. Les cadres ne sont pas touchés par le chômage partiel.

4. La ventilation du chômage partiel selon le genre n'a pas pu être mesurée, car elle n'est comptée dans aucun document.

3 900 salariés, dont 600 en *joint-venture*, travaillaient sur le site allemand de Gerwerk, fermé en 2015. Avec une seule chaîne de production, trois ateliers coexistent sur le site, auxquels s'applique un accord de 35 heures hebdomadaires. Le plus important (qui court de la presse au montage final, en passant par l'assemblage et le vernis) travaille en trois tranches (6h-14h, 14h-22h, 22h-6h), avec égalité stricte du nombre de salariés dans chacune, exigence des élus du personnel. Un petit atelier de 350 opérateurs produit des boîtes de vitesse en deux tranches horaires de journée. Une *joint-venture* complète le site, pour alimenter 3 700 autres entreprises en pièces détachées.

Gerwerk a recouru au dispositif de chômage partiel pendant 30 mois sur 48 entre 2009 et 2013. Moins fort qu'à Frusi, l'usage peut culminer à 10 jours (janvier 2013 ; tableau 1). Il n'est ici qu'un outil, central mais non exclusif, des politiques de flexibilité quantitative de l'entreprise. Les corridors horaires sont aussi utilisés activement : il s'agit de limites minimales et maximales de temps de travail entre lesquelles fluctue le temps de travail réel. Ainsi, chaque semaine durant la période étudiée, les salariés travaillaient 1,4 heure supplémentaire placée en réserve – pour utilisation ultérieure ou temps collectifs de congé. Le chômage partiel y est encadré par trois « lignes rouges » syndicales : communication de la décision de recours entre le 15 et le 20 du mois pour le mois suivant, rectifications de programme au maximum 72 heures à l'avance, et allocations dégressives (perte de 6 % pour les opérateurs, 8 % pour l'encadrement, 10 % pour les cadres). Ces limitations sont le fruit et le support de négociations et de lutte autour des conventions de chômage partiel.

**Tableau 1. Calendrier de chômage partiel à Frusi et Gerwerk**

Frusi (convention avec la Direccte <sup>1</sup> du département)	Gerwerk (convention avec l'agence fédérale pour l'emploi du Kreis <sup>2</sup> )
Septembre 2012 : 2 jours, lignes 1 et 2	Septembre 2012-janvier 2013 : 5 jours, atelier boîtes de vitesse
Octobre 2012 : 10 jours, lignes 1 et 2	Septembre 2012 : 7 jours, pour les deux ateliers
Novembre 2012 : 1 jour, ligne 1 + 10 jours, ligne 2	Janvier 2013 : 10 jours, pour les deux ateliers
Décembre 2012 : 3 jours, ligne 2	Février 2013 : 4 jours, pour les deux ateliers
Janvier 2013 : 6 jours, ligne 2	

1. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

2. L'Allemagne est divisée administrativement en 295 arrondissements (*Kreis*) et 107 villes sans arrondissement (*Kreisfreie Städte*).

Les directions des deux sites n'avaient pas les mains entièrement libres en termes de propositions et de choix productifs. Le pacte pour l'automobile de février 2009, en France, avait imposé l'absence de tout

licenciement et le maintien des sites pendant quelques années en échange de fonds publics (prime à la casse, prêts, bonus écologique aux consommateurs). L'entreprise à laquelle appartient l'établissement de Gerwerk avait quant à elle ratifié des accords de sauvegarde des sites. Ainsi, la filière avait également été encadrée par des dispositifs légaux.

## **1.2. Des institutions différentes**

Les grands principes du dispositif sont similaires dans chacun des deux pays. L'entreprise y signe une convention déterminant un quota d'heures et un prorata de prise en charge par la puissance publique. Cette dernière préside à la négociation des quantités (heures de travail) et des prix (indemnités). Mais la déclinaison de la convention au sein de l'entreprise ouvre une nouvelle étape, peu observée, qui confronte différents acteurs. Or, salariés, syndicats et directions ne se meuvent pas dans des contextes institutionnels identiques en France et en Allemagne.

Le chômage partiel croise en Allemagne une institution spécifique : la *Mitbestimmung*, un partage des droits entre représentants salariés et direction sans équivalent au sein de l'Union européenne (da Costa, Rehfeldt, 2011). Cette codécision confère aux conseils d'entreprise (*Betriebsräte*, BR) des droits étendus. Elle suit en cela un principe théorique « d'égalité des droits » entre capital et travail, la *Gleichberechtigung*, et est garantie par la « loi constitutionnelle de codécision » adoptée en 1952 (*Betriebsverfassungsgesetz*).

La codétermination repose sur trois piliers. Le BR dispose d'abord d'un droit d'information sur les comptes et les documents d'entreprise. En outre, il doit être consulté à propos de la formation, du travail, de l'immobilier. Enfin, point le plus important, il dispose d'un droit de veto suspensif dans les entreprises vis-à-vis de certains types de décisions (horaires, congés, embauches et débauches, rémunération, transferts, mouvements ou promotion du personnel). En cas de blocage, des instances d'arbitrage extérieures peuvent être saisies.

En outre, les salariés d'Allemagne ont jusqu'à 50 % des sièges au conseil de surveillance des très grandes entreprises. Formellement, les BR et donc le système de codécision afférent sont de droit en Allemagne à partir de cinq salariés. Suivant les évolutions de personnel, le BR de Gerwerk est passé de 31 membres en 2010 à 25 lors des élections suivantes de 2014.

En France, le comité d'entreprise (CE) ne doit être constitué qu'à partir de 50 salariés. Y siègent des représentants du personnel, dont le nombre varie avec la taille de l'établissement, ainsi, éventuellement, qu'un ou plusieurs représentants syndicaux directement désignés par les centrales – soit 15 à Frusi. Présidé par l'employeur, parfois assisté, ses attributions sont consultatives pour les décisions économiques et financières. En l'absence d'information puis consultation, la décision n'est pas opposable aux salariés. Point

particulier, le CE français exerce des activités d'œuvre sociale : attribution exceptionnelle d'avantages en liquide en cas de détresse sociale, bons d'achat, cantine, fêtes, pratiques culturelles... Le fonds est alimenté par l'entreprise, qui doit l'abonder d'au moins 0,2 % de sa masse salariale. La direction de Frusi s'y investit particulièrement, avec 0,4 %, soit le double du plancher légal. Le CE dispose donc de pouvoirs moins étendus que son homologue allemand, c'est-à-dire d'un droit de regard moins fort (ses représentants n'ont qu'un droit consultatif dans le conseil d'administration) et d'un poids moins important dans la gestion quotidienne.

Les 31 membres du BR allemand et les 15 membres du CE français rendent leur avis au cours d'une réunion mensuelle avec l'employeur, obligation légale. Toutefois si la coopération du BR est nécessaire pour une demande fructueuse de chômage partiel, son homologue français ne détient qu'un avis strictement consultatif. La codétermination transparait également dans les formulaires-types de recours au chômage partiel allemand. La signature du BR y est nécessaire, à côté du tampon de la firme, et de la signature d'un représentant de la direction. Le document, sinon, n'est pas valide.

## Encadré 2

### **Allocation partielle de longue durée et *Kurzarbeit***

Créée par décret le 29 avril 2009 puis abrogée en mai 2013 par la loi de sécurisation de l'emploi, l'allocation partielle de longue durée (APLD) constituait un niveau additionnel de chômage partiel. Elle permettait de compléter l'allocation spécifique (elle-même distincte de l'allocation conventionnelle que versent les entreprises signataires de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968). L'objectif était de mieux indemniser les salariés et réduire la contribution des employeurs. Elle était employable en cas de réduction d'activité de plus de deux mois. Une convention spécifique avec l'État permettait son versement. C'est à cet outil de flexibilité interne qu'a eu recours le site français étudié.

Cela épousait la stratégie de la Direction générale de l'emploi et la formation professionnelle, qui invitait dans sa circulaire du 30 mars 2010 les acteurs publics à encourager les conventions d'APLD plutôt que de chômage partiel classique. L'APLD s'est donc révélée un outil éphémère, qui a connu de nombreuses évolutions et adaptations au cours de ses quatre années d'emploi.

Le chômage partiel allemand connaît quant à lui trois dispositifs légaux. Au *Kurzarbeit* « conjoncturel », outil classique juridiquement stabilisé depuis la réunification, s'additionnent le *Kurzarbeit* saisonnier (introduit en 2006) et le *Kurzarbeit* de transfert (2004) pour des transitions professionnelles. Le *Kurzarbeit* conjoncturel est l'outil étudié sur le site de Gerwerk. Durant la crise industrielle, plusieurs modifications lui ont été également apportées, pour faciliter notamment début 2009 le recours, puis accroître la durée maximale d'utilisation à l'été 2009. Comme en France, le recours au dispositif a été à nouveau durci lorsque la récession s'est élargie.

■■■

**Tableau 2. Les deux dispositifs entre septembre 2012 et avril 2013**

APLD	Kurzarbeit conjoncturel
<b>Sémantique</b>	
Activité partielle (sémantique inverse du « chômage partiel »)	« Travail raccourci »
<b>Conditions</b>	
À justifier par : la conjoncture économique ; des difficultés énergétiques ou de matières premières ; un sinistre ; des transformations, restructurations ou modernisations ; des circonstances exceptionnelles (obligations liées à l'allocation spécifique, puisque la demande d'APLD ne se fait que sur la base d'un complément au chômage partiel classique).	Baisse de l'activité et des rémunérations durable et inéluctable supérieure à 10 %, pour au moins 1/3 des salariés.  Les congés légaux et comptes épargne-temps non épuisés sont exclus.
<b>Demande</b>	
L'employeur consulte les représentants du personnel, puis adresse à la Direccte * un imprimé type de demande d'indemnisation. Il y formule les motifs, la durée prévue, le nombre de salariés, leur durée de travail respective.	L'employeur consulte les représentants du personnel, puis adresse à l'Agence fédérale pour l'emploi un imprimé type de demande d'indemnisation, signé par le <i>Betriebsrat</i> (conseil d'entreprise). Il y formule les motifs, la durée prévue, le nombre de salariés concernés, le montant de la réduction horaire.
<b>Allocation</b>	
L'APLD se compose de l'allocation spécifique de chômage partiel, versée par l'État, et d'un complément versé par l'Unédic. Soit 7,74 €/heure (4,84 € État + 2,90 € Unédic) pour les entreprises de moins de 250 salariés) ou 7,23 €/heure (4,33 € État + 2,90 € Unédic) pour les entreprises de plus de 250 salariés.  Un accord d'entreprise à Frusi porte la couverture horaire à 90 % du salaire net.	Calquée sur l'allocation chômage : 60 % du salaire net pour salariés sans enfants, 67 % du salaire net pour salariés avec enfants.  Un accord d'entreprise à Gerwerk porte la couverture horaire à 94 % du salaire net pour les opérateurs, 92 % pour l'encadrement, 90 % pour les cadres.
<b>Durée</b>	
Convention d'une durée de trois mois, renouvelable une fois sur autorisation préfectorale.	Convention valable jusqu'à 12 mois consécutifs (glissants, avec possibilité de report en cas de cessation d'utilisation), puis trois mois de pause obligatoire.

\* Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Les tutelles étatiques varient dans les deux cas. En France, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) délivrent le chômage partiel aux entreprises, tandis qu'en Allemagne, les agences fédérales pour l'emploi jouent ce rôle. Ces institutions sont les guichets d'attribution. La déclinaison concrète sur le site n'est toutefois pas l'objet d'un contrôle spécifique *a posteriori*, après signature de convention. Les conditions, les modalités de recours, le montant des allocations et la durée des conventions varient entre les deux pays, suivant le cadrage légal (encadré 2).

Quant aux syndicalismes français et allemand dans l'industrie automobile, ils divergent en taille, en unité, et en pouvoir respectifs. 80 % des adhérents du syndicalisme allemand, soit environ 5 millions de salariés, sont regroupés dans le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB<sup>5</sup>), organisme confédéral regroupant huit syndicats affiliés, dont IG Metall pour l'industrie manufacturière. À Gerwerk comme ailleurs, un principe guide l'action du DGB : un syndicat par entreprise. IG Metall est donc l'unique syndicat, soutenu par l'adhésion de 90 % des salariés et 80 % de participation électorale. Les débats internes se tranchent par la présence aux élections d'entreprise de 12 listes différentes en 2010, toutes affiliées à la même organisation, afin d'élire les 31 membres du conseil d'entreprise. Néanmoins, la fraction majoritaire de l'IG Metall à Gerwerk s'opposait à la fraction majoritaire de l'IG Metall dans l'entreprise.

Dans l'entreprise française, le paysage syndical est éclaté. Six syndicats y sont actifs (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC, CFTC et Sud). Le comité d'entreprise français comporte alors 15 représentants<sup>6</sup>. Huit sont affiliés au syndicat majoritaire, constitué par d'anciens cadres de l'ex-syndicat maison, proches de la direction d'usine. Quatre se revendiquent d'un syndicalisme de lutte, inscrit dans l'opposition à la direction, et réunissant 32 % des voix. Deux appartiennent à la dernière organisation, qui occupe souvent le rôle d'intermédiaire et participe à toutes les démarches de consultation initiées par la direction. Ils seront respectivement nommés « syndicat majoritaire », « syndicat intermédiaire », et « syndicat minoritaire ». Le taux d'adhésion syndicale s'élève à 20 %.

## II. L'accentuation des rapports de pouvoir

L'application d'un dispositif d'action publique n'est pas un processus linéaire et vertical. En effet, il s'agit d'un lieu et d'un moment où des acteurs et un contexte se confrontent à des directives hiérarchiques (Hill, Hupe, 2002). Sur les deux sites, les rapports de pouvoir entre direction et représentants salariés, d'une part, et entre syndicats et salariés, d'autre part, ont été modifiés. Mais ces évolutions se sont orientées dans des directions différentes.

La confrontation entre acteurs syndicaux et acteurs patronaux ont eu pour enjeu les délais et la validation du chômage partiel. L'acteur patronal a imposé ses temporalités à Frusi, tandis que l'acteur syndical IG Metall a bloqué des tentatives similaires de l'employeur. Par ailleurs, les syndicats ont également vu leur place et leur rôle réorientés par le chômage partiel,

5. Confédération des syndicats allemands.

6. Les affiliations syndicales ne seront pas données, car certaines pratiques évoquées ultérieurement sont illégales, et les liens entre sections locales et organisations nationales (voire direction départementale) sont en général faibles.

avec la montée en puissance du syndicat majoritaire du côté français, au détriment des petites organisations, mais un fractionnement du côté de la section allemande du syndicat unique.

Dans chacune des deux entreprises, la législation nationale, les conventions locales et les pratiques routinières mettent des ressources tout à fait différentes au service des acteurs. Le comité d'entreprise français, et ses 15 représentants salariés, est présidé par l'employeur qui en assure la convocation régulière (impérative quoique consultative pour présenter un projet de chômage partiel). Seul le syndicat « intermédiaire » s'oppose aux conventions de chômage partiel sur le site.

Le conseil d'entreprise allemand composé uniquement des 31 élus salariés (sans personnel de direction) se réunit au rythme qu'il souhaite – hebdomadaire à *Gerwerk* – avec droit de veto sur un vaste champ de propositions de l'employeur.

### ***II.1. Une lutte autour du monopole de mise en œuvre***

À Frusi, l'employeur présidant le CE l'a convoqué à de multiples reprises en toute fin de mois, afin d'annoncer l'usage du chômage partiel pour le mois suivant. Il ne laissait ainsi que quelques jours (voire moins) de délai aux salariés et à leurs représentants.

« [La direction,] c'est à chaque CE qu'elle prévient les responsables... Enfin, très tardivement ! On a le CE de la fin du mois le 30 novembre, on est prévenu le 30 novembre pour le début du mois ! [...] Et ça, c'est vraiment quand ça se passe bien, mais quand il y a une panne, on a un CE extraordinaire et : "vous chômez demain" [...] Ils consultent juste le CE, en disant que c'est un CE extraordinaire, et ils le convoquent à 18 heures pour le lendemain » (élu du syndicat « intermédiaire » au CE).

Le CE est donc convoqué un 30 novembre pour le 1<sup>er</sup> décembre, mais l'a été précédemment le 31 octobre pour le 2 novembre, et précédemment le 28 septembre pour le 2 octobre. Le 30 novembre est toujours, littéralement, « le mois précédant » décembre. Les lacunes ou le flou des règles est investi par l'acteur patronal, qui s'appuie sur le chômage partiel pour intensifier l'urgence de la prise de décision en « CE exceptionnel ». Le chômage partiel est ainsi employé par la direction selon son agenda et ses temporalités propres. Une « absence de choix » et les « nécessités économiques pour maintenir l'entreprise et ne pas flinguer les sous-traitants » sont invoqués par les responsables des ressources humaines pour légitimer ces délais. Mais les CE d'exception ne sont en revanche pas restreints au chômage partiel, et permettent à des acteurs de la direction de multiplier les cadres légaux d'annonces urgentes et de modifications productives – donc d'accélérer ces dernières.

Les représentants salariés à Frusi agissent en conséquence hors des instances représentatives consacrées, ou se cantonnent à l'expression d'un avis contingent.

« C'est juste une consultation, donc... On ne vote pas contre... Mais quand bien même on voterait contre... Enfin, on vote juste pour dire ce qu'on en pense, parce qu'on sait que ça n'a aucune conséquence » (élu du syndicat minoritaire au CE).

Sans recours, les représentants du personnel ont à leur disposition la protestation hors des instances ou le conflit social pour exprimer une contestation. Trois manifestations sont organisées durant les trois mois d'observation et d'entretiens, ainsi qu'une protestation qui culmine avec de la destruction de matériel informatique et des heurts physiques.

Dans le cadre institutionnel allemand de codécision, les temporalités divergent. En effet, les représentants salariés à Gerwerk s'opposent à un usage flexible du dispositif, et soulignent que la direction n'a pas tenté d'en raccourcir les délais, ou d'ouvrir des négociations à ce sujet. Une limite de 10 jours maximum est fixée comme délai entre une réunion organisationnelle et la mise en œuvre du chômage partiel.

« Nous savons à peu près entre le 10 et le 15 du mois à quoi devra ressembler la production du mois suivant ; enfin, on le sait toujours à peu près, mais il s'agit de réglage précis. Et nous montons le chômage partiel ensemble avec le *Betriebsrat*, jusqu'au 20 du mois, pour le mois suivant » (représentante des ressources humaines de Gerwerk).

Ainsi, les discussions entre la direction et les syndicats font l'objet d'une convention, imposée par les représentants des salariés en 2009. Contrairement au CE, le BR allemand ne comprend que les syndicats. Ils assoient ainsi des positions communes et préparent les étapes de négociation. À Frusi, les positions respectives de chaque syndicat sont souvent découvertes par les autres délégués à l'occasion des réunions extraordinaires.

D'autres luttes connexes ont en revanche été menées sur le site de Gerwerk, qui s'est distingué de l'ensemble des établissements du groupe en refusant le chômage partiel dans ces conditions en septembre 2012. Les syndicats y ont obtenu une rémunération en congés d'entreprise après un rapide bras de fer de huit jours et la menace d'utiliser leurs attributions pour désorganiser le fonctionnement du site.

« On ne se couche pas toujours. En septembre 2012, [la maison-mère] a voulu nous mettre une semaine de chômage partiel. Du chômage partiel, alors même qu'on faisait des heures supplémentaires le samedi d'avant, et le samedi suivant ! Tu te rends compte ? Là, non, ce n'est pas possible, on peut faire preuve de bonne volonté, mais il faut arrêter à un moment » (vice-président du BR).

De la même manière, en octobre 2012, la direction a proposé de signer une convention de chômage partiel pour l'atelier de montage. Après une longue session, les élus se sont accordés sur un diagnostic décrivant la situation comme correcte, et ont refusé de soutenir cette demande qui n'a pas eu de suite.

Le potentiel de représailles organisationnelles est clairement plus fort chez le BR qu'au CE. En sus de la possibilité de bloquer *a priori*, il est en capacité de bloquer la marche routinière de l'entreprise (horaires, conditions de travail...). Il peut aussi exercer un pouvoir de nuisance *a posteriori* dans ses zones d'incertitude (Crozier, 1961) qui impose aux autres acteurs de négocier.

La logique de veto est ici centrale. Le BR allemand peut bloquer la convention, tandis que le CE français peut exprimer une opposition de principe. Le régime de codécision crée donc un autre rapport de force dans la déclinaison concrète du dispositif public. L'employeur français exerce son pouvoir univoque sur l'outil, mais son homologue allemand est contraint au compromis.

## **II.2. Une lutte autour du monopole syndical**

Le chômage partiel peut donc impliquer des changements dans la prise de décision, mais également dans le domaine de la gestion. En effet, les deux sites ont assisté à une reconfiguration des organisations syndicales et de leurs rapports de force, sous l'effet du dispositif. Deux dynamiques paradoxales ont émergé. Dans le cas français, le chômage partiel est un outil piloté par l'employeur. Il conduit par ailleurs au renforcement financier, matériel et humain du syndicat majoritaire. Dans le cas allemand, le chômage partiel est un outil négocié par les syndicats et l'employeur, mais qui a débouché sur de violentes controverses internes au syndicat de branche, et l'irruption électorale d'une liste concurrente au sein de l'organisation. Les compétences spécifiques du CE en matière d'aide sociale lui octroient en effet des ressources financières, dont ses dirigeants peuvent disposer de manière discrétionnaire. L'allocation ciblée des aides sociales par le CE permet au syndicat majoritaire à Frusi de développer des relations clientélistes, dont le poids s'accroît à mesure que diminuent les salaires. De son côté, la section d'IG Metall se fissure, ou se fractionne, sur la thématique du chômage partiel.

Une controverse oppose les différentes organisations syndicales à Frusi. Certaines estiment que les salariés souffrent objectivement du chômage partiel, avec les baisses de salaire et la réorganisation des rapports de force dans l'entreprise. Le syndicat « intermédiaire », notamment, combat le dispositif en pointant les dangers qu'il serve à préparer une fermeture. Pour lui, l'employeur utiliserait la méthode du chômage partiel pour avancer

vers la fermeture, plutôt que de mener une réflexion autour de l'utilisation des capacités productives. Les membres du syndicat majoritaire, en revanche, présument que les salariés y sont favorables. Ainsi, la tâche syndicale consisterait à répercuter les souhaits et l'opinion des salariés vis-à-vis du chômage partiel. L'analyse à moyen terme est confrontée par le syndicat « intermédiaire » à la notion de représentation des salariés, mobilisée par le syndicat majoritaire. Les élus de ce dernier ressentent en effet dans certains cas une demande d'APLD par les opérateurs, qui n'en comprennent pas forcément les tenants et aboutissants.

« L'APLD, on s'en sert bien. Ceux qui l'ont réclamée, c'était bien, ils avaient raison. Mais bon, ça pose problème : les gens croient que c'est des congés, ils ne savent pas comment ça marche, à la limite ils aiment ça [...]. Ils en demandent, mais personne ne sait ici... Va voir les mecs là-bas [désigne l'atelier de montage] : personne ne sait qui paie l'APLD » (élu du syndicat majoritaire au CHSCT).

Ces différences d'analyse croisent des enjeux monétaires et électoraux. En effet, les œuvres sociales à la charge du CE lui confèrent des ressources spécifiques (dons, prêts, cadeaux...) qui peuvent croiser le chômage partiel. La période de l'année, juste avant les fêtes de Noël, était propice à la délivrance de bons d'achats pour cadeaux. Or, la baisse des salaires induite par le chômage partiel est de l'ordre de 10 euros par jour à Frusi. La diminution des revenus conduit à un accroissement des demandes auprès du CE, ou bien des propositions émanant du CE vers les salariés en chômage partiel. Ainsi, pour les salariés les plus touchés, le CE et ses aides gagnent en importance. Cela induit de fortes frictions intersyndicales. Simultanément, le syndicat majoritaire vote en faveur des conventions de chômage partiel. Il dispose de la libre affectation des fonds du comité d'entreprise, et son rôle de suppléant social est mécaniquement renforcé lors des réductions de salaire. En semaine chômée, des ouvriers font la queue devant la permanence syndicale majoritaire afin d'obtenir un soutien du CE.

Ainsi, du côté français, ce rôle de prestataire s'articule avec le chômage partiel. La section syndicale majoritaire occupe une place centrale, entre 40 et 45 % des voix aux élections professionnelles. La rétribution par le CE des salariés (versements en liquide, vacances à tarifs réduits), à laquelle nous avons assisté, est vivement attaquée par le syndicat « intermédiaire » et deux syndicats non représentés au CE, localement partisans d'une confrontation plus dure avec la direction :

« La direction donne tous les pouvoirs d'assistantat [au syndicat majoritaire] [...], c'est eux qui tiennent le CE, tout l'argent... [...]. Dans l'atelier, le gars qui a besoin d'un truc, d'un don, forcément il passe par le biais du CE : ils lui rendent service de différentes façons, ils ont un robinet

que la direction entretient, et dirige les salariés vers ce genre de syndicalistes... » (secrétaire général du syndicat « intermédiaire »).

Le chômage partiel renforce l'assise du syndicat déjà majoritaire et sa popularité, *via* ses capacités financières à adoucir les effets de la baisse salariale. Il complète l'indemnisation publique, mais de manière discrétionnaire. De plus, la direction de l'entreprise abonde au-dessus des 0,2 % obligatoires le fonds du CE, depuis que l'ancien syndicat maison est devenu l'organisation majoritaire. Ce lien particulier est revendiqué par la section. Elle se pose en garante du bien-être, et liste les avantages sociaux liés à « sa capacité de dialogue » et sa « relation de confiance », « contre la politisation », avec la direction. Les opérateurs interrogés pointent une absence de choix, toute alternative portant le risque d'une détérioration des conditions d'indemnisation. L'organisation syndicale la plus proche de la direction de l'entreprise voit donc sa place renforcée par le recours au chômage partiel. Il offre à la direction de l'entreprise et à la majorité du CE la capacité d'imposer les termes de l'échange : la subordination des acquis monétaires – dont l'importance dans le revenu augmente au fur et à mesure que le salaire mensuel est rogné par le chômage partiel – à des reconductions électorales. Ainsi, l'instance du CE n'est pas qu'un lieu de consultation à propos des conventions, mais aussi une instance aux ressources particulièrement disputées lors de baisses de revenus.

Le conseil d'entreprise allemand, quant à lui, ne se réunit qu'autour de problématiques concernant la marche de l'entreprise. Il ne dispose pas de ressources propres qui pourraient être allouées de manière discrétionnaire selon des principes d'aide sociale. Mais le syndicat allemand ne traverse pas non plus de manière consensuelle, homogène et sans conséquence les plages de chômage partiel. Le mécanisme est ici inverse de celui observé à Frusi. Le syndicat unique se fissure et sa cohésion est minée.

Le système de codécision lie le syndicat aux décisions de l'entreprise. Les choix stratégiques et productifs ne peuvent être pris contre l'avis d'IG Metall. Les élus sont coresponsables du recours au chômage partiel, et ne peuvent le dénoncer comme décision extérieure, imposée unilatéralement par une direction.

« Il y a une [élue au BR] qui vote contre, mais bon... le choix face à la crise, c'est le *Kurzarbeit*, le passage à 30 heures sans compensation, ou bien la suppression de l'équipe de nuit. La première solution nous fait perdre moins d'argent que la seconde, et empêche 1 000 licenciements comme la troisième. Si on ne joue pas le jeu, le site coulera, à moins que la collectivité n'agisse » (président du BR).

« Notre objectif, seul et unique : garder le même nombre d'employés. Oui au *Kurzarbeit* <sup>7</sup> ».

IG Metall a imposé des allocations dégressives, depuis les opérateurs jusqu'aux cadres en passant par l'encadrement. Ici, l'ensemble du personnel est touché par le dispositif, afin d'opérer une logique de péréquation. Et la contestation, qui atteint également certains cadres, n'a pas de débouché organisationnel aussi direct que celui représenté par les syndicats minoritaires de Frusi.

En effet, la diminution des salaires avec l'accord de l'ensemble du syndicat a conduit à l'accroissement des listes oppositionnelles à l'intérieur d'IG Metall lors du renouvellement du BR en 2014. La fusion de la ligne majoritaire et de trois listes minoritaires a obtenu 18 sièges sur 25, contre 27 sur 31 en 2010. Les partisans de grèves illégales <sup>8</sup> ont obtenu un haut score, de près de 14 %. Différentes listes minoritaires ont distribué des tracts refusés par la direction syndicale. Plusieurs d'entre elles ont fait spécifiquement campagne contre le chômage partiel, et pour en limiter l'usage. Le sujet du chômage partiel renforce ainsi les orientations syndicales minoritaires. Sa mise en œuvre apparaît comme étant un « moment problématique » qui met en prise des acteurs conflictuels, aux logiques d'action contradictoires (Philippe, 2004). Le champ des oppositions est reconfiguré.

La controverse est amenée sur la nature même du chômage partiel. La majorité des syndicalistes le présentent comme un outil de préservation du site *via* un ralentissement de l'activité en temps de récession. Mais la minorité croissante le définit comme un outil de plan social sur le long terme aux frais de la collectivité, qui ferait alors mieux d'investir pour permettre aux salariés de reprendre le site. Plusieurs rassemblements de salariés ont eu lieu (d'environ une cinquantaine de personnes) devant l'entreprise pour exiger « la mise sur la table des faits ». Le refus du BR de publier les documents de réunion fournis par la direction a accéléré la montée d'oppositions et de contestations des négociations. La pression inverse venait également du syndicat, puisque le président du BR de l'établissement d'Allemagne le plus important du groupe s'est fendu d'une interview pour dénoncer le caractère « irresponsable » de tels risques de publication, qui « nuiraient à la marque ». La majorité syndicale sortante est ainsi passée de 29 à 22 sièges sur 31 en 2012.

### III. Du chômage à contre-emploi

Le décalage entre la prescription et la mise en œuvre d'une politique est l'objet de multiples investigations. Certaines se sont orientées vers

7. Titre d'un tract syndical d'IG Metall distribué à 3 000 exemplaires.

8. En Allemagne, la grève n'est pas un droit individuel, mais un droit collectif très encadré.

l'autonomie des administrations (Dupuy, Thoenig, 1985), d'autres ont observé le poids des contextes et des structures organisationnelles particulières (Hassenteufel, 2008), ou le rôle des intermédiaires entre centre et périphérie (Mayntz, 1980). Ainsi, dans le domaine même de l'emploi, le chômage partiel peut s'avérer un outil équivoque et complexe. Ses rapports avec la production, et même en dernière instance avec l'emploi, ne sont pas évidents.

Gerwerk témoigne d'une utilisation du chômage partiel plus circonscrite aux problématiques d'emploi, car les syndicats utilisent leur droit de veto à cette fin. Les acteurs d'entreprise présentent même l'hypothèse d'une utilisation du chômage partiel *contre* l'emploi comme une suggestion impensable ou grotesque – les directions anticipant aisément un refus. Mais l'usine de Frusi montre toute une palette de réinterprétations pratiques du chômage partiel par les acteurs, là où l'employeur dispose d'une capacité plus importante à imposer son agenda. La comparaison des deux entreprises fait ressortir l'originalité de ces déclinaisons. La plasticité du dispositif apparaît, lorsqu'il touche à l'emploi dans des directions insoupçonnées.

### **III.1. Le chômage partiel et la stratégie productive**

Au-delà de la création, de la défense ou de la suppression d'emploi, le chômage partiel peut agir sur la durée du travail, et ses rythmes. En effet, une congruence entre chômage partiel et tentatives de modifier le rythme productif émerge sur le site de Frusi. Les logiques de flexibilité se retrouvent facilitées financièrement par le chômage partiel lorsque des acteurs de l'entreprise (ici l'employeur, ses représentants et le *management* financièrement intéressé à la baisse des coûts de production) l'adoptent comme objectif et acquièrent une position dominante dans le dispositif.

En effet, au premier regard, les buts poursuivis par le chômage partiel et les heures supplémentaires semblent antagoniques. Pourtant, le risque de leur cumul était identifié et problématisé par la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui « rappel[ait] qu'un établissement placé en activité partielle n'a pas vocation à recourir concomitamment pendant une même période et pour les mêmes salariés aux heures supplémentaires<sup>9</sup>. » Si les Direccte étaient incitées à décourager l'utilisation conjointe des deux instruments *a priori* contradictoires, le cadre légal ne le prohibait pas. Or, les travaux étudiant simultanément les variations d'heures supplémentaires et le chômage partiel sont relativement rares (Le Corre, 1998 ; Calavrezo, Zilloniz, 2016).

Par exemple, les ateliers de montage, ferrage et peinture ont vu leur chaîne de production numéro 2 effectuer sept jours de chômage partiel en

9. Circulaire DGEFP n° 2012/22 du 21 novembre 2012 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle, annexe 14.

novembre 2012, et deux jours en décembre 2012. Dans le même temps, l'équipe d'après-midi et celle du soir effectuaient des allongements de séances en heures supplémentaires, du 10 au 13 décembre pour l'une, les 5, 6, 17 et 18 décembre pour l'autre. L'alternance des heures supplémentaires et du chômage partiel peut sembler paradoxal, puisque le chômage partiel vise officiellement à restreindre l'impact sur l'emploi des conjonctures défavorables et de la sous-capacité du capital, ainsi qu'à éliminer les coûts de débauche suivie d'embauche pour les firmes. Or, ici, il est employé pour permettre à la production d'automobiles de coller à la demande, et éviter toute constitution de stock ainsi que les frais afférents. Le chômage partiel facilite les rouages de la production toyotiste décrite par Pardi, ou *lean production*, puisqu'il réduit les coûts de la flexibilité horaire : « production à flux tendu, sans stock intermédiaire ou presque, où les cycles d'assemblage sont très courts et vite saturés, où les conditions de sécurité sont minimales, où les heures supplémentaires font partie intégrante du travail quotidien puisque le système de production fonctionne toujours à la limite de ses capacités » (Pardi, 2009). Le prix de la flexibilité du travail est réduit par le chômage partiel, qui reporte les coûts de cette stratégie sur les budgets publics.

« La contradiction, c'est ce qui se dit dans les ateliers, c'est pourquoi nous on chôme ? Ils nous annoncent du chômage à tire-larigot, et on va faire des heures supplémentaires » (échange avec un ouvrier, adhérent au syndicat « intermédiaire »). La politique du zéro stock trouve dans le chômage partiel une aide, qui lui permet de coller aux flux de production (minimisant les coûts en cas de chômage partiel). Lorsque des stocks se constituent, les salariés cessent de travailler, sans frais pour l'entreprise. Des panneaux et un numéro vert interne à l'entreprise annoncent régulièrement l'état des stocks et les besoins réels en travail, lors des périodes de chômage partiel. Les deux sont explicitement liés. Lorsque les stocks se vident, le travail reprend, avec les heures supplémentaires pour s'adapter aux rythmes de la demande.

Cette prise en charge n'est pas prévue *ex ante* par le dispositif. Le chômage partiel est ici capté pour engendrer une flexibilité horaire accrue et servir le régime productif. Il constitue alors un outil complémentaire de la *lean production*, dont les exigences sont épousées et subventionnées par le dispositif. Cette utilisation du chômage partiel recueille par ailleurs l'assentiment du syndicat majoritaire et du syndicat minoritaire au CE.

« Q : Est-ce qu'on a eu, dans les mêmes ateliers, à la fois de l'APLD d'un côté, et des heures supplémentaires de l'autre ?

R : Oui oui, on a eu des contrastes, au lancement de la [modèle automobile], on a fait un peu d'heures supplémentaires. C'est normal ça...

- Mais c'est sûr qu'il y a des périodes où certaines chaînes vont faire des heures supplémentaires, d'autres ne vont pas en faire, lors du lancement d'un produit. Je ne sais pas, ce n'est pas choquant. Si les ventes décollent, on est prêt à faire des heures supplémentaires, nous ! » (secrétaire général et une élue CHSCT du syndicat minoritaire).

L'usage des heures supplémentaires se comprend parfois également dans une optique d'économie de certains coûts fixes locaux. Les bus affrétés par Frusi chaque soir (payés à un tiers par les employés, deux tiers par la direction) constituent un exemple. Un accord d'entreprise contraint la direction à fournir ces transports. Invoquant les difficultés financières, les ressources humaines distribuent tout le mois de novembre 2012 des heures supplémentaires aux salariés d'une ligne de production en chômage partiel, afin d'éviter de doubler les cars (si les lignes de production avaient des horaires distincts). Frusi recourt à des heures supplémentaires sur la ligne B, laquelle chôme d'ordinaire. Heures supplémentaires et chômage alternent régulièrement. Toutefois, les heures supplémentaires non motivées par la production conduisent à la constitution de stocks, et donc à du chômage partiel subventionné dans les semaines qui suivent. Cette situation est dénoncée par quatre des six organisations syndicales.

« Ils ont mis des allongements horaires pour ne pas avoir à ajouter des cars, ils ont fait faire des heures supplémentaires à la [voiture B], qui f[ai]t du chômage. Étant donné qu'ils vont avoir fait un stock, la semaine prochaine la direction va nous dire : "Vous ne travaillez pas mardi". Et eux ont le gain du transport, mais ce ne sont pas eux qui paient... Enfin, ils en paient une partie (...). C'est de l'abus, parce que normalement ils n'avaient pas besoin de faire des heures supplémentaires sur la [voiture B], parce qu'ils font du chômage » (secrétaire général d'un des syndicats non représentés au CE).

Le mode de production toyotiste est partagé par le site allemand de Gerwerk. Mais le chômage partiel n'est pas intégré au processus productif pour en réduire les coûts. En effet, le gouvernement d'entreprise en codétermination permet à des acteurs d'intervenir dans les choix productifs, au lieu d'en être exclu comme à Frusi. De plus, la base juridique allemande est moins souple. Le cumul entre heures supplémentaires et chômage partiel, autorisé en France, est en revanche rigoureusement interdit en Allemagne sur une même période de convention. L'agence pour l'emploi peut rompre une convention de chômage partiel en cas de cumul avec des heures supplémentaires. Cette stratégie illégale est surveillée par les délégués syndicaux. Toute violation du Code social livre 3 (qui régule le chômage partiel) peut être signalée par le syndicat, qui dispose de l'ensemble des informations nécessaires *via* la codécision. Comme l'explique le responsable scientifique du conseil d'entreprise à Gerwerk : « Avec des heures

supplémentaires, c'est hors de question, bien sûr. Non seulement l'agence pour l'emploi hurlerait, mais de toute façon, on ne va pas laisser passer ça. Le chômage partiel, c'est en période de chômage ; s'ils ont l'activité pour des heures supplémentaires – ce serait tant mieux d'ailleurs ! –, et bien on supprime tout chômage partiel en premier lieu. »

La suppression du chômage partiel demeure la priorité, lorsque les élus diagnostiquent un retour aux pleines capacités productives. Le syndicat veille à désynchroniser les périodes d'heures supplémentaires et le recours au chômage partiel. Le mode de production n'est pas le facteur explicatif des recours ambigus au chômage partiel sur le site de Frusi, puisque les deux établissements le partagent. Les institutions salariales jouent un rôle crucial dans la déclinaison concrète de l'action publique.

Le recours aux heures supplémentaires est considéré par l'acteur syndical comme une preuve de demande, et donc un argument de levée du chômage partiel. Or, il a la capacité d'obtenir cette levée. Le site de Gerwerk est doublement encadré, par une législation plus stricte et un acteur disposant du pouvoir de blocage et de saisie du régulateur public.

Cette usine n'a connu aucun accroissement des flexibilités horaires, ni d'heures supplémentaires. L'ensemble des salariés a été touché par le chômage partiel lors des conventions. Les débats entre élus du personnel ne portaient que sur le moment de ne pas renouveler la convention de chômage partiel. Les travaux sur le chômage partiel qui se restreignent à observer le volume d'emplois préservés passent donc à côté d'effets connexes, comme la flexibilisation des horaires et l'accroissement des gains issus du toyotisme dans le cas français. Le cas allemand montre que cette articulation n'a rien d'automatique, mais découle du monopole de l'employeur sur le dispositif de chômage partiel.

### **III.2. Le chômage partiel contre l'emploi**

La possibilité qu'un programme pourtant consensuel n'atteigne pas ses objectifs à cause de la multiplicité des acteurs qui l'investissent de manière contradictoire a été démontrée à propos de programmes fédéraux étasuniens à Oakland (Pressmann, Wildavsky, 1973). De même, l'action du chômage partiel sur l'emploi n'est ni univoque, ni limitée à la préservation de postes.

L'établissement de Frusi révèle des recours du chômage partiel parfois éloignés des objectifs officiels du dispositif. Ainsi, à l'échelle du groupe, il accompagne des suppressions d'emplois ou de postes. À Gerwerk, au contraire, le chômage partiel a généré une vigilance syndicale accrue, mais qui a marginalisé le site observé, et menacé également en fin de compte sa pérennité.

En effet, des périodes ont été utilisées pour modifier les postes. Les salariés partis en week-end suivi de deux journées de chômage partiel du 6 au 9 octobre ont été notifiés le 10 octobre en rentrant que leurs postes sur la chaîne étaient supprimés, du fait des réductions de production. Ils ont donc été transférés vers la manutention. L'absence des salariés, assurée par le chômage partiel, a permis une stratégie discrète. Les temps libérés ont donné aux ressources humaines la capacité de modifier sans concertation préalable les affectations de salariés. Leurs horaires ont donc été changés, conduisant certains à la démission. D'autres ont été acculés à la démission, alors que leurs horaires de travail étaient spécifiquement adaptés :

« J'habite au Mans. Quand je ne bossais que trois jours à mon poste ça allait, mais maintenant, ce n'est plus possible du tout... 2 heures 30 aller, 2 heures 30 retour... Je vais devoir partir, je n'ai pas le choix » (opérateur en montage, en poste depuis 10 ans).

En outre, le chômage partiel s'est inscrit dans une division du travail visant à spécialiser chaque site dans une production. Il a concouru à restructurer le ferrage automobile sur plusieurs sites du groupe français, afin, paradoxalement, de minimiser les coûts de fermeture d'une des usines. Un outil de protection de l'emploi a été employé pour diminuer le coût de suppression d'un site et des emplois associés. Les minutes du conseil de surveillance et les documents de la direction qu'avaient fait fuiter certains syndicalistes montraient deux objectifs : la fermeture d'un site, Terny<sup>10</sup>, et le passage des autres sites à une production unique, afin de limiter les coûts. Le chômage partiel a offert une fenêtre d'opportunité pour poursuivre les deux buts de front.

La logique est la suivante. L'atelier de ferrage de Frusi produit des voitures A et des B. Sa capacité maximale à l'heure, pour les deux flux mélangés, est de 87 véhicules. Pour les opérateurs, il n'est pas possible de passer d'un flux à l'autre, car les capacités professionnelles requises sont différentes. Le flux de voitures B a été mis en chômage partiel durant 10 jours en octobre puis en novembre 2012.

Par ailleurs, l'usine de Terny, en passe d'être fermée, produisait alors également le véhicule A. Puisqu'à Frusi les véhicules A et B étaient produits dans le même atelier, avec une production plafond de 87 véhicules horaires, la mise en chômage partiel du flux producteur de B a permis de produire un maximum de l'autre véhicule. Soit 87 voitures A par heure (au lieu de 43,5 de chaque).

Ce passage du temps 1 (43,5 voitures A + 43,5 voitures B) au temps 2 (87 voitures A + 0 voiture B) fut possible grâce à l'emploi d'heures supplémentaires sur la A, tandis que chômaient les ouvriers de B (schéma 1). Le

---

10. Nom modifié.

flux maximal de 87 véhicules à l'heure a donc été intégralement concentré sur un seul des deux véhicules produits au ferrage, le A. En se concentrant sur la production maximale de A, Frusi a absorbé les volumes que produisait Terny. Sa fermeture n'a donc rien coûté en termes de stock. Le chômage partiel, pris dans une division du travail inter-sites, en a réduit les frais.

**Schéma 1. Répartition de la production entre Frusi et Terny**  
Temps 1

Production horaire	Frusi	Terny
Voiture A	43,5	45
Voiture B	43,5	0
<b>Total voitures A</b>	<b>88,5 véhicules à l'heure (43,5 + 45)</b>	

**Temps 2. Chômage partiel sur la voiture B à Frusi**  
et fermeture de l'autre usine productrice de voitures A

Production horaire	Frusi	Terny
Voiture A	87	0
Voiture B	0	0
<b>Total voitures A</b>	<b>87 véhicules à l'heure (-1,5, marginal)</b>	

En outre, le temps 2 permet d'accomplir le second objectif de réorganisation de l'entreprise, le passage à des usines mono-flux, ce qui sera effectué deux ans plus tard, début 2015. Le site ne produit désormais plus que le véhicule A. Le chômage partiel avait permis la première réorganisation de la chaîne, en s'appuyant sur les difficultés financières de l'établissement. Ainsi, de quatre usines qui produisaient trois véhicules avec des sites de double production, le groupe est passé à trois usines spécialisées assurant chacune un véhicule. Le chômage partiel a ouvert une fenêtre d'opportunité pour réformer l'organisation de la production : moins de travail sur la voiture B a permis de transférer la production de la voiture A sur Frusi, et de rendre l'usine de Terny superflue vis-à-vis des objectifs <sup>11</sup>.

La spécialisation des sites a également touché le personnel sans représentation dans l'entreprise, les intérimaires. La redistribution des capacités productives pour accroître le taux d'utilisation des équipements *via* la spécialisation signifie le passage à une seule ligne de production. Or, de nombreuses tâches ont été identifiées dans les programmes prévisionnels

11. Les syndicats majoritaires ont témoigné d'une vive hostilité envers ce plan, proposant non pas de partir des objectifs pour adapter l'appareil productif, mais de partir de l'appareil productif pour revoir les objectifs.

de la direction comme redondantes. Des coûts fixes liés à chaque chaîne (entretien, sécurité...) disparaissent avec le passage en chaîne unique. Les tâches concernées sont avant tout assurées par des intérimaires, dont 700 n'ont pas été reconduits entre 2012 et 2014.

Ainsi, une convention de chômage partiel peut supporter financièrement l'arrêt d'un lieu de production, qui s'accompagne dans notre cas de suppressions sèches d'emplois. La circulaire DGEFP de 2012 envisage également cette articulation. Elle exige de l'employeur qu'il distingue précisément les salariés en activité partielle des salariés ciblés par les licenciements<sup>12</sup>. C'est ici le cas, *via* le jeu d'une division du travail inter- et intra-usines. Les acteurs des ressources humaines ou des directions peuvent donc envisager une mise sur agenda tout à fait silencieuse (Garraud, 1990), face à des organisations syndicales réparties de manière asymétrique. Le syndicat « intermédiaire » et un des syndicats non représentés au CE, par exemple, n'ont opéré le rapprochement et ne se sont saisis de l'enjeu que deux mois après la première mise en chômage partiel de la chaîne de voitures B, alertés par les sections de l'usine promise à fermeture. Ce type de stratégie est discrète et opaque. Elle se joue à plusieurs endroits, de manière parcellaire, couverte de surcroît par des justifications techniques, et séparant le lieu de financement public (Frusi) du lieu le plus touché par la politique en question (l'usine à fermer).

Ce type de stratégie a rencontré son pendant à Gerwerk, lorsque du chantage à l'emploi entre plusieurs sites a brouillé la position d'IG Metall. Des installations y ont été délocalisées vers un autre établissement du groupe, prélude aux menaces de fermeture de l'usine. Dans ce dernier, le *Betriebsrat* local a témoigné sa solidarité mais n'a pas employé les mécanismes de codécision pour contester, arguant d'une menace sur leurs propres emplois. Ainsi, des intérêts multiples, parfois liés au site, peuvent diviser une même organisation syndicale.

Un consensus a été négocié à Gerwerk autour du chômage partiel. Ce dernier a constitué un outil d'action sur l'emploi, au dénominateur commun partagé par les différents acteurs : préserver l'emploi lors de chutes importantes des ventes – le degré à partir duquel « l'importance » peut être qualifiée relève d'une lutte entre et au sein de la direction et des élus salariés. Les tentatives de licenciements entre deux vagues de chômage partiel ont été systématiquement stoppées, comme l'annonce de fermeture, fin 2014 (en plein chômage partiel), de l'atelier 3, menaçant 450 emplois. Face à l'hostilité du BR, en droit d'être entendu et de contester les licenciements,

12. Circulaire DGEFP n° 2012/22 du 21 novembre 2012 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle, annexe 8 : « L'employeur peut solliciter l'activité partielle alors même qu'il procède à des licenciements, dès lors que les groupes de salariés sont clairement identifiés et distincts » (ceci suppose que la procédure de licenciement ait été engagée préalablement à la demande d'indemnisation).

la direction renonça alors au projet. En 2011, le BR avait déjà obtenu la réintégration de 90 licenciés sans cause sérieuse.

Toutefois, le chômage partiel a joué le rôle de plan social étalé sur le long terme. À partir de mi-2013, la direction a cessé toute négociation autour de l'avenir du site. Les réunions ont bien eu lieu, mais sans tentative de conciliation. Un autre site a accepté les conditions refusées par le BR de Gerwerk (gel des salaires durant une année), et le véhicule qui y était produit sera transféré vers cet autre site après fermeture, au premier trimestre 2015. Les 2 700 salariés restants sont orientés vers une « société de transfert », qui reprend sous contrat, durant une année ou deux, les salariés non reclassés. Indemnisés, ils bénéficient du suivi de reclassement légal.

Le chômage partiel a donc aussi eu des effets contre l'emploi qui lui sont propres. Dans le cas français, le site en chômage partiel a concouru à restructurer la production, et limiter les frais de fermeture d'un autre établissement. Dans le cas allemand, il a conduit à concentrer, au contraire, le licenciement sur l'entreprise en chômage partiel. Ces effets contradictoires au niveau de l'emploi démontrent la plasticité du dispositif, et son interdépendance forte avec les institutions et les stratégies des acteurs. Au niveau des directions industrielles, « les décisions et les actes de gestion anticipent "la réaction de la norme", c'est-à-dire la qualification des faits au sens défini par une règle de droit » (Duclos, 2008). Les règles et les conventions, ici le chômage partiel, constituent donc des ressources mobilisées par les acteurs en conflit.

## Conclusion

Le chômage partiel a été utilisé en Allemagne et en France dans des quantités différentes, à des échelles et pour des coûts sans proportion. La première a tenu le *Kurzarbeit* pour un outil majeur des politiques conjoncturelles d'emploi et y a recouru massivement. Toutefois, la question de son utilisation par les acteurs nationaux et locaux révèle des divergences. L'enquête menée dans les deux établissements automobiles montre que le dispositif est fortement hétéronome. Les règles qui président à la répartition des pouvoirs, la mise sur agenda, la prise de décision et la gestion du chômage partiel ont servi de cadre à des luttes pour l'appropriation du chômage partiel. La codécision allemande et les jeux d'acteurs de chaque site viennent l'investir de significations diverses, et génèrent des effets multiples. Si le chômage partiel a peut-être différé la fermeture de Gerwerk et évité celle de Frusi, son étude requiert d'observer les différentes conséquences également à l'œuvre.

Le rapport entre syndicats et direction a été modifié. À Frusi, l'employeur parvient à l'investir entièrement face à des élus salariés dépossédés.

Le syndicat majoritaire voit ses prérogatives renforcées par la baisse des revenus. À Gerwerk, inversement, les élus salariés s'appuient sur les institutions de codécision pour juguler tout débordement du chômage partiel, mais le syndicat y affronte la montée de contestataires.

Par ailleurs, l'emploi n'est pas toujours unilatéralement maintenu. À Frusi, le chômage partiel a servi à accueillir une production en provenance d'un site promis à la fermeture (et sans chômage partiel), tandis que Gerwerk a été fermée en réduisant progressivement le matériel et la production *via* le chômage partiel. Si Gerwerk a disparu, deux ans après l'observation de terrain, le site de Frusi, lui, a été profondément restructuré, avec le passage à une seule ligne de production et la disparition des intérimaires.

Le chômage partiel est donc susceptible d'épouser différents intérêts. Ses effets ne sont pas homogènes, mais dépendent des acteurs qui s'en saisissent. Certaines dimensions de l'outil apparaissent *via* le travail d'entretiens, d'analyse de documents et d'immersion. Ce travail restitue la déclinaison « par le bas », rarement anticipée et prise dans des rapports de force fluctuants, de politiques publiques décidées « en haut ». D'une part, l'enquête met à jour la polyvalence de l'outil, qui dépasse de loin la stricte modulation horaire. Le chômage partiel n'est pas qu'un dispositif d'emploi, mais peut aussi être un instrument de pouvoir. Il agit sur les rapports de force, les cadres collectifs, l'organisation de la production, et fait varier l'emploi dans différentes directions. D'autre part, elle rappelle la forte plasticité de l'outil, qui peut être employé à des fins fort hétérogènes d'un site à l'autre. L'impact du chômage partiel dépend en grande partie de son appropriation par les acteurs locaux, et des intérêts qu'ils parviennent à imposer le cas échéant.

Ces résultats interrogent également la comparabilité des chômages partiels français et allemand. Si leurs fonctionnements techniques sont comparables, les règles et le contexte dans lesquels ils sont mis en œuvre leur ouvrent des perspectives limites différentes. Le cas français révèle ici une capacité plus forte des employeurs à investir l'instrument, tandis que les salariés allemands sont dotés de pouvoirs de négociation et de résistance plus élevés grâce à la codécision.

## Références bibliographiques

- Aoki M. (2006), *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Paris, Albin Michel, 2006.
- Bach H.-U., Spitznagel E. (2009), « Kurzarbeit – Betriebe zahlen mit und haben was davon », *IAB-Kurzbericht*, n° 17.
- Bisignano M. (2014), « Contester, retarder ou empêcher les licenciements *via* le chômage partiel ? », *Travail et Emploi*, n° 137, janvier-mars, p. 69-84.
- Boyer R. (dir.) (1986a), *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La Découverte.
- Boyer R. (dir.) (1986b), *Capitalismes fin de siècle*, Paris, Puf.
- Bundesagentur für Arbeit (2010), *Geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit*, Dezember.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2008), « Le recours au chômage partiel entre 1995 et 2005 », *Document d'études de la Dares*, n° 135, février.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2009a), « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi*, n° 63, CEE, mars.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2009b), « The Short-Time Compensation Program in France: an Efficient Measure Against Redundancies? », *Document de travail*, n° 114, CEE.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2010), « Chômage partiel et disparition des établissements : une analyse à partir de données françaises », *Document de travail*, n° 132, CEE, novembre.
- Calavrezo O., Zilloniz S. (2016), « L'ajustement des entreprises pendant la crise de 2008 : recours aux heures supplémentaires et à l'activité partielle », *Document d'études de la Dares*, n° 198, janvier.
- Charpail C. (2012), « France – Allemagne : l'incomparable chômage partiel », *La Revue de l'IREN*, n° 74, p. 209-221.
- Gilles C., Nicolai J.-P. (2013), « L'ajustement de l'emploi durant la crise dans huit grands pays industrialisés », *Regards croisés sur l'économie*, n° 13, p. 112-127.
- Crozier M. (1961), « De la bureaucratie comme système d'organisation », *Archives européennes de sociologie*, vol. 2, n° 1, p. 18-52.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2011), « La participation dans les entreprises transnationales en Europe : quelles évolutions ? », *La Revue de l'IREN*, n° 71, p. 3-21.
- Deeke A. (2009), « Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden ? », *WSI-Mitteilungen*, n° 8, p. 446-452.
- Duclos L. (2008), « Le droit de la bonne pratique. Enquête sur une norme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences », *Cahiers philosophiques*, n° 116, p. 41-68.
- Dupuy F., Thoenig J.-C. (1985), *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Eichhorst W., Marx P. (2009), « Le chômage partiel, amortisseur social de la crise ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 90, mars, p. 23-30.
- European Commission (2010), *Employment in Europe 2010*.

- Fréhaut P. (2012), « Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ? », *Lettre Trésor Eco*, n° 107, novembre.
- Garraud P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.
- Glaser B., Strauss A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine.
- Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, Thousand Oaks, Sage.
- Le Corre V. (1998), « Les heures supplémentaires, le chômage partiel et la modulation du temps de travail », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 30.2, Dares.
- Maurice M., Sellier F., Silvestre J.-J. (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Paris, Puf.
- Mayntz R. (ed.) (1980), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Koenigstein, Athenaem.
- Mayntz R. (ed.) (1983), *Implementation Politischer Programme, II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Messenger J.-C. (2009), « Work Sharing: A Strategy to Preserve Jobs during the Global Job Crisis », *Travail Policy Brief*, n° 1, ILO, Geneva, June.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 – Faire face à la crise de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 – Sortir de la crise de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- Padioleau J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, Puf.
- Pardi T. (2009), « Travailler chez Toyota : de l'emploi à vie à la course à la survie », *La Revue de l'IRES*, n° 62, p. 39-70.
- Philippe S. (2004), « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, n° 54, p. 315-334.
- Pressman J.L., Wildavsky A.B. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Sabatier P.A. (1986), « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 1, p. 21-48.
- Spitznagel E., Wanger S., Bourgeois I. (2012), « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104, avril, p. 5-14.



# **Le « tripartisme de légitimation politique » ou la face (post-) démocratique des « capitalismes dépendants » : les cas de la Bulgarie et de la Roumanie**

*Violaine DELTEIL*<sup>1</sup>

---

*Le tripartisme a fait l'objet d'un engouement de la première heure dans les pays d'Europe centrale et orientale. Si en Europe centrale cette institutionnalisation est restée souvent formelle, dans les Balkans, orientaux comme occidentaux, le dialogue social au sommet a fait l'objet d'une mobilisation et d'une instrumentalisation marquée et continue de la part des gouvernements. Prenant appui sur une comparaison entre la Bulgarie et la Roumanie, le présent article propose d'expliciter les traits inhérents aux deux expériences de tripartisme, depuis le début de la transition jusqu'à la dernière crise. L'identification d'un « tripartisme de légitimation politique », qui rejoint et complète la thèse du « corporatisme illusoire » de David Ost (2000), est reliée à deux questionnements qui traversent aujourd'hui la recherche : le premier renvoie au rôle décisif joué par les facteurs externes sur le jeu sociopolitique domestique, pour ces deux pays qui exemplifient le modèle de « capitalisme dépendant » ; le second renvoie aux modalités et aux canaux de l'europanisation sociale dans l'Union européenne élargie, ici appliquée au dialogue social.*

De l'adhésion des Pays d'Europe centrale et orientale (Peco) à l'Union européenne (UE) aux réponses apportées à la crise économique de 2007, le constat des limites de l'europanisation sociale n'en finit pas d'engranger des preuves. Le champ des relations professionnelles en est une illustration patente avec la persistance de fortes spécificités est-européennes. Ces traits

---

1. ICEE, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle. L'auteur tient tout particulièrement à remercier Vassil Kirov et Slavina Spasova pour leurs précieux éclairages et commentaires sur ce texte.

originaux, exemplifiés par la Bulgarie et la Roumanie, renvoient en particulier au déficit de coordination des systèmes de relations professionnelles et à la faible capacité régulatrice des nouvelles règles du jeu social.

Le bilan que l'on peut faire du tripartisme ou dialogue social entre le gouvernement, les organisations syndicales et celles représentant les employeurs, invite à un diagnostic plus ambivalent. Hissé au rang de méthode-clé dès le début des années 1990 par l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Fonds monétaire international (FMI) pour pacifier la transition, le tripartisme a fait l'objet d'un engouement de la première heure de la part des Peco. Le dialogue social à l'échelon macroéconomique a eu sans conteste des vertus spécifiques dans les années charnières de la transition. S'il a permis aux nouveaux gouvernements de donner des gages d'adhésion (formelle tout au moins) à une démocratie ouest-européenne incluant les intérêts des travailleurs, il s'est aussi et surtout avéré le meilleur viatique pour répondre au difficile « dilemme de la transition » (Bohle, Greskovits, 2006), dilemme consistant à faire tenir ensemble la mise en œuvre de réformes systémiques à fort coût social et le soutien nécessaire à la démocratie politique. Pour des gouvernements à l'assise et à la légitimité fragiles, le recours à la concertation ou à la négociation tripartite a permis de partager la responsabilité de réformes socialement douloureuses avec des « partenaires sociaux » relativement coopératifs ; lesquels ont trouvé dans le tripartisme, notamment les syndicats en mal de légitimité et/ou de ligne idéologique, une garantie de survie institutionnelle sinon d'intégration véritable à la décision publique.

Cette institutionnalisation précoce du tripartisme a facilité, près d'une décennie plus tard, l'adéquation des Peco aux requisites formels (et relativement minimalistes) de l'UE en matière de dialogue social. À distance certaine d'un « macrocorporatisme » ouest-européen visant à l'élaboration de compromis de classe inclusifs – par ailleurs en recul sinon en crise –, les expériences de tripartisme est-européens ont plutôt confirmé la thèse du « corporatisme illusoire » avancée par David Ost (2000/2010) pour les pays de la région ; un constat rendant compte de la reconversion des fonctionnalités originelles du macrocorporatisme autour de finalités politiques, qu'il s'agisse d'« inclusion symbolique » des intérêts des travailleurs, de pacification sociale ou de légitimation gouvernementale.

Les expériences propres à la Bulgarie et la Roumanie offrent un éclairage saisissant des usages politiques et stratégiques du dialogue social, et de l'affirmation d'un « tripartisme de légitimation politique » dont l'usage en continu jusqu'à la crise vient contraster avec la marginalisation progressive dont il est l'objet en Europe centrale – à l'exception de la Slovénie (Ost, 2000/2010 ; Meardi, 2011 ; Bernaciak, 2013).

Cette spécificité balkanique, illustrée au premier chef par la Bulgarie et dans une moindre mesure par la Roumanie (mais aussi les Balkans occidentaux), peut frapper au premier regard, de la part de pays positionnés en bas de l'échelle des richesses et des revenus de PUE (tableau 1). Si ce trait original n'est pas fortuit, il ne peut être inféré à la seule faiblesse du facteur travail (*i.e.* « *weak labor* »), suivant la thèse avancée par David Ost pour les Peco dans leur ensemble. Comme explicité plus avant, il renvoie aussi, sinon surtout, à la conjonction de facteurs endogènes et exogènes qui tendent à se renforcer mutuellement. Le premier relève d'une volatilité politique quasi endémique, et au-delà, du déficit de légitimité des gouvernements qui a porté ces derniers à chercher une légitimité sociale, extra-parlementaire, dans le recours au dialogue social. Le second renvoie à la faiblesse de la puissance publique en termes de capacités régulatrices, ou à la prégnance d'un « État faible » (Bohle, Greskovits, 2012), et à celle d'un « régime de la lettre morte » ou « *dead letter regime* » (Falkner, Treib, 2007), où les contraintes d'application des accords négociés sont affaiblies, avec pour conséquence d'atténuer la résistance des acteurs gouvernementaux comme patronaux à s'y engager. « L'État faible » a en outre ouvert un terrain d'expansion à l'influence des schèmes cognitifs externes, et alimenté une dépendance politico-institutionnelle vis-à-vis de l'UE comme des institutions internationales (du FMI à l'OIT), qui a pu conduire les gouvernements bulgare et roumain à attribuer une autre vertu au tripartisme, participant des gages d'européanité donnés à l'UE dans la difficile négociation pour l'adhésion à l'espace Schengen. La référence continue des syndicats au modèle européen de dialogue social, que ce soit pour se frayer une place (sinon une influence) dans la gouvernance domestique ou pour conquérir des droits sociaux, a pu aussi favoriser cette pérennisation du tripartisme, contrastant avec sa remise en cause dans la crise sur tout le territoire de l'Europe centrale à l'exception de la Slovénie (Meardi, 2011 ; Meardi, 2016 ; Myant, 2016).

Nourri par un travail d'enquête au long cours basé sur plusieurs séries d'entretiens auprès d'acteurs du monde économique, social et politique, ce travail se propose de prolonger la réflexion sur le tripartisme est-européen dans deux directions. Sur le terrain géographique, il invite à compléter les analyses jusqu'ici largement centrées sur l'Europe centrale et les pays baltes, pour inclure les expériences tripartites originales propres à l'Europe orientale. Sur le plan analytique, il se propose d'articuler l'analyse du tripartisme est-européen à deux questionnements qui animent aujourd'hui la recherche et interpellent en particulier la région des balkans : celui portant, dans le prolongement des travaux sur la diversité des capitalismes, sur les spécificités – ici notamment sociales – des « capitalismes dépendants » ;

celui portant sur les modalités – explicites et implicites, *top-down* et *bottom-up* – qui président à l'eupéanisation sociale dans l'UE élargie.

Dans une première section, l'article discute des ressorts du modèle de « capitalisme dépendant » pour rendre compte de la déclinaison de cet idéal-type, organisé notamment autour de « l'État faible », sur le terrain du tripartisme (I). La seconde section compare les usages du tripartisme en Bulgarie et Roumanie au fil de trois périodes étudiées : la phase de mise en place du tripartisme, la phase de négociation de l'adhésion à l'UE et de préparation à l'Union monétaire européenne (imposant la convergence vers les critères de Maastricht), enfin la phase de crise qui se prolonge par la mise sur pied d'une surveillance macroéconomique renforcée dans le cadre du semestre européen (II). La conclusion invite à réinterpréter le « tripartisme de légitimation politique » est-européen, au regard du processus d'eupéanisation. Faisant écho ici à la thèse de David Ost (2011), l'écart au modèle historique européen ne serait pas seulement la résultante d'une résistance domestique, mais encore le reflet d'une congruence avec un modèle de dialogue social européen, devenu au fil du temps plus gestionnaire et instrumental, et conçu au premier chef comme un instrument de facilitation des réformes néolibérales.

## **I. Le tripartisme dans les « capitalismes dépendants » : « État faible » et gouvernement dominant**

### ***I.1. Bulgarie et Roumanie, archétypes des « capitalismes dépendants »***

À maints égards, la Bulgarie et la Roumanie exemplifient le modèle de « capitalisme dépendant », idéal-type proposé par plusieurs auteurs pour rendre compte de l'originalité des capitalismes est-européens (King, 2007 ; Myant, Drahekoupil, 2012) <sup>2</sup>. La dépendance économique, qu'elle soit mesurée par la part des ressources et capitaux étrangers perçus ou la part des importations et exportations dans le PIB, place la Bulgarie et dans une moindre mesure la Roumanie en tête des pays de la région, avec les Balkans occidentaux. Du côté des ressources externes, les deux pays se démarquent par l'importance cumulée des flux de remises (ou transferts monétaires) des migrants qui oscillent autour de 3-4 % du PIB sur la dernière décennie (contre moitié moins pour les pays du groupe de Visegrád <sup>3</sup>, selon les estimations de la Banque mondiale), des flux d'investissements directs étrangers (IDE) qui représentent entre 2 % et 3 % du PIB selon les

2. David Bohle et Bela Greskovitz (2012) se réfèrent quant à eux aux notions, moins explicites à nos yeux, de « capitalisme périphérique » et « semi-périphérique ».

3. Groupe informel constitué en 1991, regroupant alors la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, et ayant pour visée d'accélérer l'intégration de ces pays à l'UE.

dernières années, contre moitié moins pour les pays de Visegrád (Hunya, Schwarzappel, 2015) <sup>4</sup>, des fonds européens qui ont permis aux deux pays de bénéficier d'une manne de 3 % du PIB environ <sup>5</sup>, et de l'importance des prêts financiers et bancaires internationaux publics et privés pour ces pays où la part des actifs bancaires détenus par les étrangers dépasse 85 % (Unicredit, CEE Outlook).

Dépendance économique et ressources externes associées n'ont pas seulement orienté les régimes économiques, mais ont aussi participé à façonner, directement ou indirectement, certains éléments du cadre institutionnel, et ce bien davantage que pour les pays d'Europe centrale (Delteil, Kirov, 2016).

Ainsi des IDE, qui, initialement cruciaux pour ces pays de « capitalismes sans capitalistes », ont largement orienté la re-spécialisation des deux économies, et les modalités de leur insertion dans les réseaux d'échange et de production internationaux. Sur ce point, les deux pays se distinguent sensiblement. L'insertion « périphérique » de la Bulgarie contraste en plusieurs points avec l'intégration « semi-périphérique » de la Roumanie sur les marchés et chaînes de valeur globaux. En retenant à la fois le critère de spécialisation industrielle et celui de contenu et orientation (vers l'export ou le marché domestique) des IDE, les différences sont significatives (Ban, 2013) : la Roumanie, avec un poids plus marqué de l'industrie manufacturière (et une insertion plus prononcée de l'activité économique dans les chaînes de valeur globales des firmes multinationales – FMN), se rapproche des pays du groupe de Visegrád ; la Bulgarie rejoint davantage les Balkans occidentaux, pays où les IDE sont moins industriels et moins orientés vers l'exportation, plus concentrés sur des secteurs d'infrastructure pour le marché domestique (construction, énergies, voire tourisme), dont l'attractivité découle du dégagement de rentes monopolistiques <sup>6</sup>. Construites sous l'influence des marchés et capitaux étrangers, ces différences sectorielles expliquent pour partie l'exposition variable des pays à la crise. L'orientation du régime économique bulgare vers une production à plus faible valeur ajoutée a davantage exposé le pays aux effets cumulés de la crise et de la montée des émergents, ainsi qu'à la volatilité des IDE, tandis que la spécialisation roumaine sur l'industrie automobile (15 % du PIB, et plus d'un tiers des exportations)

4. Les IDE représentent respectivement 51 % de la formation brute du capital fixe en Bulgarie et 20 % en Roumanie pour la période 2003-2011 contre à peine 15 % pour les pays de Visegrád (WIIW, 2012:43).

5. Les deux pays ont tardivement mais nettement accru leurs capacités d'absorption, depuis un taux d'absorption de 11 % pour la Bulgarie et 13 % pour la Roumanie fin 2011, à près de 60 % fin 2014 (European Commission, 2015a, 2015b).

6. Selon la Commission européenne (European Commission, 2015a, 2015b), la distribution sectorielle des stocks d'IDE en Roumanie est de 47 % pour les services, 31 % pour l'industrie manufacturière, 9 % pour l'électricité et le gaz, 4 % pour la construction. Pour la Bulgarie, les stocks d'IDE se répartissent à hauteur de 27 % pour l'industrie manufacturière et les infrastructures, 29 % pour l'immobilier et la construction, 15 % pour le secteur de la finance et 8 % pour l'énergie ; avec une nette progression vers ce dernier secteur.

a facilité une reprise alimentée par les primes ouest-européennes à l'achat automobile. Plus fondamentalement, l'orientation bulgare a conforté un cercle vicieux plus certain : les stratégies d'attractivité misant sur les bas coûts du travail d'une main-d'œuvre relativement qualifiée et plus encore une défiscalisation compétitive parmi les plus offensives de la région n'ont cessé d'être reconduites, malgré le retour de la croissance, rendant celle-ci extrêmement dépendante de la bonne santé de la compétitivité externe... suivant un schéma en partie remis en cause par la Roumanie depuis 2014, qui mise davantage sur la consommation domestique, favorisée par une revalorisation plus sensible des salaires dans le secteur privé et la fonction publique sur les deux dernières années (contrebalancée par une baisse de cotisations sociales employeurs de 5 points), une augmentation des allocations familiales et une baisse de la TVA (de 24 à 20 %) en janvier 2016. À noter que le solde négatif de la balance courante, altérée par l'endettement extérieur et une balance commerciale structurellement déficitaire, ainsi que par le rapatriement des dividendes par les IDE demeure compensé par les flux des IDE et ceux provenant des migrants.

Par leur amplitude, les IDE ont porté à un niveau rarement atteint ailleurs le « pouvoir structurel du capital » (Bohle, Greskovits, 2006), vis-à-vis du travail mais aussi de la puissance publique. Sous la houlette de chambres de commerce bénéficiant souvent de soutiens diplomatiques, le *lobbying* des investisseurs étrangers a ainsi pu convertir une partie de la forte dépendance économique des pays à leur égard en dépendance institutionnelle, et ce dans des proportions bien plus marquées que pour les pays d'Europe centrale où les influences externes sur les règles ont été très relatives et bien davantage circonscrites au seul niveau microéconomique (Drahokoupil, Myant, 2016).

L'importance des remises provenant des migrants, qui ont pris le relais des IDE comme première source de capitaux externes depuis la crise, n'a pas été non plus sans effet sur l'équilibre des forces. Si cette manne externe a renforcé sensiblement la dépendance aux produits importés, elle a aussi joué de manière ambivalente sur les formes d'expression et le pouvoir des salariés. Les gains de la migration, notamment sous sa dimension circulaire ou transfrontalière, ont pu faire office de « salaire de réserve » et permis à certains de renchérir leurs prétentions salariales sur certains bassins d'emploi tendus (devenus cependant de plus en plus rares) ; mais le plus souvent, la migration a offert une option d'« *exit* » venant neutraliser l'option de la « *voies* » (pour reprendre les termes d'Albert Hirschman) et de la contestation portant sur les conditions d'emploi et de salaire.

Pour ces deux pays, la forte dépendance économique externe trouve ainsi un relais, en même temps qu'elle l'alimente, dans une dépendance politico-institutionnelle portée par une variété de tutelles internationales,

**Tableau 1. Statistiques générales**

	Bulgarie	Roumanie
Population en 2014	7,25 millions	19,95 millions
PIB (en euros/hab.) en 2014	5 798 (46 % de la moyenne UE 28 en parité de pouvoir d'achat)	7 567
Taux de croissance réel (en %)		
En 2015	2,2	2,7
En 2016 (prévision)	1,5	2,9
Taux d'inflation (en %) en 2015 et régime monétaire	-1,1 Caisse d'émission <sup>1</sup>	1,2 Ciblage d'inflation <sup>2</sup>
Taux de chômage (en %)		
En 2015	10,1	7,0
En 2016 (prévision)	9,4	6,8
Solde budgétaire		
En 2015	-2,5	-1,5
En 2016 (prévision)	-2,3	-1,5
Dette publique (en % du PIB)		
En 2015	28,2	39,0
En 2016 (prévision)	29,7	40,5
Solde courant (en % du PIB)		
En 2014	1,2	-
En 2015	-	-1,1
En 2016 (prévision)	-	-1,1
Flux d'IDE (en % du PIB) *		
2007	31,0	6,0
2014	3,5	1,9
Taxe sur le revenu (des entreprises/du travail)	10,0/10,0 ( <i>flat tax</i> )	16,0/16,0 ( <i>flat tax</i> )
Cotisations sociales (employeur/employé)	17,9/12,9	28,45/16,5
Recettes fiscales (en % du PIB) en 2015	29,2	28,0
Taux de syndicalisation (en %) en 2014	20,0	33,0
Taux de couverture des salariés par les conventions collectives (en %) en 2014	25,0	35,0
Salaire minimum mensuel **		
1 <sup>er</sup> janvier 2015	380 lev (194 euros)	1 050 leu (232 euros)
1 <sup>er</sup> janvier 2016	420 lev (214 euros)	1 250 leu (276 euros)
Salaire moyen mensuel net en janvier 2016	735 lev (376 euros)	1 892 leu (423 euros)
Flux annuel de remises des migrants (en % du PIB) **		
En 2006	5,0	5,4
En 2014	3,0	1,7
Fonds structurels (en % du PIB par an, 2007-2013)	4,0	3,8
Taux d'absorption pour la programma- tion 2007-2013 (en %)	60,0	69,0

1. Ou « Currency Board ». Mécanisme de lutte contre l'inflation promu par le FMI, la caisse d'émission repose sur l'arrimage de la monnaie locale à une monnaie internationale. Ce régime de parité fixe prive la politique monétaire de toute autonomie et capacité de stimuler l'économie, imposant des ajustements dans la sphère réelle (salaire, prix) plus lents et plus douloureux.

2. Le ciblage d'inflation engage la banque centrale à communiquer autour de cibles d'inflation à moyen terme, et à subordonner la politique monétaire à cette visée.

Source : CE, ETUI, Banque mondiale \*, Eurofound, 2016 \*\*.

dont celle de l'UE n'est que la plus récente. Pour les deux pays, la première tutelle est celle du FMI qui s'affirme dès les années 1990 en Bulgarie avec la mise en place du Currency Board (ou directoire financier <sup>7</sup>) en 1997, en Roumanie avec des accords d'assistance financière à répétition passés avec le FMI (six accords de *Stand-by* avec le FMI entre 1992 et 2001). L'adhésion des pays à l'UE jusqu'à la négociation toujours en cours pour l'espace Schengen va progressivement doter cette dernière d'un levier d'influence et de coercition « à plusieurs bandes », reposant sur un ensemble d'incitations, conditionnalités et sanctions dotées d'un pouvoir de discipline et de structuration institutionnelle qui imprègne, tout au moins formellement, les systèmes de relations professionnelles.

Loin de se dissoudre avec l'adhésion des pays à l'UE en 2007, l'instance communautaire va bénéficier de leviers d'influence renouvelés. Plus que toute autre, la négociation pour l'adhésion à l'espace Schengen va placer la Bulgarie et la Roumanie sous le contrôle serré, durable (car politique) du « mécanisme de coopération et de vérification » (MCV), créé au lendemain de l'adhésion des deux pays à l'UE pour promouvoir et contrôler la mise en œuvre de réformes judiciaires et de mesures de lutte contre la corruption <sup>8</sup>. La distribution conditionnelle des fonds structurels joue également un pouvoir structurant *via* l'amplitude des montants alloués, pouvoir renforcé par la sanction de gel du versement appliqué à la Bulgarie pour l'année 2008 (pour motif de corruption) ; conditionnées en outre à l'engagement des organisations syndicales et patronales à la gestion partagée des programmes européens, les règles d'attribution des fonds ont aussi participé à infléchir la culture du dialogue social vers le registre « partenarial » et la « gestion de projet », comme à orienter les thématiques vers les politiques publiques consensuelles, tournant le dos au registre de l'action collective et de la contestation. Pour la Roumanie, il faut encore ajouter le poids de la tutelle externe exercée conjointement par le FMI, l'UE et la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre des accords d'assistance financière signés entre 2009 et 2013 qui contribuera à expliquer le démantèlement sans équivalent dont a fait les frais le modèle social roumain en 2011.

Témoignant du rôle de relais que peuvent exercer les forces domestiques pour actualiser et renforcer les normes exogènes, la discipline macroéconomique portée par le semestre européen n'affirmera pas seulement son rôle de tutelle structurante par le biais des « procédures pour déficit excessif » imposées à la Roumanie en 2011 et 2012 et à la Bulgarie en 2014... elle s'affichera de manière plus structurelle par l'adhésion volontaire des

7. Le directoire financier instaure un régime de change fixe avec une parité lev-dollar et enlève de fait toute autonomie en matière de politique monétaire.

8. Notons que la Bulgarie et la Roumanie remplissent depuis plusieurs années tous les critères officiellement requis pour l'adhésion à l'espace Schengen, mais font les frais du veto de plusieurs États-membres, Pays-Bas et Allemagne en tête.

## Encadré 1

### Repères politiques

#### **Bulgarie**

Juillet 2009-février 2013 : gouvernement de Boïko Borissov, « Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie » (GERB), centre-droit.

Mars 2013 : gouvernement par intérim de Marin Raïkov, indépendant.

Avril 2013-mai 2014 : gouvernement de Plamen Orécharski (Parti socialiste bulgare, PSB) avec le Mouvement pour les droits et les libertés (MDL, représentant les intérêts de la minorité turcophone), et le soutien tacite du parti d'extrême-droite Ataka.

Août 2014-novembre 2014 : gouvernement intérimaire d'experts conduit par Gueorgui Bliznachki (indépendant, ex-membre du PSB dont il est exclu en mars 2014).

Depuis novembre 2014 : gouvernement de Boïko Borissov. Coalition minoritaire du GERB, avec le Bloc réformateur et l'Alliance pour la renaissance bulgare (dissidence du PSB, dirigée par l'ancien président de la République Gueorgui Parvanov) avec le soutien du Front patriotique (coalition de deux petits partis nationalistes eurosceptiques).

#### **Roumanie**

Décembre 2008-décembre 2009 : gouvernement Emil Boc (1). Coalition du Parti démocrate libéral (PDL, droite) avec le Parti social démocrate (PSD) et le Parti conservateur (PC).

Décembre 2009-février 2012 : gouvernement Emil Boc (2). Coalition du PDL, avec l'Alliance démocratique des hongrois de Roumanie (UDMR) et l'Union nationale pour le progrès de Roumanie (UNPR).

Février 2012-avril 2012 : gouvernement Mihai Răzvan Ungureanu (indépendant, nommé par le Président Băsescu). Coalition PDL, UDMR, UNPR.

Mai 2012-décembre 2012 : gouvernement Victor Ponta (1). Coalition majoritaire de l'Union sociale libérale (USL), alliance regroupant le PSD (Victor Ponta), le Parti libéral national (PNL), et le PC et l'UNPR.

Décembre 2012-février 2014 : gouvernement Victor Ponta (2). Coalition des mêmes partis.

Mars 2014-décembre 2014 : gouvernement Victor Ponta (3). Coalition associant les partis PSD, UNPR, PC, PLR (Parti libéral réformiste).

Décembre 2014-novembre 2015 : gouvernement Victor Ponta (4). Coalition associant les partis PSD, UNPR, Alliance des libéraux et des démocrates (ALDE), avec trois changements de Premier ministre (Victor Ponta jusqu'en juin 2015, Gabriel Oprear jusqu'en juillet 2015, Victor Ponta jusqu'en novembre 2015, Sorin Cimpeanu jusque fin novembre 2015). Depuis décembre 2015, gouvernement de Dacian Ciolos (indépendant, ex-commissaire européen à l'agriculture), composé de personnes issues de l'administration européenne et de la société civile.

deux pays (non membres de la zone Euro) au « Pacte pour l'euro plus » en 2011<sup>9</sup>.

Point essentiel, et faisant écho aux travaux récents portant sur les « usages de l'Europe » par les acteurs domestiques (Graziano, Jacquot, Palier, 2013), la conversion des tutelles externes en véritable outil interne de légitimation, de discipline et de renforcement de la régulation trouve de nombreuses illustrations dans ces deux pays marqués par la faiblesse de l'État et une persistante volatilité politique articulée à des coalitions fragiles (encadré 1). Parmi les épisodes éclairant ces usages stratégiques des normes ou tutelles externes, la crise de paiement bulgare de 1996 qui, induite en interne par la manipulation privée de la monnaie et la socialisation des pertes par des banques (en faillite), conduira à l'instauration du Currency Board, actant la mise sous tutelle de la politique monétaire sous l'égide du FMI : une solution radicale, initialement portée par la Chambre de commerce américaine dès 1991, qui permettra d'ouvrir la privatisation des actifs nationaux (jusqu'ici chasse gardée de l'élite) aux investisseurs étrangers. Plus près de nous, citons l'usage des recommandations adressées à la Roumanie par la troïka (de 2009 à 2011) en matière de déréglementation du marché du travail, présentées indument comme « non négociables » pour appuyer l'agenda du gouvernement roumain de Emil Boc (Delteil, Banarescu, 2013 ; Ban, 2013). Les forces sociales, syndicats en tête, vont aussi s'illustrer dans l'instrumentation des normes externes issues de l'UE ou de l'OIT, comme illustré dans la deuxième partie.

## **1.2. « L'État faible », creuset de dépendances externes**

Marqués du sceau d'une modernisation partielle de l'administration, associée à une incomplète séparation des pouvoirs administratif, politique, économique, et social, les États bulgare et roumain sont emblématiques du modèle d'« État faible » proposé par Bohle et Greskovits (2012). Nous proposons ici de redéfinir cette notion par une défaillance de capacité étatique à quatre niveaux (Delteil, 2016), dont on rappelle brièvement les sources pour les pays étudiés : un déficit de ressources financières, alimenté par la faible croissance, renforcé par une politique de défiscalisation compétitive, et l'importance de l'évasion fiscale ; un déficit de ressources cognitives (renforcé par la relative fermeture teintée de népotisme qui caractérise le marché du travail de la fonction publique) ; un déficit d'autonomie relative de l'État vis-à-vis des acteurs non étatiques (politiques, économiques en tête), alimenté par le pouvoir croissant de *lobbying* des acteurs économiques,

9. Enfin, et reflétant le poids de l'expertise externe, on mentionnera encore la signature en janvier 2012 d'un « Memorandum of Understanding » entre le gouvernement bulgare et la Banque mondiale, visant explicitement à améliorer la très faible capacité étatique d'absorption des fonds structurels ainsi qu'à soutenir le programme national de réforme (document imposé par l'UE à ses États-membres).

nationaux et étrangers, qui se conjugue avec une médiation étatique défaillante pour organiser et équilibrer le dialogue entre les groupes socio-économiques ; enfin, un déficit de capacité de contrôle et de régulation sur les activités économiques, découlant en partie du déficit de légitimité des règles négociées.

Pour les pays considérés, la figure de l'« État faible » s'articule avec une série de phénomènes dont l'amplitude (sinon l'existence) contraste avec le reste de l'Europe : incomplète séparation des pouvoirs favorisant la conversion des pouvoirs entre les différentes sphères (la captation de ressources publiques par des groupes privés, ou de certains groupes économiques par des acteurs politiques ou administratifs), le clientélisme et la corruption ; dépendance de la justice faisant obstacle à la lutte contre la corruption et l'objet de contestations répétées (comme exemplarisé en Roumanie dans les batailles autour de la Constitution) ; importance de l'économie informelle et illégale, du travail non déclaré <sup>10</sup>, et plus généralement de l'informalité des relations sociales, etc. ; autant d'éléments qui incidemment éclairent le poids de l'histoire (longue mais aussi plus récente) et confortent le pouvoir explicatif de la « dépendance au sentier » appliqué aux Peco <sup>11</sup>.

On ajoutera que ces quatre capacités étatiques déficitaires tendent à se renforcer mutuellement, pour dessiner des « complémentarités institutionnelles » (Amable, 1999) : ainsi, les faibles ressources participent à limiter l'autonomisation relative de l'État et accroître la perméabilité de la puissance publique aux intérêts des acteurs privés, et en retour à limiter la capacité de l'État à discipliner les acteurs dominants, et encore à médiatiser et arbitrer entre les intérêts en jeu, pour produire une règle dotée de suffisamment de légitimité pour être appliquée et orienter les comportements, et *in fine* la performance économique (susceptible en retour d'accroître les capacités financières de l'État, par la croissance et la collecte fiscale).

Loin d'être autonomes, dépendances externes économiques et dépendances politico-institutionnelles ont prospéré ensemble sous la bannière de « l'État faible ». Incapable d'assurer les bases d'un régime de croissance viable et relativement protégé des aléas externes, et de consolider son

10. L'économie informelle avoisine les 30 % du PIB selon les estimations pour les deux pays considérés. Notons que le processus d'informalisation de l'emploi constitue un « modèle » alternatif à la précarisation de l'emploi formel, plus diffus dans les pays d'Europe centrale et exemplifié par la Pologne. Cette part élevée de l'emploi informel constitue un obstacle de taille – car un argument de poids – à la remise en cause de la stratégie de défiscalisation compétitive des revenus qui grève structurellement le budget de l'État.

11. Parmi les héritages de l'histoire longue, citons la dépendance en continu aux grandes puissances (Empire ottoman, puissances occidentales, Union soviétique) nourrissant tout à la fois inféodation, opportunisme politique et nationalisme identitaire, les influences politiques dérivées de l'Empire ottoman (informalité, relation clientélaire à l'administration, etc.), l'autoritarisme politique, en partie légitimé par le nationalisme identitaire, qui aura laissé peu de place à l'expérience démocratique avant 1945... Parmi les héritages de l'histoire récente, citons tout particulièrement l'inachèvement et la dimension tardive de la transition démocratique et de la redistribution du pouvoir, qui ont permis aux anciennes élites communistes de mettre à profit la perméabilité des sphères politiques et économiques pour recomposer des sources de pouvoir.

pouvoir de recouvrement fiscal, « l'État faible » alimente les dépendances économiques externes et, par le relais du pouvoir croissant des investisseurs étrangers, les pressions de l'UE et des institutions internationales en faveur d'un agenda de « réformes structurelles » néolibérales. Ces pressions externes renforcent la perméabilité de l'État à l'expertise étrangère, et ouvrent la voie, par la diffusion des idées et schèmes cognitifs, à une conversion – relative ou opportuniste – des élites au *credo* du néolibéralisme. *In fine*, elles orientent une trajectoire institutionnelle – sinon un « *lock-in* » ou blocage institutionnel – pérennisant un régime économique « *low road* », fondant sa compétitivité et son attractivité sur le moins-disant social, salarial et fiscal, qui conforte une insertion périphérique soumise aux aléas des investisseurs et marchés occidentaux.

### **1.3. Le gouvernement ou l'acteur dominant des relations professionnelles**

La fragilité régulatrice de la puissance publique se retrouve dans le champ des relations professionnelles. « L'État faible » s'illustre en particulier par son incapacité à jouer un rôle de médiateur pour arbitrer les intérêts en présence et équilibrer les jeux de forces. L'absence de médiation étatique participe de fait à pérenniser, plutôt que corriger, un jeu de forces déséquilibré par lequel la position centrale et dominante du gouvernement joue au détriment du poids et de l'autonomie relative des organisations syndicales et patronales. L'« État faible », loin d'être antinomique avec un « gouvernement fort » dans le jeu du tripartisme, semble en constituer une condition. Par la faiblesse de sa médiation, l'État laisse en effet la porte ouverte aux instrumentalisation gouvernementales du dialogue social sous l'aiguillon de la contrainte externe. On ajoutera que l'expression d'un gouvernement fort et actif dans le champ des relations professionnelles est étroitement corrélée à celle d'un gouvernement faible dans le champ politique. C'est ainsi notamment pour palier un déficit de légitimité politique, que le gouvernement peut être tenté de chercher une légitimité sociale auprès des partenaires sociaux ; un constat qui vient faire écho aux analyses menées sur le tripartisme des pays méditerranéens, où la tentative de négocier des « pactes sociaux » est le fait de « gouvernements faibles » dans la sphère politique (Baccaro, Simoni, 2008 ; Avdagic, Rhodes, Visser, 2011), qui ont aussi pour trait commun d'être contraints par des environnements institutionnels limitant les possibilités de coordination salariale à la baisse.

Pour les Peco, cette stratégie de recours au dialogue tripartite s'avèrera plus porteuse et moins risquée pour l'acteur politique que dans les pays méditerranéens, eu égard à la conjonction de deux facteurs originaux : l'État faible d'un côté, qui non seulement limite l'applicabilité des accords négociés, mais aussi assure le politique du pouvoir d'interpréter à la baisse

ou de renoncer aux engagements actés ; une distribution des pouvoirs marquée par l'héritage de l'ancien système qui place le gouvernement dans une position dominante, sinon hégémonique, dans l'enceinte du dialogue social, face à la faiblesse – également produit de l'histoire – des acteurs syndicaux et patronaux (Kohl, Platzer, 2007 ; Spasova, Tomini, 2013). Peinant à clarifier leurs répertoires d'action et positionnements, pâtissant souvent d'un déficit de ressources, ces derniers vont en effet montrer leurs limites à se constituer en véritables contre-pouvoirs.

Dans le camp syndical, la transition est marquée par la difficile conversion des organisations à un rôle de représentation et défense des intérêts des salariés. Le syndicalisme est-européen fait très tôt les frais d'une double délégitimation électorale et politique. Outre le déclin « mécanique » du taux de syndicalisation qui suit les vagues de privatisations et destructions d'emploi, les syndicats vont aussi pâtir de leur forte politisation (reflet parmi d'autres de la non-séparation des pouvoirs syndicaux et politiques), d'une fragmentation organisationnelle élevée (Bulgarie exceptée), et encore d'un positionnement idéologique flou, marqué par une faible identité de classe, et une conversion relative aux préceptes du néolibéralisme – responsabilité individuelle, coopération avec le *management*, etc. Témoin de ce flou politique, la répartition des intentions de vote des adhérents de la Confédération des syndicats indépendants en Bulgarie (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, CITUB), première confédération bulgare née de l'ancien syndicat unique, qui va de manière symétrique vers le PS bulgare (40 %) et vers l'Union des forces démocratiques (40 %), de centre-droit (Spasova, 2016).

Répondant à un besoin de légitimation ou de survie organisationnelle, les organisations syndicales vont d'emblée revendiquer (en Bulgarie) ou accepter (en Roumanie) le jeu du tripartisme. *In fine*, et comme illustré ci-après, ce jeu s'avèrera risqué et perdant à double titre : non seulement les syndicats ne réussiront pas à convertir ce nouveau canal d'expression en moyen d'orienter significativement les réformes (et ce en dépit de leurs ressources organisationnelles, d'un relatif pouvoir de mobilisation dans la sphère publique), mais ils s'exposeront plutôt à une instrumentalisation par les gouvernements (Meardi, 2011). L'expérience tripartite, notamment celle des premiers temps de la transition, ajoutera à la crise syndicale de légitimité électorale (*input legitimacy*) une crise de légitimité sur les résultats (*output legitimacy*)<sup>12</sup>, qui participe à expliquer (comme illustré avec force pour la Bulgarie lors de la dernière crise) le débordement des syndicats par les mouvements sociaux (Delteil, 2013). Contemporaine de la dernière crise (voir *infra*), la montée en expertise des syndicats, et l'affirmation de

12. Les notions d'« *input legitimacy* » et « *output legitimacy* » sont reprises à Fritz Scharpf (2009).

**Tableau 2. Typologie de la diversité des capitalismes**

	<b>Capitalisme libéral (États-Unis)</b>	<b>Capitalisme coordonné * (Europe continentale)</b>	<b>Capitalisme dépendant (Europe centrale et orientale, Grèce incluse)</b>
Insertion économique dans la mondialisation	Insertion centrale Exportation de produits différenciés	Insertion centrale Exportation de produits différenciés	Insertion semi-périphérique ou périphérique Exportation de produits standardisés ou semi-standardisés
Source de financement	Marché financier	Crédit bancaire dominant et marché financier	Crédit bancaire étranger
Modèle d'État et de régulation	État néolibéral faiblement inclusif  Coordination par le marché et les grandes firmes nationales  Investissement public ciblé et stratégique  Faible redistribution	État post-keynésien ou néolibéral à vocation inclusive  Coordination par le marché, l'État, et les grandes firmes nationales  Investissement public moyennement ou peu stratégique  Redistribution moyenne à forte	État faible, et faiblement inclusif  Coordination par le marché et les IDE  Investissement public peu stratégique  Faible redistribution
Régulation salariale, inégalités salariales	Modèle de fixation salariale décentralisé Fortes inégalités salariales	Modèle coordonné de fixation salariale de plus en plus décentralisé	Faible coordination et forte décentralisation salariale, importance des arrangements implicites ou informels
Protection de l'emploi	Faible protection de l'emploi	Protection de l'emploi limitée au segment primaire	Protection de l'emploi limitée à moyenne, mais faible respect de la régulation
Gestion locale des relations sociales	Modèle de gestion RH	Modèle de gestion par le dialogue social	Modèle hybride (RH, dialogue social)
Canaux d'expression des intérêts	Partis politiques <i>Lobbying</i>	Partis politiques	Partis politiques <i>Lobbying</i> Organisations internationales
Dialogue social et production de régulation	Pas de tripartisme	Macrocorporatisme (consultation, négociation) avec médiation relative de l'État  Compromis de moins en moins équilibrés, de plus en plus difficiles à négocier	Tripartisme avec faible médiation de l'État, forte instrumentalisation politique.  Compromis déséquilibrés et d'application incertaine

\* Par souci synthétique, le tableau ne présente ici que trois modèles de capitalisme. Un quatrième modèle de « capitalisme méditerranéen », en position intermédiaire entre les modèles de capitalisme coordonné et dépendant, aurait pu être ajouté.

stratégies multipliant les registres d'action, viendront sensiblement modifier la donne.

Inexistantes sous l'ancien régime, les organisations patronales n'endossent pas non plus le rôle qui leur est imparti dans les économies ouest-européennes. Elles se distinguent par une réticence à s'engager dans le dialogue social, notamment lorsque celui-ci s'inscrit dans le registre de la négociation, et en amont le refus assez diffus d'affiliation aux fédérations sectorielles. Acteur « fuyant » le dialogue social, le patronat est-européen est *a contrario* fortement investi dans des activités de *lobbying* visant par des canaux d'influence plus directs et souvent plus informels à peser sur le politique. Cette stratégie de fuite des instances de régulation est aussi le fait des investisseurs étrangers qui ont préféré tirer parti de la permissivité institutionnelle des territoires et de leur rapport de force favorable vis-à-vis des gouvernements pour s'investir activement dans le *lobbying*. Incidemment, on notera que ce retrait patronal de la négociation a joué un rôle majeur dans la nature atrophiée de la régulation de branche, et en conséquence, dans le déficit de coordination des systèmes de relations professionnelles est-européens. Au-delà, cette stratégie patronale a longtemps limité les capacités d'autonomisation et de contre-pouvoir syndicaux face à l'instrumentation gouvernementale du tripartisme ; un constat sensiblement tempéré depuis la crise où le patronat tend à s'affirmer davantage en défenseur des règles du tripartisme ou du bipartisme, contre les tentations autoritaires du politique.

Le tableau 2 propose une comparaison des capitalismes en Europe, qui vient compléter la typologie de Andreas Nölke et Arjan Vliegenthart (2009).

Les « capitalismes dépendants » se distinguent ici par une dépendance économique externe supérieure, un « État faible », une stratégie d'attractivité et de compétitivité « *low road* », et corrélativement, un tripartisme plus instrumental et moins régulateur.

## **II. Les vicissitudes d'un tripartisme sous haute influence gouvernementale**

Mises en comparaison, les expériences du tripartisme bulgare et roumain rendent compte d'usages distincts de cette nouvelle arène de dialogue social, notamment liés au contexte politique, aux contraintes économiques, et aux singularités des jeux d'acteurs. En Bulgarie, le tripartisme est précoce, et s'est davantage imposé par la suite comme un outil de gouvernance publique et de légitimation politique, alors qu'en Roumanie il apparaît plus tardivement, reste plus circonscrit dans ses fonctions, de même que plus conflictuel.

## **II.1. Un tripartisme de la première heure : tributaire des rythmes du jeu politique**

En Bulgarie, et de manière originale dans les Peco (mais comme en Hongrie), la naissance du tripartisme en 1989 précède la fin du communisme, et renvoie à la stratégie de Todor Zhivkov visant, tout en signifiant explicitement son engagement aux « normes européennes » (Ost, 2000/2010), à faire barrage au pouvoir croissant du « syndicat » d'opposition Podkrepa. Rejeté par ce dernier, le tripartisme va prendre son essor en 1990 avec l'arrivée au pouvoir des forces démocrates (dont une partie issues de Podkrepa) et la création d'une « Commission permanente pour la coordination des intérêts » (1990-1992), rebaptisée « Conseil pour la coopération nationale tripartite » en 1993. L'ancien syndicat unique réformé, CITUB, soutient cette initiative au nom du « consensus » et du « partenariat » (Iankova, 2002 ; Spasova, 2016). Cette première instance tripartite donne naissance à un « accord politique pour une transition pacifiste vers la démocratie » en 1991, en même temps qu'à la définition de trois paquets de réformes socio-économiques au coût social élevé.

Cette institutionnalisation précoce du tripartisme peut se lire comme la résultante de deux principaux facteurs : d'une part, la forte volatilité électorale qui, jusqu'à la crise de 1996-1997, incite les gouvernements à partager la responsabilité des réformes avec les partenaires sociaux (Bernaciak, 2013) ; d'autre part, le poids limité des acteurs syndicaux dans le jeu politique qui contient les risques encourus par le gouvernement à s'engager dans la concertation et la négociation sociale. La revendication syndicale en faveur du tripartisme est de son côté le reflet des stratégies de légitimation politique des deux centrales syndicales (CITUB, Podkrepa), et du registre relativement coopératif qui domine le syndicalisme bulgare.

En comparaison avec les pays voisins (à l'exception de la Slovénie), le tripartisme bulgare est extensif dans ses objets. L'arène de concertation inclut une variété de thématiques : budget de l'État, amendements à la législation fiscale, du travail et de l'assurance sociale, seuils de l'assurance sociale minimale obligatoire par profession et secteur, évolutions indicatives de salaire et fixation du salaire minimum. L'instance tripartite est par ailleurs plus ouverte au registre de la négociation que dans la majorité des pays voisins<sup>13</sup>. La concertation n'en sera pas moins houleuse, et les syndicats choisiront à plusieurs reprises (en 1994 et plus longuement en 1996) de protester en sortant du tripartisme, ou de rejeter le pacte tripartite proposé par les socialistes revenus au pouvoir en 1995. La crise financière de 1996-1997 va changer la donne. Répondant à la demande du nouveau

13. Cela vaut en particulier pour la détermination des salaires du secteur public qui renvoie à une « quasi-négociation » contrastant avec la « concertation limitée » que l'on trouve alors en Roumanie (Toth, Neumann, 2004).

gouvernement, la mise en place du directoire financier sous le contrôle du FMI fournit au Premier ministre Kostov la caution nécessaire pour lancer un programme d'austérité auquel s'associent, convaincus qu'il n'y a pas d'alternative, les partenaires sociaux. Ces derniers s'engagent en 1997 sur plusieurs accords : le « Memorandum for Priority Joint Activities » proposé par les « Forces démocrates unies » (accord lançant le premier grand programme de privatisations), la « Charte pour la coopération sociale », visant à assurer la paix sociale dans cette phase d'accélération des réformes et de la privatisation, et à offrir en retour aux partenaires sociaux une garantie de participation à la révision de la législation. À cette date, les interlocuteurs sociaux vont aussi appuyer de manière informelle le « pacte social pour la stabilité et la croissance » (Toth, Neumann, 2004).

Instrument de contrôle et de discipline macroéconomique externe, le directoire financier oriente précocement le tripartisme vers un outil de réponse à des pressions externes (Hyman, 2010). S'il contribue à discipliner les partenaires sociaux – lesquels mettront temporairement en sourdine leurs différends profonds –, il a un effet plus ambivalent sur l'acteur gouvernemental. Ce dernier va en effet mobiliser l'argument des contraintes externes pour s'extraire de ses obligations de dialogue social (Gradev, 2001), avant de proposer plusieurs accords tripartites irrecevables et de fait rejetés par les partenaires sociaux, qui confortent les limites de la thèse d'un « corporatisme de transformation » (Iankova, 1997).

L'institutionnalisation beaucoup plus tardive du tripartisme en Roumanie en 1997 sous le nom de « Conseil économique et social » peut être inférée à un ensemble de conditions symétriquement opposées à celles valant pour la Bulgarie : permanence au pouvoir des anciens communistes jusqu'en 1997 et stabilité politique d'un côté ; syndicalisme marqué par une culture plus contestataire, une moindre érosion du taux de syndicalisation et surtout un pouvoir de mobilisation syndicale relativement fort pour la région (tout au moins dans certains secteurs stratégiques et la fonction publique) ; période en outre marquée par le report des réformes économiques, reflet ici non seulement d'alliances au niveau des entreprises comme dans le cas bulgare, mais aussi d'un compromis socio-politique implicite par lequel le pouvoir donne des gages aux syndicats en assurant la limitation des destructions d'emplois et de « fortes » compensations financières aux licenciés (Varga, 2013).

En Roumanie, il faudra ainsi attendre la première et tardive alternance politique, pour que conjointement le tripartisme soit mis en place et que s'engage un programme ambitieux et douloureux de réformes entre 1997 et 2000.

## Encadré 2

**Organisations syndicales et patronales en Bulgarie et Roumanie*****Bulgarie : Organisations syndicales et patronales déclarées représentatives selon les critères de la nouvelle loi de 2012 (Eurofound, 2015)*****Deux confédérations syndicales**

Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria, CITUB) : ancien syndicat unique réformé, comptabilisant 35 fédérations, 328 232 membres au recensement de 2008, 275 762 membres en 2012, membre de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de la Confédération syndicale internationale (CSI).

Podkrepa (« force » en bulgare) : syndicat issu de l'opposition à l'ancien régime, co-fondateur du Parti politique « l'Union des forces démocratiques », regroupant 29 fédérations, comptant 91 738 adhérents en 2008 et 88 329 en 2012, membre de la CES et de la CSI.

**Quatre confédérations patronales**

Union du *business* bulgare (BCK), couvrant 69 branches professionnelles de 26 secteurs, 3 217 entreprises, 244 737 salariés, membre de Business-Europe et de l'Organisation internationale des employeurs.

Chambre de commerce et d'industrie bulgare (BTTP) : 29 branches professionnelles de 12 secteurs, 21 977 entreprises, 665 714 salariés, membre d'Eurochambres.

Association du capital industriel bulgare (AIKB) : neuf branches professionnelles de neuf secteurs, 6 614 entreprises, 335 805 salariés, membre du Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP).

Confédération des employeurs et industriels bulgare (KRIB) : 27 branches professionnelles de 15 secteurs, 5 636 entreprises, 504 984 salariés, membre de la Chambre internationale de commerce.

***Roumanie : Organisations syndicales et patronales déclarées représentatives suivant les nouveaux critères de la loi 2011 (Eurofound, 2016 ; Ministère du Travail roumain, 2015 <sup>1</sup>)*****Cinq confédérations syndicales**

CNSLR Frăția (Confédération nationale des syndicats libres de Roumanie) : 306 486 adhérents (2012), membre de la CSI et de la CES.

BNS (Bloc national syndical) : 254 527 adhérents (2012), membre de la CSI et de la CES.

CSDR (Confédération syndicale démocratique de Roumanie) : 249 264 adhérents (2012), membre de la CSI et de la CES.

Cartel Alfa : 301 785 adhérents actifs et 5 000 retraités (2012), membre de la CSI et de la CES.

Meridian : 320 204 adhérents (2011), membre de la CSI et de la CES.

■■■

### **Cinq organisations patronales**

UGIR (Union générale des industrialistes roumains).

PNR (Confédération nationale du patronat roumain).

CONPIROM (Confédération patronale de l'industrie, de l'agriculture des services et de la construction et des services de Roumanie)

Concordia (Confédération des employeurs) : 230 343 salariés.

Conseil national roumain des petites et moyennes entreprises :  
327 433 salariés.

1. [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog\\_Social/2015-10-28\\_Lista\\_conf\\_patronale\\_sindicale.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/2015-10-28_Lista_conf_patronale_sindicale.pdf).

## **II.2. Le tripartisme ou la recette ouest-européenne pour préparer l'adhésion à l'Union européenne**

La négociation qui s'ouvre en 1999 en vue de l'adhésion des Peco à l'UE va donner à cette dernière l'occasion de promouvoir activement la méthode tripartite. Celle-ci est vantée, en référence aux « pactes sociaux » italiens, espagnols ou irlandais signés dans les années 1990, comme la méthode socialement la plus acceptable pour assurer la convergence monétaire et budgétaire et qualifier (parfois *in extremis*) les pays aux critères de Maastricht (Toth, Neumann, 2004), et en amont offrir un « soutien extra-parlementaire pour la conduite des réformes » (Avdagic, Rhodes, Visser, 2011:9). Dans les Peco, cette promotion communautaire d'un tripartisme recentré sur ces fonctionnalités de légitimation des réformes<sup>14</sup> va trouver un accueil favorable auprès des acteurs domestiques. Ce succès du tripartisme est particulièrement marqué pour la Bulgarie et la Roumanie, et se lit sur deux terrains : d'un côté, dans l'affirmation d'un dialogue social plus actif et plus régulateur – même si souvent intermittent – qui contraste avec le reste des Peco où, à l'exception de la Slovénie, le dialogue social macro-économique entre dès 2004 dans une période de panne prolongée (Meardi, 2011) ; de l'autre, une multiplication des instances tripartites consultatives « à tous les étages » de l'administration – depuis les ministères jusqu'aux régions et communes, qui n'a pas d'équivalent en Europe centrale.

Ce succès de la logique tripartite est en premier lieu le reflet de contingences et stratégies internes, dont celle incitant les gouvernements en mal de légitimité parlementaire à se chercher une légitimité sociale pour faciliter la conduite des réformes ; et secondairement, celle des syndicats cherchant

14. « Méthode d'adaptation souple, efficace et non conflictuelle et (comme) moyen de surmonter les obstacles à la modernisation », Communication de la Commission européenne, COM (2002) 341 final du 26 juin 2002.

à se gagner une place sinon une influence dans la gouvernance publique. Ce succès est aussi la marque du pouvoir structurant de l'UE, et de l'effectivité de deux leviers, qui resteront performants même après l'adhésion de 2007 : d'un côté, la distribution de fonds structurels, incitations financières de poids à la mise en place d'une gestion partenariale de programmes européens qui donnera une impulsion à la dissémination des structures tripartites ; de l'autre, la promesse de l'adhésion à l'UE, puis à l'espace Schengen qui va durablement inciter les pays à donner des gages d'euroanéité, depuis l'adoption de règles de discipline budgétaire, la définition d'agendas de réformes suivant de près les recommandations de l'UE jusqu'à la poursuite du tripartisme qui facilite ces dernières.

La Bulgarie exemplifie cet usage extensif du tripartisme à partir de 2004. Après l'échec des négociations tripartites pour la convention collective du travail en 2002, le gouvernement Simeon 2 réactive le dialogue social pour préparer l'adhésion à l'UE : il s'agit tout à la fois de préparer l'intégration européenne, harmoniser la législation du travail (finalisée en 2006), et organiser la gestion des fonds structurels, objectifs que consacrera la signature d'un nouveau « pacte social » en 2007.

Ces années de pré-adhésion vont également être marquées en Bulgarie par la création d'un Conseil économique et social (CES), acté en 2001, et mis en application fin 2003. Première réplique du Comité économique et social européen pour la région, cette structure regroupe les représentants des organisations syndicales, patronales, et de la société civile, autour d'un dialogue à vocation purement consultative (dont les avis sont obligatoires pour tous les projets de loi ayant trait aux questions économiques et sociales). Ce conseil est le résultat d'une longue bataille syndicale initiée en 1997, relayée par le patronat visant dans un même élan à sortir le dialogue social des griffes du gouvernement (Spasova, 2016:352). Les épisodes de cette bataille hautement politique témoignent de la précoce socialisation européenne des organisations syndicales comme de l'usage stratégique que celles-ci font du référent communautaire en matière de dialogue social. Ainsi, pour contrer une résistance gouvernementale qui finira par céder en 2001, les syndicats bulgares vont convaincre la Commission européenne, ainsi que les organisations syndicales et patronales européennes, d'inscrire la création du CES dans la négociation du chapitre 13 de l'acquis communautaire ; cette revendication sera en outre appuyée par la menace brandie par KNSB d'inclure ce point dans les documents de *monitoring* relatifs à la mise en place de la « Charte sociale européenne » (Spasova, 2016).

Cette instance, souvent qualifiée de « parlement civil », offrira aux partenaires sociaux un espace de socialisation et d'expertise largement exploité, mais demeurera un canal d'expression difficilement convertible en

influence politique. Indépendante du politique mais fortement contingente de ce dernier, l'instance n'échappera pas à diverses tentatives d'instrumentalisation gouvernementale. CITUB y verra un outil de minimisation de la consultation publique : ainsi de l'avis demandé par le gouvernement au CES en 2004 sur la mise en pratique de la charte sociale révisée, qui viendra se substituer aux consultations publiques normalement requises pour l'élaboration du rapport ; d'autres critiques émanant de la même organisation syndicale verront dans le CES un « outil de propagande », se référant notamment à l'épisode où seul le groupe composé de la société civile sera sollicité par le comité interministériel pour l'intégration européenne pour évaluer le processus de préparation à l'adhésion à l'UE (Spasova, 2016:355).

Sur la même période, la Roumanie oscille davantage (comme les pays du groupe de Visegrád) entre signature d'accords et panne du tripartisme : à la remise en cause de l'accord tripartite par le syndicat Cartel Alfa en 2000 (avec la caution de l'UE qui alors, et de manière exceptionnelle, critiquera les modalités de la négociation) succède la signature de pactes sociaux pour les années 2001 et 2002 portant sur les salaires, avant une nouvelle impasse en 2004 suivie d'un nouveau « pacte social de stabilité » signé la même année.

En 2003, la bataille au long cours qui s'ouvre autour du Code du travail illustre aussi le débordement de l'enceinte tripartite pour la négociation des réformes, par un jeu politique plus large incluant explicitement l'intervention de pressions externes. Visant à déréglementer le marché du travail, avec l'argument de l'harmonisation communautaire, la réforme oppose alors deux forces contraires : d'un côté une forte résistance syndicale, qui bénéficie du soutien de l'aile gauche du Parti social-démocrate mais aussi de la majorité des organisations patronales domestiques – représentantes des grandes entreprises bénéficiant encore d'un soutien direct ou indirect de la puissance publique – (Trif, 2008) ; de l'autre, l'immixtion nouvelle et toujours plus pressante dans les débats de politique publique des acteurs externes (FMI, Banque mondiale, Chambre de commerce américaine). Les forces sociales obtiennent gain de cause, mais dès le lendemain de la signature du nouveau code, les acteurs externes reviennent à l'offensive, lançant une série d'appels à la déréglementation, rapidement repris en écho par une coalition libérale composée d'entrepreneurs de PME et de conservateurs (Ban, 2013:24). Dans la foulée, le FMI utilise l'accord d'assistance financière signé avec la Roumanie en 2004 pour inclure la déréglementation du marché du travail au nombre de ses conditionnalités... avant de mandater la Banque mondiale pour élaborer une proposition législative et de presser le gouvernement d'entériner celle-ci avant le terme de l'accord de *Stand-by*. Allant dans le même sens, le Conseil des investisseurs étrangers milite en 2005 pour extraire du nouveau Code du travail l'obligation légale des employeurs à négocier avec les syndicats ou représentants des salariés (Trif,

2014:3). L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement conservateur en 2005 donne initialement des gages aux bailleurs internationaux, avant que ces promesses ne soient contrées par une mobilisation syndicale qui obligera le gouvernement à négocier un nouveau Code du travail relativement favorable aux travailleurs en 2006 (Pilat, 2007)<sup>15</sup>. Le tripartisme ne viendra qu'entériner une réforme discutée et disputée hors de cette enceinte officielle du dialogue social.

Dans l'euphorie d'une croissance vigoureuse et de l'adhésion à l'UE, et faisant écho au pacte social bulgare signé en 2007, la Roumanie va acter la même année un pacte social de plus long terme (2007-2010), principalement orienté vers le soutien à la compétitivité.

### **II.3. La crise, ou l'activisme tripartite sous haute tension politique et influence externe...**

La crise va susciter de la part de l'UE un nouvel appel appuyé à la méthode du « tripartisme ». Présenté de longue date comme l'instrument le plus approprié à la définition de mesures de stabilisation macroéconomique et réformes structurelles (Toth, Neumann, 2004), le dialogue tripartite est envisagé en temps de crise comme le moyen le plus sûr de neutraliser les résistances syndicales à des ajustements difficiles. Les expériences nationales divergent cependant. Si les tentatives de raviver le tripartisme dans les pays méditerranéens vont rapidement buter sur la résistance des partenaires sociaux qui chercheront une nouvelle voie dans le bipartisme (Molina, 2014), si les gouvernements d'Europe centrale tournent délibérément le dos au tripartisme pour passer en force, en s'appuyant sur l'argument de la crise mais aussi sur celui des « pressions non négociables » liées à la zone Euro (Bernaciak, Gumbrell-McCormick, Hyman, 2014 ; Meardi, 2011), ou plus récemment affichent leur préférence pour un « illibéralisme politique » (Ost, 2011) aux accents autoritaires tournant le dos à la social-démocratie en même temps qu'à l'UE, la Bulgarie et la Roumanie confortent l'option du tripartisme, bien que sous une forme minimisant sa fonction régulatrice.

Parmi les facteurs qui vont conduire à la remobilisation du tripartisme, certains sont désormais anciens, d'autres plus récents : sur le terrain économique, l'ampleur du choc de la crise (baisse du taux de croissance de près de 10 points en 2009 pour les deux pays) mais surtout les risques majeurs de perte de compétitivité et de creusement des déséquilibres macroéconomiques ; sur un terrain plus politique, le déficit de légitimité gouvernementale accru par l'accélération de la lutte contre la corruption (sous la pression

15. Les syndicats vont utiliser la directive « temps de travail » pour contrer le projet patronal, repris par la nouvelle majorité politique de 2005, visant à élever à 60 heures le plafond du temps de travail hebdomadaire (contre 48 heures dans la directive européenne).

disciplinaire de l'UE), et renforcé par les défaillances de l'État dans ses fonctions régulatrices et de protection sociale (ces dernières mises à mal par la défiscalisation compétitive) ; sur le terrain des relations professionnelles, des liens organiques moins déliés entre certains partenaires sociaux et gouvernements qui favorisent les stratégies de coopération ; enfin, un pouvoir de mobilisation syndicale plus conséquent que dans les autres pays de la région qui va temporairement limiter les tentations de contournement du dialogue social (Glassner, 2014).

Appelé à la rescousse, le tripartisme de crise éclaire sous un jour nouveau les ambivalences de l'usage du dialogue social. Il témoigne aussi de ruptures relatives dans les stratégies syndicales, marquées par une relativisation des attentes à son endroit, et l'investissement sur de nouveaux répertoires d'action, avec des convergences sensibles pour les deux pays.

### **En Bulgarie, entre tripartisme instrumentalisé par le gouvernement et bipartisme revendiqué par les organisations syndicales et patronales**

En Bulgarie, la forte récession précipite la coopération tripartite et la signature d'un pacte anticrise en 2010. À l'origine de la plupart des 59 mesures du paquet « anticrise », les partenaires sociaux s'affirment plus nettement que par le passé comme « forces de propositions ». Le poids des pressions externes va cependant conduire le gouvernement à revenir sur sa signature : une première fois en 2010 avec l'introduction en force d'une mesure de révision du paiement des trois premiers jours de congé maladie en 2010 ; une seconde fois en 2011, pour reculer autoritairement l'âge légal de départ en retraite (Delteil, 2013). La stratégie gouvernementale de jouer des contraintes macroéconomiques est encore renforcée par le vote parlementaire du « Pacte de stabilité financière » (Fiscal Board) à l'été 2011. Cette tutelle volontaire hisse la rigueur budgétaire au rang de dogme et au-delà des exigences de l'UE, limitant toute négociation tripartite assortie de contreparties sociales <sup>16</sup>.

Le tripartisme de négociation refait surface en 2012, mais il faut le lire avant tout comme une stratégie de légitimation croisée des acteurs politiques et syndicaux sans consistance régulatrice <sup>17</sup>. Pressés par un contexte de forte adversité sociopolitique, les acteurs du tripartisme signent en juin l'accord « First Job », accord de principe portant sur un thème consensuel et s'affichant comme une réponse à la progression alarmante du chômage des jeunes et en amont à une contestation sociétale débordant le camp syndical. Le jeu tripartite est réactivé encore en mars 2013, avec la formulation

16. Engagé par le gouvernement Borissov, ce pacte plafonne les dépenses de l'État à 40 % du PIB et limite respectivement le déficit budgétaire et la dette publique à 2 % et 40 % du PIB.

17. L'année 2012 est aussi marquée par la révision des critères de représentativité des interlocuteurs sociaux (articles 34-35 de la législation du travail), et la conflictualité s'y rapportant, qui fera intervenir le veto du président de la République ainsi que le jugement de la Cour constitutionnelle.

de plusieurs propositions des partenaires sociaux à l'attention du gouvernement par intérim de Marin Raikov (indépendant) et le soutien des premiers aux mesures d'urgence engagées<sup>18</sup>.

Pour les syndicats, qui à l'inverse du patronat ne disposent pas de puissants relais d'influence informels, le tripartisme est clairement un jeu ambivalent à haut risque : s'il permet aux syndicats de s'assurer un surcroît de légitimité en se positionnant comme « forces de propositions », il demeure un canal très peu réceptif à ces dernières, et une scène largement orchestrée par le pouvoir, considérée par certains comme un « second pouvoir exécutif » (selon les termes de Krastyo Petkov, ancien dirigeant de CITUB puis du parti politique Bloc du travail).

Face aux risques d'instrumentalisation que la crise vient sérieusement redoubler, les partenaires sociaux, loin d'être impassibles, vont affûter et affiner leur résistance. À tour de rôle, ils vont quitter la table du dialogue tripartite pour protester contre l'unilatéralisme politique. Rompant avec la « complicité syndicale » des premiers temps, la sortie syndicale du tripartisme, doublée de menaces de manifestations et grèves, trouve un écho dans celle du patronat, réagissant à la décision unilatérale du gouvernement d'accroître les cotisations patronales en octobre 2010, puis au projet de nouvelle réglementation anti-corruption (visant notamment la transparence des opérations de confiscation des actifs illégaux) en avril 2013 (Delteil, 2013). Marchandant leur participation au tripartisme, syndicats comme patronat vont aussi militer pour la reconnaissance pleine et entière d'un bipartisme permettant d'échapper à la « griffe du politique » (pour reprendre la formulation d'un responsable de CITUB ; Spasova, 2016). En novembre 2010, ils signent deux accords bipartites (un premier sur le télétravail transposant la directive communautaire, un second portant sur le travail à domicile et venant se conformer à la convention n° 177 de l'Organisation internationale du travail – OIT – de 1996), qui seront à la base de nouvelles législations. En écho à cette dernière procédure, ils adressent début 2012 une lettre conjointe au gouvernement revendiquant la reprise automatique des accords bipartites dans la loi (après consentement du gouvernement), ainsi que l'intensification du tripartisme consultatif (avec une consultation par mois) et l'élargissement de la consultation à toutes les propositions émanant des députés (Bernaciak, 2013).

En novembre 2014, le second gouvernement Borissov tout juste formé réactive le tripartisme, une manière à la fois d'atténuer la contestation avivée par la faillite de la quatrième banque du pays, et plus directement de chercher un compromis sur le projet de réforme des retraites et la fixation du salaire minimum. Si la réforme des pensions bénéficie *in fine* du soutien

18. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/04/articles/bg1304031i.htm>.

fragile des partenaires sociaux, la fixation du salaire minimum éclaire plus crûment les limites du tripartisme pour organiser la confrontation des intérêts et en assurer la médiation. Rendant compte d'un jeu d'acteurs complexe, la bataille salariale va déborder de la scène tripartite comme du seul cadre national : d'un côté, un patronat de plus en plus offensif et attaquant en justice la décision du gouvernement d'augmenter le salaire minimum (qui sera finalement acté par décret en mai 2015)<sup>19</sup> ; de l'autre, l'immixtion nouvelle de la Commission européenne venant relayer la Banque centrale européenne (BCE) sur le terrain du coût du travail pour enjoindre le pays à abaisser le salaire minimum, sur la base de recommandations-pays rendues plus pressantes par la mise sous « procédure pour déficit excessif » de la Bulgarie en 2014<sup>20</sup> ; en réaction directe, la rédaction conjointe par les deux confédérations syndicales et quelques ONG d'une lettre adressée à la Commission et contestant une recommandation-pays jugée incohérente avec la nécessaire convergence européenne, et la « *soft law* » communautaire revendiquant un ratio salaire minimum/salaire médian de 50 % à 60 % – contre environ 40 % en Bulgarie<sup>21</sup> (Delteil, Kirov, 2016).

Cœur de cible du tripartisme, et norme pivot de la régulation salariale permettant de compenser la faible structuration voire le recul de la négociation de branche<sup>22</sup>, le salaire minimum est *in fine* tranché plutôt que négocié par le gouvernement ; une modalité qui peut relayer mais aussi filtrer les pressions externes. Signe d'un relatif filtrage et en arrière-plan du poids relatif de la pression syndicale, le gouvernement poursuivra une sensible revalorisation du salaire minimum qui influera sur l'ensemble des salaires nominaux (la poursuite des destructions d'emploi industriel et les gains de productivité aidant)<sup>23</sup>.

### **En Roumanie, le gouvernement passe en force avec l'appui de forces externes...**

En Roumanie, les enchaînements diffèrent, et aboutissent à une minimisation plus nette du tripartisme, qui se révélera *in fine* largement défait

19. Sensible depuis la fin 2013, l'offensivité patronale s'affirme également sur le terrain des réformes sociales et de la législation du travail. En témoignent notamment les attaques menées par l'Association industrielle bulgare au début de l'année 2014 contre la législation du travail, la négociation collective, les charges administratives, assorties de 28 propositions (Tomev, 2015).

20. Contrastant avec une discipline budgétaire « exemplaire », le déficit excessif (-5,4 % du PIB) de 2014 résulte du sauvetage de la quatrième banque du pays, dont la faillite souligne incidemment le pouvoir de nuisance et de déstabilisation politique des collusions entre milieux d'affaires et politiques.

21. Ce dernier ratio passera de 35 % en 2011 à 45 % en 2015, suite à une augmentation en continu du niveau du salaire minimum. Autre ratio mis en avant par les syndicats bulgares (comme roumains), la faible part des salaires dans le PIB qui plafonne à 35 % en 2014 pour la Bulgarie, et 30 % pour la Roumanie, soit les taux les plus bas de l'UE 28 dont la moyenne atteint 49 % (Eurostat, 2014).

22. En Bulgarie, la couverture conventionnelle est de 40 % en 2002, 30 % en 2008 et 25 % en 2013. En Roumanie, la chute a été plus tardive et brutale, liée au démantèlement du Code du dialogue social (voir *infra*), passant de 82,5 % avant la crise à 35-40 % en 2012-2013 (source ICTWSS database, in Visser, 2015).

23. Pour le salaire nominal moyen, 7,7 % en 2012, 8,8 % en 2013, 5,6 % en 2014, 3,9 % en 2015.

de son pouvoir régulateur. Activé dès l'éclatement de la crise, le tripartisme roumain s'affirme sous des traits plus conflictuels qu'en Bulgarie, en lien avec la dureté (inégalée ailleurs dans la région) des réformes engagées sous injonction externe, et la force relative du pouvoir de mobilisation syndicale. La coopération propre aux premiers temps de la crise débouche sur la négociation d'un paquet « anticrise » en janvier 2009, révélant comme pour la Bulgarie la conversion récente des partenaires sociaux en « forces de propositions » (les syndicats proposant pas moins de 400 mesures).

Dès le milieu 2009, au nom de la crise et sous couvert de la pression externe, le gouvernement remet en cause le pacte tripartite « 2008-2014 » fixant notamment la progression des salaires. Cette rupture de pacte trouve un appui immédiat dans les premiers « Memorandum of Understanding » du FMI et de l'UE de 2009 qui complètent les accords d'assistance financière. Ces textes impératifs prévoient en effet la remise en cause des hausses de salaires prévues pour 2009 (5 %) dans le secteur public ou leur échange contre une baisse de dépenses équivalente en termes d'emploi, en plus de l'abandon du 13<sup>e</sup> mois, de l'introduction d'une règle de remplacement d'un emploi sur sept, et encore de l'élaboration d'une loi unitaire sur les salaires du secteur public, autant de mesures dont le vote au Parlement est soumis à l'approbation du FMI et de la Commission européenne (Delteil, Banarescu, 2013). Ces mesures donnent lieu à l'automne 2009 à une mobilisation syndicale inégalée depuis l'épisode de 1989 (plus de 700 000 fonctionnaires en grève), qui sera cependant sans effet.

En juin 2010, la rupture du gouvernement avec les partenaires sociaux est une nouvelle fois consommée, avec l'abandon du premier paquet de mesures anticrise par un second qui introduit de fortes coupes dans les prestations sociales – les syndicats réussissant tant bien que mal à conserver le dispositif de chômage technique.

Non sans lien avec le pouvoir relatif de mobilisation syndicale, le gouvernement dirigé par le démocrate libéral Emil Boc va dans un premier temps tenter le jeu du tripartisme pour réformer le Code du travail et celui du dialogue social... tout en circonscrivant les modalités avec le choix d'une consultation expéditive ne laissant qu'un mois de réaction aux partenaires sociaux. Faisant rapidement volte-face, et usant d'une procédure inhabituelle pour amender des lois organiques, le gouvernement renonce à la consultation et choisit de passer en force. Le jeu des forces externes n'est sans doute pas étranger à ce revirement. Celles-ci offrent une caution externe au gouvernement, depuis les « Memorandum of Understanding » des bailleurs de fond (FMI et UE en tête) appelant à flexibiliser le marché du travail et décentraliser la fixation des salaires, jusqu'à la pression exercée par le « Pacte pour l'euro plus », auquel adhère la Roumanie de manière volontaire en mars 2011, en passant par les demandes répétées du Conseil

des investisseurs étrangers et de la Chambre de commerce américaine (AmCham). En revendiquant représenter les trois quarts du total des IDE présents dans le pays et contribuer à hauteur d'un tiers au PIB roumain, les deux organisations ont fait montre d'un *lobbying* particulièrement puissant et efficace en faveur de la flexibilisation des règles du marché du travail. Mettant à profit une pratique associant appui politique (Ambassade américaine en tête) et expertise juridique, ces acteurs externes ont réussi à imposer, à la virgule près, le projet de loi sur le Code du travail, présenté par la coalition de centre-droit<sup>24</sup>.

Les révisions législatives débouchent sur un démantèlement sans précédent du modèle social roumain, dont les effets dérégulateurs concernent au premier chef le système de relations professionnelles. La négociation collective interprofessionnelle est remise en cause, laissant incidemment la fixation du salaire minimum à la discrétion du gouvernement, de même que le principe d'extension des négociations collectives et la régulation sectorielle tandis que les ressources institutionnelles des syndicats sont fortement diminuées avec le durcissement des critères d'implantation syndicale et la réduction des droits syndicaux (Trif, 2014).

Placés au pied du mur, les syndicats roumains vont réviser leurs stratégies d'influence et élargir leur répertoire d'action : menaces à répétition de sortie du tripartisme ; alliances de circonstance avec les organisations patronales pour s'opposer au démantèlement du système de relations professionnelles, débouchant sur l'écriture de « lettres conjointes » envoyées au gouvernement ; recours à l'expertise de l'OIT mobilisée comme tutelle externe de dernier secours, faisant écho à une même stratégie mise en œuvre quelques mois plus tôt par les syndicats hongrois face à un même démantèlement du Code du travail. Les « Mémoires techniques » du bureau de Genève vont ainsi souligner plusieurs éléments de non-conformité des révisions législatives avec les normes de l'OIT et de l'UE, et exercer une pression visant à discipliner non seulement le gouvernement, mais aussi l'UE dont certaines recommandations de bailleur de fond sont résolument hostiles au renforcement de la capacité régulatrice des relations professionnelles ; le meilleur exemple étant ici l'opposition de l'UE à la réintroduction du principe d'extension des conventions collectives.

En 2012, le retour des socio-démocrates au gouvernement, sous la direction de Victor Ponta, n'a pas conduit ce dernier à tenir ses promesses de revenir sur les dernières réformes et corriger la déréglementation profonde du marché du travail. Les syndicats de leur côté, loin de tirer bénéfice de

24. Voir notamment les livres blancs (2007, 2009) du Conseil des investisseurs étrangers, et les recommandations délivrées par la Chambre de commerce américaine au gouvernement début 2009. Dans le cadre de la proposition de loi sur le Code du travail, les deux associations ont revendiqué avoir recouru à une équipe de 30 experts (<http://m.amcham.ro/index.html/articles?articleID=618>).

leurs nouvelles stratégies d'action, vont souffrir non seulement de la perte de ressources institutionnelles, mais aussi d'une perte d'adhérents (après les années fastes de 2000-2008 de croissance des affiliations), et encore d'un discrédit grandissant auprès de la population, alimenté par des allégations de corruption en série (Trif, 2014).

### **... et modifie les règles du tripartisme à son avantage**

Les règles du tripartisme roumain ne sont pas épargnées par cette érosion des droits sociaux, et font l'objet d'une série de révisions institutionnelles, à forte intensité conflictuelle. Le Conseil économique et social né en 1997 est reconfiguré sur un modèle proche du Conseil économique et social européen, où les compétences sont rabattues sur le seul registre de la consultation (devenue obligatoire pour tout projet législatif ou ordonnance)<sup>25</sup>, et où les représentants de la société civile prennent la place du gouvernement (loi n° 62/2011, amendée à la marge en 2013 puis 2015). Témoin de l'immixtion indirecte du politique, les membres de la société civile sont appointés par le Premier ministre sur proposition du ministre du Travail. Signe de la dimension explicite sinon offensive du *lobbying* nord-américain, AmCham va alors réitérer sa revendication de disposer d'un siège au conseil, sans cependant obtenir gain de cause.

Contrastant ici avec la revendication bulgare d'un bipartisme institutionnalisé affranchi de l'influence gouvernementale, cette nouvelle instance roumaine est vivement critiquée par la majorité des organisations syndicales et patronales, qui y voient la dégradation de « l'instance tripartite réelle » en instance de « dialogue bipartite civil », et une tentative du gouvernement de se dédouaner de ses responsabilités<sup>26</sup>.

Faisant face à une pression conjointe des acteurs sociaux, le gouvernement va finalement concéder la création d'une nouvelle structure tripartite venant compléter le CES. Le nouveau « Conseil national tripartite pour le dialogue social » (loi n° 62/2011) est composé de représentants patronaux, syndicaux, du gouvernement, du président du CES mais aussi, fait plus original, d'un représentant de la banque centrale. À distance de l'instance de négociation originelle, le conseil est un « forum consultatif » dédié à l'examen du montant du salaire minimum fixé par le gouvernement (depuis 2011), et à l'examen des stratégies et programmes gouvernementaux. Retardé dans son activation par une nouvelle bataille sur les critères de représentativité, et largement soumis à la discrétion du gouvernement,

25. Faisant écho à de précédentes concordances entre la Roumanie et la Hongrie (révision/déréglementation de la légalisation du travail, plainte des syndicats auprès de l'OIT), on notera que le conseil tripartite hongrois est également révisé à la baisse dans ses attributions en 2011, pour être cantonné à un simple rôle consultatif. Par ailleurs est mis sur pied un « Forum consultatif permanent » entre le gouvernement et le secteur privé, premier exemple d'une institutionnalisation du *lobbying* des entreprises.

26. <http://www.cartel-alfa.ro/default.asp?nod=68&info=47980>.

il reste dans son fonctionnement (manque de régularité et d'information) fortement critiqué par les interlocuteurs sociaux <sup>27</sup>.

Comme en Bulgarie, la question salariale va redevenir, une fois la crise jugulée, le point focal d'un jeu social marqué par le poids des interférences externes. Plus nettement encore qu'en Bulgarie, l'amélioration de la conjoncture et la baisse du chômage en deçà de 7 % après 2013 vient appuyer la pression syndicale pour la revalorisation du salaire minimum. Selon un parallèle assez saisissant avec la Bulgarie, cette bataille s'affiche de plus en plus nettement comme une bataille de convictions et de chiffres tenue pour l'essentiel à l'écart de l'instance tripartite et une bataille où les syndicats ont moins à combattre une position gouvernementale, devenue favorable à une revalorisation, que l'attaque d'une coalition influente menée par un groupe composé d'universitaires, d'intellectuels, et de représentants du monde des affaires. Cette offensive prend la forme d'une lettre ouverte à Victor Ponta, qui pointe les risques d'une hausse des salaires sur la dégradation de l'emploi des jeunes et la hausse de l'emploi informel <sup>28</sup>. Soutenue par plusieurs voix de la société civile et des syndicats, la riposte vient arguer du niveau extrêmement bas du salaire minimum qui reste bien en deçà du salaire effectif (et donc en soi peu structurant), et invoque les conclusions du Comité européen pour les droits sociaux du Conseil de l'Europe pour 2014 pointant l'insuffisance du salaire minimum au regard de l'objectif d'une « rémunération décente » (Stoiciu, 2015), une ligne contrastant avec les recommandations pressantes du semestre européen à poursuivre la modération salariale.

Confortant une montée graduelle en expertise initiée véritablement avec la crise, les syndicats roumains soumettent en 2013 un projet de loi visant à amender et corriger la législation sur le dialogue social de 2011. L'amendement à la loi sur le dialogue social est finalement voté en décembre 2015. Il régule notamment les compétences du « Conseil national tripartite pour le dialogue social », accorde aux partenaires sociaux la responsabilité de redéfinir le périmètre des secteurs d'activité, et enfin, octroie aux fédérations syndicales représentatives la possibilité de signer des accords dans les entreprises sans présence syndicale, une mesure susceptible

27. Ce constat vient faire écho à celui dressé par la Commission européenne dans ses rapports sur les deux pays, qui souligne de manière répétée l'absence de consultation effective des partenaires sociaux, en sus d'une critique portant sur le manque de transparence des critères de formation du salaire minimum, une manière indirecte de promouvoir l'indexation des salaires réels (et non nominaux) sur l'évolution de la productivité du travail (voir par exemple et pour le rapport sur la Bulgarie, European Commission, 2015b:43)...

28. Soulignons que la crainte d'alimenter l'emploi informel, point noir des économies balkaniques inséparablement lié à « l'État faible », constitue une vieille antienne ayant joué un rôle majeur dans l'abaissement en continu de la charge fiscale et des cotisations sociales ; une voie prolongée récemment par la Roumanie, qui acte une nouvelle baisse des cotisations sociales employeurs de 5 points en 2015 qui sera critiquée par la Commission européenne pour s'appliquer uniformément et non sur les seuls bas salaires (Stoiciu, 2015).

de corriger partiellement la baisse abyssale du nombre d'accords négociés depuis 2011<sup>29</sup>.

Instrumentalisé, réduit dans ses capacités régulatrices, le tripartisme roumain montre clairement les limites de la méthode à convertir un pouvoir de mobilisation (relativement élevé en comparaison avec les pays voisins) en pouvoir d'influence. Le déclin du pouvoir des forces sociales reflète ainsi moins l'érosion du « pouvoir d'association » que l'érosion du « pouvoir (économique) structurel », pour reprendre les termes d'Erik Olin Wright (2000). Cette tendance, alimentée par le pouvoir de négociation grandissant des forces externes et du capital, confortée par l'absence de correction et rééquilibrage étatique, est aussi portée par deux autres éléments de contexte : le détournement ou la « confiscation » de la contestation populaire par les scandales de corruption et autres affaires politiques, au détriment de la défense d'un modèle social ; l'essor des possibilités d'immigration, en Allemagne sur les dernières années, qui tend à renforcer les stratégies d'« exit » au détriment de la « voice ».

### **Conclusion : les « capitalismes dépendants », laboratoire d'un tripartisme « post-démocratique »**

Les vicissitudes du tripartisme bulgare et roumain rappellent à de nombreux égards celles propres aux économies méditerranéennes : institutionnalisation fragile du dialogue social mue par des fonctionnalités politiques et intervenant dans un contexte de fortes contraintes externes ; affirmation d'un « macrocorporatisme démobilisé » (Baccaro, Howell, 2010) où la démobilisation renvoie au déclin de la légitimité et du pouvoir de négociation des forces sociales ; enfin, stratégie des « gouvernements faibles » (Baccaro, Simoni, 2008) dans la sphère politique pour s'assurer dans la sphère du dialogue social une source de légitimité extra-parlementaire (Avdagic, Rhodes, Visser, 2011:9).

Le succès du tripartisme est-européen est cependant sans égal sur le terrain de l'instrumentalisation politique du dialogue social. Ce constat vaut en particulier pour la Bulgarie et la Roumanie et ce jusqu'à la crise qui aura réactualisé plutôt que neutralisé la méthode tripartite, *a contrario* de l'Europe centrale, et conforté un « tripartisme de légitimation politique » à faible portée régulatrice, de plus en plus souvent rabattue à sa seule fonction consultative. Comme explicité dans le texte, « l'État faible » et les tutelles externes qui ont fait la marque des Balkans orientaux (mais aussi occidentaux) ont constitué un terrain propice à la mobilisation de cette

29. Notons que le débat sur la révision de la loi a, fait rare et faisant écho au cas bulgare, suscité l'intercession du président de la République qui s'est prononcé à l'été 2015 pour une baisse du seuil de représentativité des syndicats dans l'entreprise (de 50 % à 30 %), avant que cette requête ne soit finalement bloquée par le Parlement.

méthode importée : que ce soit pour les gouvernements, un moyen relativement aisé pour s'octroyer un semblant de légitimité sociale, ou encore un moyen de donner des gages d'eupéanité à l'UE, que ce soit pour les interlocuteurs sociaux, syndicats en tête, un moyen de combler une légitimité déclinante et de s'assurer une survie institutionnelle.

Le constat qui précède peut se lire à première vue comme une preuve supplémentaire des limites de l'eupéanisation sociale à l'est de l'UE. Il peut aussi, et de manière plus complémentaire que contradictoire à nos yeux, refléter une eupéanisation de « deuxième génération », renvoyant à une congruence (sinon convergence) des Peco vers un nouveau modèle de dialogue social promu par l'UE, lui-même largement émancipé du modèle historique de macrocorporatisme ouest-européen.

L'inflexion du modèle européen de dialogue social, où domine désormais le *credo* gestionnaire et partenarial, et où prévaut le registre consultatif sur celui de la négociation, est repérable dans la littérature officielle et grise de l'UE. Le tripartisme est réduit à un « forum de concertation de politiques publiques » (European Commission, 2014:72) reposant sur un « partenariat pour le changement <sup>30</sup> », défini comme une « méthode d'adaptation souple, efficace et non conflictuelle et comme moyen de surmonter les obstacles à la modernisation <sup>31</sup> ». Cette interprétation coopérative et instrumentale du dialogue social par l'UE, qui incidemment évacue la possibilité du conflit et de la confrontation, s'affirme de manière plus explicite avec la crise : « Dans de nombreux États membres, une implication plus importante de la part des Parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile dans le processus est fondamentale pour garantir que les réformes nécessaires soient comprises et acceptées <sup>32</sup>. » Tel que défini, le tripartisme est alors clairement un outil facilitant l'accélération de « réformes structurelles » et partant, la diffusion du néolibéralisme (Ost, 2011).

Cette dernière ambition communautaire permet de nuancer fortement la thèse d'une convergence du modèle de relations sociales est-européen vers le modèle américain, et de son incompatibilité avec le « système de l'UE », comme soutenu par Stephen Crowley (2004). Par sa dimension fortement institutionnalisée, et son fonctionnement instrumental et minimaliste, le modèle de dialogue social est-européen s'inscrit dans la ligne droite du nouveau paradigme de dialogue social promu (plus ou moins explicitement) par l'UE. Il en constitue sinon un laboratoire, du moins une variante hautement cohérente avec la stratégie de compétitivité « *low road* »

30. *Communication de la Commission européenne*, COM (2005), 31 mars 2005.

31. *Communication de la Commission européenne*, COM (2002) 341 final du 26 juin 2002.

32. « In many member states, there is a need for greater involvement of national parliaments, social partners and civil society in the process in order to secure public understanding and acceptance of necessary reforms », *Communication de la Commission européenne*, COM (2013), Annual Survey Growth 2014, SWD (800), November 13, 2013, p. 5.

que l'Europe orientale a endossé exemplairement. Suivant ce constat, il n'est pas exclu d'avancer que l'action structurante de l'UE sur les relations sociales des pays étudiés n'a pas seulement opéré *via* un assouplissement des conditionnalités imposées aux Peco pour la mise en conformité des systèmes de relations professionnelles avec l'acquis communautaire (Pilat, 2007) ou encore *via* l'absence d'intervention de l'UE pour condamner la violation des règles du tripartisme (voire celle des directives communautaires) par des gouvernements est-européens brandissant l'urgence à agir ou la crise pour contrevenir à leurs engagements. Le pouvoir structurant de l'UE a peut-être encore davantage agi *via* l'implicite validation de trajectoires institutionnelles conduisant à enfermer les pays dans une insertion économique périphérique allant de pair avec la pérennisation d'un modèle articulant « État faible » et fortes dépendances externes.

En guise de conclusion, on notera que l'affirmation de ce tripartisme instrumental en Europe orientale n'a pas laissé les syndicats indifférents. S'ils ont très longtemps cautionné un dialogue permettant de tempérer un réflexe autoritariste du politique et de leur assurer une présence (sinon une influence) dans la gouvernance publique, ils ont aussi progressivement appris à en relativiser la portée, reléguant parfois le tripartisme à une « simple plateforme parmi d'autres » (Myant, 2016), tout au plus vecteur d'expertise et de socialisation... pour s'aventurer sur de nouveaux répertoires d'action répondant davantage aux attentes et mobilisations – timides mais croissantes – de la société civile. Le contexte de crise a sans aucun doute nourri cette « fin de la patience » des acteurs syndicaux (Beissinger, Sasse, 2014). Placés au pied du mur, ces derniers ont déployé de nouvelles stratégies puisant notamment dans des ressources supranationales. Écho à la forte dépendance externe des économies, les syndicats ont ainsi mis de manière inédite sur des stratégies d'« externalisation des conflits domestiques » (Greskovits, 2015:281), utilisant certaines normes sociales et instances internationales (OIT, UE) comme outil de discipline à l'égard des acteurs domestiques récalcitrants à jouer le jeu du dialogue social et/ou prompts à revendiquer des mesures de déréglementation sociale. Par tutelles interposées, brandissant les conventions de l'OIT ou les directives sociales de l'UE contre les normes exigées par la DG Ecofin ou la *troïka*, les stratégies syndicales ont aussi éclairé sous un jour nouveau la singularité des « capitalismes dépendants ».

Que les forces sociales recèlent d'indéniables ressources encore sous-utilisées peut être une conclusion encourageante. Une autre conclusion, plus problématique, peut être tirée de l'usage instrumental auquel se prête le dialogue tripartite, usage qui trouvera dans les Peco et sur les deux dernières décennies, un terrain d'expansion particulièrement favorable.

Prospérant également ailleurs en Europe et sous la tutelle bienveillante de l'UE, cette conversion des fonctionnalités du dialogue social n'est pas neutre face à la crise de légitimité politique que la gestion néolibérale de la crise économique a encore amplifiée.

Reflète d'un nouveau paradigme de gouvernance sociale fort éloigné des préceptes de la démocratie sociale, ce tripartisme de légitimation politique comporte en effet le risque de consolider une scène socio-politique expurgée de la négociation et du conflit, refermant encore la tenaille qui enserme le politique entre une gouvernance post-démocratique (Crouch, 2004) et un populisme nationaliste et xénophobe.

## Références bibliographiques

- Amable B. (1999): « Institutional Complementaries and Diversity of Social Systems of Innovation and Production », *Discussion paper FS*, I 99-309, Berlin, WZB.
- Avdagic S., Rhodes M., Visser J. (2011) *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*, New York, Oxford University Press.
- Baccaro L., Howell C. (2010), « Institutional Change in European Industrial Relations: Reformulating the Case for Neoliberal Convergence », *Conference Paper*, Council for European Studies, Seventeenth International Conference, Montreal, April 15-17.
- Baccaro L., Simoni M. (2008), « Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice », *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 10, p. 1323-1348.
- Ban C. (2013), *From Cocktail to Dependence: Revisiting the Foundations of Dependent Market Economies*, March 13, <http://ssrn.com/abstract=2233056>.
- Beissinger M., Sasse G. (2014), « An End to Patience? The 2008 Global Financial Crisis and Political Protest in Eastern Europe », in Bermeo N., Bartels L. (eds.), *Mass Politics in Tough Times. Opinions, Votes, and Protest in the Great Recession*, New York, Oxford University Press, p. 334-370.
- Bernaciak M. (2013), « Social Dialogue Revival or “PR Corporatism” Negotiating Anti-crisis Measures in Poland and Bulgaria », *Transfer*, vol. 19, n° 2, May, p. 239-251.
- Bernaciak M., Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2014), *Trade Unions in Europe, Innovative Responses to Hard Times*, Study, Friedrich Ebert Stiftung, April, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10688.pdf>.
- Bohle D., Greskovits B. (2006), « Capitalism Without Compromise: Strong Business and Weak Labor in Eastern Europe's New Transnational Industries », *Studies in Comparative International Development*, n° 41, p. 3-25.
- Bohle D., Greskovits B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca/London, Cornell University Press.
- Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, London, Polity Press.
- Crowley S. (2004), « Explaining Labor Weakness in Post-Communist Europe: Historical Legacies and Comparative Perspective », *East European Politics and Societies*, vol. 18, n° 3, p. 394-429.
- Delteil V. (2013), « Bulgarie : Feu le tigre des Balkans, de l'impasse économique à la crise politique », *Chronique internationale de l'ÉRES*, n° 140, avril, p. 3-15.
- Delteil V. (2016), « “États faibles” et “Capitalismes dépendants” : un piège durable pour les Balkans », in Delteil V., Ivan R. (dir.), *Trajectoires de transformation et d'intégration dans l'Europe du Sud-Est. Défis pour les élargissements futurs*, Bucarest, Éditions de l'Université de Bucarest, à paraître.
- Delteil V., Bănărescu M. (2013), « Roumanie : Le modèle social sous la pression des bailleurs de fond : les syndicats à la recherche de nouvelles tutelles », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne » *Chronique internationale de l'ÉRES*, n° 143-144, novembre, p. 133-151.
- Delteil V., Kirov V. (2016), « Building and Reshaping Social Dialogue in the CEECs: From Formal Europeanization to New Dependencies in Bulgaria and Romania », in Delteil V., Kirov V. (eds.), *Labour and Social Transformations in*

- Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*, Abingdon/New York, Routledge, p. 185-206.
- Drahokoupil J., Myant M. (2016), « Varieties of Capitalism and Dependency: Dependent and Resistant Labour Regimes in the Automotive Industry », in Delteil V., Kirov V. (eds.), *Labour and Social Transformations in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*, Abingdon/New York, Routledge.
- European Commission (2014), *Industrial Relations in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015a), « Country Report Romania 2015. Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances », *Commission Staff Working Document*, SWD (2015) 42 final, Brussels, February 26, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_romania\\_en](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_romania_en).
- European Commission (2015b), « Country Report Bulgaria, 2015. Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances », *Commission Staff Working Document*, SWD (2015) 22 final, Brussels, February 26, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_bulgaria\\_en](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_bulgaria_en).
- Falkner G., Treib O. (2007), « Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States », *Political Science Series*, n° 112, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Glassner V. (2014), « Central and Eastern European Industrial Relations in the Crisis: National Divergence and Path-Dependent Change », *Transfer*, vol. 19, n° 2, May, p. 155-169.
- Gradev G. (2001), « Bulgarian Trade Unions in Transition: Between a Free-Range Hedgehog and a TV Tiger », in Crowley S., Ost D. (eds.), *Workers After Workers' States: Unions and Politics in Eastern Europe Since the Fall of Communism*, Boulder, Rowman & Littlefield, p. 121-140.
- Graziano P.R., Jacquot S., Palier B. (2013), « Usages et européanisation, De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n° 40, p. 94-118.
- Greskovits B. (2015), « Ten Years of Enlargement and the Forces of Labour in Central and Eastern Europe », *Transfer*, vol. 21, n° 3, August, p. 269-284.
- Hunya G., Schwarzhappel M. (2015), « Recovery in the NMS, Decline in the CIS », *FDI Report No. 2015-06*, June.
- Hyman R. (2010), « Social Dialogue and Industrial Relations during the Economic Crisis: Innovative Practices or Business as Usual? », *Working Paper*, n° 11, ILO, March.
- Iankova E. (1997), *Social Partnership After the Cold War: The Transformative Corporatism on Post-Communist Europe*, Ph.D. dissertation, Cornell University.
- Iankova E. (2002), *Eastern European Capitalism in the Making*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- King L. (2007), « Central European Capitalism in Comparative Perspective », in Hancke B., Rhodes M., Thatcher M. (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, New York, Oxford University Press, p. 307-327.

- Kohl H., Platzer H.-W. (2007), « The Role of the State in Central and Eastern European Industrial Relations: The Case of Minimum Wages », *Industrial Relations*, vol. 38, n° 6, p. 614-635.
- Meardi G. (2011), « Social Pacts: A Western Recipe for Central and Eastern Europe? », *Warsaw Forum of Economic Sociology*, vol. 2:1, n° 3, Spring, p. 73-87.
- Meardi G. (2016), « The Fate of the “Hard” and “Soft” Acquis Communautaires in the New Member States », in Delteil V., Kirov V. (eds.), *Labour and Social Transformations in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*, Abingdon/New York, Routledge, p. 123-148.
- Myant M., Drahokoupil J. (2012), « International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies », *Europe-Asia Studies*, n° 64, p. 1-33.
- Myant M. (2016), « Trade Union Influence in Eastern and Central Europe, the Example of the Czech Republic », in Delteil V., Kirov V. (eds.), *Labour and Social Transformations in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*, Abingdon/New York, Routledge, p. 167-184.
- Molina O. (2014), « Self-Regulation and the State in Industrial Relations in Southern Europe: Back to the Future? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n° 1, p. 21-36.
- Nölke A., Vliegenthart A. (2009), « Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe », *World Politics*, vol. 61, n° 4, October, p. 670-702.
- Ost D. (2000/2010), « Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities », *Politics and Society*, vol. 28, n° 4, December 2000, p. 503-530, reprinted in *Warsaw Forum of Economic Sociology*, vol. 1, n° 2, Autumn 2010, p. 91-122.
- Ost D. (2011), « Illusory Corporatism Ten Years Later », *Warsaw Forum of Economic Sociology*, vol. 2:1, n° 3, Spring, p. 19-49.
- Pilat N.-M. (2007), « Towards the Europeanization of Trade Unions in Post-Communist Romania », *South East Europe Review for Labour and Social Affairs*, n° 2, p. 95-107.
- Scharpf F.W. (2009), « The Double Asymmetry of European Integration – Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy », *MPIfG Working Paper 09/12*, Max Plank Institute.
- Spasova S. (2015), *Professionnalisation à travers la socialisation internationale et les “usages de l’Europe”. Le cas des organisations syndicales en Bulgarie, KNSB et KT Podkrepa, après 1989*, Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles.
- Spasova S., Tomini L. (2013), « Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU conditionality and Domestic Social Actors », *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, vol. 21, n° 1, p. 3-24.
- Stoiciu V. (2015), « Romania: Increase in Minimum Wage Sparks Debate », Eurofound, Dublin, September 4, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/romania-increase-in-minimum-wage-sparks-debate>.

- Tomev L. (2015), « La situation économique et sociale en Bulgarie », Contribution du groupe des travailleurs, étude, Comité économique et social européen, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-01-15-436-fr-n.pdf>.
- Toth A., Neumann L. (2004), *National-Level Tripartism and EMU in the new EU Member States and Candidate Countries*, Dublin, Eurofound.
- Trif A. (2008), « Opportunities and Challenges of EU Accession: Industrial Relations in Romania », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, December, p. 461-478.
- Trif A. (2014), « Austerity and Collective Bargaining in Romania », National Report, Romania, Dublin City University and European Commission, November.
- Varga M. (2013), « Refocusing Studies of Post-Communist Trade Unions », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, n° 2, p. 109-125.
- Visser J. (2015), ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 Countries between 1960 and 2014, <http://www.uva-aias.net/208>.
- WIIW (2012), Database on Foreign Direct Investment No. 2012-05, May.
- Wright E.O. (2000), « Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise », *American Journal of Sociology*, vol. 105, n° 4, January, p. 957-1002.



# Mobiliser les employés de Walmart malgré les discours et pratiques du géant de la distribution : UFCW et Our Walmart face à 50 ans d'antisindicalisme

Mathieu HOCQUELET<sup>1</sup>

---

*Face aux obstacles que constituent le droit du travail et le droit syndical étasunien, mais surtout les dispositifs antisyndicaux mis en place par le géant de la grande distribution et plus grand employeur privé mondial, Walmart (1,3 million de salarié(e)s aux États-Unis, 2,2 millions dans le monde), nous verrons dans cet article comment le syndicat United Food and Commercial Workers (UFCW) tente d'organiser les salarié(e)s et de déconstruire l'argumentaire développé par l'entreprise. Cette dernière met notamment en avant un investissement coûteux, c'est-à-dire engendrant un risque de représailles managériales en cas de contestation et de participation aux mobilisations, un coût économique élevé (cotisations syndicales), et une faible influence du syndicat sur les conditions de travail et d'emploi. Cette déconstruction passe principalement par le développement d'une stratégie de contournement de la forme syndicale par le biais de la forme associative. À travers le cas de l'association Organization United for Respect at Walmart (Our Walmart) observé lors de ses premières années d'existence, il s'agit en effet de souligner les dispositifs managériaux, institutionnels et organisationnels ayant mis à l'écart les syndicats et plus largement la critique sociale pendant un demi-siècle d'existence, des verrous qui se sont avérés par le passé parmi les plus efficaces au sein de l'enseigne de distribution et qui connaissent aujourd'hui des mutations importantes.*

---

1. John F. Kennedy Institute for North American Studies, Freie Universität Berlin, chercheur associé au CPN (Université d'Évry) et au CMH (EHESS) : mathocquelet@aol.com.

En 2012, dans un cadre juridique particulièrement défavorable aux salarié(e)s et à leur syndicalisation (encadré 1), Walmart, géant américain de la grande distribution et plus grand employeur privé mondial (devant Foxconn : 2,2 millions de salarié(e)s dans 15 pays, dont 1,3 million et plus de 4 000 magasins aux États-Unis), rencontre pour la première fois en 50 ans d'existence des formes de contestation salariale d'une ampleur nationale. Le 23 novembre, journée de soldes au lendemain de Thanksgiving (Black Friday), lors de laquelle le distributeur enregistre son plus important chiffre d'affaires de l'année, plus de 400 employé(e)s accompagnés d'un millier de membres de diverses associations et syndicats se mobilisent pour manifester dans 100 villes des États-Unis. Ces actions sont menées par l'association d'employé(e)s Organization United for Respect at Walmart (« Our Walmart », ou OWM), organisation fondée et alors financée par le principal syndicat des travailleurs du commerce et de l'agroalimentaire, United Food and Commercial Workers (UFCW, comptant 1,3 million de membres). Our Walmart vise alors à fédérer et former les salarié(e)s de l'entreprise et à multiplier les actions nationales médiatisées. Les membres de l'association réclament ainsi de la direction davantage d'heures de travail (la plupart des employé(e)s de l'entreprise travaillent 20 à 30 heures par semaine), des horaires prévisibles (les *Supercenters*, équivalent des hypermarchés français, sont généralement ouverts jour et nuit sans interruption, et les employé(e)s peuvent travailler selon le principe des 3x8 et voir leurs horaires, définis par un logiciel informatique, modifiés sans délai de prévenance) et de meilleurs salaires (la plupart des « associé(e)s » – nom donné aux employé(e)s de l'entreprise – perçoivent alors moins de 10 dollars de l'heure pour un salaire annuel moyen de 15 000 dollars contre 21 000 dollars dans la branche. Si les clients connaissent la firme pour ses prix bas, ses employé(e)s, les « associé(e)s » (*associates*), sont davantage coutumiers des faibles salaires, d'un accès coûteux à une couverture santé et de représailles du *management* en cas de contestation. Quelques jours plus tard, des actions similaires se déroulent dans de grandes métropoles autour d'enseignes multinationales de *fast-food* (McDonald's, Burger King, Wendy's, KFC), organisées sur le même modèle par des associations telles que Fast Food Forward ou Fight for \$15, financées par la Service Employees International Union (SEIU). Depuis 2012, ces manifestations recentrées autour d'une revalorisation des salaires horaires à 15 dollars dans les emplois peu rémunérés (lorsque le salaire minimum fédéral est de 7,25 euros) se sont multipliées dans près de 200 villes et étendues notamment aux aides à domicile, employé(e)s des aéroports et employés fédéraux contractuels.

Ces associations sont inspirées par des initiatives passées visant à organiser la main-d'œuvre dans des emplois précaires, qu'il s'agisse

des campagnes Justice for Janitors (concierges) débutée à Los Angeles en 1985, Restaurant Opportunities Centers United (ROC, employé(e)s de la restauration) apparus en 2001 à New York ou encore d'organisations plus anciennes telles que l'Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN), davantage orientée vers un soutien plus général aux ménages à faibles revenus. Néanmoins, Our Walmart, à l'instar de la campagne Fight for \$15, se focalisant principalement sur l'organisation des travailleurs des *fast-food*, est traversée par une double orientation inédite mise en application à grande échelle. La première, centrée sur les travailleurs (*worker-centred unionism*), vise à former et à renforcer les capacités d'auto-organisation (*empowerment*) des employé(e)s. La seconde vise à construire, en s'appuyant sur l'*organizing*, un pouvoir associatif au sein du mouvement syndical (*leverage-centered unionism*) pour aboutir par le renforcement de celui-ci à une démocratie économique (Voss, 2010). Ainsi, alors que se joue dans la plupart des campagnes d'*organizing* une compétition entre ces deux orientations (Sharpe, 2010), Our Walmart semble ainsi concilier les deux approches à l'échelle nationale afin de multiplier les moyens de pression sur le plus grand employeur privé au monde (Hocquelet, 2014).

Ces protestations qui se sont répétées chaque année depuis 2012 soulèvent ainsi la question des enjeux sectoriels, syndicaux ainsi que celle des conditions sociales des mobilisations dans une firme décrite depuis de nombreuses années comme représentant l'archétype de l'entreprise empruntant la voie la plus défavorable aux employé(e)s en matière de conditions d'emploi et de travail (Carré, Van Klaveren, Voss-Dahm, 2010 ; Warhurst, Carré, Findlay *et al.*, 2012), s'appuyant sur un *turn-over* élevé (dépassant les 40 % selon Lichtenstein et Johansson, 2011) et maintenant sa main-d'œuvre à l'écart de toute organisation syndicale (Lichtenstein, 2009). En outre, l'enjeu dépasse largement le géant de la distribution. S'attaquant à l'entreprise incarnant le modèle productif dominant dans les services faiblement valorisés, Our Walmart atteint par contrecoup les autres distributeurs et plus largement l'ensemble des entreprises de services qui constituent une industrie de main-d'œuvre s'appuyant sur une grande proportion d'emplois non ou peu qualifiés et faiblement rémunérés.

À partir d'une enquête (encadré 2) s'appuyant sur des entretiens et observations réalisés auprès d'acteurs impliqués dans les mobilisations au cours du printemps et de l'automne 2013 (responsables syndicaux locaux, *organizers*, membres d'associations de soutien aux salarié(e)s, actuel(le)s et ancien(ne)s salarié(e)s des magasins de l'enseigne) autour de Los Angeles et Chicago, cet article porte sur les tentatives de dépassement par l'UFCW, par l'intermédiaire de l'association Our Walmart, puis par cette dernière association indépendamment de tout rattachement à un syndicat depuis

## Encadré 1

**Système syndical et droit du travail étasuniens**

Le système syndical américain est moniste : une fois élu, le syndicat est le seul interlocuteur de l'employeur et la décision de rejoindre un syndicat se prend collectivement. Par ailleurs, seuls les salarié(e)s syndiqués sont couverts par les accords négociés. Contrairement au cas français pour lequel les accords de branche ou d'entreprise nationaux prédominent, les relations professionnelles étasuniennes sont décentralisées. Le plus souvent, une antenne locale du syndicat (*local union*) couvre tout ou partie d'un État et négocie chaque accord collectif (*labor contract*) avec des employeurs représentant une dizaine d'établissements d'une même enseigne situés dans un périmètre régional restreint, ne dépassant pas les États voisins. Ces accords portent principalement sur les salaires et les avantages sociaux des salarié(e)s membres du syndicat (pensions, assurance santé, indemnités de licenciement, arrêt maladie). Seuls le ou les site(s) concerné(s) et le syndicat, par le biais de l'antenne locale, gèrent de manière décentralisée l'accord collectif avec un recours possible au National Labor Relations Board (NLRB), instance fédérale chargée d'arbitrer les conflits entre employé(e)s et employeurs en cas de litige. Ainsi, le syndicalisme américain est avant tout un syndicalisme au service de ses seuls adhérents. Dans le cas des régions étudiées, les antennes locales de l'Union Food and Commercial Workers (UFCW), on dénombre plusieurs dizaines de milliers de membres (34 000 membres pour l'antenne 881 à Chicago, 29 000 pour l'antenne 324 située à Buena Park dans la périphérie de Los Angeles).

Concernant le processus électoral, le National Labor Relations Act ou loi Wagner, votée en 1935, oblige tout employeur à négocier avec un syndicat dès lors qu'au moins trois salarié(e)s l'ont désigné comme leur représentant et interdit toute forme de discrimination à l'encontre des salariés syndiqués. En 1947, la loi Wagner est néanmoins amendée. Le Labor Management Relations Act ou loi Taft-Hartley limite le pouvoir des syndicats qui ne peuvent plus prétendre à ce que chaque nouvel embauché soit syndiqué, ni accueillir dans leurs rangs des salarié(e)s exerçant une autorité sur d'autres et considérés comme proches de la direction (*supervisors*), suivant un principe d'indépendance des syndicats vis-à-vis des employeurs (Vinell, 2013).

Les relations de travail et les conflits entre direction et syndicats sont arbitrés par le NLRB. Cette instance fédérale peut poursuivre chacune des parties en cas de violation de la législation et s'occupe par ailleurs de contrôler le processus de désignation d'un syndicat. La syndicalisation d'un groupe de salarié(e)s d'une même entreprise nécessite au préalable le choix commun d'une organisation, et la réunion d'un minimum de 30 % de signataires de cartes d'autorisation, marquant leur volonté de se syndiquer. Le NLRB est ensuite chargé de décider de l'organisation d'une élection et de son périmètre (tout ou partie des établissements de la firme, tout ou partie des salarié(e)s en fonction de leur type de contrat par exemple). Comme le souligne apRoberts et Simonet (2009), les décisions concernant les contours de l'unité de négociation ont un impact considérable sur les chances

■■■

de succès d'une campagne syndicale. Le NLRB peut décider de ne pas valider la demande en fonction du niveau d'homogénéité des catégories d'employé(e)s réunies (fonctions, niveau de formation, de rémunération, conditions de travail). En cas de validation, il fixe une date et contrôle le bon déroulement du vote. S'il y a plus de 50 % de signataires, l'employeur peut reconnaître directement le syndicat mais il attend le plus souvent la tenue d'une élection. Enfin, lorsque le syndicat remporte l'élection, il est accrédité, généralement pour une période de trois ans et doit, tout comme l'employeur, négocier de bonne foi des accords collectifs au cours de sa première année d'exercice. Alors que la conclusion d'un accord n'est pas obligatoire pour la direction, l'absence d'accord au bout d'un an conduit le syndicat à perdre son statut de représentant des salarié(e)s.

Dans les faits, le droit de propriété l'emporte bien souvent sur la démocratie en entreprise. Les militants syndicaux ne peuvent pas entrer dans les magasins ni obstruer le passage des clients qui y entrent et en sortent. Ils ne peuvent s'adresser aux salarié(e)s qu'en dehors de leur lieu de travail alors que l'employeur peut, quant à lui, s'exprimer à propos des syndicats au sein des établissements, organisant comme chez Walmart depuis la fin de l'année 2012 des réunions obligatoires animées par des cadres venus spécialement du siège de la firme pour informer les employé(e)s sur le « danger » que représentent les syndicats pour eux-mêmes (prix de la cotisation) et pour l'avenir de l'entreprise (impact d'une hausse de salaire sur la viabilité de l'entreprise).

En outre, en matière de droit de grève, tout syndicat (défini par le NLRB comme « toute organisation ou comité auquel participent des salarié(e)s, créé dans le but principal ou secondaire de traiter avec les employeurs à propos d'abus en matière salariale notamment liés au salaire, au taux de rémunération, aux horaires ou aux conditions de travail ») est censé, au-delà de 30 jours de piquet de grève, soumettre aux salarié(e)s une pétition demandant leur représentation, entamant ainsi un processus d'élection classique ici voué à l'échec. Our Walmart, en tant qu'association de type 501(c), est considérée comme une organisation à but non lucratif, non imposable et échappe ainsi à la législation.

septembre 2015, des obstacles organisationnels ayant jusqu'à présent verrouillé l'expression des salarié(e)s de l'entreprise. Nous nous intéresserons en particulier à un verrou qui s'est avéré être par le passé l'un des plus efficaces au sein de l'enseigne : l'argumentaire et les pratiques managériales ayant mis à l'écart les syndicats et plus largement la critique sociale pendant près d'un demi-siècle d'existence. Dans quel contexte se sont développées les mobilisations nationales des employé(e)s du géant de la distribution et quels sont les principaux obstacles à leur diffusion aujourd'hui ?

Nous distinguerons une rupture quant aux dispositifs antisyndicaux utilisés par l'entreprise : une première ère marquée par une forte empreinte du dirigeant-fondateur Sam Walton, et une seconde ère, puisant dans une diversité de techniques d'entrave à l'influence syndicale sur le travail et l'emploi dans l'entreprise. Cette dernière, qui caractérise l'entreprise depuis

le début des années 2000, se caractérise à la fois par davantage de précautions et de brutalité face à la remise en question du modèle de grand magasin en libre-service standardisé et à la multiplication des critiques, y compris syndicales. Nous verrons que les pratiques managériales se sont transformées au fil du développement et des mutations de l'entreprise pour changer de forme et de nature. Nous soulignerons en effet une rupture dans les dispositifs et discours antisyndicaux utilisés par l'entreprise, d'une vision paternaliste de l'entreprise lors d'une première phase de croissance extensive (multiplication du nombre de magasins et diffusion territoriale, I) à une vision gestionnaire à la fois plus brutale et feutrée dans une phase plus récente de croissance intensive (efforts de l'entreprise recentrés sur l'efficacité de la production face aux difficultés du modèle du grand supermarché standardisé de banlieue) et d'offensive syndicale généralisée (II).

## Encadré 2

### Terrain et méthode

Cet article est le fruit d'une recherche exploratoire menée depuis 2013 aux États-Unis. Cette dernière s'est attachée à l'expérience de travail et à l'analyse des trajectoires des salarié(e)s comme des *organizers* chargés par l'Union Food and Commercial Workers (UFCW), syndicat des employé(e)s du commerce et de l'industrie agroalimentaire, de la mise en place de la campagne de mobilisation Organization United for Respect at Walmart (Our Walmart). 47 entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs impliqués dans les mobilisations (responsables syndicaux locaux, *organizers*, membres d'associations de soutiens aux salarié(e)s, actuel(le)s et ancien(ne)s salarié(e)s des magasins de l'enseigne) au cours du printemps et de l'automne 2013 dans deux grands bastions d'UFCW, Los Angeles et Chicago, où les contestations ont été parmi les plus vives (grèves avec occupation – *sit down strikes* –, grèves d'une journée, *unfair labor practices strikes*<sup>1</sup> – *one day strikes* –, désobéissance civile, occupation de magasins). Au cours de ces terrains, nous avons par ailleurs observé les actions menées par l'association Our Walmart (remise de décisions du NLRB aux directeurs de magasins, manifestations, réunions régulières entre employé(e)s « *leaders* » et *organizers* en vue de préparer des actions de protestation et de recrutement de nouveaux membres), dont les manifestations annuelles du « Black Friday » se déroulant dans tout le pays. Ces entretiens et observations visaient en particulier à appréhender les mutations des relations d'emploi en magasin et le travail quotidien d'organisation des employé(e)s par les *organizers* dans un contexte où le droit du travail et les pratiques antisyndicales de l'entreprise représentent des obstacles majeurs à la syndicalisation de la main-d'œuvre dans l'entreprise.

1. En choisissant la thématique des représailles du *management* envers les employé(e)s contestataires comme motif premier des grèves courtes qu'elle organise, Our Walmart protège les employé(e)s investis dans l'association de sanctions immédiates. En effet, si ces manifestations avaient pour principal motif une grève économique, mettant par exemple en avant comme revendication principale une hausse de salaire, Walmart pourrait en toute légalité recruter des « remplaçants permanents » et ainsi renvoyer les employé(e)s les plus revendicatifs.

## I. Conflictualité et syndicalisme : des intrus dans la « famille » Walton (1960-1995)

Au cours du développement rapide de Walmart, l'entreprise est alors dirigée par son fondateur Samuel Walton. L'entreprise originaire de l'Arkansas s'appuie sur la mise en récit d'un modèle vertueux. Ce dernier repose sur des valeurs et outils de gestion prônant un mélange paradoxal de paternalisme et d'horizontalité dans les relations au travail. La conflictualité au travail et le syndicalisme apparaissent alors comme incompréhensibles aux yeux de la direction, de l'encadrement et de nombreux employé(e)s.

### I.1. Sam Walton : la figure du dirigeant fondateur

Lors de son expansion des années 1960 à la fin des années 1990, Walmart, par le biais de son fondateur et dirigeant charismatique Samuel Walton, puise son inspiration dans le capitalisme paternaliste pratiqué dans de grandes entreprises industrielles comme Heinz ou Pullman. Par ailleurs, Walton emprunte à l'âge d'or industriel américain de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle une idéologie dont on retrouve les canons dans les nouvelles d'Horatio Alger (Lhamon, 1976 ; Calhoun, 1989). Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, Alger débute sa carrière de romancier en écrivant pour les adultes avant de publier régulièrement des nouvelles dans une revue morale (*Student and Schoolmate*) destinée aux enfants et adolescents. Il publiera une centaine de nouvelles aux noms évocateurs : *Fame and Fortune* ; *Only an Irish Boy* ou encore *The Telegraph Boy* (*La Gloire et la Fortune, Un simple petit Irlandais, Le Petit Télégraphiste*), mettant en scène de jeunes garçons pauvres accédant à la sécurité et au confort des classes moyennes par le dur labeur, l'ingéniosité, la détermination, le courage et l'honnêteté. Les principes et outils de gestion reposant sur l'égalitarisme défendu par Samuel Walton, révèlent ainsi une pression davantage morale que disciplinaire dont la dimension familiale renvoie à la fois à de fortes obligations tacites et à un antisindicalisme quotidien, de proximité, qui s'appuie sur le développement rapide de la firme de l'Arkansas des États du Sud (*Bible Belt*) au Midwest, puis s'étendant à l'ensemble du territoire nord-américain. Au cours de cette période, le dirigeant-fondateur célèbre par sa propre image la figure du *self-made man*, parti de rien pour accéder à la respectabilité et à la prospérité par une conduite morale exemplaire et un goût du travail irréprochable.

Sa trajectoire (enfant issu d'une famille modeste de l'Ozark, dans l'Arkansas) et ses valeurs (chrétiennes protestantes) narrées quotidiennement aux employé(e)s font de Walton un patron « Monsieur tout le monde », image qu'il met un point d'honneur à entretenir en apparaissant comme l'égal de ses salarié(e)s. Ces derniers sont rapidement nommés « associé(e)s » pour souligner la proximité entre direction et exécution et le

rôle majeur de la main-d'œuvre dans la réussite de l'entreprise. Jusqu'aux années 1990, la direction de Walmart consacre une grande partie de ses efforts à la diffusion de l'histoire de l'entreprise et de son fondateur. Les entretiens menés auprès des salarié(e)s les plus anciens révèlent la persistance d'une mémoire collective empreinte de nostalgie dont ressurgit la forte dimension symbolique. Elle renvoie à une forme noble et idéalisée du commerce, évoquant une solidarité quasi familiale faite d'arrangements désintéressés. Tous s'entraident et personne ne compte ses heures (« la montre, ce n'était pas notre mentalité »). En outre, les magasins sont présentés comme de grands marchés. La dimension festive et communautaire du travail transparait. Les employé(e)s et la direction du magasin fêtent Thanksgiving et les anniversaires de chacun en se réunissant, en partageant un repas et des cadeaux. Les salarié(e)s rencontrés définissent leur rôle de l'époque comme celui d'un « commerçant » soulignant les dimensions techniques et relationnelles (« *people skills* ») nécessaires à l'exercice « professionnel » de ce qui était alors un « vrai métier ». Les *department managers* (équivalents des chefs de rayon français) se souviennent des responsabilités et de l'autonomie qui leur étaient confiées et des savoir-faire requis en matière d'achat des marchandises, de gestion des rayons et de la main-d'œuvre. Au prisme de cette mémoire enchantée de l'activité, les contraintes et ressources limitées étaient perçues comme une norme que l'enthousiasme, l'entraide et le plaisir de servir permettaient de dépasser. Ainsi incarnée par le fondateur et diffusée de bouche à oreille en magasin, l'histoire de l'entreprise a participé à une naturalisation des contraintes organisationnelles comme à leur acceptation (polyvalence et flexibilité permanente pour les employé(e)s, temps de présence dépassant les 60 heures hebdomadaires pour l'encadrement). Cette dernière trouve un écho autrement plus efficace auprès de l'encadrement de proximité qu'elle est tangible dans une période d'expansion considérable des grandes surfaces proposant autant d'opportunités de promotions rapides.

## **1.2. Le manager de proximité comme modèle direct**

Avec nombre de raccourcis et d'omissions (Villette, Vuillermot, 2005), Walton conte sa trajectoire et invite ses employé(e)s à participer à leur tour à cette *success story*. À ce titre, l'encadrement de proximité constitue l'un de ses appuis les plus efficaces. À l'instar de leurs homologues français, les chefs de rayon ont ainsi longtemps revêtu le statut d'« époux de l'entreprise » acharnés au travail (Philonenko, Guienne, 1997) tout en étant les principaux catalyseurs de la diffusion des pratiques et valeurs promues au sein des magasins. L'idée d'une réussite liée au mérite et non au diplôme est un héritage demeurant présent chez les employé(e)s actuels. Longtemps recrutés sans diplôme, les *managers* travaillant en magasin sont pour la plupart

issus de la promotion interne et constituent à ce titre de véritables ambassadeurs incarnant par leur parcours et leur discours les principes mêmes défendus par les dirigeants d'enseignes. En outre, leur présence constitue un idéal organisationnel palpable pour les employé(e)s. Comme l'affirme Janice (35 ans, employée depuis un an chez Walmart), à l'instar de beaucoup de salarié(e)s fraîchement recrutés :

« Beaucoup ont commencé... On m'a dit que beaucoup d'assistants *managers* ont commencé en ramassant les charriots sur le parking. Bill, le *co-manager* actuel et d'autres partis depuis ont commencé en bas... et on ne trouve pas beaucoup d'entreprises où on évolue comme ça depuis le bas de l'échelle. »

Largement issus des classes populaires (parents employés, ouvriers ou artisans « tombés » dans le salariat), sortis du système scolaire peu diplômés, les *managers* interrogés sont nombreux à partager leur fierté d'avoir « gravi les échelons » et « su profiter d'opportunités qu'aucun autre secteur ne pourrait [leur] offrir » compte tenu de leurs parcours. La trajectoire du fondateur et plus modestement celle de l'encadrement devient une voie à suivre pour chaque salarié(e), un chemin balisé par des directions qui insistent sur la rareté de telles opportunités hors de la branche. Les nombreux témoignages semblables contribuent à diffuser une représentation de l'organisation perçue comme une structure mouvante et fluide où chacun est acteur de son destin. La subordination hiérarchique n'est plus qu'une question de temps et d'investissement. En étant servis par ses supérieurs, comme l'affirme la direction de Walmart, se désignant comme « *servant leader* », tout le monde est capable d'accéder au poste de dirigeant. En attendant, chacun est à la place qu'il mérite en fonction de l'effort fourni. Quant aux conflits, ils sont surtout ressentis comme des dissensions interindividuelles, passagères, sans lien avec l'organisation. Les dirigeants et l'encadrement insistent sur la singularité de tels principes organisationnels. Les thématiques du refus de la technocratie par la valorisation de l'apprentissage « sur le tas » face aux diplômés mais aussi de l'entraide, de l'inversion de la pyramide hiérarchique et de la confiance nourrissent un discours censé mobiliser sur le long terme une main-d'œuvre occupant des emplois non qualifiés.

Durant l'expansion des grandes surfaces caractérisant l'âge d'or de la branche, cette mise en récit de l'histoire du commerce moderne par des dirigeants comme Samuel Walton occupe une place prépondérante dans l'analyse des valeurs et représentations communes à ses salarié(e)s. Face à la croissance exponentielle de Walmart jusqu'aux années 1990 et avec l'appui de l'encadrement de proximité, Walton veille à accompagner et valoriser son activité et ses salarié(e)s en construisant des traces mémorielles des actions passées. Avec son lot de mythification et d'angles morts,

cette entreprise de mémoire à usage managériale permet une mise au travail durable de salarié(e)s aux trajectoires variées mais le plus souvent « tombés » dans le commerce. En privilégiant la promotion interne mais aussi en déléguant de nombreuses responsabilités à l'encadrement de proximité (de la négociation des marchandises au recrutement des employé(e)s) dans une grande distribution en expansion rapide, Walton a rapidement imposé son récit comme moyen d'obtenir l'adhésion active de nombreux salariés.

### **1.3. Un partenariat entre employés et direction**

La mise en récit de l'histoire et des valeurs de Walmart par Walton dès les années 1960 dresse un tableau idyllique des relations entre un employeur et des employé(e)s mis au travail « en toute amitié » (Mathis, 2007). Partisan d'un partenariat entre employé(e)s et direction, Walton instaure une politique de la porte ouverte (*Open Door Policy*) censée autoriser tous les employé(e)s à s'adresser à n'importe quel niveau hiérarchique, quelle que soit la nature de leurs problèmes :

« Si vous avez une suggestion ou un problème, vous pouvez en parler à votre superviseur sans crainte de représailles. Les problèmes peuvent être résolus plus rapidement si vous vous adressez à votre supérieur hiérarchique direct. Toutefois, si vous pensez que ce dernier en est la source ou s'il n'a pas traité votre problème avec attention, vous pouvez vous adresser à n'importe quel supérieur hiérarchique dans l'entreprise. Cette politique promet que vous serez écouté, mais ne garantit pas que votre point de vue prévaudra<sup>2</sup>. »

Ainsi, la gestion des magasins doit se nourrir des initiatives et suggestions des salarié(e)s en matière d'organisation du travail (Soderquist, 2005). Par ce récit, le dirigeant encourage ses *managers* et employé(e)s à dépasser quotidiennement le rôle correspondant à leur statut dans l'entreprise pour mieux répondre aux variations de l'activité en magasin. Cette idée d'un partenariat entre direction et employé(e)s est diffusée à travers une variété de programmes de formation favorisant un rapport idiosyncrasique à l'entreprise et à sa hiérarchie. En parallèle, l'entreprise se développe rapidement et les incitations salariales sont nombreuses : participation, bonus de performance, remises sur achat mais surtout, Walton s'emploie à impliquer tous les salarié(e)s dans une organisation qu'il décrit comme une entreprise atypique, dont tous les membres sont égaux de sorte qu'ils n'auraient nul besoin d'un syndicat pour s'exprimer, et qui est donc loin du modèle tayloriste alors dominant d'organisation scientifique du travail, Walton leur accordant confiance et responsabilités.

À l'époque, la gestion est relativement décentralisée, puisque les magasins peuvent s'organiser de manière différente en fonction des spécificités

2. *Walmart Associate Benefits Book*, January 2006 (traduction de l'auteur).

sociodémographiques de leur zone de chalandise (Walton, Huey, 1992) ; elle est également à la discrétion du directeur et de l'encadrement du magasin, quasiment toujours des hommes, dont le rôle est de compléter ou d'adapter la politique opérationnelle diffusée depuis le siège de Bentonville, Arkansas. Le discours conservateur adressé aux salarié(e)s et aux client(e)s, par la mise en avant de valeurs telles que la famille, la foi, ou le respect des traditions, se trouve donc en contradiction avec une gestion libérale des salarié(e)s et des points de vente (Lichtenstein, 2006). Et lorsqu'un conflit éclate dans un de ses magasins, Walton l'attribue généralement aux lacunes des *managers* dans l'application des principes qu'il défend :

« Écoutez tous les membres de votre entreprise et contribuez par tous les moyens à leur expression. [...] Prenez soin des vôtres. Traitez-les bien, impliquez-les, et vous ne dépenserez pas tout votre temps et votre argent à embaucher des juristes du travail pour lutter contre les syndicats » (Walton, Huey, 1992:130).

Et en effet, faire grand cas des employé(e)s dans la communication interne a contribué à les mobiliser avec efficacité tout en limitant les contestations internes. En outre, l'Union Food and Commercial Workers (UFCW), principal syndicat des employé(e)s de la grande distribution, s'intéresse peu à Walmart avant les années 1990. Dans un système où les relations professionnelles sont fortement décentralisées et gérées par des antennes locales, le syndicat s'est principalement focalisé sur les grandes chaînes régionales de magasins autour des grandes métropoles du Nord des États-Unis. Ce n'est qu'avec le développement rapide de Walmart en moyenne et proche banlieue au cours des années 1990 et 2000, déstabilisant la concurrence syndiquée et la base de membres du syndicat au sein de ses bastions, que l'UFCW va multiplier les campagnes visant le distributeur.

## **II. Entre remises en question internes et pression syndicale (2000-2015)**

À la fin des années 1990, les dissonances entre les principes défendus par le *management* et l'expérience des salarié(e)s se multiplient. Les figures incarnant ce discours sont remises en question et les principes dont il était porteur s'érodent. La disparition soudaine de Samuel Walton (1992), remplacé par une succession de dirigeants salariés, signe la dilution des principes traditionnels dans une entreprise cherchant à se renouveler. Alors que les principaux éléments de conjonction des mémoires s'érodent peu à peu, l'oubli, la manipulation et le souvenir parcellaire dont fait preuve la direction jouent un rôle déterminant dans les modes d'entrave au syndicalisme comme dans l'apparition de nouvelles campagnes syndicales et la forme prise par ces dernières.

## **II.1. Restructurer sa production et redorer son image**

Face à un ralentissement des ouvertures de magasins, des ventes en volume et sous l'influence de nouveaux acteurs financiers (Baud, Durand, 2012), Walmart, devenue une entreprise globale, opère au cours des années 2000 d'importantes transformations techniques et organisationnelles sur son marché domestique. Les tassements des salaires et avantages sociaux, l'aplanissement de l'organigramme, la gestion centralisée des commandes, le rajeunissement de l'encadrement, le recrutement de profils diplômés, la réduction des effectifs à chiffre d'affaires constant contribuent à remettre en question les principes de régulation salariale autrefois centraux. Les tensions internes s'accroissent entre siège et magasins, niveaux hiérarchiques et générations. Dans la foulée, les nouveaux dirigeants font table rase des usages managériaux passés auxquels se substitue une communication déléguée à des agences spécialisées. Cette externalisation, tout comme le recours à des cabinets spécialisés en relations publiques, traduit la nouvelle orientation « client » des distributeurs pour lesquels le traitement centralisé des données relatives aux comportements d'achats constitue un nouveau gisement de productivité. Dans cette nouvelle orientation et dans ce contexte, il s'agit pour Walmart de multiplier les restructurations productives majeures tout en améliorant son image auprès du grand public, double injonction rendue particulièrement difficile par les campagnes progressivement lancées par l'UFCW.

Ainsi, à partir des années 1990 se multiplient les tensions organisationnelles mais aussi les tentatives de syndicalisation au sein du géant de la distribution. Jusqu'à présent tenu à l'écart, l'UFCW manifeste de manière grandissante son ambition d'organiser les associé(e)s alors que Walmart se développe en périphérie des grandes métropoles nord-américaines, concurrençant directement les grandes enseignes régionales ayant signé un accord salarial avec le syndicat. C'est à cette époque et face à ces tentatives que Walmart développe un antisindicalisme radical. Pendant deux décennies, le distributeur réussit à mettre rapidement un terme à toutes les contestations, notamment par le déploiement de nombreux consultants juridiques au cours des années 1990 (Logan, 2002 ; Julliard, 2013), empêchant toutes les tentatives d'organisation locales. L'entreprise s'appuie par ailleurs sur des formations, vidéos et autres messages diffusés quotidiennement aux employé(e)s (encadré 3). Enfin, le *turn-over* élevé, tout en sacrifiant une partie de son efficacité, permet à Walmart de bénéficier d'une main-d'œuvre plus docile.

D'autres mesures, plus radicales, servent d'exemples afin de décourager toute nouvelle tentative de syndicalisation. Dans les années 2000, deux événements ont ainsi donné lieu à une réaction rapide et brutale du distributeur. D'une part, une campagne de syndicalisation initiée par des salarié(e)s des rayons boucherie au Texas a entraîné la suppression des rayons boucherie

## Encadré 3

*« Protect your signature »*

En mai 2015, une vidéo de neuf minutes destinée aux employé(e)s nouvellement recrutés se retrouve diffusée sur Internet avant d'être rapidement retirée puis remise en ligne. Intitulée « protégez votre signature », elle met en exergue l'argumentaire défendu quotidiennement par l'encadrement de l'entreprise depuis sa création en 1962. Particulièrement d'actualité face à la campagne menée par Our Walmart, elle met en scène un panel d'employé(e)s de sexe, d'âge et d'origine ethnique variés sur leur lieu de travail s'adressant directement à la caméra. Leur message est le suivant : ne donnez pas votre signature aux syndicats, ces derniers ne souhaitent obtenir de vous qu'une partie de votre salaire. Si vous avez des problèmes au travail, parlez-en à votre hiérarchie. Tout en insistant sur le fait que c'est aux salarié(e)s que revient la décision de donner leur signature ou non, les acteurs jouant les associé(e)s dans cette vidéo soulignent le fait que leur choix peut avoir des conséquences sur les autres employé(e)s et remettre en question le modèle d'ouverture promu par Walmart.

Les magasins Walmart sont décrits comme un lieu de travail « spécial, quelle que soit la taille de l'entreprise aujourd'hui », où les employé(e)s peuvent « faire la différence », « ensemble pour les clients ». La vidéo souligne des horizons multiples et des ambitions variées des associé(e)s, de celles et ceux souhaitant une sécurité de l'emploi, des avantages sociaux et un environnement de travail sûr, d'autres souhaitant être promus et accéder à une carrière à long terme, d'autres enfin souhaitant seulement un emploi à temps partiel.

« Je pense que c'est ce que Samuel Walton avait en tête depuis le début. Vous savez, vous débutez à peine votre carrière avec nous et cela peut être difficile de saisir tout ce à quoi vous avez accès, comme de bons avantages sociaux et un lieu de travail vraiment amical et amusant, voyez par vous-même. »

La vidéo met en avant une entreprise où les possibilités d'évolution interne sont importantes, les horaires souples en fonction des contraintes familiales ou encore la possibilité de devenir actionnaire de l'entreprise :

« Mr. Sam [Walton] croyait fermement en la philosophie d'un partenariat avec les associés et le plan d'achat d'actions pour les nouvelles recrues est une des manières de poursuivre cette philosophie aujourd'hui [l'action Walmart est aujourd'hui au plus bas depuis 25 ans <sup>1</sup>] ».

Si l'entreprise est attractive pour la main-d'œuvre, la vidéo souligne que Walmart attire par ailleurs la convoitise des syndicats :

« Vous n'êtes pas la/le seul(e) à vouloir entrer chez Walmart. [...] Vous avez sûrement entendu parler de ça à la télévision, dans l'actualité ou sur Internet : les syndicats sont vraiment intéressés par Walmart et ont dépensé des millions de dollars en ce sens. (...) Je pense que vous savez déjà que notre entreprise préfère un dialogue ouvert et direct avec nos associés. On ne pense pas que les syndicats soient nécessaires ici. En plus, nos employés n'ont eu de cesse de répéter qu'ils ne souhaitaient pas de syndicat,

■■■

donc nous ne passons pas notre temps à en parler. Cependant, en tant que nouveau membre de notre équipe, nous pensons que vous devez savoir ça. »

Différentes scènes s'enchaînent, montrant plusieurs employé(e)s dans les allées de magasins, en réserve, se confiant directement à la caméra. Tous soulignent leur incompréhension face aux tentatives d'approche des syndicats qui en parallèle, multiplient les appels aux boycotts et « nuisent aux affaires de l'entreprise ».

Une femme s'approche de la caméra pour se confier :

« J'ai toujours cru que les syndicats étaient des sortes de club qui avaient pour but d'aider les travailleurs, enfin, c'est ce que je croyais. (...) En fait, ce sont des entreprises multimillionnaires et pour faire de l'argent, ils sollicitent des gens comme vous et moi en exigeant une partie de votre salaire. Demandez-vous si ils sont vraiment là pour votre bien-être. Ici, chez Walmart, nos associés sont habitués à s'exprimer sur leur lieu de travail. Notre entreprise a toujours soutenu la politique de la porte ouverte et nous avons l'habitude de nous faire entendre... et tout cela gratuitement. »

Un employé ayant prétendument fait partie d'un syndicat entre en scène :

« Dans mon ancien emploi, j'étais membre d'un syndicat. En fait, tout le monde était obligé d'être membre du syndicat si on voulait travailler là-bas ! Ce dont je me souviens le plus à propos du syndicat, c'est qu'ils prenaient mes cotisations directement sur ma paye avant même que je ne puisse l'encaisser ! Comme les impôts ! Croyez-moi, rejoindre un syndicat est une chose que je ne veux plus jamais refaire. Ici, vous pouvez être promu en fonction de vos performances. C'est pour cela que j'ai choisi cette entreprise. Je contrôle ma propre carrière. Avec un syndicat, vous placez ce contrôle entre les mains d'autres personnes, des personnes qui peuvent être motivées par quelque chose de plus important pour elles que vos perspectives de carrière. (...) Vous voyez, les syndicats tirent principalement leurs profits des cotisations mensuelles de leurs membres. Et vu que ces derniers ne représentent plus que 8 % dans le secteur privé, les syndicats luttent pour leur survie. Et vu la taille de notre entreprise, vous comprenez bien pourquoi ils nous visent. (...) Chez Walmart, nous sommes pour les associés ! Ici, nos associés sont libres de s'exprimer auprès de leurs *leaders*. Je suis à l'aise à l'idée de partager mes idées et problèmes avec mes *managers* et je sais qu'ils écoutent vraiment ce que nous avons à leur dire. En utilisant la porte ouverte, je suis encouragé à m'exprimer par moi-même. Je parle pour moi. Et franchement, je ne pense pas que les associés de Walmart devraient avoir quelqu'un s'exprimant pour eux. Ce n'est simplement pas le lieu. Mais Walmart comprend que tous les lieux de travail ne sont pas comme Walmart. C'est pourquoi notre entreprise ne critique pas les gens qui appartiennent ou ont appartenu à un syndicat. (...) Nous savons aussi que la plupart des membres des syndicats font leurs courses chez nous et ce dans tout le pays. Je leur parle quotidiennement et je les entends se plaindre de leur emploi et de leurs représentants syndicaux. Je peux vous dire que chaque employé a ses hauts et ses bas et qu'un syndicat ne peut rien y faire. (...) Quand un syndicat prépare quelque chose, des *organizers* demandent aux associés de signer des cartes d'autorisation ou des pétitions. Ils peuvent vous dire

■■■

que le fait de leur donner vos noms et adresse n'a pas de conséquence. Ils peuvent vous dire qu'il s'agit simplement d'un moyen pour vous d'obtenir plus d'informations sur le syndicat ou ils peuvent aussi vous promettre des choses comme une couverture sociale gratuite ou une augmentation dans le seul but de capter votre attention. Ce n'est pas difficile d'imaginer tout ce qu'un syndicat est prêt à faire pour que vous signiez leurs cartes. Ne vous faites pas avoir, votre signature a une très grande valeur. »

La vidéo se termine en soulignant la valeur légale d'une signature par le biais d'associé(e)s :

« Ce que signifie vraiment votre signature, c'est que vous autorisez les syndicats à décider à votre place, que vous soyez d'accord avec eux ou non. Et dans le cas où vous changeriez d'avis, une fois donnée, vous ne pouvez pas la récupérer. Walmart ne peut pas vous dire quoi faire. Que vous décidiez de la donner ou non, c'est votre choix mais vous devez savoir à quel point votre signature est importante. (...) Pour être honnête, je n'aime pas donner ma signature à qui que ce soit. Beaucoup repose sur les syndicats qui semblent passer énormément de temps à essayer de nuire à mon entreprise. Ma signature a trop de valeur pour ça, et il en va de même pour la vôtre. »

Tous les associé(e)s présents lors de la vidéo sont réunis :

« Ici, tout se passe pour le mieux ! De bons avantages sociaux, une sécurité de l'emploi, des opportunités de carrière. Il est important de se rappeler que signer une carte syndicale n'a pas que des conséquences pour vous mais aussi pour vos collègues qui travaillent ici depuis des années et apprécient Walmart pour les mêmes raisons que nous ». Chacun, femmes et hommes, anciens et plus jeunes, noirs et blancs reprenant à la suite : « Des gens comme moi (...) et moi ! (...) Nous avons tous trouvé un foyer chez Walmart et nous sommes ravis que vous ayez rejoint l'équipe. Bonne chance dans votre nouvelle carrière. Et nous souhaitons que vous n'ayez jamais à avoir affaire avec un syndicat dans votre magasin. Mais si jamais c'était le cas, nous espérons que cette vidéo vous a apporté les informations nécessaires pour que vous gardiez le contrôle de votre précieuse signature et de votre carrière. Bienvenue chez Walmart ! »

La vidéo s'achève sur un fondu sur le sigle de l'entreprise et le slogan :

« Économisez, vivez mieux. »

1. N. Layne, S. Ramakrishnan, « Walmart Warns on Profit, Stock Has Steepest Decline in 25 Years », *Reuters News*, October 14, 2015.

traditionnelle (*meat cutting departments*) de l'ensemble des magasins américains en 2000, remplacés par des rayons en libre-service. D'autre part, l'obtention de l'accréditation syndicale des employé(e)s du magasin Walmart de Jonquière au Québec s'est soldée par la fermeture immédiate et définitive du magasin canadien en 2005. Ces deux cas extrêmes de restructurations et fermetures d'établissement par Walmart, non pour des raisons économiques mais bien par idéologie (Coutu, 2007), s'appuient sur la faiblesse du droit du travail nord-américain. La législation, particulièrement favorable aux dirigeants, permet en effet à Walmart de licencier aisément des salarié(e)s aux vellétés

revendicatives (notamment avec le principe de l'*employment at will*, permettant de mettre fin à un contrat sans avoir à avancer de justification) et d'organiser en toute quiétude des réunions internes promouvant l'antisindicalisme.

En l'absence de syndicat, il n'existe aucune négociation d'accord collectif au sein de l'entreprise. L'employeur décide seul de modifications apportées aux grilles de salaire, primes, promotions ou aux mesures de protection sociale même si des lois fédérales ou propres à chaque État définissent des *minima*. Cependant, l'entreprise acquiert une envergure internationale à la fin des années 1990. Cette visibilité implique l'émergence de critiques diverses (des syndicats, associations progressistes, consommateurs, journalistes, personnalités politiques) et conduit l'entreprise, qui fait face au milieu des années 2000 à plus de 6 000 procès par an <sup>3</sup>, à développer des compétences dans des domaines très peu explorés par les distributeurs jusqu'alors, à savoir la communication interne et les relations publiques.

## **II.2. De l'émergence de la critique à la communication d'entreprise**

Malgré cet essor de la critique au milieu des années 2000, les campagnes qui visent les pratiques de Walmart s'avèrent peu efficaces car elles se heurtent à une série d'obstacles. D'une part, dans la forme, Wake Up Walmart, affilié à l'UFCW et Walmart Watch, ONG <sup>4</sup> liée au Service Employees International Union (SEIU), reposent sur de nouvelles approches qui visent non plus un secteur ou une branche dans son ensemble mais plus directement certaines firmes emblématiques (*corporate campaign*) en dénonçant leurs pratiques. Walmart Watch est ainsi créée, selon ses fondateurs, « dans le but d'étudier l'impact des grandes entreprises sur la société afin de développer de nouveaux standards pour des entreprises plus responsables <sup>5</sup> ». Mais si ces initiatives syndicales ont pour but premier de favoriser une émulation au sein des communautés locales, elles demeureront au stade de campagnes de relations publiques en produisant de nombreux rapports sans pour autant parvenir à fédérer les acteurs visés au niveau local, s'adressant aux consommateurs citoyens avant de s'adresser aux employé(e)s et à leurs conditions de travail et d'emploi.

En parallèle, afin de redorer son image auprès du public, l'enseigne fait appel à un cabinet spécialisé dans les relations publiques <sup>6</sup>. Le « nouvel âge

3. N. Saulnier, « Bras de fer entre les syndicats américains et Walmart », *L'Humanité*, 3 juillet 2006.

4. Fondée en 2005 par le Center for Community and Corporate Ethics (CCCE), organisation à but non lucratif.

5. Walmartwatch.com, consulté le 8 novembre 2009. Site fusionné depuis avec makingchange-atwalmart.org.

6. Jusqu'alors particulièrement centralisée autour du siège de Bentonville et de l'état de l'Arkansas, la communication de l'entreprise est alors confiée à Daniel J. Edelman Public Relations, notamment connu pour avoir travaillé pour l'industrie du tabac à la fin des années 1980 et pour Microsoft à la fin des années 1990 lors des plaintes *anti-trust* (« Daniel Edelman on PR and Why it's a Powerful Alternative to Advertising », publié dans *knowledge@emory*, Emory Goizeta Business School, January 12, 2005).

de Walmart » s'ouvre sur un changement de communication radical, autour du développement durable et des communautés locales. L'entreprise souhaite ainsi convaincre qu'une nouvelle manière de vendre, qui prend en considération les dimensions sociales et environnementales de l'activité, est possible et souhaitable. Critiqué par les porte-paroles de l'association Wake Up Walmart en 2008, le nouveau P-DG Mike Duke affirme alors « on ne peut créer de fausse image, d'autant moins dans un monde de transparence tel que le nôtre » (Faber, 2009). Pourtant, quelques années auparavant, Walmart a fondé, en collaboration avec l'entreprise de relations publiques Edelman, le groupe de défense Working Families for Walmart (WFWM). Ce collectif virtuel relève en fait de l'*astroturfing*<sup>7</sup>, mouvement en apparence populaire et spontané, construit de toutes pièces par l'entreprise et censé se répandre *via* Internet. La manipulation n'est découverte par la presse qu'un an plus tard<sup>8</sup>. Cette dernière révèle, par la même occasion, qu'un second site de défense de Walmart, Paid Critics (dont l'objectif est de lever le voile sur les liens financiers entre les mouvements critiquant la marque et les organisations syndicales), ainsi qu'un blog, Walmarting accross America (journal en ligne d'un couple traversant les États-Unis en camping-car et faisant étape sur les parkings des magasins de l'enseigne), sont également administrés et rédigés par des employé(e)s du groupe Edelman.

Du point de vue du travail, les contentieux collectifs (*class actions*) lancés par des salarié(e)s contre le groupe Walmart se multiplient à partir des années 1990. Tout d'abord, l'entreprise fait l'objet du procès pour discrimination systématique à l'égard du personnel féminin, en matière de rémunérations et de promotions, le plus important, en nombre de plaignantes, de toute l'histoire des États-Unis. *Dukes Versus Walmart*<sup>9</sup> implique 1,6 million de salariées et ex-salariées de l'enseigne. La plainte en nom collectif est finalement déboutée par la Cour suprême en juin 2011 car les juges estiment que les plaignantes, employées dans différents magasins, ne peuvent toutes avoir été discriminées pour le même motif. C'est le même type d'arguments que Walmart utilise en 2006 pour se défendre dans un second procès majeur qui rassemble les plaintes de près de 200 000 anciens et actuels salarié(e)s (*Braun Vs. Walmart*) dénonçant le non-paiement d'heures de pause et d'heures supplémentaires. Leur demande est considérée comme recevable par les juges de la cour de Pennsylvanie. Suite à ce verdict confirmé en

7. Jeu de mot désignant par la marque de pelouse synthétique (Astroturf) des mouvements citoyens (*grassroots*) artificiels. N'ayant pas les statuts d'organisation à but non lucratif, WFWM n'est pas soumise à l'obligation de révéler ses sources de financement. Nulle part, son site internet ne mentionne ses liens étroits avec Walmart et le groupe Edelman, de sorte que le grand public est porté à croire qu'il s'agit d'une organisation défendant spontanément l'entreprise face aux critiques.

8. « PR Firm Admits it's Behind Walmart Blogs », *CNN Money*, October 20, 2006.

9. Décision de la Cour suprême des États-Unis, *Walmart Stores, Inc. V. Dukes et al.*, n° 10-277, 20 juin 2011.

appel <sup>10</sup>, Walmart opère alors un virage radical en matière de respect de la législation sur les pauses, lui permettant de mener à bien discrètement ses restructurations en magasin et d'évincer les employés les plus revendicatifs en limitant son exposition à la critique.

Même si les militants syndicaux ou associatifs parviennent parfois, par leurs campagnes de mobilisation, à atteindre leur but qui est de dénoncer les pratiques du *management* et d'amener à une prise de conscience des salarié(e)s, Walmart continue d'innover en choisissant de s'adapter rapidement à la critique sociale. Renonçant aux infractions fréquemment commises et constatées à l'endroit des emplois à bas salaire, qu'il s'agisse du non-respect du salaire minimum, de la rémunération des heures supplémentaires, des heures de pauses (notamment de la pause déjeuner), du travail dépointé (*off the clock*), ou de prélèvements illégaux sur la fiche de paie (Bernhardt *et al.*, 2009). Walmart applique désormais si strictement le droit du travail qu'il en vient à se retourner contre ses propres salarié(e)s. Comme le souligne Betty, Seller Associate dans l'Illinois :

« Les employé(e)s ont une heure de pause pour le repas et deux autres pauses de quinze minutes. La direction insiste pour qu'on les prenne. Tout manquement est puni par un renvoi. Beaucoup oublient de la prendre ou la prennent après la cinquième heure de travail et ça c'est un manquement grave » (février 2013).

Face au nouveau visage de l'entreprise, l'UFPCW a opéré au cours de ces dernières années un virage visant directement l'organisation de la main-d'œuvre au sein des magasins Walmart à l'échelle nationale.

### **II.3. Our Walmart : entre appropriation et contournement du droit syndical**

Les manifestations nationales survenues depuis novembre 2012 au sein du groupe de distribution Walmart (Our Walmart) puis au sein des enseignes de restauration rapide dont McDonald's, Burger King et KFC (Fast Food Forward, Fight For \$15, Show Me \$15) présentent notamment l'intérêt d'interroger les formes de recours au droit (Israel, 2009 ; Agrikoliansky, 2010) dans les conflits du travail précaire et non syndiqué. Face à une législation du travail en faveur des employeurs, les syndicats des services expérimentent aujourd'hui des formes nouvelles de syndicalisme minoritaire pour atteindre des employé(e)s particulièrement difficiles d'accès. Depuis le milieu des années 2000 et la remise en question du monopole de la plus grande fédération syndicale américaine, l'American Federation of Labor & Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), par Change to Win (CTW), une coalition emmenée par la Service Employees

10. Décision de la Cour suprême de Pennsylvanie, Braun V. Walmart Stores Inc., n° 32 EAP 2012, n° 33 EAP 2012, 15 décembre 2014.

International Union (SEIU), l'UFCW et les Teamsters (syndicat de chauffeurs routiers), un virage s'est dessiné entre un syndicalisme traditionnel depuis longtemps sur le déclin et un syndicalisme se réclamant de contestation sociale (Fantasia, Voss, 2003) visant les inorganisés. Depuis, Liuna (en 2010) puis l'UFCW (en 2013) ont rejoint l'AFL-CIO suite à l'élection de son nouveau président Richard Trumka, semblant accorder davantage d'importance aux campagnes d'*organizing*.

Our Walmart (OWM) se définit ainsi comme une association indépendante réservée aux employé(e)s et ex-employé(e)s de l'entreprise. Par l'intermédiaire d'*organizers* répartis sur tout le territoire et coordonnés à l'échelle nationale, OWM vise à recruter et former les employé(e)s à s'organiser de manière autonome face à leur employeur. Sa création par l'UFCW part d'un constat : à court terme, une stratégie légaliste traditionnelle est vouée à l'échec. La taille de l'entreprise, la dissémination de sa main-d'œuvre au sein de milliers d'établissements et l'impossibilité d'approcher les employé(e)s en magasin ont jusqu'à présent permis à l'entreprise d'isoler les contestations les plus vives. Ainsi, les deux prérequis de la campagne sont d'éviter les dispositifs antisyndicaux déployés par l'entreprise et d'établir un lien avec des employé(e)s craignant de perdre des heures de travail ou d'être licenciés au moindre faux pas. Son statut d'organisation à but non lucratif lui permet de s'affranchir des limites juridiques imposées aux syndicats. En se défendant de toute volonté de représentation des employé(e)s de Walmart<sup>11</sup>, OWM peut organiser des mobilisations courtes à répétition sans obligation de s'engager dans un processus d'élection. Par ailleurs, en tant qu'association, OWM affiche très discrètement ses liens avec l'UFCW dans le but de séduire les employé(e)s parmi les plus réfractaires aux organisations syndicales, un sentiment diffusé par l'argumentaire antisyndical des employeurs qui s'est nourri des travers du syndicalisme d'affaires (organisations très bureaucratiques gérées comme des entreprises, à l'organisation verticale affirmée, attachées à une minorité des employé(e)s de l'industrie au détriment d'une majorité y compris au sein des entreprises syndiquées, notamment en fonction de l'ancienneté).

Lors de ces premières années de campagne, les membres d'OWM constituent de précieux ambassadeurs auxquels les *organizers* veillent à bien faire comprendre lors de réunions régulières qu'ils n'ont pas à craindre de représailles de la part de leur employeur et qu'au-delà de leur cotisation

11. Sur chaque tract et sur le site OWM, on peut lire : « L'UFCW et OWM entendent aider les employé(e)s de Walmart individuellement et collectivement dans leurs démarches avec Walmart portant sur le droit du travail et d'emploi, ainsi que dans leurs efforts pour que Walmart s'engage publiquement à respecter la législation en la matière. L'UFCW et OWM n'ont aucunement l'intention de se faire reconnaître auprès de Walmart comme syndicat négociant au nom de ou représentant ses employés. » L'apparition de ce message fait suite à une plainte adressée le 20 novembre 2012 par Walmart au National Labor Relations Board (NLRB) : voir <http://www.nlr.gov/news-outreach/news-story/nlrcharge-alleging-illegal-picketing-wal-mart-held-abeyance>.

annuelle<sup>12</sup>, leur engagement est entièrement couvert par l'association (perte de salaire lors d'un débrayage, transports et hébergement lors d'actions, frais d'avocat lors d'actes de désobéissance civile). Comme le souligne Richard, *organizer* :

« Marvin a pris un vol pour Washington DC pour y tenir un discours. Il y a dormi deux nuits à l'hôtel et il n'a pas dépensé un seul centime. Ceux qui sont venus à Bentonville y ont passé 11 jours. Ils ont été nourris, logés et transportés sans rien dépenser. »

Il s'agit ainsi de déconstruire le travail managérial officieux de menace (toute contestation sera punie par un renvoi) et officiel de prévention du danger que le syndicat représente à titre individuel et collectif (le syndicat vous prendra une partie de votre salaire et ne vous protégera pas ; ou, comme l'a affirmé Mike Duke [Faber, 2009] : « La présence d'un syndicat entraînera une hausse des salaires non durable car se répercutant sur les prix, entraînant une moindre fréquentation des magasins, une baisse des résultats et des licenciements »). Pour rompre avec ce discours intériorisé par les employé(e)s, les *organizers* multiplient les réunions où témoignent des employé(e)s ayant manifesté sans avoir subi de représailles de la part de leurs *managers* comme Shandra, évoquant lors d'une réunion sa fierté lors de son retour en magasin au lendemain d'une manifestation devant ce dernier :

« Vous auriez dû voir leurs têtes (employés) et celle des *managers* ! Ils n'en revenaient pas qu'on soit encore là ! ».

Ce retour triomphal, sans représailles, matérialise leur contribution à la fin d'une répression systématique des mobilisations et laisse entrevoir la possibilité d'une contestation ouverte dans l'entreprise. L'association OWM tente ainsi de contourner et de s'approprier les restrictions appliquées aux syndicats en matière de représentation et de droit de grève pour organiser des déserts syndicaux où la syndicalisation directe par l'organisation d'élections n'est pas envisageable à court terme. L'usage détourné du statut associatif, la multiplication des grèves courtes et spectaculaires (*one day/sit down strikes*) et des dépôts de plainte pour pratiques de travail déloyales (*unfair labor practices*) permettent au syndicat de diffuser rapidement son message en faisant face à moins d'entraves. Dans cette campagne, chaque bataille gagnée par l'association vient nourrir l'argumentaire de cette dernière. Ainsi, suite au dépôt de nombreuses plaintes par OWM auprès du NLRB, ce dernier reconnaît pour la première fois en novembre 2013 les menaces et représailles (une vingtaine de salarié(e)s ont été renvoyés dans une quinzaine d'États) pratiquées par le *management* et la direction de Walmart<sup>13</sup> et

12. Pour être membre d'OWM, la cotisation annuelle s'élève à un minimum de 60 dollars et inclut un exemplaire du règlement intérieur de Walmart.

13. <https://www.nlrb.gov/news-outreach/news-story/nlrb-office-general-counsel-authorizes-complaints-against-walmart-also>.

contraint l'entreprise à une enquête interne et à réintégrer des employé(e)s ayant été licenciés suite à des manifestations devant plusieurs magasins. Quelques jours plus tard, cette décision sera mobilisée lors d'actions de distribution de tracts aux employé(e)s et de transmission de la décision aux directeurs de magasin, les employé(e)s appartenant à l'association faisant face à leur hiérarchie devant leurs collègues, en l'informant d'une décision officielle légitimant leurs actions.

#### **II.4. Les nouveaux habits de l'antisyndicalisme**

Sous la pression des employé(e)s et du grand public, l'entreprise de l'Arkansas semble ainsi avoir modifié sa manière de communiquer et de réagir aux campagnes syndicales. Pour la première fois dans son histoire, les répressions envers les employé(e)s contestataires ne sont pas systématiques. Des membres de la direction se sont même assis pour la première fois en un demi-siècle avec des membres de l'UFCW à Chicago en 2009 pour négocier les termes de l'implantation de magasins de proximité en centre-ville. Pour autant, Walmart semble à son tour s'adapter à l'approche indirecte du syndicat en usant de ruses. Le distributeur a par exemple licencié quelques mois plus tard, un à un, des employés rencontrés dans le sud de la Californie ayant participé aux manifestations organisées devant les magasins. Walmart est par ailleurs parvenu à implanter ses premiers magasins dans la ville de Chicago en soulignant d'une part le manque de commerces et d'emploi dans les quartiers pauvres, notamment en raison de l'absence des deux grandes chaînes de supermarchés syndiquées et d'autre part en opposant les principaux syndicats. En effet, le géant de la distribution s'est engagé auprès du Chicago Building and Construction Trades Council, puissante fédération des syndicats du bâtiment de la ville, en lui accordant l'exclusivité des constructions de ses magasins dans le nord de l'Illinois durant trois ans<sup>14</sup>. Un tel accord constitue une mise en porte-à-faux de l'UFCW, dont la moindre opposition à l'ouverture d'un magasin aurait pu être perçue comme un refus de nouveaux emplois, de surcroît syndiqués, dans l'une des villes et l'un des États les plus touchés par le chômage. En parallèle, le distributeur poursuit cependant sa lutte antisyndicale par des actions spectaculaires tout en se montrant plus prudent. En avril 2015, Walmart a annoncé la fermeture pour quatre à six mois de cinq de ses magasins situés au Texas, en Oklahoma, en Floride et en Californie en raison de problèmes de plomberie. Les 2 200 employé(e)s travaillant dans ces magasins ont eu connaissance de leur renvoi<sup>15</sup> et de ces fermetures quelques heures avant que ces dernières ne soient effectives. Lorsque la

14. Leslie Patton, Matthew Boyle, « Wal-Mart Cracks Chicago by Splitting Union, Non-Union Workers », *Bloomberg News*, July 22, 2010.

15. Passé un délai de deux mois pour trouver un emploi équivalent dans un autre magasin Walmart, seuls les salarié(e)s auparavant à temps plein bénéficient d'une indemnité.

## Encadré 4

**Quand Walmart fait appel au FBI et à Lockheed Martin**

En novembre 2015, *Bloomberg News* publie une série de documents et témoignages fournis en janvier 2015 par Our Walmart au NLRB dans le cadre d'une audition afin d'appuyer ses accusations de surveillance et de menaces visant le distributeur<sup>1</sup>. Ces dernières auraient conduit Walmart à des licenciements visant des employé(e)s impliqués dans l'association et plus particulièrement ceux ayant participé aux manifestations de juin 2013. Ces documents représentent plus de 1000 pages d'e-mails, rapports internes, et autres graphiques portant sur la première année d'activité de l'association.

Lorsque la première manifestation d'Our Walmart se produit en novembre 2012, l'entreprise prétend publiquement ne pas être inquiétée. Les documents publiés révèlent pourtant la mise en place très rapide, c'est-à-dire dès la première année d'exercice de l'association, de dispositifs internes sans précédent censés empêcher toute intrusion syndicale dans les magasins : Walmart fait appel à Lockheed Martin, entreprise connue pour sa production d'armes lourdes mais qui développe par ailleurs des outils de *sourcing*, pour mettre en place un service de collecte de renseignements, contacte le FBI pour l'épauler, développe une ligne téléphonique dédiée entre les magasins et le siège de Bentonville, Arkansas, pour surveiller et transmettre toute information ou soupçon quant à une activité syndicale (comprenant des conversations complètes entre associé(e)s), établit un classement des magasins en fonction de ces dernières informations ainsi qu'une surveillance individuelle des employé(e)s et *organizers* d'Our Walmart repérés notamment dans la presse et sur les réseaux sociaux. Le dossier comprend des conversations complètes entre associé(e)s ainsi que les appels téléphoniques adressés par les *managers* au siège de l'entreprise dont sont extraits les verbatim suivants :

14h30, magasin 5880, Fairfax, Virginie :

« Un client a commencé à discuter avec une caissière à propos des grèves se déroulant chez Walmart cette semaine. La caissière a répondu qu'elle y participerait peut-être. L'assistant *manager* pense qu'elle plaisantait. »

16h19, magasin 3893, Zion, Illinois :

« Trois associés ont émis des commentaires à propos des grèves qui se sont déroulées dans d'autres magasins auprès du *manager* du rayon épicerie. Ce dernier a fait part de son opinion mais n'a pas parlé de notre philosophie. Il le fera la prochaine fois où ces associés seront au travail. »

15 octobre, Yuma, Arizona :

« Un associé a demandé ce que les associés risquaient s'ils participaient aux débrayages du Black Friday. »

Parmi les éléments appuyant l'existence d'une « *delta team*<sup>2</sup> » chargée par le distributeur de se renseigner en permanence sur l'activité syndicale autour des magasins Walmart depuis l'annonce des premières mobilisations et d'agir afin de mettre fin à ces dernières, le témoignage de Karen Casey,

■■■

avocate et responsable des relations professionnelles chez Walmart pour le territoire étasunien au moment des faits s'avère être un élément majeur. Karen Casey a travaillé pendant 10 ans pour une autre grande chaîne de magasins, Albertson's, chaîne en partie syndiquée. Fin 2010, Karen Casey est informée par des *managers* de différents magasins que des employé(e)s ont été approchés à leur domicile par des personnes portant les mêmes uniformes – pantalon kaki beige et polo bleu marine – que les associé(e)s. Prétendant être eux-mêmes des associé(e)s et ex-associé(e)s, ils demandaient aux employé(e)s contactés de se joindre à eux. En réponse, Casey souhaitait, selon son témoignage au NLRB, donner les moyens aux *managers* de répondre à cette approche par des moyens légaux. Comme par le passé, Walmart a proposé de s'entretenir avec chacun des employé(e)s, individuellement, en face à face, ce que ces derniers ont refusé. L'entreprise s'est alors focalisée sur le renseignement, le recueil de tout type d'informations en magasin et dans la presse notamment, afin de repérer les contestataires et de désamorcer rapidement les conflits.

Cette « *delta team* » rapidement mise en place, comprenant des membres du département de la sécurité globale, des relations professionnelles et des relations publiques, travaille en partenariat avec le FBI et le Joint Terrorism Task Force depuis le mouvement Occupy Wall Street afin de surveiller « les risques potentiels de violence », des rapports internes soulignant que l'UFCW et Our Walmart ont eu des contacts avec des membres d'Occupy. Plus tard, lors de l'Assemblée générale des actionnaires en juin 2013, le FBI collaborera à nouveau avec Walmart pour fournir des informations sur les profils des manifestants et sur les grèves et actions prévues autour et pendant l'assemblée générale. Walmart s'est par ailleurs allié à Lockheed Martin pour recueillir toutes les informations nécessaires pour anticiper les actions d'Our Walmart et repérer les employé(e)s contestataires sur les sites de médias sociaux ouverts (*open access media sites*).

D'après le témoignage de Casey, l'équipe « Black Friday Labor Relations Team Daily Meeting » se réunit quotidiennement, recensant les types d'actions menées et planifiées par Our Walmart (arrêt de travail, prise de micro, chaîne humaine, appel au boycott sur les réseaux sociaux, *sponsoring* de grévistes ».

L'Analytical Research Center (ARC) fait partie du département de la sécurité globale de Walmart. Il est supervisé par Ken Senser, un ancien membre du FBI et par Steve Dozier, un ancien directeur de la police de l'État de l'Arkansas. L'ARC a été sollicité par Casey au moment où Walmart a été informé des intentions d'Our Walmart de manifester lors du Black Friday 2012 avant de faire appel à des analystes de Lockheed Martin pour l'épauler. Connu comme l'un des plus grands vendeurs d'armes de guerre dans le monde (avions et missiles), l'entreprise, par le biais de sa branche LM Wisdom, est par ailleurs spécialisée dans la cybersécurité, le renseignement et l'analyse de données à partir de sources d'informations ouvertes, affirmant « avoir le pouvoir de modifier l'issue de mouvements organisés, émeutes et d'influencer les décisions politiques ».

1. Susan Berfield, « How Walmart Keeps an Eye on Its Massive Workforce. The Retail Giant is Always Watching », *Bloomberg News*, November 14, 2015.

2. Équipe d'élite secrète.

direction évoque une situation d'urgence et de risque pour la clientèle et les employé(e)s, deux de ces établissements, localisés en Californie et en Floride, s'avèrent être des magasins où figurent les employé(e)s comptant à la fois parmi les précurseurs et les plus revendicatifs dans le cadre de la campagne Our Walmart. Tout particulièrement, la présence du magasin de Pico Rivera dans la liste des magasins fermés permet de douter du bien-fondé des arguments invoqués par la direction. Le *Supercenter* situé dans la banlieue de Los Angeles fut en effet l'un des premiers touchés par la vague de contestation. Dès septembre 2012, des salarié(e)s du magasin ont demandé une réunion avec l'encadrement, portant notamment sur les problèmes de sous-effectifs en rayon et de repréailles de certains *managers*. Cette réunion sera repoussée indéfiniment avant qu'une trentaine de salarié(e)s ne décide, le 4 octobre, de manifester devant leur magasin, amorçant la première manifestation nationale de novembre 2012 (Black Friday).

Quelques jours après la fermeture du magasin de Pico Rivera, une grève de la faim est menée par des employé(e)s membres d'Our Walmart licencié(e)s réclamant la réintégration de l'ensemble des effectifs. D'après Our Walmart, la réouverture du magasin en novembre 2015 n'a donné lieu qu'à la réembauche de cinq employé(e)s parmi la centaine ayant participé aux manifestations du Black Friday entre 2012 et 2014, une accusation confirmée par des documents fournis par l'association au NLRB suite au dépôt d'une plainte pour pratiques déloyales de travail (*unfair labor practices*) depuis 2013 (encadré 4).

Face à une entreprise renouvelant ses techniques antisyndicales mais aussi face aux soubresauts du syndicat UFCW au cours de l'année 2015, l'organisation des employé(e)s du géant de la grande distribution semble aujourd'hui peiner tout en cherchant à se renouveler en s'inspirant de la stratégie opérée par SEIU dans la campagne Fight for \$15.

## Conclusion

Lors des premières années de mobilisation, Our Walmart apparaissait comme la première étape d'un processus de syndicalisation long et incertain. Les stratégies d'*organizing* adoptées par l'UFCW, à la suite d'autres syndicats américains, pour entrer en contact avec les travailleurs de Walmart et rompre avec un antisyndicalisme ancré dans l'entreprise, semblaient fructueuses : la première grève nationale de novembre 2012 s'est répétée et étendue pendant trois ans. Aujourd'hui détaché du syndicat du commerce, Our Walmart poursuit son effort d'organisation de la main-d'œuvre malgré des manifestations et actions moins nombreuses et moins spectaculaires.

En effet, depuis fin 2014, la campagne semble connaître un tournant majeur. Suite à l'élection de Marc Perrone comme nouveau président

d'UFCW en décembre, le syndicat décide de réduire les fonds alloués à la campagne de 60 %. Our Walmart prend alors l'allure d'une campagne de relations publiques, finançant principalement des spots publicitaires télévisés visant Walmart au cours des débats du Parti démocrate dans le cadre des primaires présidentielles. Face à une campagne d'*organizing* très coûteuse car nécessitant la présence quotidienne de nombreux *organizers* dans l'ensemble des États, les nouveaux dirigeants d'UFCW choisissent alors de renvoyer le directeur de campagne, soulignant le fait que cette campagne d'organisation puisse ne jamais aboutir à une victoire pour le syndicat. En parallèle de la grève de la faim lancée par des employé(e)s peu après la fermeture du magasin californien de Pico Rivera, et alors que le syndicat ne soutenait déjà plus ces employé(e)s, une nouvelle association est formée. Des associé(e)s, une partie des *organizers* et le directeur de campagne impliqués dans la campagne lancée par l'UFCW décident de faire sécession et de poursuivre dans la voie initiale, celle de l'*organizing*, en s'appuyant sur d'autres sources de financement. Affaiblie (l'association ne disposant en 2016 que d'une dizaine de *leaders* payés par Our Walmart, elle doit davantage compter sur l'implication des 2 000 à 4 000 employé(e)s-membres <sup>16</sup>), Our Walmart entend bien poursuivre sa campagne en se ralliant à la demande des employé(e)s des *fast-food* réclamant 15 dollars de l'heure mais aussi en insistant sur le fait qu'une large majorité des associé(e)s travaille à temps partiel et qu'une telle augmentation, sur un salaire partiel, demeure mineure. De son côté, l'UFCW relance en septembre 2015 un programme similaire d'organisation des employé(e)s de Walmart. Alors prévu pour être mis en application en 2016, ce programme vise en premier lieu à poursuivre une forte stratégie médiatique mais aussi à renouer avec l'*organizing* en formant 500 employé(e)s « *leaders* » dans 50 États. Cette approche semble calquée sur la stratégie de SEIU quant à l'organisation de l'association Fight for \$15. Il s'agit en effet de multiplier les actions locales et nationales menées tout au long de l'année sur l'ensemble du territoire, organisées par les salarié(e)s eux-mêmes lors de réunions locales, et d'un National Organizing Committee (NOC) auquel participent des *leaders* de tout le pays. Dans le cas de Fight for \$15, une trentaine d'employé(e)s, chacun d'entre eux représentant une grande ville, se réunissent une à deux journées, environ tous les mois dans l'une de ces villes pour échanger à propos de leurs initiatives les plus efficaces en matière d'organisation des salarié(e)s et de leurs projets d'actions. Selon les *leaders* participant au NOC rencontrés, ces derniers discutent d'« égal à égal » sans la présence d'*organizers* ou d'autres membres du syndicat. Si Fight for \$15 semble à ce jour être un mouvement prenant une ampleur croissante (comme en atteste la manifestation internationale du 14 avril 2016 avec des défilés dans 300 villes américaines et des

16. Chiffres qui nous ont été donnés par un *organizer* itinérant en avril 2016.

actions dans 40 pays, mais aussi un rapport du National Employment Law Project soulignant que depuis 2012, près de 17 millions d'employé(e)s ont bénéficié d'une augmentation du salaire minimum <sup>17</sup>), les campagnes visant Walmart connaissent un succès plus contrasté.

En effet, les victoires sont relatives mais se multiplient. En juin 2013, le National Labor Relations Board (NLRB) a pour la première fois reconnu les menaces proférées envers les associé(e)s souhaitant faire grève et les renvois abusifs d'une vingtaine de salarié(e)s pratiqués par la direction de Walmart dans une quinzaine d'États, lançant une enquête interne et demandant à la firme de réintégrer ces derniers <sup>18</sup>. Plus récemment, Walmart a annoncé en février 2015 revaloriser le salaire minimum de 500 000 de ses employé(e)s à 9 dollars de l'heure contre 7,25 dollars de l'heure (salaire minimum fédéral) par le passé, déclenchant une série d'initiatives similaires chez les autres distributeurs (Ikea, Marshalls, TJ Maxx, Target, Gap). Dans la foulée, McDonald's a annoncé une augmentation de l'ordre d'un dollar de l'heure pour ses employé(e)s travaillant dans les restaurants non franchisés (soit 10 % des établissements aux États-Unis). En janvier 2016, Walmart annonce une seconde vague concernant cette fois-ci la quasi-totalité des employé(e)s de l'entreprise, soit 1,2 million d'associé(e)s, passant à 10 dollars de l'heure ou plus.

Enfin, depuis les premières manifestations de novembre 2012, plusieurs grandes villes américaines (San Francisco, Seattle, Los Angeles, Washington DC, New York) et en 2016 l'État de Californie ont voté une augmentation du salaire minimum pour atteindre les 15 dollars de l'heure <sup>19</sup>.

---

17. « Fight for \$15 Impact Report : Raises for 17 Million Workers, 10 Million Going to \$15 », National Employment Law Project (NELP), April 2016, <http://nelp.org/content/uploads/NELP-Fact-Sheet-Fight-for-15-Impact-Report.pdf>.

18. <http://www.nlrb.gov/news-outreach/news-story/nlrb-office-general-counsel-authorizes-complaints-against-walmart-also>.

19. En réponse, 16 États ont mis en place des lois limitant le pouvoir des gouvernants locaux interdisant notamment aux municipalités d'augmenter leur plancher salarial.

## Références bibliographiques

- Agrikoliansky É. (2010), « Les usages protestataires du droit », in Fillieule O., Agrikoliansky É., Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, p. 225-243.
- apRoberts L., Simonet M. (2009), « La proposition de réforme de la syndicalisation aux États-Unis : un nouveau souffle pour le salariat américain ? », *Notes de l'Institut européen du salariat*, n° 5.
- Baud C., Durand C. (2012), « Financialization, Globalization and the Making of Profits by Leading Retailers », *Socio-Economic Review*, vol. 10, n° 2, p. 241-266.
- Beltran A., Ruffat M. (1991), *Culture d'entreprise et histoire*, Paris, Les Éditions d'organisation.
- Bernhardt A., Milkman R., Theodore N., Heckathorn D., Auer M., De Fillipis J., Gonzalez A.L., Narro V., Perel Shteyn J., Polson D., Spiller M. (2009), « Broken Laws, Unprotected Workers. Violations of Employment and Labor Laws in America's Cities », Center for Urban Economic Development, National Employment Law Project, UCLA Institute for Research on Labor and Employment, <http://www.labor.ucla.edu/publications/reports/broken-laws.pdf>.
- Carré F., Tilly C., Van Klaveren M., Voss-Dahm D. (2010), « Retail Jobs in Comparative Perspective », in Gauthier J., Schmitt J. (eds.), *Low Wage Work in the Wealthy World*, New York, Russell Sage Foundation, p. 211-268.
- Calhoun C.-J. (1989), « Pour rendre le capitalisme respectable », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 78, p. 75-78.
- Coutu M. (2007), « Licenciements collectifs et fermetures d'entreprise au Québec : le cas Walmart », *Travail et Emploi*, n° 109, p. 39-50.
- Faber D. (réal) (2009), *The New Age of Walmart*, CNBC, 65 min.
- Hocquelet M. (2014), « Making Change at Walmart : le syndicalisme solidaire étasunien au sein d'une multinationale des services », *Critique internationale*, n° 64, p. 17-32.
- Israel L. (2009), *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Julliard E. (2013), « Les syndicats américains face aux stratégies managériales d'entrave au syndicalisme », *Agone*, n° 50, p. 89-114.
- Lhamon W.T. (1976), « Horatio Alger and American Modernism: The One-Dimensional Social Formula », *American Studies*, vol. 17, n° 2, p. 11-27.
- Lichtenstein N. (ed.) (2006), *Walmart, the Face of Twenty-First-Century Capitalism*, New York, The New Press.
- Lichtenstein N. (2009), *The Retail Revolution: How Walmart Created a Brave New World of Business*, New York, Metropolitan Books, 2009, et *State of the Union: A Century of American Labor*, Princeton, Princeton University Press, 2013 (2<sup>e</sup> édition revue et augmentée).
- Lichtenstein N., Johansson E. (2011), « Creating Hourly Careers: A New Vision for Walmart and the Country », Rapport pour l'organisation Jobs with Justice.
- Logan J. (2002), « Consultants, Lawyers, and the "Union Free" Movement in the USA since the 1970s », *Industrial Relations*, vol. 33, n° 3, p. 197-214.

- Mathis I. (2007), *Transforming Organizational Culture: The Case of Walmart*, dissertation, University of Texas, San Antonio.
- Philonenko G., Guienne V. (1997), *Au carrefour de l'exploitation*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Sharpe T. (2010), « Union Democracy and Successful Campaigns: The Dynamics of Staff Authority and Worker Participation in an Organizing Union », in Milkman R., Voss K. (eds.), *Rebuilding Labor: Organizing and Organizers in the New Union Movement*, Ithaca, Cornell University Press, p. 62-87.
- Soderquist D. (2005), *The Walmart Way. The Inside Story of the Success of the World's Largest Company*, New York, Nelson Publishers.
- Villette M., Vuillermot C. (2005), *Portrait de l'homme d'affaires en prédateur*, Paris, La Découverte.
- Vinel J-C. (2013), *The Employee. A Political History*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Voss K. (2010), « Dilemmes démocratiques : démocratie syndicale et renouveau syndical », *La Revue de l'IREN*, n° 65, p. 87-107.
- Walton S, Huey J. (1992), *Sam Walton: Made in America*, New York, Doubleday.
- Warhurst C., Carré F., Findlay P., Tilly C. (eds.) (2012), *Are Bad Jobs Inevitable? Trends, Determinants and Responses to Job Quality in the Twenty-first Century*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan.

## Résumés des articles

### **Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire**

*François SAREATI et Claire VIVÉS*

---

L'accord national interprofessionnel de janvier 2013 est présenté comme organisant l'échange entre flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés. Il prévoit de renchérir les cotisations sur certains CDD, si ce n'est pour désinciter à la flexibilité, au moins pour la taxer. Le secteur de l'intérim a obtenu d'y déroger en contrepartie de la création d'un CDI pour les intérimaires (CDI-I), destiné à sécuriser certains d'entre eux. À rebours du postulat des politiques de sécurisation des parcours professionnels selon lequel, le CDI étant dépassé, il faudrait attacher les droits non plus au contrat mais à la personne, avec le CDI-I l'intérim pose le contrat de travail comme outil privilégié de la sécurisation.

L'article porte sa focale sur l'élaboration de ce contrat de travail en analysant d'abord la négociation collective dont il est issu et ensuite sur son introduction dans la loi. Après avoir présenté les positions des acteurs, le propos se centre sur les différents paramètres permettant de régir la discontinuité des missions au sein d'un contrat.

### **Émergence et évolutions de la prévention dans les politiques de la vieillesse**

*Stéphane ALVAREZ*

---

Depuis le début des années 2000, la prévention dans le vieillissement fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements successifs. Afin d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population et de réduire le risque de voir les retraités et personnes âgées intégrer la catégorie de la dépendance, la politique de prévention promeut le « bien vieillir », notion qui est notamment inscrite dans les objectifs stratégiques des caisses de retraite. Il s'agit, par des actions d'information et de formation, de faire

adopter aux personnes vieillissantes des comportements et un style de vie à même de préserver leur santé. Le déploiement d'une politique de prévention en vue de « bien vieillir » est cependant à questionner. Comment cette orientation s'inscrit-elle par rapport à la longue histoire des politiques vieillesse et de leurs acteurs centraux ? Cet article revient sur le processus de mise à l'agenda de la prévention et du « bien vieillir » et s'intéresse à la production et la diffusion de nouvelles normes dans la vieillesse.

### **Chômage partiel, outil partiel ? Comparer le chômage partiel en Allemagne et en France**

*Hadrien CLOUET*

---

Cet article a pour objet la mise en œuvre effective des dispositifs de chômage partiel déployés en Allemagne et, dans une moindre mesure, en France depuis 2008. Il s'appuie sur une enquête de terrain menée sur les sites de deux constructeurs automobiles, français et allemand, qui ont recouru au chômage partiel entre septembre 2012 et avril 2013. Il rend compte de la polyvalence du dispositif, qui peut servir différents objectifs et produire différents effets selon les acteurs qui parviennent à s'imposer dans l'exécution. En outre, il révèle la plasticité du chômage partiel, qui n'est pas limité à son objectif institutionnel de préservation d'emploi. Le dispositif modifie le rapport entre les syndicats et l'employeur, et génère des controverses entre élus salariés. En outre, il peut même concourir à supprimer indirectement des emplois, notamment en accompagnant des restructurations d'autres sites.

### **Le « tripartisme de légitimation politique » ou la face (post-) démocratique des « capitalismes dépendants » : les cas de la Bulgarie et de la Roumanie**

*Violaine DELTEIL*

---

Le tripartisme a fait l'objet d'un engouement de la première heure dans les pays d'Europe centrale et orientale. Si en Europe centrale cette institutionnalisation est restée souvent formelle, dans les Balkans, orientaux comme occidentaux, le dialogue social au sommet a fait l'objet d'une mobilisation et d'une instrumentalisation marquée et continue de la part des gouvernements. Prenant appui sur une comparaison entre la Bulgarie et la Roumanie, le présent article propose d'explicitier les traits inhérents aux deux expériences de tripartisme, depuis le début de la transition jusqu'à la dernière crise. L'identification d'un « tripartisme de légitimation politique », qui rejoint et complète la thèse du « corporatisme illusoire » de David Ost (2000), est reliée à deux questionnements qui traversent aujourd'hui la

recherche : le premier renvoie au rôle décisif joué par les facteurs externes sur le jeu sociopolitique domestique, pour ces deux pays qui exemplifient le modèle de « capitalisme dépendant » ; le second renvoie aux modalités et aux canaux de l'eupéanisation sociale dans l'Union européenne élargie, ici appliquée au dialogue social.

**Mobiliser les employés de Walmart malgré les discours  
et pratiques du géant de la distribution : UFCW et Our Walmart  
face à 50 ans d'antisindicalisme**

*Mathieu HOCQUELET*

Face aux obstacles que constituent le droit du travail et le droit syndical étasunien, mais surtout les dispositifs antisindicaux mis en place par le géant de la grande distribution et plus grand employeur privé mondial, Walmart (1,3 million de salarié(e)s aux États-Unis, 2,2 millions dans le monde), nous verrons dans cet article comment le syndicat United Food and Commercial Workers (UFCW) tente d'organiser les salarié(e)s et de déconstruire l'argumentaire développé par l'entreprise. Cette dernière met notamment en avant un investissement coûteux, c'est-à-dire engendrant un risque de représailles managériales en cas de contestation et de participation aux mobilisations, un coût économique élevé (cotisations syndicales), et une faible influence du syndicat sur les conditions de travail et d'emploi. Cette déconstruction passe principalement par le développement d'une stratégie de contournement de la forme syndicale par le biais de la forme associative. À travers le cas de l'association Organization United for Respect at Walmart (Our Walmart) observé lors de ses premières années d'existence, il s'agit en effet de souligner les dispositifs managériaux, institutionnels et organisationnels ayant mis à l'écart les syndicats et plus largement la critique sociale pendant un demi-siècle d'existence, des verrous qui se sont avérés par le passé parmi les plus efficaces au sein de l'enseigne de distribution et qui connaissent aujourd'hui des mutations importantes.

## English Abstracts

**Enhancing Job Security for Temporary Workers  
Without Destabilizing Permanent Contracts?  
The Negotiated Creation of a Permanent Contract for Temporary Workers**

*François SARFATI and Claire VIVÉS*

The French nationwide collective agreement of January 2013 was supposed to give companies greater flexibility in exchange for enhancing job

security. Originally, the agreement was to increase contribution rates for certain fixed-term contracts, hence taxing employment flexibility and potentially making it less attractive for employers. The national federation of temporary agencies managed to annul this measure in return for setting up a permanent contract for temporary workers, designed to reinforce job security for some of them. Current public policy aimed at improving security for mobile workers is based on the idea that permanent contracts are outmoded and that workers' rights should belong to the individual rather than being part of a contract. Nonetheless, the new permanent contract for temporary workers is based on rights that are attached to a contract.

This article focuses on how this contract was elaborated, examining first the collective bargaining from which it emerged and then its introduction into labour law. After presenting the positions of the stakeholders involved in the process, the article examines the parameters that can be adjusted in order to deal with switching employers in the context of a permanent work contract for temporary workers.

### **The Emergence and Development of Prevention in Policies for the Elderly**

*Stéphane ALVAREZ*

---

Since the beginning of the 2000s, successive French governments have been attentive to prevention for the elderly. In order to anticipate the consequences of population ageing and reduce the incidence of dependency among old people, prevention policy promotes “ageing well,” one of the strategic objectives of retirement funds. The idea is to carry out information campaigns and training programmes that can persuade older people to adopt behaviours and lifestyles that preserve health. However, the effectiveness of promoting “ageing well” through public policy can be questioned. How does this orientation fit in with the long history of policies for old people and the main stakeholders involved? This article looks at how prevention and “ageing well” have emerged as part of the political agenda, and it discusses the creation and dissemination of new norms concerning ageing.

### **Are Partial Unemployment Benefits a Partial Measure? A Comparison of Germany and France**

*Hadrien CLOUET*

---

This article examines the workings of partial unemployment (short-time work) benefit schemes that have put in place since 2008 in Germany and, to a lesser extent, in France. The discussion is based on fieldwork in

production sites of two automobile manufacturers, one French and one German, that applied partial unemployment schemes between September 2012 and April 2013. The comparison shows that these schemes are polyvalent in that they can be used to pursue different goals and produce different effects depending on the agents involved in applying them. Furthermore, partial unemployment benefits are not limited to the institutional goal of preserving jobs. Partial unemployment schemes modify the relationship between unions and employers and generate disagreements among elected worker representatives. Finally, they can indirectly lead to destruction of jobs by facilitating restructuring in other work sites.

**“Tripartism of Political Legitimation” and (Post-)Democratic Dependent Capitalism: the Cases of Bulgaria and Rumania**

*Violaine DELTEIL*

---

Tripartism was much in vogue at the beginning of the transition in central and eastern Europe. In central Europe, this institution has often been purely formal, but governments in both the eastern and the western Balkans have espoused and continually promoted social dialogue at the top level of political decision-making. Based on comparison between Bulgaria and Rumania, this article characterizes the two national experiences with tripartism from the beginning of the transition up until the last crisis. It identifies a “tripartism of political legitimation,” a concept that builds on and adds to the concept of “illusory corporatism” put forward by David Ost in 2000. It is linked to two questions researchers are exploring today: the first concerns the decisive role played by external factors in domestic socio-political developments in these two countries that exemplify “dependent capitalism”; the second question concerns the channels through which social Europeanization takes place, as it applies to social dialogue within the enlarged European Union.

**Organizing Employees at the Giant of Retail Sales: UFCW and Our Walmart Confront a Fifty-Year Tradition of Anti-Union Discourse and Practices**

*Mathieu HOCQUELET*

---

Unions trying to organize Walmart employees are faced not only with the difficulties posed by labour law and union rights in the US, but above all with the anti-union measures put into place by the giant of retail sales and the largest private employer in the world (1.3 million employees in the US, 2.2 million in the world). This article tells how the United Food and Commercial Workers (UFCW) is trying to organize employees and to

counter arguments put forward by the Walmart. The company claims that there is great risk of backlash from managers if employees participate in protests or union actions, that unionization would result in high union dues for employees, and that a union would have little influence on work conditions. In order to deconstruct these arguments, unions are obliged to develop a strategy that involves forming a workers' association rather than a union. The author observed the association Organization United for Respect at Walmart (Our Walmart) during its first years of existence. The article highlights the managerial, institutional, and organizational measures used by Walmart to prevent unionization. Over its half century of existence, the company has come up with highly effective ways of combating unions, even though changes are currently taking place.

## BULLETIN d'ABONNEMENT 2016

nom, prénom \_\_\_\_\_

fonction \_\_\_\_\_

adresse \_\_\_\_\_

tél. \_\_\_\_\_

e-mail \_\_\_\_\_

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

**L**a Revue de l'IREs est une revue pluridisciplinaire publiée par l'Institut de Recherches Économiques et Sociales. Elle est destinée à nourrir la connaissance dans les domaines intéressant l'ensemble des organisations syndicales : marché du travail et politiques d'emploi, politique économique, revenus et protection sociale, conditions de travail et activité de travail, modes de gestion des salariés, relations professionnelles. S'adressant aux chercheurs, praticiens et experts venant de différentes disciplines (droit, économie, gestion, histoire, sociologie, sciences politiques), La Revue de l'IREs porte une attention particulière aux articles novateurs issus d'enquêtes empiriques ou mobilisant une méthodologie originale, ainsi qu'aux éclairages comparatifs internationaux sur les relations sociales.

Les articles proposés pour publication à La Revue de l'IREs sont évalués de façon collégiale par un comité de lecture formé du directeur de l'IREs, de la rédactrice en chef de la revue, d'un(e) rapporteur(e) interne et de la secrétaire de rédaction (acceptation pour discussion en réunion d'équipe, demande de modifications préalables ou refus). Lorsque le projet d'article est accepté, l'auteur en fait une présentation lors d'un séminaire composé des chercheurs de l'IREs et des conseillers techniques des organisations syndicales réunis en comité de lecture. À la suite de la réunion, une synthèse des remarques du comité de lecture est transmise à l'auteur pour modification avant l'envoi de sa version finale.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent qu'eux et ne reflètent en aucun cas la position de l'IREs sur les thématiques traitées.

Le fait de soumettre un article à La Revue de l'IREs vaut accord autant pour la diffusion de son édition papier que son édition électronique (sur le site de l'IREs comme sur le site Cairn.info).

Modalités d'envoi : les articles, qui ne doivent pas excéder 60 000 signes (notes et tableaux compris), doivent être envoyés au secrétariat de rédaction de la revue ([julie.baudrillard@ires.fr](mailto:julie.baudrillard@ires.fr)). Voir les consignes aux auteurs sur le site de l'IREs ([www.ires.fr](http://www.ires.fr)).



# TRAVAIL et EMPLOI

n° 144, octobre-décembre 2015

## ARTICLES

### **Élire des juges et représenter le monde du travail**

Les élections prud'homales en débats (1907-2014)

*Laurent Willemez*

### **Formation et identité syndicale à la CFE-CGC**

L'entreprise comme espace de référence

*Corinne Delmas*

### **« Je ne vous opérerais pas. »**

Registres argumentaires des refus d'opérer en chirurgie esthétique

*Yannick Le Hénaff*

### **Le salaire moindre des femmes : une question d'individu ou de profession ?**

*Arnaud Dupray, Stéphanie Moullet*

## NOTES DE LECTURE

### Judith Rainhorn (dir.), **Santé et travail à la mine, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle**

*Pascal Marichalar*

### Sylvain Thine, **Innover pour s'imposer. Consultants et conseil en nouvelles technologies**

*Isabel Boni-Le Goff*

### Thibault Moulaert, **Gouverner les fins de carrière à distance.**

### **Outplacement et vieillissement actif en emploi**

*Annie Jolivet*

Pour consulter *Travail et Emploi* en version numérique, rendez-vous sur les plateformes Cairn, Revues.org et les pages de la revue sur le site de la Dares : les articles de plus de deux ans y sont en accès libre et gratuit et les notes de lecture intégralement consultables dès leur parution.

Pour vous abonner à *Travail et Emploi* au format papier ou acheter un numéro, vous pouvez consulter le site de la Documentation française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>) ou appeler le 01 40 15 70 00.

#### Tarifs :

Le numéro : 19,90 €

L'abonnement un an  
(quatre numéros) :

France métropolitaine : 62,80 € TTC ;

Dom-Tom et RP : 69,40 € HT avion éco ;

Europe : 67,70 € TTC ;

autres pays : 71,40 € TTC avion éco.

#### Adresse de la rédaction :

Revue *Travail et Emploi*  
Dares-Mission animation  
de la recherche  
39-43 quai André Citroën  
75015 Paris

2016 71-2 PRINTEMPS SPRING

REVUE TRIMESTRIELLE  
RELATIONS INDUSTRIELLES

RIIR

Revue trimestrielle bilingue publiée depuis 1945  
par le Département des relations industrielles  
de l'Université Laval

**ARTICLES**

Understanding Turnover as a Lifecycle  
Process: The Case of Young Nurses

NANCY CÔTÉ

La diffusion de l'instrumentation  
de la gestion des compétences  
en Amérique du Nord  
depuis David C. McClelland

DOMINIQUE BOUTEILLER ET PATRICK GILBERT

Words at Work:  
Constructing a Labour Conflict

YONATAN RESHEF AND CHARLES KEIM

Le transfert des pratiques de flexibilisation  
de l'emploi dans une firme multinationale :  
le rôle charnière des acteurs locaux des filiales

ARMEL BRICE ADANHOUNME

Three Worlds of Professional  
and Managerial Staff in France

JENS THOEMMES

Insatisfaction des salariés et des clients  
en réaction à l'automatisation des caisses  
d'un hypermarché : de la prise de parole  
à la défection et à la négligence

AMADOU BA ET DAVID ALIS

Maximizing the Benefits of  
Internationalization: The Moderating  
Role of Labour Flexibility

HEUNG-JUN JUNG, SUNG-CHUL NOH  
AND SUN-WOOK CHUNG

INDUSTRIAL RELATIONS  
QUARTERLY REVIEW

A bilingual quarterly published since 1945  
by the Industrial Relations Department,  
Université Laval

**RI/IR EN LIGNE**

RI/IR est disponible en ligne  
sur le site Erudit :

[www.erudit.org/revue/ri](http://www.erudit.org/revue/ri)

Pour un abonnement institutionnel,  
contacter Érudit.

Pour consulter les règles de publication ou  
pour vous abonner, visitez notre site Internet :  
[www.riir.ulaval.ca](http://www.riir.ulaval.ca)

**RI/IR ONLINE**

RI/IR is available on line on  
Erudit website at:

[www.erudit.org/revue/ri](http://www.erudit.org/revue/ri)

For an institutional subscription  
to digitalized issues, please  
contact Erudit.

Visit our website for Notes to contributors  
or to subscribe:

[www.riir.ulaval.ca](http://www.riir.ulaval.ca)

**RELATIONS INDUSTRIELLES  
INDUSTRIAL RELATIONS**

Pavillon J.-A.-DeSève  
1025, avenue des Sciences-Humaines  
Bureau 3129, Université Laval  
Québec (Québec) Canada G1V 0A6

TÉLÉPHONE : (418) 656-2468

COURRIEL / E-MAIL :  
[relat.ind@rtl.ulaval.ca](mailto:relat.ind@rtl.ulaval.ca)

[www.riir.ulaval.ca](http://www.riir.ulaval.ca)

# L'IRES

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

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

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

## **Ses missions**

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

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

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

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

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

## **Conseil d'administration de l'IRES**

### **Neuf syndicalistes**

*Membres du Bureau :*

Jean-Paul BOUCHET, *CFDT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Christophe COUILLARD, *CGT-FO*

Michel DONEDDU, *CGT*

Bernard IBAL, *CFTC*

Franck MIKULA, *CFE-CGC*

*Membres du Conseil :*

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Marylise LÉON, *CFDT*

Sophie TASQUÉ, *CGT-FO*

### **Quatre représentants du Premier ministre**

*N.N.*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*

Jean PISANI-FERRY, *Commissaire général*

*France Stratégie*

Yves STRUILLLOU, *Directeur général du travail*

### **Neuf personnalités scientifiques**

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

Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Franche-Comté*

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI, *Enseignant à l'université de Marne-la-Vallée*

Sandrine MICHEL, *Maître de conférences à l'université Montpellier 1*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam*