

# Chronique Internationale de l'IRES

n° 178 ■ juin 2022

## ***Europe***

Le droit à une place d'accueil du jeune enfant  
dans six pays européens :  
quels enseignements pour la France ?

## ***Espagne***

Revenu minimum national : un moyen de lutte  
contre la pauvreté en demi-teinte

## ***Danemark***

Pénurie de main-d'œuvre et immigration  
ultra sélective

## ***Royaume-Uni***

Licencier et réembaucher

## ***États-Unis***

Deux victoires syndicales historiques  
chez Starbucks et Amazon. Et après ?

# Chronique internationale de l'IRES

*Publication trimestrielle*

**Directeur de la publication :** Éric PÉRÈS, *Président de l'IRES*

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

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### **Équipe de recherche**

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE  
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY  
Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET  
Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • Axel MAGNAN • Antoine MATH  
Christèle MEILLAND • Virginia MELLADO • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT  
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Michèle TALLARD  
Arnaud TRENTA • Catherine VINCENT

### **Conseillers techniques**

Philippe ANTOINE (CFDT) • Louis DELBOS (CFE-CGC) • Paul FOUQUART (CFTC)  
Philippe GUIMARD (CGT-FO) • Benoît KERMOAL (UNSA-Éducation) • Fabrice PRUVOST (CGT)

**Directeur général de l'IRES :** Frédéric LERAIS

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

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

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

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

© IRES, Noisy-le-Grand, 2022 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépot légal : juin 2022 -  
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

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

# Chronique internationale de l'IRES

---

n° 178 • juin 2022

---

## Europe

---

- Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens :  
quels enseignements pour la France ?** 3  
*Catherine COLLOMBET*

## Espagne

---

- Revenu minimum national : un moyen de lutte contre la pauvreté en demi-teinte** 14  
*Catherine VINCENT*

## Danemark

---

- Pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective** 24  
*Christèle MEILLAND*

## Royaume-Uni

---

- Licencier et réembaucher** 36  
*Jacques FREYSSINET*

## États-Unis

---

- Deux victoires syndicales historiques chez Starbucks et Amazon. Et après ?** 47  
*Catherine SAUVIAT*

- Résumés des articles - English Abstracts** 61



# Europe

## Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens : quels enseignements pour la France ?

*Catherine COLLOMBET<sup>1</sup>*

---

La création d'un droit à une place d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans est évoquée de manière récurrente dans le débat public français. Déjà envisagée en 2007-2008 (Centre d'analyse stratégique, 2007 ; Tabarot, 2008), elle a récemment fait l'objet d'un engagement de l'actuel président de la République<sup>2</sup> et de plusieurs rapports (Damon, Heydemann, 2021 ; CESE, 2022). Cette annonce demeure cependant au stade de la réflexion, aucun acteur public en France n'étant tenu de proposer une solution d'accueil à tout ou partie des enfants de moins de 3 ans.

Le droit à une place est en revanche une réalité dans plusieurs pays européens, depuis plus de 30 ans dans le cas

de la Finlande. L'étude de ces systèmes est riche d'enseignements sur les modalités de mise en œuvre d'un tel droit, notamment son étendue (nombre d'heures garanties), les collectivités publiques responsables et les recours accessibles aux familles en cas de carence. Elle montre aussi qu'un droit à une place peut s'insérer dans des systèmes d'accueil variés, combinant une part plus ou moins importante d'accueil en modes de garde individuels ou, au contraire, en structures collectives, que ces dernières soient communes à tous les enfants jusqu'à l'entrée dans la scolarité obligatoire ou distinctes selon l'âge de l'enfant.

Cet article examine les systèmes de droit opposable dans six pays<sup>3</sup> : Finlande,

- 
1. Sous-directrice au sein de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), Paris 75 014, et conseillère scientifique auprès du Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA).
  2. Intervention au congrès de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) le 7 janvier 2022.
  3. Travail établi avec l'aide des institutions étrangères suivantes : le ministère de l'Éducation et de la Culture (OKM) en Finlande, le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse (BMFSFJ) en Allemagne, l'agence nationale pour l'Éducation (Skolverket) et l'agence nationale de production des statistiques (Statistiska centralbyrån) en Suède, l'agence danoise pour le Marché du travail et le Recrutement, ainsi qu'avec le concours de Madame Åsa Lundqvist, Professeure de sociologie à l'Université de Lund, et de Madame Birgit Riedel, chercheuse associée au Département de l'enfance et des modes d'accueil à l'Institut allemand de la jeunesse (DJI) à Munich.

Suède, Danemark, Islande, Allemagne et Angleterre <sup>4</sup>. Il en tire quelques enseignements sur les conditions de la mise en place d'un tel système en France, en abordant les questions de son articulation avec le congé parental, de la prise en compte de l'accueil individuel réglementé (équivalent des assistantes maternelles en France) et enfin de la désignation de la collectivité sur qui repose la responsabilité de la mise en œuvre de ce droit.

**Un droit en vigueur  
dans un petit nombre de pays  
de l'Union européenne, aux systèmes  
variés d'accueil des jeunes enfants**

Un petit nombre de pays de l'Union européenne (UE) ont mis en place un droit à une place d'accueil du jeune enfant

dès le plus jeune âge : le Danemark (aux 6 mois de l'enfant), la Finlande (à 9 mois), l'Allemagne et la Suède (à 1 an), l'Estonie et la Lettonie (à 1 an et demi) (Commission européenne, 2019). S'y ajoutent, en dehors de l'UE, l'Islande et l'Angleterre qui disposent d'un droit à une place pour les enfants à partir de 2 ans, droit universel pour le premier et réservé aux enfants les plus défavorisés pour le second. La majorité des autres pays ne prévoient un droit à une place qu'à partir des 3 ans de l'enfant, comme c'est le cas de la France aujourd'hui dans le cadre de l'école maternelle.

L'antériorité du droit à une place est variable selon les pays. Il est ancien en Finlande et en Suède mais plus récent en Islande, au Danemark et surtout en Allemagne et en Angleterre (tableau 1).

**Tableau 1. Dates de mise en place du droit opposable**

Danemark	2004 (pour les enfants à partir des 6 mois de l'enfant)
Allemagne	2013 (pour les enfants à partir de 1 an)
Finlande	1990 (pour les enfants à partir de 9 mois)
Suède	1995 (pour les enfants à partir de 1 an)
Islande	2008 (pour les enfants à partir de 2 ans)
Angleterre	2013 (pour les enfants défavorisés de 2 ans)

Source : autrice.

**Des systèmes d'ampleur  
et de caractéristiques variées**

Au Danemark et en Islande, plus d'1 enfant sur 2 de moins de 3 ans est

accueilli dans un mode d'accueil formel. Ce sont plus de 4 sur 10 en Suède et au Royaume-Uni et plus de 3 sur 10 en Allemagne et en Finlande (tableau 2).

4. La comparaison ne porte ici qu'avec le système anglais et non avec l'ensemble du Royaume-Uni. En effet, en raison des prérogatives des parlements régionaux en Écosse et au pays de Galles en matière de politique éducative, des divergences croissantes avec l'Angleterre ont été observées, en particulier en Écosse. Les données statistiques, en revanche, sont valables pour l'ensemble du Royaume-Uni.

**Tableau 2. Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel en 2018**

En %

Finlande	33,4
Allemagne	37,7
Royaume-Uni	45,0
Suède	46,3
Danemark	56,0
Islande	58,9

Lecture : 56 % des enfants danois de 0 à 3 ans sont couverts par un mode d'accueil formel.

Source : OCDE, base de données sur la famille (données 2018).

Le système d'accueil combine, dans tous ces pays, une offre en structure collective et une offre en accueil individuel (ou accueil à domicile réglementé) mais dans des proportions variables et selon des profils variés en fonction de l'âge des enfants (tableau 3). En dehors de la France, où elle représente

le premier mode d'accueil, l'offre en accueil individuel (ou accueil à domicile réglementé) est significative au Danemark et en Islande (au moins sur les deux premières années concernant ce dernier pays). Elle est moindre en Allemagne, en Angleterre et en Finlande et négligeable en Suède.

**Tableau 3. Part représentée par l'accueil individuel dans l'ensemble de l'offre d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans**

En %

	Moins de 1 an	1 an	2 ans	Moins de 3 ans
Allemagne	31,8	20,5	11,6	
Angleterre				14,3
Danemark	52,1	44,1	35,6	
Finlande	33,3	21,2	15,9	
Islande	68,2	38,4	0,3	
Suède	0,02	0,02	0,02	

Lecture : 31,8 % des enfants allemands de moins de 1 an sont accueillis en accueil à domicile réglementé ; c'est le cas de 20,5 % des enfants de 1 an et de 11,6 % des enfants de 2 ans.

Source : Commission européenne (2019) pour l'Allemagne (données 2018), la Finlande (données 2016), l'Islande (données 2018) et la Suède (données 2017) ; Commission européenne (2014) pour l'Angleterre (données 2011) et le Danemark (données 2012).

L'organisation des systèmes diffère de façon significative selon les pays. Quatre d'entre eux ont un système intégré (Danemark, Finlande <sup>5</sup>, Suède <sup>6</sup>, Islande) : les structures y sont ouvertes à

l'ensemble des jeunes enfants quel que soit leur âge et sans césure jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire autour de 6 ans. L'Allemagne et l'Angleterre relèvent d'un système mixte, qui combine des

5. Sous la responsabilité du ministère de l'Éducation depuis 2013 seulement, auparavant sous la responsabilité du ministère des Affaires sociales et de la Santé.

6. Système intégré sous la direction du ministère de l'Éducation depuis 1996.

structures intégrées et des structures distinctes selon l'âge de l'enfant (tableau 4). Aucun ne relève d'un système aussi strictement séparé que la France où modes

d'accueil du jeune enfant avant 3 ans et école maternelle à partir de 3 ans sont bien distincts et relèvent de logiques et d'administrations très différentes.

**Tableau 4. Caractéristiques des structures collectives d'accueil et d'éducation du jeune enfant**

Danemark	Système mixte avec des structures intégrées pour les 6 mois-5 ans ou séparées avec une césure à 3 ans, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.
Allemagne	Système mixte avec des structures intégrées pour les 0-5 ans ou séparées pour les 0-2 et 3-5 ans, sous la responsabilité du ministère de la Famille.
Finlande	Système intégré avec des structures pour les 1-6 ans, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.
Suède	Système intégré avec des structures pour les 1-6 ans, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.
Islande	Système intégré avec des structures pour les 0-5 ans, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.
Angleterre	Système mixte avec des structures intégrées pour les 0-4 ans et des structures séparées accueillant des enfants de 3-4 ans.

Source : Commission européenne (2019).

La gouvernance de ce système est décentralisée en Suède, en Finlande, au Danemark et en Angleterre, avec une politique décidée au niveau national mais mise en œuvre au niveau municipal. La gouvernance en Allemagne implique plusieurs niveaux de collectivités publiques (Evers *et al.*, 2005) : l'État fédéral, les *Länder* et les communes (Klinkhammer, Riedel, 2018 ; Stöbe-Blossey, 2012 ; Scholz *et al.*, 2019).

**Un droit souvent universel mais pas toujours à temps plein**

Le droit présente un caractère universel – il concerne tous les enfants – dans tous les pays étudiés, sauf en Angleterre où le droit à des heures d'accueil et d'éducation gratuite ne vaut, pour les enfants de 2 à 3 ans, que pour ceux qui appartiennent aux 40 % des familles les plus défavorisées <sup>7</sup>.

S'agissant de l'amplitude horaire offerte, on peut distinguer deux catégories de pays :

- L'Allemagne comme la Suède articulent un droit à temps plein et un droit à temps partiel.

- \* En Allemagne, un droit « socle » est accordé à temps partiel (15 heures par semaine) pour répondre aux besoins de développement de l'enfant et de lutte contre la reproduction des inégalités ; il est complété par un droit étendu, potentiellement à temps plein pour répondre aux besoins de conciliation des parents.

- \* En Suède, les enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental ont droit à une place à temps partiel d'au moins 3 heures par jour ou 15 heures par semaine. Ceux dont les parents travaillent ont droit à une place à temps plein, de même que ceux qui ont besoin

7. Le droit est en revanche universel pour les enfants de 3 et 4 ans.



d'un soutien particulier, indépendamment du statut d'activité de leurs parents.

\* L'Angleterre a développé un schéma analogue pour les enfants de 3 et 4 ans avec un droit à 15 heures par semaine pour tous et un droit étendu à 30 heures pour les couples biactifs ou les parents isolés qui travaillent. En revanche, les enfants de 2 ans couverts par le droit à une place ne bénéficient que d'un accueil de 15 heures par semaine.

- La Finlande, le Danemark et l'Islande garantissent un droit à temps plein pour tous.

\* En Finlande, la possibilité avait été offerte en 2016 aux communes de limiter ce droit à une place d'accueil à temps partiel (soit 20 heures par semaine) lorsque l'un des parents était au chômage ou s'occupait d'un autre enfant dans le cadre d'un congé parental (Lundkvist *et al.*, 2017), mais le droit à temps plein a été rétabli pour tous les enfants en 2020<sup>8</sup>.

\* Au Danemark, tous les enfants ont droit à une place payante à temps plein, à partir de l'âge de 6 mois. Les enfants vivant dans des zones défavorisées ont, de surcroît, droit à la gratuité pour un accueil à temps partiel (soit 25 heures par semaine) à partir de 1 an. La fréquentation des modes d'accueil a d'ailleurs été rendue obligatoire dans ces zones au 1<sup>er</sup> juillet 2019, dans un souci d'intégration.

\* Enfin, en Islande, il n'y a pas d'obligation légale concernant le nombre d'heures que les autorités locales doivent

fournir ; ce sont les municipalités qui en décident. Mais selon les statistiques islandaises, la plupart des enfants fréquentent les établissements préscolaires à temps plein (environ 8 heures par jour).

---

### Les caractéristiques communes du droit à une place

Le droit à une place présente un certain nombre de caractéristiques communes dans les pays étudiés : le caractère progressif de son institution, une articulation avec les congés parentaux garantissant l'absence de période sans prise en charge de l'enfant, une gouvernance décentralisée et une parité des coûts pour les familles entre l'accueil collectif et l'accueil individuel.

### Une mise en place progressive dans la plupart des pays

La mise en place du droit à une place a été progressive dans la plupart des pays :

- par paliers en fonction de l'âge en Finlande et en Allemagne, où le droit a concerné d'abord les enfants de 3 ans, puis ceux de 2 ans et enfin ceux de 1 an ;

- en priorité pour répondre au besoin de conciliation pour les parents en Suède, où le droit a d'abord été posé, en 1995, pour les enfants dont les parents travaillent ou étudient, puis étendu, en 2001, aux enfants dont les parents sont au chômage et en 2002 à ceux dont les parents sont en congé parental ;

---

8. Une plainte avait notamment été déposée contre la Finlande le 14 novembre 2016 par la Fédération finlandaise de protection de l'enfance (plainte n° 139/2016) au Comité européen des droits sociaux concernant la limitation du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance. Cette plainte était fondée sur la Charte sociale européenne révisée (série des traités 78-80/2002) et concernait le droit de la famille et des enfants à une protection sociale (articles 16 et 17 de la Charte), ainsi que l'engagement des États de développer des services de garde (article 27-1c). Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a estimé que la différence de traitement était discriminatoire et méconnaissait les droits des enfants et des parents à la protection sociale.

- selon des paramètres multiples en Angleterre, où le droit, initialement prévu uniquement pour un temps partiel de 12,5 heures et pour les enfants de 4 ans, a été progressivement étendu en termes de tranches d'âge, de semaines couvertes et de nombre d'heures gratuites <sup>9</sup>.

**Un droit en général étroitement articulé avec le dispositif de congé parental**

À l'exception de l'Angleterre, où le congé n'est pas rémunéré, et de l'Islande, les pays qui ont mis en place un droit

garanti ont, pour la plupart, des systèmes de congé parental généreux et d'une durée suffisante pour faire la jonction avec l'âge d'entrée en vigueur du droit (tableau 5).

Il en résulte des systèmes qui, à la différence de la France, concentrent l'accueil sur les enfants de 1 et 2 ans (à l'exception du Danemark qui a un niveau élevé de couverture dès la première année de l'enfant (les données ne sont pas disponibles pour l'Angleterre) (tableau 6).

**Tableau 5. Durée et niveau d'indemnisation du congé parental**

Danemark	Chaque parent a droit à 32 semaines de congé parental non transférable et chaque famille à 32 semaines de congé parental rémunéré à hauteur des indemnités journalières maladie dans le cadre d'un plafond (chaque parent peut prolonger son congé de 32 semaines jusqu'à 40 semaines avec un niveau de prestation réduit d'autant).
Allemagne	Les parents ont le choix entre deux formules : Basiselterngeld : congé de 12 mois rémunéré à hauteur de 65 % de la rémunération antérieure, + 2 mois supplémentaires si le second parent prend au moins 2 mois de congé ; Elterngeld Plus : congé de 24 mois rémunéré à hauteur de 33,5 % de la perte de revenus + 4 mois supplémentaires si le second parent prend au moins 4 mois de congé.
Finlande	Congé parental de 8 mois environ, librement partageable entre les deux parents, rémunéré à hauteur de 70 % de la rémunération antérieure.
Suède	Congé de 240 jours par parent dont 90 non transférables, rémunérés à hauteur de 77,6 % du salaire antérieur, soit un total maximum de 390 jours si le père ne prend pas ses 90 jours non transférables, et 480 s'il les prend.
Islande	Congé de 6 mois pour chacun des parents dont 6 semaines transférables, rémunéré à hauteur de 80 % du salaire total moyen, soit un total de 1 an si les deux parents prennent l'ensemble de leur congé et 10,5 mois sinon.
Angleterre	18 semaines par parent, non rémunérées.

Source : Koslowski *et al.* (2021).

9. Extension aux enfants de 3 ans en 2004 ; extension de 33 à 38 semaines par an en 2006 ; extension à 15 heures par semaine à partir de 3 ans ; extension du droit à 15 heures gratuites pour les enfants de 2 ans, appartenant aux 20 % de familles les plus défavorisées en 2013 ; relèvement des plafonds de ressources pour couvrir 40 % des familles les plus défavorisées pour les enfants de 2 ans en 2014 ; extension du droit à 30 heures par semaine pour les couples biactifs ou les parents isolés qui travaillent, à partir de 3 ans en 2017.

**Tableau 6. Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans en fonction de leur âge**

En %

	Moins de 1 an	1 an	2 ans
Finlande	0,9	31,2	58,8
Danemark	46,6	53,2	58,0
Suède	0,0	49,7	91,2
Allemagne	2,2	36,6	61,9
Islande	6,3	73,1	95,3
Angleterre	n.d.	n.d.	n.d.

Lecture : en Finlande, le taux de couverture par des modes d'accueil formels est de 0,9 % pour les enfants de moins de 1 an, de 31,2 % pour les enfants de 1 an et de 58,8 % pour les enfants de 2 ans.

Source : Commission européenne (2014) pour le Danemark (données 2012) ; Commission européenne (2019) pour l'Allemagne (données 2018), la Finlande (données 2016) l'Islande (données 2018), et la Suède (données 2017) ; les données ne sont pas disponibles pour l'Angleterre.

### **Une gouvernance similaire**

Dans l'ensemble des pays européens étudiés, les communes ou autorités locales ont été désignées responsables de la mise en œuvre et de l'effectivité du droit par la fourniture suffisante de modes d'accueil. La responsabilisation des communes est intervenue dès la mise en place du droit en Suède, en Finlande et en Allemagne ; un peu plus tardivement en Angleterre (en 2006 à l'occasion du Childcare Act).

La commune ou l'organisme qui en dépend (Jugendamt ou Office pour la jeunesse en Allemagne) est comptable des réclamations des parents qui n'obtiennent pas de place et elle peut faire l'objet de sanctions financières ou d'astreintes. En Suède comme en Allemagne ou au Danemark, les parents ont la possibilité de faire un recours administratif contre la décision de la commune qui arguerait du manque de places. Ils peuvent se voir rembourser les frais pour la place d'accueil qu'ils se sont procurés eux-mêmes

dans le secteur privé ou obtenir une indemnisation s'ils ont dû réduire ou interrompre leur activité professionnelle.

L'accueil individuel, voire l'offre privée, sont par ailleurs complètement intégrés dans le système. Le droit est ainsi respecté si la commune a proposé, faute de place disponible en accueil collectif, une place auprès d'une assistante maternelle ou une place dans une structure non municipale.

La commune est astreinte également à répondre à la demande de place dans un délai contraint. Ce délai est de 4 mois en Allemagne et en Suède, où certaines communes s'engagent par ailleurs de leur propre initiative sur des délais plus courts ; il est de 3 mois au Danemark.

La place doit être « proche » ou « à distance raisonnable » du domicile. En Allemagne, le juge a défini cette distance comme équivalente à un trajet de 30 minutes ou 5 kilomètres en ville <sup>10</sup>. En Suède, ce qui est entendu par « proche du domicile » n'est défini ni dans la loi

10. Arrêt du tribunal administratif de Stuttgart de septembre 2013.

sur l'éducation, ni dans ses travaux préparatoires ; cela dépend des conditions locales, la Cour administrative suprême considérant qu'il appartient à chaque municipalité de décider des critères à appliquer.

Malgré les possibilités de recours prévues pour les parents, le droit semble s'accompagner d'un niveau faible de contentieux dans l'ensemble des pays étudiés. Mis à part l'Allemagne, qui avait mis en place un suivi du nombre de contentieux la première année de la mise en œuvre du droit avant d'y mettre fin en raison de la faiblesse du nombre de plaintes (250), aucun pays ne dispose de données rendues publiques à ce sujet.

### **Des systèmes qui assurent l'accessibilité financière de l'offre**

À la différence de la prise en charge des enfants d'au moins 3 ans, aucun pays n'applique la gratuité de l'accueil pour l'ensemble des enfants de 0 à 2 ans.

La gratuité est réservée aux familles défavorisées en Angleterre (qui sont celles qui ont droit aux heures d'éducation), au Danemark (pour les enfants vivant dans des zones résidentielles défavorisées) et en Allemagne (pour les familles relevant de l'aide sociale). Certains *Länder* appliquent cependant la gratuité de manière plus large <sup>11</sup>.

Pour les autres enfants, le coût de l'accueil est fonction des revenus de la famille, plafonné et régulé par un barème au Danemark, en Suède (où le barème dit *max-tax* <sup>12</sup> est défini au niveau national depuis 2002) et en Allemagne, où les *Länder* ont

l'obligation depuis 2017 de mettre en place un barème de tarification.

À l'exception de l'Angleterre, les pays étudiés ont des systèmes fondés sur une offre en majorité publique. En Angleterre où l'offre privée occupe une part importante, le droit à une place s'impose, de même que la gratuité pour les familles défavorisées.

Une similarité d'accessibilité financière est par ailleurs recherchée entre accueil collectif et accueil individuel. Dans les pays, comme l'Allemagne, où les communes emploient des assistantes maternelles dans un schéma similaire à celui des crèches familiales en France, la tarification des familles recourant à ce mode de garde se fait selon le même barème que celui applicable aux établissements.

---

### **Quels enseignements pour la mise en place d'un droit à une place en France ?**

Compte tenu des spécificités du contexte français, les enseignements suivants peuvent être retirés des expériences étrangères.

### **Le niveau global de l'offre en France est au moins aussi élevé que celui des pays ayant institué un droit opposable**

Avec 60,4 % des enfants de 0 à 2 ans couverts par un mode d'accueil formel (chiffres OCDE 2019), la France figure parmi les pays de l'OCDE dont le taux de couverture est le plus élevé. Il est supérieur à celui des pays étudiés dans cet article (voir *supra*, tableau 2).

11. « Kita-Gebühren: Wo sind Kitas beitragsfrei? », <https://bit.ly/3GK3KQI>.

12. Les frais mensuels maximum sont ainsi de 3, 2 et 1 % du revenu mensuel du ménage pour le 1<sup>er</sup>, le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> enfant respectivement en 2021. À partir du 4<sup>e</sup> enfant du ménage, aucune contribution n'est versée : <https://bit.ly/3GP1F5m>.

Le taux de couverture des enfants de 2 ans, de plus de 60 % en France <sup>13</sup>, est certes inférieur à celui de la Suède et de l'Islande, où il est supérieur à 90 %, mais il est proche voire légèrement supérieur à celui de la Finlande (58,8 %), du Danemark (58 %) et de l'Allemagne (61,9 %) <sup>14</sup>. Pour les enfants de 1 an, son taux de couverture (53 %) est inférieur à celui de l'Islande (73,1 %) mais équivalent à celui du Danemark et supérieur à celui des autres pays <sup>15</sup>.

En revanche, la mise en place d'un droit opposable impliquerait de satisfaire la demande sur chaque territoire alors que les inégalités territoriales de taux de couverture sont actuellement très fortes (HCFEA, 2018 ; Direction de la Sécurité sociale, 2022) <sup>16</sup>.

### **L'importance de prévoir un congé parental davantage adapté au droit à une place d'accueil**

L'expérience des pays analysés ici montre également que le droit à une place est davantage envisageable s'il est articulé et complémentaire du dispositif de congé parental. Un congé parental plus attractif en termes d'indemnisation permettrait en France d'augmenter le recours à ce congé durant la première année de l'enfant, de réduire le besoin de modes d'accueil pour les enfants de moins de 1 voire 2 ans, de libérer des places pour les enfants de 2 ans et ainsi de garantir plus facilement un droit à une place à partir de cet âge, sans avoir à forcément augmenter significativement l'offre globale.

### **La nécessité de désigner une collectivité responsable**

L'institution d'un droit à une place implique de désigner une collectivité ou une autre institution responsable qui, si elle n'est pas en mesure de répondre à la demande, pourra être enjointe de le faire ou de verser une compensation financière. Dans l'organisation française actuelle, les modes d'accueil du jeune enfant relèvent du champ de l'action sociale et de la libre initiative d'une pluralité d'acteurs : caisses d'allocations familiales (Caf), communes et intercommunalités, associations, entreprises.

### **Vers une réorganisation de l'accueil individuel**

L'accueil individuel représente, en France, le premier mode d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans et plus de la moitié de l'offre totale en 2019 (Onape, 2021), ce qui en fait une situation unique en Europe. Cette offre, et la façon dont elle s'articule avec l'offre collective, sont marquées par de très fortes inégalités territoriales : les assistantes maternelles, principal mode d'accueil individuel, représentent ainsi 9,5 % de l'offre de places en direction des enfants de moins de 3 ans à Paris mais plus de 80 % dans 35 départements <sup>17</sup>.

L'expérience des pays ayant institué un droit opposable et disposant d'une part significative d'accueil individuel montre qu'il est possible d'intégrer ce mode d'accueil dans le droit à une place. Cela est fortement facilité, dans les pays étudiés,

13. Estimé par Francou *et alii* (2017) à partir de l'enquête « Modes de garde » de la Drees conduite en 2013.

14. Oberhuemer, Schreyer (2018) pour la Suède, l'Allemagne et le Danemark ; Nososco pour la Finlande ; Commission européenne (2019) pour le Portugal.

15. Les données fines par âge ne sont pas disponibles pour l'Angleterre.

16. La capacité d'accueil formel, mesurée en nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans, varie ainsi entre 10,7 (Guyane) et 87,6 (Haute-Loire).

17. Données Drees 2019 sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

par le fait que la collectivité publique juridiquement responsable de ce droit soit aussi l'employeur des professionnels effectuant le travail de soin et de garde des enfants, de façon à en garantir la disponibilité. Un tel schéma, dans lequel la collectivité responsable du droit à l'accueil deviendrait l'employeur des assistantes maternelles ou serait au moins en mesure d'assumer un rôle fort d'intermédiation, représenterait un bouleversement important du système français, dans lequel la plupart des assistantes maternelles sont directement salariées par les parents. Le développement en cours des maisons d'assistantes maternelles (Mam)<sup>18</sup> et des relais petite enfance<sup>19</sup>, qui induit un fonctionnement plus collectif de la profession, pourrait néanmoins favoriser le cheminement vers une telle structuration.

### Conclusion

Le droit à une place d'accueil des jeunes enfants est garanti dans plusieurs pays européens, notamment dans les pays scandinaves mais aussi en Allemagne et partiellement en Angleterre. L'analyse de la situation dans ces pays permet de mettre en évidence certains traits communs et d'en tirer des enseignements en vue d'une éventuelle introduction en France. Contrairement à ce qui est souvent avancé, la mise en place d'un droit à une place sur tout le territoire n'impliquerait pas nécessairement d'avoir à augmenter le niveau d'offre globale du pays mais obligerait à prévoir une meilleure répartition géographique de l'offre,

à probablement revoir la place du congé parental et sa rémunération ainsi qu'à apporter des aménagements à la gouvernance du secteur et au statut des assistantes maternelles.

### Sources :

Centre d'analyse stratégique (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, 14 février, <https://bit.ly/3aF0QQS>.

CESE (2022), *Vers un service public de la petite enfance*, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la Commission permanente des affaires sociales et de la santé, mars, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/284585.pdf>.

Commission européenne (2014), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe. Édition 2014*, Rapport Eurydice.

Commission européenne (2019), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe. Édition 2019*, Rapport Eurydice, <https://bit.ly/3mKJsy4>.

Damon J., Heydemann C. (2021), *Renforcer le modèle français de conciliation entre vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises*, Rapport remis à la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, au ministre des Solidarités et de la Santé, à la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, au secrétaire d'État chargé de l'Enfance et des Familles, septembre, <https://bit.ly/3NOaNcU>.

Direction de la Sécurité sociale (2022), *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale Famille*, PLFSS 2022, <https://bit.ly/3mbe3mV>.

Evers A., Lewis J., Riedel B. (2005), « Developing child-care provision in England and Germany: Problems of governance », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n° 3, p. 195-209, <https://doi.org/10.1177/0958928705054082>.

Francou Q., Panico L., Solaz A. (2017), « De la naissance à l'école maternelle : des parcours

18. Les maisons d'assistantes maternelles (Mam) sont des lieux dans lesquels les assistantes maternelles agréées ont la possibilité, depuis 2010, de se regrouper et d'exercer leur métier en dehors de leur domicile.

19. Les relais petite enfance (RPE), anciennement relais assistantes maternelles (Ram), sont des lieux d'accueil, d'information et d'accompagnement pour les assistantes maternelles, les gardes à domicile, les parents et leurs enfants.

- de mode d'accueil diversifiés », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 123-147, <https://doi.org/10.3917/rfas.172.0123>.
- HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/laccueil-enfants-de-de-trois-ans>.
- Klinkhammer N., Riedel B. (2018), « An incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy », in Miller L., Cameron C., Dalli C., Barbour N. (eds.), *The SAGE Handbook of Early Childhood Policy*, London, Thousand Oaks, Sage, p. 49-70.
- Koslowski A., Blum S., Dobrotić I., Kaufman G., Moss P. (2021), *17<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2021*, International Network on Leave Policies and Research, <https://bit.ly/3zczHif>.
- Lundkvist M., Nyby J., Autto J., Nygård M. (2017), « From universalism to selectivity? The background, discourses and ideas of recent early childhood education and care reforms in Finland », *Early Child Development and Care*, vol. 187, n° 10, p. 1543-1556, <https://doi.org/10.1080/03004430.2017.1295041>.
- Onape (2021), *L'accueil du jeune enfant en 2020*, Édition 2021, Observatoire national de la petite enfance.
- Scholz A., Erhard K., Hahn S., Harring D. (2019), « Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany. The Equal Access Study », *ICEC Working Paper Series - Volume 2*, <https://bit.ly/3gN6Wpp>.
- Stöbe-Blossey S. (2012), « Governance und Qualität in der Elementarbildung », in Ratermann M., Stöbe-Blossey S. (eds.), *Governance von Schulund Elementarbildung*, Wiesbaden, VS Verlag, p. 81-120, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-94241-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-531-94241-4_5).
- Tabarot M. (2008), *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, Mission confiée par le Premier ministre à Michèle Tabarot, Députée des Alpes Maritimes, Rapporteur Carole Lépine, Inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000479.pdf>.

# Espagne

## Revenu minimum national : un moyen de lutte contre la pauvreté en demi-teinte

Catherine VINCENT<sup>1</sup>

---

La pauvreté est un problème structurel ancien en Espagne mais elle s'est aggravée depuis la crise économique de 2008 qui en a fait, selon Eurostat, le deuxième pays avec la plus forte croissance du nombre de personnes en risque de pauvreté dans l'Union européenne (UE). La protection des revenus des personnes les plus vulnérables est une préoccupation ancienne des pouvoirs publics et des acteurs sociaux. Pourtant, l'Espagne était le seul pays de l'UE à ne pas avoir de revenu minimum national jusqu'à la création en 2020 de l'Ingreso mínimo vital (IMV). L'accroissement du nombre de personnes en risque de pauvreté provoqué par les confinements liés à la pandémie de Covid-19 a précipité son processus d'adoption mais l'IMV faisait déjà partie de l'accord de coalition gouvernementale conclu entre le Parti socialiste (PSOE) et Unidas Podemos (UP) en janvier 2020.

L'IMV n'est cependant pas le seul dispositif existant de lutte contre la pauvreté. L'action publique contre la pauvreté ayant été laissée aux régions, ces dernières ont, depuis les années 1990, mis en place un certain nombre de dispositifs

s'apparentant à des revenus minima. Du fait de son adoption rapide, le revenu minimum de niveau national a fait l'objet de peu de concertation ; en outre, le dispositif a dû faire l'objet ensuite de corrections successives au cours de l'année 2021. Son bilan reste mitigé et les deux principales organisations syndicales espagnoles, la Confédération syndicale des Commissions ouvrières (CCOO) et l'Union générale du travail (UGT), sont critiques sur ses effets et demandent sa réforme en profondeur.

---

### Une pauvreté liée notamment à la forte présence de travailleurs pauvres

Si l'on excepte les pays de l'Est de l'Europe et les pays baltes, l'Espagne est le pays de l'UE 27 avec le plus fort taux de risque de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian). Selon les chiffres de l'Institut national de la statistique (INE), ce taux a progressé de 1 point de pourcentage entre 2019 et 2020, passant de 25,3 à 26,4 %. Le nombre de personnes en risque de pauvreté dépasse

---

1. Chercheure à l'Ires.



désormais les 12 millions. Le taux de très grande pauvreté (revenu inférieur à 40 % du revenu médian) est également très élevé : il est de 7 % en 2020, selon Eurostat, soit le double de la moyenne européenne. La pauvreté affecte tout particulièrement les ménages avec enfants et les ménages monoparentaux (43 % de ces derniers vivent en risque de pauvreté).

Pour les acteurs sociaux espagnols, le poids de la pauvreté est lié à l'un des grands dysfonctionnements du marché du travail espagnol : la forte présence de l'emploi temporaire. Selon les chiffres de l'INE, 24,2 % des salariés sont en CDD, contrats de services, de travaux, saisonniers, occasionnels ou journaliers en 2020, soit le double de la moyenne de l'UE. En outre, un tiers de ces contrats sont de brève durée (moins de 7 jours). Tous les secteurs sont concernés, y compris les administrations publiques qui emploient 30 % de travailleurs temporaires. Cette précarité est endémique sur le marché du travail. Depuis le début des années 1980, autant pour répondre aux besoins de flexibilité des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour contourner les règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste, les gouvernements successifs ont progressivement autorisé puis libéralisé le recours à des contrats de travail à durée déterminée ou au travail intérimaire. Le succès de ces formules auprès des entreprises a transformé le marché du travail sur lequel, à partir de 1994, le contrat temporaire est devenu, comme en France, le mode majoritaire d'embauche. Les formes d'emploi temporaire se sont massivement diffusées, dépassant 30 % de l'ensemble des contrats de travail à partir

des années 1990. Pour freiner cette explosion, le gouvernement et les interlocuteurs sociaux ont tenté à partir de 1997 de promouvoir l'emploi stable et de limiter le recours aux contrats temporaires. Malgré cela, ces types de contrats n'ont que peu reculé par la suite : ils représentaient encore près de 26 % des emplois en 2008. Sur le long terme, l'évolution des emplois précaires semble plus liée à la conjoncture économique qu'à la volonté du gouvernement ou des organisations patronales et syndicales de les encourager ou de les combattre (Vincent, 2012).

La coalition gouvernementale PSOE-UP adopte un décret-loi le 28 décembre 2021 sur « la garantie et la stabilité de l'emploi et la transformation du marché du travail » dont le but est de réduire la précarité sur le marché du travail. Il est le résultat d'un accord collectif interprofessionnel conclu entre l'ensemble des organisations syndicales et patronales, ce qui ne s'était plus produit depuis 1997. Le texte de loi réduit le nombre de contrats temporaires existants et supprime notamment le plus controversé d'entre eux, le contrat pour travaux et services, créé en 2012<sup>2</sup>, qui permettait d'embaucher un salarié sans terme prévu mais pour une durée maximale de 4 ans. Ce texte impose également de justifier préalablement le recours aux contrats temporaires soit par des nécessités de production, soit pour un remplacement. Enfin, il limite la durée maximale du contrat temporaire à 6 mois, extensible à un an (sauf en cas de remplacement d'un salarié absent).

Ce texte est loin de répondre à la promesse faite par la coalition d'abroger la réforme du marché du travail de 2012 : il laisse intactes les nouvelles règles plus

2. La réforme de 2012, adoptée par un gouvernement de droite, a facilité le recours aux contrats temporaires.

favorables aux employeurs en matière d'indemnisation des licenciements et ne revient pas sur la primauté donnée aux accords collectifs d'entreprise plutôt que sectoriels.

À côté de la précarité, le poids du travail à temps partiel (13 % en 2019) est l'un des autres facteurs mis en avant pour expliquer le nombre élevé de travailleurs pauvres. De plus, depuis 2012, les prestations chômage, y compris non contributives, pour un travail à temps partiel sont réduites. En 2021, 17 % des personnes étaient couvertes par une prestation chômage partielle, mais c'était le cas pour 23 % des femmes (11 % des hommes), compte tenu de leur poids dans l'emploi à temps partiel (76 % des emplois à temps partiel sont tenus par des femmes). Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par une prestation chômage s'est par ailleurs réduit depuis 2009, passant de 80 à 62,6 % en 2021. La qualité des prestations s'est également dégradée avec 44,2 % seulement des bénéficiaires couverts par des prestations contributives. Ce taux est aujourd'hui très largement inférieur pour les femmes (41 %) que pour les hommes (48 %), comme le montre le tableau 1.

### Des revenus minimaux régionaux répandus mais source d'inégalités

À la fin des années 1980, pour répondre à la persistance de la pauvreté, l'instauration d'un revenu minimum garanti au niveau national devient une demande partagée par de nombreux acteurs sociaux : des associations caritatives bien sûr, dont les revendications sont relayées par les deux principales organisations syndicales, mais aussi des forces politiques démocrates-chrétiennes et nationalistes. Le gouvernement socialiste de l'époque refuse d'accéder à cette demande. L'exécutif régional basque prend alors l'initiative d'instaurer une « rente de garantie des revenus ». Cette prestation subsidiaire, créée en 1989 pour les familles et les personnes sans revenu, s'inspire largement du RMI français de 1988 ; comme lui, il impose au titulaire de s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle. Cette mesure est aussi pour le gouvernement basque un moyen d'affirmer sa volonté d'autonomie face à l'État central espagnol. Il s'appuie à cette fin sur une décision récente du tribunal constitutionnel réglant les conflits de compétence entre les pouvoirs publics régionaux et ceux de l'État <sup>3</sup> (Fernández Prol, 2020).

**Tableau 1. Taux de couverture des demandeurs d'emploi par une prestation chômage et par une prestation partielle en décembre 2021**

En %

	Total	Femmes	Hommes
Taux de couverture	62,6	57,9	69,2
- dont prestations contributives	44,2	41,0	48,0
Bénéficiaires d'une prestation partielle (sur total bénéficiaires)	17	23	11
- dont prestations contributives	27	37	18

Source : Informe CCOO (2022).

3. Arrêt 76/1986 du 9 juin 1986 du tribunal constitutionnel qui donne aux pouvoirs publics régionaux la compétence en matière d'assistance sociale. Le monopole du régime public de Sécurité sociale reste à l'État espagnol.

Suivant l'exemple du Pays basque, l'ensemble des communautés autonomes mettent en place, dans la décennie suivante, des dispositifs pour compenser la faiblesse des prestations sociales, sous des dénominations et des régimes juridiques variables. Entre mars 1989, année d'instauration du revenu minimum basque et novembre 1990, où est adopté le revenu minimum de solidarité andalou, 11 des 17 communautés autonomes

développent de tels dispositifs assistanciers. Le modèle choisi est souvent plus restrictif que le dispositif basque, exigeant que des facteurs spécifiques d'exclusion sociale, ciblant ou excluant une population vulnérable, coexistent avec le manque de revenu (AIREF<sup>4</sup>, 2019). Cette diversité des dispositifs entraîne des inégalités importantes entre groupes vulnérables selon leur lieu de résidence (tableau 2).

**Tableau 2. Principaux paramètres des revenus minima régionaux en 2017**

	Indicateur de référence	Montant (euros)	Durée (mois)	Couverture <sup>1</sup> (%)
Andalousie	78 % IPREM <sup>2</sup> 2012	419,52	6	1,8
Aragon	Fixe	472,00	12	13,9
Asturies	Fixe	442,96	n.d.	33,5
Baléares	Fixe	431,53	12	17,2
Canaries	76 % IPREM 2014	476,88	24	3,4
Cantabrie	80 % IPREM 2012	430,27	24	12,6
Castille et Leon	80 % IPREM 2012	430,27	Indéfinie	9,9
Castille-La Mancha	55 % SMI <sup>3</sup> 2014	454,04	12	1,6
Catalogne	85 % IRSC <sup>4</sup> 2014	564,38	n.d.	10,4
Communauté valencienne	62 % IPREM 2014	389,04	6	3,1
Extremadura	80 % IPREM 2012	430,27	12	5,7
Galice	75 % IPREM 2012	403,38	6	7,2
Communauté de Madrid	Fixe	400,00	Indéfinie	10,5
Murcie	Fixe	300,00	12	3,9
Navarre	100 % SMI 2012	707,60	24	66,7
Pays Basque	88 % SMI 2014	726,47	Indéfinie	71,2
La Rioja	75 % IPREM 2012	403,38	12	6,6

1. % de la population en-dessous du seuil de risque de pauvreté recevant la prestation.

2. L'Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) est un indicateur utilisé pour le calcul des nombres minima sociaux. Il est de 564,90 euros mensuels en 2021.

3. Salaire minimum interprofessionnel

4. L'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (ISRC) est un indicateur spécifique à la Catalogne et qui joue le même rôle que l'IPREM. En 2021, il est fixé à 1,06 IPREM.

Source : AIREF (2019:81;90) ; (UGT, 2020:19).

4. L'Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, autorité indépendante pour la responsabilité fiscale espagnole), est une agence indépendante de contrôle fiscal créée en 2013 et dont les membres sont désignés par le Parlement. C'est elle qui a eu la charge d'évaluer l'initiative législative populaire (ILP) initiée par les organisations syndicales (voir *infra*).

Les dispositifs régionaux sont montés en puissance tout au long des années 1990-2000 mais leur recours a connu une accélération à partir de 2008. L'augmentation du chômage, son impact important sur la personne principale du ménage et l'augmentation conséquente de la pauvreté liés à la crise économique ont fait que, dans toutes les communautés autonomes, le nombre de bénéficiaires a plus que doublé entre fin 2007 et 2011 pour atteindre 310 000 ménages en 2016. Cependant, selon les études menées juste avant la pandémie <sup>5</sup>, seules 7,6 % des personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté y accédaient en 2018. Par ailleurs, la mise en œuvre n'est pas homogène selon les communautés autonomes. À un extrême de ce déséquilibre territorial, on trouve le Pays basque, où seulement 8,6 % de la population est en risque de pauvreté mais où 71,2 % d'entre elle est couverte par le revenu minimum basque. L'Extremadura se situe à l'autre extrême avec un taux de risque de pauvreté de 37,6 % et seulement 6 % de ces personnes ayant accès au revenu minimum régional.

Pour autant, les revenus minimaux des communautés autonomes ont tenu un rôle important dans la lutte contre la pauvreté en tant que seuls dispositifs offrant une protection contre le risque général de pauvreté. Les défaillances de ce système décentralisé – inégalités territoriales, couverture lacunaire qui laisse des pans importants de la population hors du système et faiblesse des montants perçus – font que les acteurs sociaux ont maintenu leur revendication d'un revenu minimum national. Son instauration a été intégrée

au programme de coalition gouvernementale PSOE-UP.

---

### La création d'un revenu minimum national

Depuis les années 1990, la montée du risque de pauvreté, combinée aux faiblesses de la protection sociale, font naître un débat public sur le revenu minimum que se doit de garantir le pays (Vincent, 2006).

### **Une action syndicale unitaire pour un revenu minimum national jusqu'à 2020**

La mise en place d'un revenu pour les personnes vulnérables est une revendication ancienne des CCOO et de l'UGT qui promeuvent la mise en place d'un revenu minimum depuis la fin des années 1980. En 2016, ces deux organisations syndicales lancent une campagne pour sa mise en place qui aboutit en février 2017 à la présentation au Parlement d'une initiative législative populaire (ILP) <sup>6</sup> ayant recueilli plus de 700 000 signatures et demandant la création d'une « prestation de revenu minimum » pour combler les lacunes des prestations régionales. En effet, les dépenses sociales espagnoles sont très en dessous de la moyenne européenne, surtout après dix ans de politique de réduction des déficits budgétaires. Cette ILP est depuis à l'arrêt malgré une étude initiée par le Parlement (AIReF, 2019). L'une des grandes différences entre la proposition syndicale et l'IMV qui va être mis en place tient au fait que le demandeur doit être en chômage de longue durée et que la prestation

---

5. Voir notamment *IUS Labor* n° 2/2020 (<https://raco.cat/index.php/IUSLabor/issue/view/28379>).

6. Une ILP est un mécanisme prévu par la Constitution de 1978 qui permet à 500 000 citoyens espagnols (soit 1,26 % du corps électoral), par pétition, de saisir le Congrès des députés afin qu'il statue sur une proposition de loi. Ce mécanisme ne comporte pas de référendum.

ne peut se cumuler avec un emploi. Aussi bien l'UGT que les CCOO sont très réticentes à permettre ce cumul par crainte des effets pervers en termes de trappe à bas salaires (voir *infra*).

L'adoption précipitée de l'IMV, qui tient peu compte de leur proposition, reste une tare congénitale pour les organisations syndicales. « L'IMV n'a pas fait l'objet d'un accord social, sauf pendant une très brève période de consultation qui n'a pas permis d'influencer sa conception qui aurait dû être négociée » (CCOO, 2022).

### **Une adoption accélérée par la pandémie de Covid-19**

Les effets sociaux de la crise pandémique poussent le gouvernement à anticiper la mise en place d'un revenu minimum national pour couvrir les besoins essentiels des personnes vulnérables en leur octroyant des ressources financières. Son ambition se veut plus large : être un filet de protection contre les dysfonctionnements structurels du marché du travail qui génèrent un chômage endémique et une extrême précarité des conditions d'emploi. En cela, il est un moyen de prévention de l'exclusion sociale.

La nouvelle prestation est instaurée par le décret-loi du 29 mai 2020. Il s'agit d'une prestation non contributive de sécurité sociale définie comme une prestation plancher. Le montant versé aux bénéficiaires couvre la différence entre l'ensemble des ressources dont ils disposent (prestations ou pensions nationales, revenus du travail ou d'activité économiques indépendantes, etc.) et le montant du revenu garanti. Les revenus minimaux et aides sociales accordés par les communautés autonomes sont exclus de ce calcul. La vulnérabilité économique est constituée et déclenche la perception

de l'IMV quand la moyenne mensuelle de l'ensemble des revenus perçus par le bénéficiaire ou le ménage auquel il appartient, au cours de l'année précédant la demande, est inférieure de 10 euros au montant mensuel du revenu garanti. Ce montant pour une personne seule est de 469,93 euros par mois (461,50 euros en 2020). Il est augmenté de 30 % à partir de la deuxième personne, avec un maximum de 220 %, soit 1 033,85 euros (pour, par exemple une famille avec trois enfants). Il s'agit donc d'un revenu différentiel ou complémentaire. Le versement n'est pas limité dans le temps mais est néanmoins conçu comme un outil permettant la sortie d'une situation de pauvreté et d'exclusion grâce à des mesures d'incitation à l'emploi et à l'inclusion. À cette fin, le bénéficiaire est obligé de s'inscrire comme demandeur d'emploi, sauf dans les cas déterminés par règlement des services de l'emploi. Les bénéficiaires peuvent être des personnes vivant seules ou un ménage dont l'un des membres a droit à la prestation (*unidad de convivencia*).

### **Les limites du dispositif d'origine**

Deux conditions sont le plus sujettes à controverse. La première concerne l'âge d'accès à la prestation qui va de 23 à 65 ans, âge à partir duquel est ouvert le droit à un minimum vieillesse. Cette restriction pose surtout problème pour les jeunes sans emploi. La deuxième est relative à l'exclusion des étrangers : la prestation ne concerne que les personnes en situation régulière résidant en Espagne depuis plus d'un an.

Au cours des années 2020 et 2021, le dispositif peine à monter en puissance. Sa conception précipitée explique en partie ce lent démarrage, ce qu'a reconnu le gouvernement qui a modifié à cinq

reprises le dispositif initial dans le but d'en étendre la couverture et d'inclure des situations non prises en compte. Parallèlement, le texte de loi donnant sa pleine portée législative à l'IMV suit un long parcours parlementaire avant d'être adopté le 20 décembre 2021. Le texte final apporte un certain nombre de modifications :

- afin de répondre à la critique des associations chargées de l'assistance sociale sur la mauvaise prise en compte des charges liées aux enfants, un complément d'aide à l'enfance est créé pour les ménages bénéficiaires de l'IMV mais aussi pour ceux ayant de très bas revenus. Ce complément d'aide à l'enfance est de 100 euros par mois pour chaque enfant de moins de 3 ans, 70 euros pour chaque enfant entre 3 et 6 ans et 50 euros pour chaque enfant de 6 à 18 ans ;

- toujours pour répondre aux demandes des associations, les conditions d'accès de certains groupes vulnérables sont assouplies. Il s'agit des victimes de violence de genre, de traite ou d'exploitation sexuelle, des handicapés ou des jeunes de 18 à 22 ans ayant été sous tutelle dans le cadre de la protection des mineurs ;

- une autre modification cherche à satisfaire des revendications syndicales. Pour mieux faire face à une situation de pauvreté subite, la possibilité est donnée de solliciter la prestation sur la base des revenus de l'année en cours et non pas de la précédente ;

- enfin, diverses mesures visent à faciliter l'accès à la prestation.

Ces modifications ne répondent pas, et de loin, aux demandes principales des organisations syndicales pour qui elles ne vont pas permettre d'en faire une

véritable prestation d'inclusion sociale (voir *infra*).

---

### Un bilan mitigé malgré le développement de la prestation

Les données du ministère de l'Insertion, de la Sécurité sociale et des Migrations (MISSM) montrent que le nombre de demandes déposées et de prestations d'IMV accordées n'a cessé d'augmenter depuis sa mise en place en juin 2020. Sur les 1 150 000 demandes valides reçues entre juin 2020 et février 2021, 800 000 ont été traitées et 210 000 ménages reçoivent désormais la prestation, soit un taux d'approbation de seulement 25 %. Dans le bilan publié en septembre 2021 par le MISSM, 337 000 ménages sont couverts, soit près de 800 000 bénéficiaires. Les derniers chiffres de mars 2022 montrent une progression constante avec 428 043 prestations accordées pour 1 064 609 bénéficiaires<sup>7</sup>. On est cependant encore loin des 2,5 millions de bénéficiaires potentiels déclarés par le gouvernement en juin 2020. Les différentes modifications législatives n'ont pas été suffisantes pour lever les difficultés d'accès à la prestation, qui relèvent des facteurs classiques du non-recours aux prestations d'assistance : difficulté de compréhension des procédures et de collecte des documents nécessaires, carences de l'accompagnement social tout au long de la procédure, fracture numérique, etc. Ces problèmes expliquent également le bas niveau d'acceptation des dossiers. Le principal motif de refus (60 %) tient au fait que les critères de vulnérabilité ne sont pas remplis (dépassement des seuils de revenu ou d'épargne et de patrimoine). Les organisations syndicales ajoutent les

---

7. 200 000 ménages perçoivent déjà le complément d'aide à l'enfance.

carences de l'infrastructure administrative dédiée à la gestion de l'IMV. Celle-ci a été confiée à l'Institut national de la Sécurité sociale (INSS), plutôt habitué à gérer des prestations contributives mais qui, surtout, a subi depuis 2010 des réductions d'effectifs et de moyens, du fait de la politique de maîtrise des dépenses publiques.

Les personnes les moins couvertes sont également celles laissées de côté par les prestations assistancielles quelles qu'elles soient : personnes en situation de pauvreté extrême, sans domicile fixe ou, spécificité espagnole, les familles gitanes. Le profil des personnes couvertes a peu évolué en presque deux ans de mise en œuvre. Selon le MISSM, l'âge moyen des bénéficiaires est de 45,5 ans à fin 2021. Les ménages indemnisés sont en moyenne composés de 2,6 personnes : on trouve 24 % de ménages monoparentaux et 29 % d'autres types de ménages avec mineur. La prestation moyenne servie est de 432,58 euros, en baisse de 3,6 % par rapport à décembre 2020. Plus de 70 % des titulaires de la prestation (à titre individuel ou pour un ménage) sont des femmes, et 43 % des personnes habitant dans un ménage bénéficiaire de l'IMV sont mineures. Ces données confirment que la pauvreté en Espagne a une forte dimension genrée et touche particulièrement les enfants.

Depuis l'adoption de l'IMV, la plupart des communautés autonomes ont réformé leur propre revenu minimum pour l'adapter au nouveau cadre national ; certaines pour permettre le cumul avec l'IMV (communauté de Valence et Aragon), d'autres, au contraire, pour le rendre incompatible (Baléares). Il faut cependant noter que la plupart des revenus minima régionaux étaient déjà incompatibles avec la perception de prestations de

sécurité sociale, contributives ou non, car conçus comme le dernier filet de sécurité. Autrement dit, si l'IMV est compatible avec la perception d'un revenu minimum régional, dont le montant n'est d'ailleurs pas comptabilisé dans les ressources du bénéficiaire, la réciproque n'est pas toujours vraie (Fernández Martínez, 2021). Une enquête réalisée par les CCOO constate en 2021 un effet de substitution des minima régionaux vers l'IMV en parallèle de la montée du dispositif national (CCOO, 2022).

### Un dispositif soumis à de nombreuses critiques syndicales

Les organisations syndicales réclament une réforme structurelle plus vaste, ne se limitant pas à des améliorations à la marge du dispositif, comme celles adoptées en 2021. Elles soulignent que la réalité du revenu minimal ne correspond pas à l'objectif initial d'un revenu universel protégeant l'ensemble des membres de la société. Leurs demandes de changement portent sur plusieurs points :

- une revalorisation significative de la prestation dont le montant est inférieur à de nombreuses pensions non contributives ;
- l'abaissement de l'âge d'accès à 18 ans ;
- l'inclusion des étrangers dans la prestation dont ils sont pour partie exclus, ce qui est peu courant en matière d'inclusion sociale en Espagne ;
- la révision des conditions d'attribution, notamment par l'inclusion des dettes et du coût du logement afin de limiter les inégalités entre ménages selon qu'ils sont propriétaires ou non de leur logement ;
- un accès facilité à la prestation, notamment grâce à une attribution

automatique pour certains publics et un contrôle *a posteriori*. Une passerelle automatique devrait être instaurée entre l'indemnisation du chômage et l'IMV.

L'articulation entre revenu minimum et emploi reste une divergence de fond entre les organisations syndicales et le gouvernement. La conception même de l'IMV comme outil d'inclusion sociale et professionnelle autorise son cumul avec une activité. L'UGT résume bien le point de vue syndical qui est plutôt celui d'une incompatibilité. Pour cette organisation syndicale, il y a lieu d'être d'une « extrême prudence et vigilance sur l'apparition d'effets déformants et indésirables. Dans la situation actuelle de chômage élevé, compte tenu de l'extrême précarité qui caractérise le marché du travail espagnol et de l'énorme pouvoir discrétionnaire dont disposent les entreprises pour déterminer les conditions de travail, il est fort possible que de nombreuses entreprises profitent de ce contexte pour réduire davantage les niveaux de salaire, et l'utilisation frauduleuse de contrats à temps partiel peut également augmenter. Ainsi, l'IMV pourrait devenir à un instrument supplémentaire de dévaluation salariale » (UGT, 2020). L'UGT et les CCOO considèrent que l'IMV ne devrait pas être conçu dans le but de résoudre la précarité générée par le marché du travail, ce qui doit relever des politiques actives d'emploi efficaces et de la promotion d'un salaire minimum décent.

---

### Conclusion

À l'issue d'une mission d'enquête réalisée en Espagne en février 2020, le

rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté de l'ONU déclarait que ce pays avait « failli complètement à ses responsabilités envers les personnes dans la pauvreté dont la situation se classe maintenant parmi les pires de l'Union européenne <sup>8</sup> ». La question de savoir si l'IMV est l'outil adéquat pour remédier à cette grave situation reste ouverte mais son adoption constitue à deux titres au moins une évolution profonde de l'État-providence espagnol.

D'une part, il procède d'une centralisation plutôt inédite dans les dernières décennies. Les inégalités régionales en matière de lutte contre la pauvreté étaient devenues trop importantes entre des régions riches, dont les capacités financières et les moyens dédiés à la mise en œuvre du dispositif permettaient une prise en charge efficace de la pauvreté, et des régions défavorisées où la question de la pauvreté se posait pourtant avec plus d'acuité. Cependant, la centralisation n'efface pas les disparités territoriales, les moyens humains et organisationnels des organismes ayant la charge de l'IMV dépendant du niveau de développement économique des différentes communautés autonomes.

D'autre part, l'IMV, bien que géré par la Sécurité sociale, se veut un dispositif d'insertion professionnelle, ce qui est là aussi inédit. Sa compatibilité avec les revenus d'activité professionnelle a pour objectif d'éviter de décourager les bénéficiaires d'entrer sur le marché du travail. Cela revient toutefois à reconnaître l'existence de travailleurs pauvres, ce que soulignent notamment les organisations syndicales.

---

8. « Espagne : un expert de l'ONU critique les taux de pauvreté "scandaleusement élevés" », *Le Figaro*, 7 février 2020, <https://bit.ly/3PUI2C3>.



**Sources :**

AIReF (2019), *Los programas de renta mínimas en España*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, <https://bit.ly/3x6NsMM>.

CCOO (2022), *Mercado de trabajo y protección por desempleo. Segundo semestre 2021*, Informe, Confederación Sindical de CCOO, abril, <https://bit.ly/3McZPfY>.

Fernández Martínez S. (2021), « Le revenu minimum vital, une nouvelle prestation non contributive du système de sécurité sociale espagnol », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, p. 164-175, <https://doi.org/10.4000/rdctss.2200>.

Fernández Prol F. (2020), « Le revenu minimum vital espagnol : contexte et nouvelle

prestation », *Droit social*, n° 10, octobre, p. 826-830.

UGT (2020), « El ingreso mínimo vital como repuesta a una pobreza estructural », *Análisis y Contextos*, n° 9, 19 junio, <https://bit.ly/3M5usUw>

Vincent C. (2006), « Espagne : salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 37-45, <https://bit.ly/2ZZ62d9>.

Vincent C. (2012), « Espagne : une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars, p. 3-8, <https://bit.ly/3zc2NhO>.

# Danemark

## Pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective

Christèle MEILLAND<sup>1</sup>

---

Bien avant la crise du Covid-19, le Danemark faisait déjà face à une pénurie de main-d'œuvre. Cette situation s'est aggravée depuis et un bon nombre d'entreprises danoises en plein développement connaissent maintenant des difficultés de recrutement. La main-d'œuvre qualifiée s'est raréfiée et de nombreux secteurs d'activité sont touchés, dans des proportions variables. Dans ce contexte, les entreprises danoises se tournent vers les demandeurs d'emploi étrangers, notamment non ressortissants de l'Union européenne (UE). Toutefois, depuis quelques années, la politique migratoire du Danemark se fait de plus en plus restrictive et coercitive avec la mise en place de barrières à l'emploi des travailleurs non européens.

Si historiquement, le Danemark a été un « précurseur » en tant que signataire des lois et conventions internationales en matière de droits humains<sup>2</sup> (notamment en ce qui concerne les réfugiés), il

a privilégié, ces dernières années, une politique totalement différente, et beaucoup plus intransigente. Le durcissement de ton est particulièrement visible dans le discours politique et dans la mise en œuvre de politiques d'immigration de plus en plus restrictives. L'objectif de la Première ministre sociale-démocrate, Mette Frederiksen, depuis son arrivée au pouvoir en 2019, est de faire de son pays un territoire « sans demandeur d'asile<sup>3</sup> », objectif politique encore plus radical que celui du centre-droit danois. Sa politique migratoire ultra restrictive a déjà porté ses fruits avec une baisse notable des demandes d'asile : en 2020, seules 1 547 personnes ont déposé une demande, soit une baisse de 57 % sur un an.

L'objectif de cet article est de confronter la situation tendue du marché du travail danois à la nouvelle politique migratoire en cours depuis quelques années. Comment le Danemark est-il passé d'un

---

1. Chercheure à l'Ires.

2. Le Danemark a été le premier à signer et à ratifier la Convention des Nations unies sur les réfugiés en 1951 avec son principe fondamental de « non-refoulement », selon lequel les réfugiés ne doivent pas être renvoyés dans un pays où ils seraient confrontés à de graves menaces.

3. C. Sauvageot, « Le Danemark toujours plus fermé aux migrants », *France Inter*, 2 juin 2021, <https://bit.ly/3M1UTdL>.

pays ouvert, signataire de traités internationaux protégeant les droits fondamentaux à un pays fermé sur lui-même, restreignant et renvoyant les réfugiés syriens à Damas tout en souffrant dans le même temps de pénurie de main-d'œuvre ? Comment cette situation paradoxale peut-elle perdurer ? Quelles en sont les conséquences économiques et sociétales ?

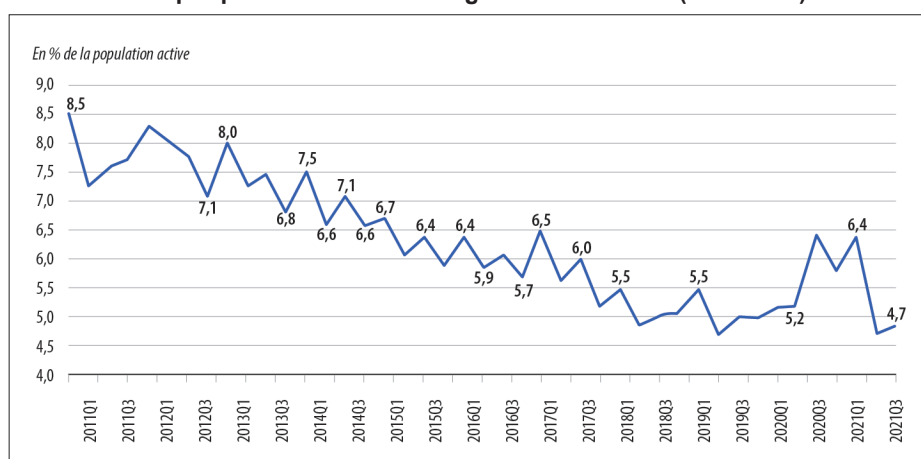
Après une présentation des tensions existantes et des risques de pénurie de main-d'œuvre, nous soulignons le faible recours à la main-d'œuvre étrangère pour pallier les difficultés du marché du travail. Enfin, nous analysons la politique migratoire menée par le Danemark depuis plusieurs années et son durcissement. En conclusion, nous présentons les réactions politiques, syndicales et citoyennes à cette politique d'immigration singulière.

### Des risques de pénurie de main-d'œuvre

Le Danemark a été l'un des pays européens les plus rapides à réagir à la

pandémie de Covid-19 à la mi-mars 2020. Le pays ferme rapidement ses frontières, ses institutions publiques, ses écoles et ses crèches. Le 13 mars, le gouvernement danois renvoie chez eux les salariés « non essentiels » du secteur public. Le 18 mars, une très grande partie des entreprises du secteur privé ferment leurs portes. Durant ces cinq jours, le gouvernement consulte les organisations d'employeurs et les syndicats (qui représentent environ les deux tiers de la main-d'œuvre danoise) pour se mettre d'accord sur un plan de sauvetage complet et consensuel de l'économie. Ce plan reçoit également le soutien de l'ensemble des partis politiques au sein du Parlement danois. Avec ce front uni, le gouvernement peut obtenir un soutien général du public (Ornston, 2020). Les actions sont rapides et efficaces. Les cas de Covid-19 chutent de manière marquée et rapide, restant faibles jusqu'en décembre 2020. Lorsque les taux de contagion augmentent de nouveau, le gouvernement adopte la même approche pour un deuxième puis un troisième confinement. La réouverture de

Graphique 1. Taux de chômage au sens du BIT (2011-2021)



Source : Statistics Denmark.

## DANEMARK

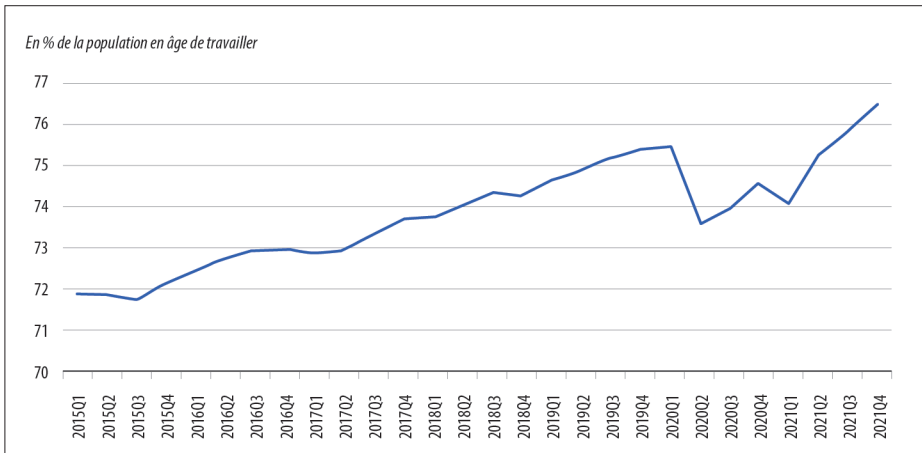
l'économie danoise après plusieurs confinements se déroule sans encombre : la consommation privée reprend, les investissements aussi. L'emploi redémarre, le chômage se rétracte pour atteindre 4,7 % en 2021 contre 6,5 % avant la pandémie en 2017 (graphique 1).

Cette situation de quasi plein emploi renoue avec celle d'avant la crise du Covid. Si les confinements, les périodes de distanciation sociale, les problèmes spécifiques à certains secteurs ou activités (comme l'abattages d'élevages de visons en décembre 2020) ont désorganisé le marché du travail, celui-ci s'est fortement redressé dès que la crise du Covid s'est atténuée. De fait, le taux d'emploi a augmenté de 2,4 points de pourcentage durant l'année 2021, passant de 74,1 à 76,5 % (graphique 2) et le nombre d'emplois a augmenté de 74 000 entre janvier et juillet 2021 (soit près

de 3 % d'augmentation, Statistics Denmark, site internet) <sup>4</sup>. Selon la Direction du marché du travail et du recrutement, 158 000 offres d'emploi sont restées sans réponse au second semestre de 2021 (Statistics Denmark, site internet), à cause d'un manque de candidats : à 4,7 %, le taux de chômage est à son niveau le plus bas depuis la crise financière de 2008. Depuis février 2020, 140 000 nouveaux emplois ont été créés au Danemark, malgré la pandémie de Covid-19 <sup>5</sup>.

De fait, il existe un risque de pénurie de main-d'œuvre. Une telle situation pourrait entraîner un ralentissement de la croissance voire une récession car de nombreuses entreprises pourraient se retrouver en situation de ne pas pouvoir honorer des commandes. Un rapport du Boston Consulting Group publié en 2021 anticipe un manque de près de 100 000 travailleurs d'ici 2030 pour pourvoir des

**Graphique 2. Taux d'emploi (2015-2021)**



Lecture : au quatrième trimestre de l'année 2021, la part des personnes en emploi dans la population en âge de travailler était de 76,4%.

Source : Statistics Denmark.

4. Le taux d'activité a, pour sa part, augmenté, passant de 74,9 % en 2015 à 77,7 % en 2020 : <https://bit.ly/3wZT2jX>.

5. A.-F. Hivert, « Le Danemark en mal de main-d'œuvre étrangère », *Le Monde*, 24 février 2022.

emplois verts au Danemark <sup>6</sup>. Danfoss, l'un des principaux fabricants danois de produits verts, affirme avoir du mal à recruter suffisamment de main-d'œuvre. Dansk Energi, une organisation d'entreprises énergétiques, souligne la nécessité de faire appel à davantage de travailleurs qualifiés pour atteindre l'objectif national de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 70 % d'ici 2030. Des acteurs d'autres secteurs insistent sur leurs besoins de main-d'œuvre qualifiée : par exemple, le syndicat du secteur public Forbundet af Offenligt Ansatte (FOA) avertit dans son rapport de 2020 que 40 000 travailleurs sociaux et de la santé (SOSU) manqueront d'ici 2029 et le syndicat danois des infirmières (Dansk Sygeplejeråd) anticipe un manque de 6 000 infirmières <sup>7</sup> d'ici 2025.

---

### Malgré la pénurie, une immigration professionnelle restreinte

Face à cette pénurie, les organisations patronales proposent de favoriser l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée. Aujourd'hui, la main-d'œuvre étrangère représente un peu plus de 10 % de la main-d'œuvre totale au Danemark. Selon la Chambre de commerce danoise (Dansk Erhverv), elle contribue à hauteur de 200 milliards de couronnes (27 milliards d'euros) au PIB en 2020, soit 8,5 %.

Toutefois, depuis quelques années, le Danemark met en place de nombreuses mesures de restrictions de l'immigration.

Celles-ci touchent également l'immigration professionnelle, ou de travail. Elles portent sur l'obtention du permis de travail mais aussi sur le niveau des rémunérations.

En ce qui concerne la législation du travail des personnes immigrées et notamment des personnes de nationalité hors UE, le Danemark dispose d'un système de visas de travail qui repose sur deux critères : le secteur d'activité et la rémunération. Ainsi, il existe une « liste positive » qui regroupe les secteurs en besoin de main-d'œuvre et qui cible les compétences manquantes. Les employeurs souhaitant embaucher un salarié non UE ont plus de facilités à obtenir un permis de travail pour leur salarié s'ils sont en mesure de prouver que ce dernier répond aux critères de cette liste. En outre, il existe des critères de rémunération. Ainsi, la loi impose aux entreprises que la rémunération atteigne un minimum annuel de 448 000 couronnes, soit environ 60 218 euros brut. Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, « les services de l'immigration sont en droit d'exiger plus, s'ils estiment que le salaire est trop faible pour le poste », explique Rikke Wolfsen, responsable immigration auprès du cabinet de conseil EY à Copenhague. « Pour les petites entreprises <sup>8</sup>, surtout, c'est compliqué de savoir quel revenu proposer, ce qui rallonge encore les délais, alors qu'il faut déjà compter trois à quatre mois pour obtenir un permis de travail <sup>9</sup>. »

Ainsi, les immigrés hors UE doivent se voir proposer une offre d'emploi d'un

---

6. BCG (2021), cité par K. Grønvald Raun, L. Vogdrup-Schmidt, « Danmark risikerer at mangle 100.000 grønne job i 2030: "Det vil være decideret tragisk" », Børsen, 9 avril 2021, <https://bit.ly/3xyrEeq>.

7. Au Danemark, les infirmières sont une profession très ségréguée et composée à plus de 90 % de femmes : <https://bit.ly/3t5ROCT>.

8. Les PME et TPE peuvent avoir moins l'habitude de recruter des personnes immigrées et de gérer les relations avec le Danish Agency for International Recruitment and Integration (SIRI).

9. A.-F. Hivert, 24 février 2022, *op. cit.*

## DANEMARK

niveau de rémunération très élevé pour certains secteurs pour pouvoir rester au Danemark. L'employeur doit de son côté vérifier que l'emploi proposé appartient à la « liste positive » et doit anticiper le recrutement puisque la procédure de visa dure plusieurs mois pour les étrangers hors UE. Autre mesure restrictive : l'obligation pour les salariés étrangers, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de percevoir leurs salaires sur un compte bancaire danois. « Avec les procédures qui prennent des mois pour obtenir un numéro de sécurité sociale, puis l'ouverture d'un compte [bancaire], certains de nos salariés attendent six mois avant d'être payés <sup>10</sup>. »

Un tel dispositif complique les recrutements, surtout pour des projets d'une durée limitée.

Un nouveau programme est introduit à la mi-2020 : le « programme d'attachement au marché du travail » (labour market attachment scheme). Il permet aux étrangers qui travaillent au Danemark depuis au moins deux ans (avec un permis de séjour danois révoqué ou une demande de prolongation refusée) de demander un nouveau permis de séjour d'une durée maximale de deux ans. Cette mesure est valable pour les titulaires d'un titre de séjour en tant que réfugiés ou membre d'une famille

### Encadré

#### La population née à l'étranger au Danemark

Actuellement, la population qui réside au Danemark mais est née à l'étranger représente 10 % de la population totale. Parmi eux, 25 % ont la nationalité danoise et 3,9 % sont nés dans des pays hors UE et pays nordiques. La majorité de la population née à l'étranger (hors UE ou pays nordiques) est originaire de Syrie, de Turquie, d'Irak, de Bosnie-Herzégovine, d'Iran, du Pakistan, d'Afghanistan, du Liban, de Somalie et de Chine. Une grande partie de cette population est en âge de travailler. De 2012 à 2016, les pays nordiques et notamment le Danemark ont connu de fortes hausses de l'immigration (avec un pic d'arrivées en 2015) qui résultent pour une bonne part de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile (Eurostat).

Les réfugiés au Danemark sont des immigrants ayant obtenu l'asile conformément aux conventions internationales et aux accords de quota du Haut Conseil aux Réfugiés, ou les immigrants qui bénéficient d'une protection humanitaire subsidiaire. Jusqu'à maintenant, la grande majorité d'entre eux demandaient l'asile en arrivant dans le pays. Dans la plupart des cas, le demandeur doit attendre la décision, qui pouvait prendre de 6 à 12 mois en 2015-2016, dans les camps d'asile (Arendt, 2022). Une fois la résidence accordée, les réfugiés et les membres de leur famille peuvent déménager vers des logements sociaux fournis par les municipalités. Ils deviennent alors éligibles aux prestations sociales et doivent se voir offrir la participation à un programme d'intégration/introduction (avec des cours de langues...) dans le premier mois entier après l'obtention de la résidence (Arendt, 2022).

10. A.-F. Hivert, *op. cit.*.

regroupée ou encore accompagnateurs d'un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour. En plus de ces mesures, la carte d'établissement, qui accorde un changement de statut d'immigration à des fins professionnelles aux étudiants étrangers ayant obtenu certains diplômes de l'enseignement supérieur, a été étendue aux titulaires d'une licence et d'une licence professionnelle. Ces mesures « facilitent » l'intégration dans la société des personnes immigrées déjà présentes depuis quelques années et actives (soit sur le marché du travail soit comme étudiants) au Danemark. La politique d'intégration touche toutefois inégalement les différentes catégories d'immigrés (selon leur pays d'origine, leur insertion sur le marché du travail, leur ancienneté au Danemark).

L'accès au marché du travail danois est devenu de plus en plus difficile pour la main-d'œuvre étrangère qui souhaite désormais venir s'installer ou travailler au Danemark. Si, dans le classement du Boston Consulting Group (BCG) qui porte sur l'attractivité de la main-d'œuvre étrangère, le Danemark occupait la 13<sup>e</sup> place en 2014, il a rétrogradé à la 25<sup>e</sup> place en 2020 <sup>11</sup>. Des pays comme l'Allemagne, la Suède et la Norvège sont devenus plus accueillants que le Danemark. Cette situation est à mettre au compte des dirigeants politiques qui sont à l'initiative des mesures restrictives.

Face aux demandes réitérées de nombreuses entreprises, d'organisations patronales et syndicales d'assouplir la réglementation sur l'immigration,

le gouvernement a récemment laissé entendre qu'il pourrait prendre des mesures pour favoriser l'immigration d'une main-d'œuvre étrangère (notamment hors UE, voir encadré) en réponse à la pénurie. Ainsi, le 21 janvier 2022, le gouvernement propose de baisser le seuil minimum de rémunération exigé pour le recrutement d'un salarié étranger non UE à 375 000 couronnes (50 405 euros) pour une période de deux ans. La droite danoise est prête à descendre jusqu'à 360 000 couronnes (48 388 euros), tant que le taux de chômage reste inférieur à 4,5 % et dans la limite de 12 000 permis de travail par an (uniquement pour les 59 pays dont les ressortissants peuvent entrer dans l'espace Schengen sans visa <sup>12</sup>).

### Une politique migratoire de repli sur soi

Alors que le Danemark a actuellement un besoin supplémentaire de main-d'œuvre, notamment de jeunes, dans de nombreux secteurs, le pays met néanmoins en place une politique très restrictive envers les immigrés non UE et les réfugiés. Cette politique est devenue particulièrement restrictive et inhospitalière pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. L'objectif est de dissuader d'autres migrants, que beaucoup d'entreprises souhaiteraient pourtant accueillir, de venir au Danemark <sup>13</sup>. Le gouvernement actuel cultive l'image du Danemark comme celle de la « mauvaise destination » pour les demandeurs d'asile. Cette hostilité se manifeste vis-à-vis des réfugiés mais

11. Le rapport *Decoding Global Talent, Onsite and Virtual* (BCG, 2021) classe plus de 190 pays selon l'attractivité du pays pour la main-d'œuvre étrangère. Il se base sur une analyse de données issues d'un questionnaire de plus de 200 000 répondants dans le monde (zones géographiques, âge, secteurs d'activité et niveau d'études).

12. <https://www.visa-schengen.info/voyager-en-europe/pays-exemptes/>.

13. « Le Danemark, un Royaume qui se verrouille », *France Culture*, 3 février 2022, <https://bit.ly/3N5K5MO>.

## DANEMARK

aussi des migrants économiques et des citoyens danois issus de l'immigration. Pour preuve, depuis le 3 juin 2021, une nouvelle loi permet au Danemark d'expulser les demandeurs d'asile hors d'Europe par avion pendant le traitement des demandes, en contradiction avec les textes internationaux (convention de Genève et directives européennes sur les réfugiés).

Cette nouvelle loi, proposée par la Première ministre, Mette Frederiksen, a été adoptée à une majorité confortable par le Parlement danois, le Folketing, par 70 voix contre 24. Dorénavant, les demandeurs d'asile vont être transportés par avion vers un pays tiers lointain (quelles que soient leur origine et nationalité). Ce pays tiers aura pour fonction d'ouvrir un centre de traitement des demandes d'asile : il aura la tâche d'accueillir les migrants et de traiter les demandes d'asile en provenance du Danemark, en échange d'une aide financière. Il s'agit donc d'*externaliser* la politique d'asile du pays, comme c'est déjà le cas en Australie. Cette initiative constitue cependant une première en Europe <sup>14</sup>, tandis que d'autres pays semblent prêts à suivre cette voie (Royaume-Uni notamment).

La loi du 3 juin est la mesure la plus récente d'une série de mesures extraordinaires et extrêmes ciblant les immigrés/réfugiés/migrants, qui vont bien au-delà de celles prises par d'autres pays européens et par l'Union européenne.

Cette loi a été fortement critiquée par la Commission européenne qui a souligné qu'elle « était contraire aux règles européennes existantes ». Le gouvernement de Mette Frederiksen n'a pas encore conclu d'accord avec un pays tiers mais des pourparlers seraient en cours avec le Rwanda <sup>15</sup> : c'est d'ailleurs vers ce pays que les futurs demandeurs d'asile au Danemark sont actuellement acheminés et retenus dans des camps. Cette mesure a pour but de limiter l'immigration des « non occidentaux » (catégorie codifiée dans la loi danoise) et de révoquer les permis de séjour de certains réfugiés syriens (au motif que leur retour à Damas serait maintenant sans risque).

### **Comment en est-on arrivé là ?**

Pendant longtemps, le Danemark a été réputé pour sa grande tolérance, son ouverture au monde et son approche humanitaire à l'international. C'est le premier pays à signer et à ratifier la Convention de 1951 sur les réfugiés. Dès 1979, le Danemark met officiellement en place un programme d'installation des réfugiés. En 1983, il ratifie la loi sur les étrangers, qui est souvent considérée comme l'une des plus libérales d'Europe. La loi précise que les réfugiés ont légalement droit au regroupement familial, à une formation linguistique, à une aide financière et résidentielle et à un permis de travail (Arendt, 2022). D'une certaine façon, ces mesures reflètent l'existence d'un

14. Le ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration Mattias Tesfaye déclare : « La publication (rapport rédigé par le ministère de l'Immigration et de l'Intégration et le ministère des Affaires étrangères) me confirme que le système d'asile actuel a fait faillite. Il est coûteux, profondément injuste et coûte des vies humaines. Le système accueille les mauvais, laisse les plus faibles en plan et enrichit les trafiquants cyniques d'êtres humains. C'est pourquoi le gouvernement travaille sur un tout nouveau système d'asile, où nous déplaçons la procédure d'asile vers un pays partenaire en dehors de l'UE. De cette façon, nous supprimons l'incitation à entreprendre des voyages dangereux vers l'Europe » : <https://bit.ly/3PLlj6F> (sur le site le 11 janvier 2022). Ce discours cherche à rationaliser ou justifier une externalisation et une radicalisation de la politique d'asile danoise.

15. *Les Échos*, 16 juin 2021.



« principe général d'inclusion communautaire de l'aide sociale » (Mouritsen, Olsen, 2013). L'objectif de la loi de 1983 sur les étrangers est d'améliorer leurs garanties juridiques, en particulier celles des demandeurs d'asile et d'encadrer les regroupements familiaux. De fait, cette loi reconnaît un droit au regroupement familial, un droit d'asile pour les réfugiés et un certain nombre de garanties juridiques en matière d'expulsion. Pour autant, si la politique globale d'immigration va dans le sens d'un accueil favorable aux réfugiés dans les années 1980, de nombreuses critiques émergent face à l'afflux d'étrangers, qui présentent notamment les réfugiés comme un fardeau pour l'État-providence danois (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021).

Dès les années 1990, l'asile et l'immigration commencent à devenir un enjeu politique majeur. Progressivement, l'influence du Fremskridtspartiet (FrP, Parti du progrès d'extrême droite) et du Dansk Folkeparti (DF, Parti populaire danois) s'étend sur les débats publics sur l'intégration de ceux qu'ils appellent les « immigrés non occidentaux », c'est-à-dire essentiellement des minorités non blanches ou supposément de confession musulmane. Le Parti populaire danois devient le premier parti nationaliste d'Europe à s'opposer à l'immigration tout en louant le modèle danois d'État-providence : « le secret du succès de ce parti populiste n'est pas seulement dû à l'idée d'un Danemark aux Danois mais à celle, plus percutante encore, que l'État-providence danois ne devrait bénéficier qu'aux Danois de souche » (Jensen,

2021). Le discours politique insiste sur le fait que les réfugiés représentent un fardeau pour l'État-providence et que leur culture est incompatible avec les valeurs danoises.

### **Depuis vingt ans, des restrictions de plus en plus fortes à l'immigration**

Entre 2001 et 2011, le gouvernement de centre droit durcit les conditions de naturalisation et les critères du regroupement familial. De même, le délai nécessaire pour l'obtention d'un permis de résidence permanent passe de trois à huit ans. De 2002 à 2016, la loi est modifiée 93 fois, ce qui équivaut à un peu plus d'un changement tous les deux mois. En comparaison, la loi a été modifiée 25 fois de 1986 à 2000, en moyenne une à deux fois par an. Dans la période la plus récente, de 2017 à 2019, la loi sur les étrangers est modifiée 42 fois au total, soit en moyenne plus d'une fois par mois (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021). En guise d'exemple, on peut citer un amendement législatif de 2016 qui restreint l'accès au regroupement familial pour les réfugiés syriens pour une durée de trois ans et qui met en place une « loi sur les bijoux » en vertu de laquelle les objets de valeur leur sont confisqués pour financer leur séjour. En 2018, des mesures sont prises afin de cibler les « résidents non occidentaux » dans les zones défavorisées, avec des peines plus sévères pour les crimes commis à l'intérieur ou à proximité d'un « ghetto », un terme utilisé à l'origine dans la législation mais remplacé par celui de « sociétés parallèles <sup>16</sup> ». De plus, une campagne publicitaire anti-réfugiés est

16. Quatre critères sont utilisés pour classer ces « sociétés parallèles » : plus de 40 % des résidents sont sans emploi, plus de 60 % des 39-50 ans n'ont pas fait d'études secondaires supérieures, les taux de criminalité sont trois fois plus élevés que la moyenne nationale et les résidents ont un revenu brut inférieur de 55 % à la moyenne régionale. La liste de ces quartiers est mise à jour chaque début décembre : « Denmark plans to limit "non-western" residents in disadvantaged areas », *The Guardian*, March 17, 2021, <https://bit.ly/3PUgiZB>.

## DANEMARK

publiée dans les journaux de langue arabe, avertissant les réfugiés de ne pas choisir le Danemark comme destination finale (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021).

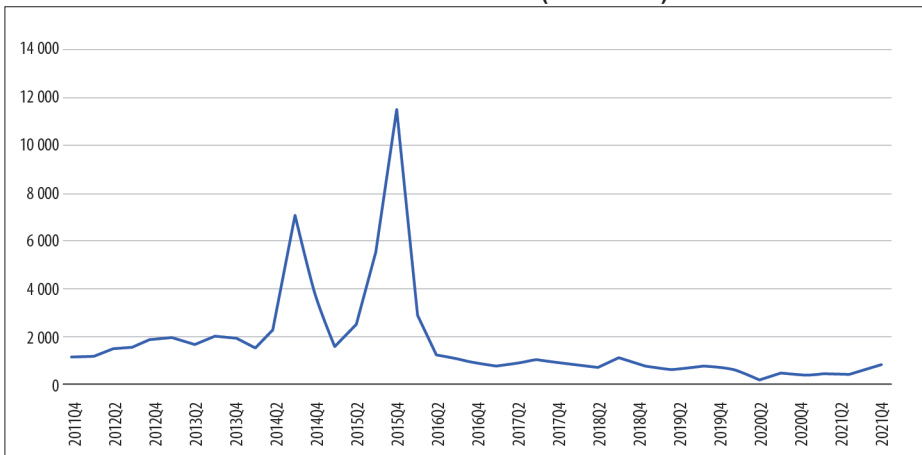
Un nouveau système de prestations d'intégration moins généreux remplace l'aide sociale pour ceux qui n'ont pas résidé au Danemark pendant plus de sept des huit dernières années (Kvist, 2015). Les amendes pour séjour, entrée et travail irréguliers sont augmentées en 2015, ainsi que celles pour avoir aidé les « immigrants irréguliers » à franchir la frontière (Hvidtfeldt, Schultz-Nielsen, 2018).

L'approche des sociaux-démocrates en matière d'immigration devient encore plus dure quand Mette Frederiksen succède à Helle Thorning-Schmidt à la tête du parti en 2015. Alors qu'elle est encore dans l'opposition en 2018, Mette Frederiksen appelle à une réforme du système d'asile du Danemark, y compris la création de centres d'accueil en dehors de l'Europe. « À l'avenir, il ne sera plus possible pour les réfugiés d'obtenir l'asile au Danemark », déclare-t-elle. Au pouvoir depuis 2019, Mette Frederiksen est élue

sur la promesse de poursuivre la politique d'immigration ultra restrictive menée par la droite avec le soutien de l'extrême droite. Le Parti social-démocrate danois s'est aligné en matière migratoire sur la ligne stricte et intransigeante du Parti populaire danois. Le graphique 3 illustre bien les conséquences des politiques menées depuis 2015, avec une baisse très nette des demandeurs d'asile : leur nombre n'a jamais été aussi bas que depuis 2017.

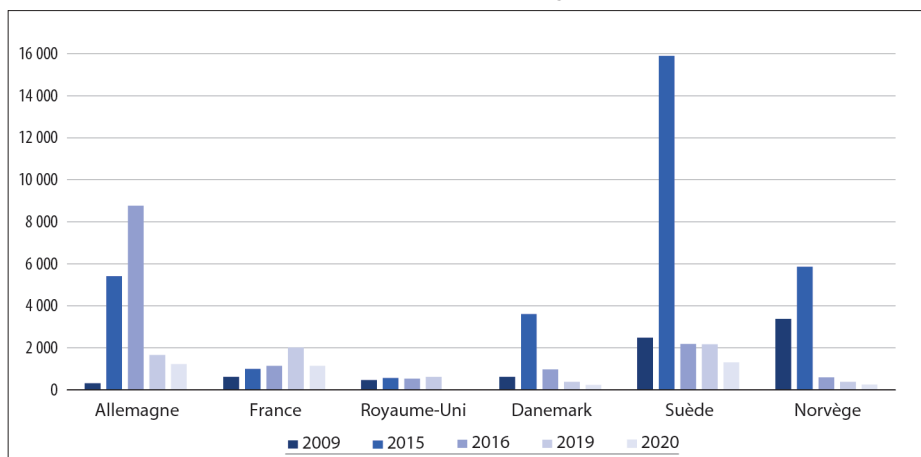
En comparaison européenne, le Danemark n'est pas le seul pays à avoir mis un frein à l'accueil des demandeurs d'asile. L'indicateur Eurostat (nombre de demandeurs d'asile par millions d'habitants) confirme cette diminution du nombre des demandeurs d'asile (des primo-demandeurs) dans beaucoup de pays entre 2015 et aujourd'hui. Le taux de demandeurs d'asile a baissé de plus de 90 % entre 2015 et 2020 au Danemark, en Suède et en Norvège. Sur la même période, en Allemagne, ce taux n'a diminué que de 77 % (graphique 4) et a même augmenté de 14 % en France. Ce graphique souligne la spécificité des

**Graphique 3. Évolution du nombre de demandeurs d'asile accueillis au Danemark (2011-2021)**



Source : Statistics Denmark.

**Graphique 4. Nombre de demandeurs d'asile par million d'habitants par pays (2009-2020)**



Source : Eurostat (site internet).

politiques d'accueil des pays nordiques et notamment du Danemark et de la Norvège qui n'ont, depuis 2015, jamais connu des taux d'accueil aussi bas.

Ces statistiques soulignent très nettement la part extrêmement faible des demandeurs d'asile qui sont accueillis au Danemark ces dernières années. En parallèle, jamais le Danemark n'a autant légiféré/débatu sur sa politique migratoire et avec un objectif unique : la durcir. Ces différents graphiques explicitent le décalage entre la réalité des chiffres et les politiques et arguments.

### **Une gestion décentralisée de l'immigration**

La structure de gouvernance danoise à trois niveaux (État, région et municipalité) laisse aux municipalités le soin de mettre en œuvre la politique d'intégration. Celle-ci comprend le logement pour les réfugiés, les programmes d'intégration/introduction, les prestations sociales et la recherche d'emploi, d'éducation ou de formation. Les 98 municipalités du Danemark jouissent d'une

autonomie et d'une indépendance totales dans l'interprétation, la gestion et l'adaptation des politiques d'intégration, ce qui leur permet en outre de répondre aux besoins spécifiques des communautés locales, notamment en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les compétences linguistiques.

Cette décentralisation de la mise en œuvre de la loi permet des stratégies et des mesures divergentes d'une municipalité à l'autre. Ainsi, par exemple, l'intégration des femmes réfugiées peut être très différente selon les cas. Pour preuve : les taux d'emploi des femmes réfugiées arrivées au cours de la période 2015-2017 (Agence pour le recrutement international et l'intégration citée par Bjerre *et al.*, 2021) sont très variables selon les municipalités, potentiellement en raison des différences dans la gestion de la loi sur l'intégration (Bjerre *et al.*, 2021). Même si ces différences peuvent être attribuées à d'autres facteurs (différences de pays d'origine des réfugiés entre les municipalités), les municipalités disposent de marges de manœuvre

pour mettre en œuvre les politiques d'intégration, qui peuvent venir atténuer l'approche restrictive de la politique d'immigration danoise. Elles ont notamment la responsabilité de permettre l'intégration des réfugiés (et des migrants non réfugiés) sur le marché du travail danois. Cela explique aussi pourquoi de nombreux jeunes réfugiés arrivés ces dernières années se sont très bien et très rapidement intégrés : ils ont appris le danois, étudient, travaillent à plein temps, et ont même choisi des secteurs en tension comme le soin et la santé <sup>17</sup>.

---

### Conclusion

La politique migratoire danoise de ces dernières années s'appuie sur un discours assimilant les étrangers, et particulièrement les réfugiés, à un fardeau pour l'État-providence. Par conséquent, le Danemark a mis en place des lois d'immigration toujours plus restrictives avec un accès limité au travail et au regroupement familial et des coupes dans l'aide sociale et financière garantie par l'État-providence. Ces politiques restrictives d'intégration et d'immigration ont des effets majeurs sur l'ensemble de la société comme sur le marché du travail danois qui connaît aujourd'hui de fortes pénuries de main-d'œuvre. Pour autant, la plupart des étrangers, réfugiés ou non, qui viennent au Danemark sont des personnes jeunes et en âge de travailler. On peut raisonnablement penser qu'ils pourraient contribuer au financement de l'État-providence et à la richesse du pays.

Comme le souligne Thomas Gammeltoft-Hansen, spécialiste des questions migratoires à la faculté de droit de Copenhague : « Une majorité de Danois soutient une politique d'asile et de migration très restrictive et une majorité de partis politiques au Parlement danois aussi souhaite ce tour de vis en matière migratoire. Mais on peut voir des changements. Récemment, par exemple, des voix se sont élevées, en particulier dans les partis de droite, pour que l'on assouplisse les règles car le marché du travail requiert davantage de main-d'œuvre étrangère <sup>18</sup>. »

En effet, associations humanitaires, organisations d'employeurs et syndicats demandent des assouplissements, sans résultat pour l'instant. Face au non-renouvellement des permis de séjour des réfugiés syriens <sup>19</sup>, au durcissement renforcé de la politique migratoire, de nombreuses voix se font entendre et de nombreuses manifestations sont organisées dans le pays afin de protester contre le renvoi des réfugiés. Cette contestation provient de différents groupes de la société danoise : des citoyens, des chercheurs, des journalistes, des représentants patronaux et syndicats. Les raisons sous-jacentes à ces contestations peuvent diverger mais elles sont toutes en faveur d'un assouplissement des contraintes migratoires. À titre d'exemple, un groupe « les citoyens qui ne soutiennent pas la politique migratoire du gouvernement » a été créé sur Facebook et rassemble actuellement quelque 40 000 personnes. Le 3 février 2022, les présidents des trois grandes organisations patronales ont

---

17. C. Jensen, « Le Danemark, laboratoire politique d'une Europe isolationniste et déchirée », *Le Monde*, 29 juin 2021.

18. France Culture, 3 février 2022, *op. cit.*

19. Le gouvernement danois estime en effet que la situation dans la ville de Damas et sa région est suffisamment stabilisée pour que les réfugiés y retournent.

publié une tribune dans le quotidien *Berlingske Tidende* affirmant que « si les politiciens restent les bras croisés et ne font rien, nous manquerons très bientôt d'employés et de nouveaux collègues dont nous avons tant besoin sur les lieux de travail danois ».

En signant en mars dernier une loi spéciale visant à faciliter l'accueil des Ukrainiens fuyant l'invasion russe de leur pays, le Danemark, à l'image de nombreux autres pays de l'UE, semble vouloir assouplir sa politique migratoire ultra sélective avec l'accueil de 20 000 réfugiés ukrainiens. Certaines ONG dénoncent « l'hypocrisie des responsables danois qui parlent de solidarité quand ils voient surtout les avantages que représente la main-d'œuvre ukrainienne <sup>20</sup> ».

#### Sources :

Arendt J.N. (2022), « Labor market effects of a work-first policy for refugees », *Journal of Population Economics*, n° 35, p. 169-196, <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z>.

BCG (2021), *Kompetence-mismatch i Danmark og den grønne omstilling frem mod 2030*, Marts, Boston Consulting Group, <https://on.bcg.com/3MfPzDr>.

Bjerre L., Pace M., Sen S. (2021), « Accessing the Danish labour market: On the coexistence of legal barriers and enabling factors »,

in Federico V., Baglioni S. (eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets: A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, Springer, p. 135-148, [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-67284-3\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-67284-3_7).

Confederation of Danish Industry (2022), *Economic Forecast: Highest Growth in 27 Years Curbed by Labour Shortage*, <https://bit.ly/3NEE2iz>.

Gammeltoft-Hansen T., Scott Ford S. (2021), « An introduction to Danish immigration law », *Courts Working Paper Series*, n° 234, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3769962>.

Hvidtfeldt C., Schultz-Nielsen M. (2018), « Refugees and asylum seekers in Denmark 1992-2016 », *Study Paper*, n° 133, The ROCKWOOL Foundation Research Unit, November, <https://bit.ly/3HngLzH>.

Kvist J. (2015), *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Denmark*, European Commission, October, <https://bit.ly/3xz14o0>.

Mouritsen P., Olsen T.V. (2013), « Liberalism and the diminishing space of tolerance », in Dobbernack J., Modood T. (eds.), *Tolerance, Intolerance and Respect: Hard to Accept?*, London, Palgrave Macmillan, p. 127-156, [https://doi.org/10.1057/9780230390898\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230390898_6).

OECD (2021), *International Migration Outlook, Denmark*, <https://bit.ly/3mvkx02>.

Ornston D. (2020), « Learning from Denmark's socially inclusive approach to COVID-19 », *Policy Options*, <https://bit.ly/3zdmW7I>.

20. A.-F. Hivert, « Le Danemark adopte une loi spéciale pour accueillir les Ukrainiens », *Le Monde*, 24 mars 2022.

# Royaume-Uni

## Licencier et réembaucher

Jacques FREYSSINET<sup>1</sup>

---

La pandémie de Covid-19 a favorisé un recours massif des entreprises britanniques à une pratique existante mais rarement utilisée jusqu'alors : celle du licenciement suivi d'une proposition de réembauche immédiate à des conditions inférieures (*fire and rehire* ou encore, en langage juridique, *dismissal and re-engagement*). Le caractère très peu protecteur de la législation du travail explique que des procédés aussi brutaux puissent être utilisés sans risque par les employeurs s'ils prennent les précautions indispensables. Dans cette situation, les syndicats émettent de vives protestations ; ils alertent l'opinion publique et font pression pour obtenir une intervention du gouvernement. Si le chantage à l'emploi est souvent efficace pour obtenir la soumission des victimes de ces procédés, quelques grands conflits ont démontré, au moins localement, des capacités de mobilisations parfois partiellement victorieuses. Il semble difficile toutefois d'espérer une protection efficace sans une modification de la législation ; à ce jour, la proposition de loi présentée par un député travailliste et visant à interdire cette pratique se heurte à l'inertie du gouvernement.

---

### Comment est-ce possible ?

En droit britannique, le fait pour un employeur de modifier unilatéralement un élément fondamental du contrat de travail (*employment contract*) constitue, sauf si cette possibilité est prévue dans le contrat, un motif de licenciement en cas de refus de la personne concernée<sup>2</sup>. Rien n'empêche l'employeur de proposer une réembauche immédiate dans des conditions qui sont le plus souvent très inférieures. Rien ne protège le personnel salarié contre cette pratique dès lors que l'employeur a respecté les obligations qui s'imposent à lui en matière de licenciement. Elles sont de quatre types, qui constituent les seules fragiles restrictions à l'usage du *fire and rehire* (Acas, 2021a ; Bogg, 2020 ; Churchill, 2021 ; CIPD, 2022 ; LRD, 2021a ; Shalchi, 2021).

En premier lieu, le salarié ou la salariée peut déposer un recours pour licenciement illégitime (*unfair dismissal*). Cette possibilité n'est ouverte qu'après deux ans d'ancienneté, sauf cas particuliers (par exemple discrimination, grossesse). Il existe cinq motifs de licenciement légitime : incompétence professionnelle,

---

1. Chercheur associé à l'IRES.

2. En cas de litige, le caractère « fondamental » de la modification est apprécié par les tribunaux.

mauvaise conduite, licenciement économique (*redundancy* – voir *infra*), respect d'une obligation légale (par exemple, retrait de permis de conduire pour un chauffeur) et enfin une catégorie fourre-tout : « autres raisons substantielles » (*some other substantial reasons* ou SOSR). C'est au tribunal d'apprécier, en cas de litige, si l'employeur a agi raisonnablement en invoquant une SOSR. Le juge vérifie, en particulier, si l'employeur a obéi à un motif justifié dans la gestion de l'entreprise (*sound business reason*), s'il n'y a pas eu d'injustice dans la façon dont les différentes catégories de personnel ont été traitées ou encore si une fraction importante du personnel concerné a accepté les modifications imposées par l'employeur. La voie du tribunal offre un degré élevé d'incertitude ; de plus, en cas de succès, elle n'apporte qu'une faible indemnisation sans remettre en cause le fait accompli.

En deuxième lieu, il est possible d'évoquer un licenciement injustifié (*wrongful dismissal*) si l'employeur n'a pas respecté les délais de prévenance indiqués dans son contrat ou toute autre procédure prévue par le contrat en cas de licenciement.

En troisième lieu, si un licenciement économique (*redundancy*) frappe au moins 20 personnes au cours d'une période de 90 jours, l'employeur doit mettre en œuvre une procédure de consultation des représentants du personnel. Cette obligation résulte de la transposition d'une directive européenne : « la consultation doit être menée de bonne foi et dans la perspective de parvenir à un accord <sup>3</sup> ». En pratique, les tribunaux

vérifient surtout le respect formel de l'obligation.

En quatrième lieu, il est illégal de modifier les contrats de travail à l'occasion d'un transfert de la propriété de l'entreprise (*transfer of undertakings*), toujours par transposition d'une directive européenne, sauf si la modification est introduite pour une « raison économique, technique ou organisationnelle <sup>4</sup> ». Les tribunaux ont adopté une interprétation large de cette exception, ce qui rend la protection fragile.

En résumé, si l'employeur soigne sa formulation et respecte ces règles, il ne court qu'un faible risque devant les tribunaux. Cette technique présente aussi l'avantage de la rapidité, qu'elle soit utilisée comme menace pour obtenir des concessions de la part des syndicats ou qu'elle soit effectivement mise en œuvre en cas de résistance.

---

### **Une pratique en hausse selon les syndicats, mais une mesure imprécise**

En octobre 2020, le gouvernement demande à l'Acas <sup>5</sup> de présenter un diagnostic sur le recours au *fire and rehire* (Acas, 2021a). Son rapport souligne l'absence de données statistiques et de recherches académiques. À cette date, seuls sont disponibles les résultats de deux sondages.

Le premier a été réalisé du 19 au 29 novembre 2020 à la demande du Trades Union Congress (TUC) auprès d'un échantillon représentatif de 2231 personnes en emploi en Angleterre et au pays de Galles. Depuis le premier

3. « *Consult in good faith with a view to reaching an agreement.* »

4. « *Economic, technical or organisational reason.* »

5. Advisory, Conciliation and Arbitration Service : c'est un organisme indépendant placé auprès du gouvernement pour favoriser le développement des relations professionnelles. Il réalise des enquêtes, produit des avis et exerce aussi des fonctions de conciliation, de médiation et d'arbitrage.

confinement, 9 % des répondants ont été soumis à cette procédure avec une dégradation de leurs conditions d'emploi. C'est le cas pour 18 % des 18-24 ans, de 12 % pour les personnes faiblement qualifiées contre 7 % pour celles hautement qualifiées et de 15 % pour les minorités ethniques contre 8 % pour les blancs <sup>6</sup>.

Le second sondage a été réalisé au cours de la première semaine de février 2021 par le CIPD <sup>7</sup> auprès des lecteurs de son bulletin. Il n'a obtenu que 379 réponses sans représentativité. À la question portant sur un changement, au cours des 12 derniers mois, des conditions d'emploi (*terms and conditions of employment*), 2,90 % répondent avoir eu recours au *fire and rehire* et 33,51 % avoir opéré au moyen de consultations, négociations et accords. Les commentateurs précisent que l'on ignore si pour obtenir un accord l'employeur a agité la menace de recourir à la première modalité. Une nouvelle étude couvrant 2000 entreprises sur la période allant de mars 2020 à juillet 2021 donne des résultats d'une moindre ampleur pour des modifications des conditions d'emploi réalisées au moyen de consultations, négociations et accords (19 % des entreprises), avec la même proportion de recours au *fire and rehire* (3 %) <sup>8</sup>.

Si la pratique existait antérieurement, une accélération est observée au cours des dernières années, notamment avec la pandémie, mais seules sont repérées les utilisations qui engendrent une

dénonciation par les syndicats, un conflit social ou une décision de justice. Ainsi, en juin 2021, le Labour Research Department (LRD) <sup>9</sup> présente une synthèse de l'analyse de 23 cas (LRD, 2021b ; voir aussi : *Labour Research*, 2021). Les concessions exigées par les employeurs concernent principalement une réduction de salaire, mais aussi de nombreux autres domaines : réduction, allongement ou flexibilisation des temps de travail, réduction des droits à pensions de retraite ou à indemnités de maladie (régimes d'entreprise), etc. Trois situations finales sont distinguées : la victoire des syndicats avec le retrait par l'employeur de la menace de *fire and rehire*, le compromis négocié avec une réduction des exigences initiales de l'employeur, les licenciements définitifs des salariés et salariées qui refusent les conditions de réembauche. L'issue est directement fonction de la capacité d'action des syndicats.

---

### La réponse syndicale

Les craintes de perte d'emploi ressenties par les travailleurs et travailleuses face aux vagues successives de la pandémie engendrent un rapport des forces défavorable pour le mouvement syndical. Sauf situations exceptionnelles dans lesquelles le recours à la grève se révèle possible (voir *infra*), le TUC dispose d'un répertoire d'actions limité <sup>10</sup>. D'une part, il dénonce auprès de l'opinion publique le cynisme des employeurs qui profitent

---

6. « "Fire and rehire" tactics have become widespread during pandemic – warns TUC », TUC, Press release, January 25, 2021, <https://bit.ly/3yoxfF6>.

7. Chartered Institute Personnel and Development : association regroupant des professionnels de la gestion des ressources humaines.

8. « One in five employers have changed employee contracts since pandemic onset », CIPD, Press release, September 22, 2021, <https://bit.ly/3vZsY9m>.

9. Le LRD est un institut de recherche proche des syndicats.

10. T. Sharp, « Fire and rehire tactics are levelling down pay », TUC, January 25, 2021, <https://www.tuc.org.uk/blogs/fire-and-rehire-tactics-are-levelling-down-pay>.



de la pandémie pour imposer par cette menace de fortes dégradations des conditions d'emploi (salaires, durée du travail, horaires flexibles, etc.) alors qu'une partie importante des personnes concernées ont accepté de prendre des risques avec leur santé pour maintenir les activités essentielles et alors que les entreprises reçoivent des aides massives de la part de l'État (Freyssinet, 2021). D'autre part, le TUC met en demeure le gouvernement, sans succès à ce jour (voir *infra*), de présenter une législation qui interdise le recours au *fire and rehire*, à l'image de celle qui existe dans la plupart des pays d'Europe occidentale <sup>11</sup>.

Les grands syndicats du TUC ont adopté la même démarche, mais en plus de la dénonciation du comportement de certains employeurs et de la carence de la législation, ils ont la capacité de mobiliser leurs structures pour mener des conflits auxquels ils donnent un large écho <sup>12</sup>. Il en est ainsi pour les deux grands syndicats généraux, Unite et GMB <sup>13</sup>, qui sont ceux qui ont eu le plus souvent à affronter ces situations. Le 26 avril 2021, Unite

organise une première journée d'action nationale contre cette pratique afin de coordonner les grèves et les actions de solidarité <sup>14</sup>. Une nouvelle journée nationale a lieu le 15 septembre 2021 <sup>15</sup>. Unite soutient activement la proposition de loi déposée par un député travailliste (voir *infra*) <sup>16</sup>. GMB est sur la même ligne ; comme Unite, il s'engage dans plusieurs grands conflits (voir *infra*) et lance une campagne d'opinion et de pression auprès des députés. Il commande une enquête qui montre que 76 % des répondants considèrent que la pratique devrait être déclarée illégale <sup>17</sup>. Par ailleurs, il s'efforce au niveau régional de signer des chartes avec des employeurs pour une gestion conjointe des changements nécessaires et pour un non-recours au *fire and rehire* lorsque les fonctions des personnes concernées demeurent inchangées <sup>18</sup>.

---

### Quelques conflits emblématiques

Depuis deux ans, quelques conflits ont engendré de fortes mobilisations

11. Le 24 septembre 2020, la secrétaire générale du TUC, le directeur général de la Confederation of British Industry (CBI, principale organisation patronale) et le *Chief Executive* de l'Acas signent une déclaration commune qui concerne la gestion des licenciements. Elle ne contient aucune allusion au recours au *fire and rehire* (« Acas, CBI and TUC joint statement on handling redundancies », September 24, 2020, <https://www.acas.org.uk/joint-statement-acas-cbi-tuc>).
12. Voir par exemple : H. Beckett, secrétaire général adjoint de Unite : « Outlaw "Fire and Rehire" – We mustn't let workers pay for this crisis », *Labour Outlook*, February 22, 2021, <https://bit.ly/3L0fte6>.
13. Unite et GMB sont des syndicats multisectoriels et multiprofessionnels.
14. A. Jones, « Unite launches campaign to tackle "fire and rehire" disputes », *Evening Standard*, April 25, 2021, <https://bit.ly/3N3osfN>.
15. « Unite launches national day of action to end Fire and Rehire », September 15, 2021, <https://bit.ly/39KeJwx> ; H. Blagg, « We can win on fire and rehire », *UniteLive*, September 17, 2021, <https://unitelive.org/we-can-win-on-fire-and-rehire/>.
16. Pour une critique des concessions acceptées par Unite pour mettre fin aux grèves en contrepartie de l'abandon du recours au *fire and rehire*, voir : L. Tiernan, « UK Labour Party/Unite corporatist campaign against fire and rehire », *World Socialist Web Site*, May 3, 2021, <https://www.wsws.org/en/articles/2021/05/04/fire-m04.html>.
17. M. Savage, « Fire and rehire should be banned, say three-quarters of UK public », *The Guardian*, May 9, 2021, <https://bit.ly/3sqyDmO>.
18. « End fire and rehire workplace charter » in : *End Fire and Rehire*, GMB, 2020, <https://www.gmb.org.uk/end-fire-and-rehire>.

syndicales et attiré, à travers les médias, l'intérêt de l'opinion publique. Ils sont significatifs des capacités de résistance dans des conditions spécifiques, mais ne doivent pas faire oublier que la grande majorité des opérations de *fire and rehire* se déroule sans capacité d'opposition des victimes et sans médiatisation.

### **British Airways**

Le première vague de Covid, à partir de mars 2020, entraîne un quasi-arrêt du trafic aérien avec un coût élevé pour les compagnies aériennes. British Airways (BA) est particulièrement touché. Dans un premier temps et avec l'accord des syndicats, la compagnie met en chômage temporaire total (*furlough* – voir Freyssinet, 2021) 22 600 personnes sur un total de 42 000 et bénéficie à ce titre d'une prise en charge de 80 % des salaires par l'État. Parallèlement, en avril 2020, elle informe les syndicats de l'ouverture d'une consultation sur un plan de suppression de 12 000 emplois et de redéfinition des conditions d'emploi (*terms and conditions*) des autres emplois<sup>19</sup>. La compagnie précise que ce processus doit être achevé le 15 juin et qu'à défaut d'accord, elle procédera au licenciement de la totalité du personnel avant de proposer des réembauches pour une fraction de celui-ci à des conditions inférieures. Les trois syndicats concernés, Unite, GMB<sup>20</sup>, ainsi que BALPA pour les pilotes, dénoncent un chantage

au *fire and rehire* qui dénature le processus de consultation. Ils considèrent que BA se sert de l'opportunité de la pandémie pour dégrader durablement le niveau et les conditions d'emploi. Cet avis est partagé par le comité des transports de la Chambre des Communes qui, au moins de juin, publie un rapport où il juge très négativement le comportement de BA : « Notre point de vue est que l'actuelle consultation sur des changements affectant le personnel est une tentative calculée pour profiter de la pandémie afin de supprimer des emplois et d'affaiblir les conditions d'emploi du personnel restant. Le comportement de British Airways et de sa maison-mère à l'égard de ses employés est une honte nationale. Dans cette période de crise nationale, il se situe bien en dessous des normes que l'on pourrait attendre de la part de n'importe quel employeur, particulièrement à la lumière de l'ampleur des aides financées par les contribuables<sup>21</sup>. »

Fin juillet, les pilotes approuvent massivement l'accord séparé signé par leur syndicat<sup>22</sup>. BA abandonne pour eux le *fire and rehire*. Les licenciements sont ramenés de 1 255 à 270. Les salaires sont réduits de 20 %, réduction qui devrait être ramenée à 8 % sur un horizon de deux ans ; 300 pilotes constituent un *pool* à salaires réduits en attente de reprise de la demande ; des départs volontaires et du temps partiel volontaire sont mis en place.

19. R. Neate, « British Airways plans to make up to 12,000 staff redundant », *The Guardian*, April 28, 2020, <https://bit.ly/3Fy5kUK>.

20. Unite et GMB représentent l'ensemble du personnel à l'exception des pilotes.

21. « *Our view is that the current consultation on staffing changes is a calculated attempt to take advantage of the pandemic to cut jobs and weaken the terms and conditions of its remaining employees. The behaviour of British Airways and its parent company towards its employees is a national disgrace. It falls well below the standards we would expect from any employer, especially in light of the scale of taxpayer subsidy, at this time of national crisis* » (House of Commons, 2020:3-4).

22. « British Airways pilots to be consulted on job protection package », BALPA, Press release, July 22, 2020, <https://bit.ly/3wglaoO>.

Pour les autres, BA met en œuvre la procédure de *fire and rehire*. Cependant, au mois de septembre, la direction annonce que les négociations avec les syndicats sont suffisamment avancées pour qu'elle puisse renoncer à y recourir à condition qu'un accord soit trouvé pour modifier les contrats de travail existants<sup>23</sup>. Par ailleurs, plus de 6 000 départs volontaires déjà enregistrés ou prévus réduisent d'autant le nombre des licenciements envisagés. Des accords sont trouvés avec Unite pour toutes les catégories de personnel avec une limitation de l'ampleur des reculs initialement exigés. Seul le personnel du fret (*cargo workers*) fait exception. Alors que les transports de personnes se sont effondrés, les transports de fret sont, au contraire, devenus vitaux et le seront plus encore avec les désordres dans le transport routier prévisibles du fait du Brexit. Confrontés à des menaces de pertes de salaire allant jusqu'à 25 % puisque la menace de *fire and rehire* pèse désormais sur eux seuls, les membres de Unite, syndicat dominant dans ce secteur, votent à 98 % pour une grève du 25 décembre 2020 au 2 janvier 2021. Face à la résistance de la direction, une nouvelle grève de neuf jours est décidée à partir du 22 janvier. Elle est évitée grâce à un accord de dernière heure qui marque l'abandon du *fire and rehire*, l'absence de licenciements économiques et des compromis complexes sur les niveaux de salaire<sup>24</sup>.

Après neuf mois de conflit, BA abandonne donc la menace de recours au *fire and rehire*, décision que Unite salue

comme un résultat formidable (*tremendous result*). Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure cette menace a amené les syndicats à signer des accords dans lesquels ils ont accepté des concessions non négligeables. L'histoire ne s'achève pas là. Alors que BA a supprimé 10 000 emplois en 2020, la reprise prévue du trafic conduit la compagnie à recontacter, en octobre 2021, le personnel de cabine qui avait dû la quitter pour lui proposer une réembauche, mais dans des conditions nettement moins favorables<sup>25</sup>. Le chiffre de 3 000 embauches potentielles est avancé par Unite qui dénonce une forme de recours à la procédure de *fire and rehire* à retardement.

### **British Gas**

British Gas est un des principaux fournisseurs d'énergie au Royaume-Uni (gaz et électricité). Issu des privatisations réalisées par Margaret Thatcher, il appartient au groupe multinational Centrica qui est implanté, à titre principal, dans les mêmes secteurs d'activité. Confronté à une sévère concurrence et au déclin de sa part du marché britannique, la compagnie est devenue déficitaire. En juin 2020, elle invoque la réduction de la demande engendrée par la première vague de Covid-19 pour annoncer sa décision de supprimer 5 000 de ses 20 000 emplois. En juillet, elle précise qu'en cas d'échec des négociations avec les syndicats, elle aura recours à la procédure de *fire and rehire*. Aussitôt, ces derniers dénoncent un chantage qui utilise la pandémie comme un écran de fumée pour dégrader les conditions

23. P. Georgiadis, « BA to drop controversial "fire and rehire" plan for thousand of staff », *Financial Times*, September 16, 2020, <https://www.ft.com/content/455bc880-9d86-42fd-9293-530db8f1262e>.

24. « Unite ends BA "fire and rehire" dispute by securing deal to avoid forthcoming cargo strike action », Unite, January 27, 2021, <https://bit.ly/38gMqWc>.

25. P. Georgiadis, « BA to rehire some of thousands of staff laid off during pandemic », *Financial Times*, October 6, 2021, <https://www.ft.com/content/4d958121-3afb-400d-9f14-1381d77a4960>.

d'emploi d'un personnel qui s'est dévoué pour maintenir le service pendant le confinement, notamment en assurant l'entretien et les réparations chez les utilisateurs et en acceptant ainsi le risque de contamination. Les discussions engagées avec les quatre syndicats présents (GMB, Prospect, UNISON et Unite <sup>26</sup>) aboutissent avec les trois derniers, mais pas avec GMB qui représente 90 % des 7500 *service engineers* (les techniciens qui assurent l'installation, l'entretien et les réparations chez les utilisateurs). La grève, approuvée par 89 % de ses membres, est déclenchée en janvier 2021 par GMB <sup>27</sup>. Elle se poursuit par tranches successives pour un total de 43 jours jusque fin mars 2021 <sup>28</sup>. C'est le plus long conflit enregistré dans le secteur depuis quatre décennies. Une pétition pour demander le retrait de la menace est signée par plus de 50000 clients <sup>29</sup>. Finalement, GMB obtient quelques concessions sur la réduction des taux des heures supplémentaires et des « *unsocial hours* » <sup>30</sup>. Tout en renouvelant sa dénonciation du procédé, le syndicat recommande à ses membres d'accepter les nouvelles conditions défavorables qui leur sont imposées (principalement un allongement de la durée du travail à salaire inchangé). Près de 500 *engineers* refusent et sont licenciés <sup>31</sup>.

### Go North West

Entre mars 2020 et janvier 2021, la compagnie d'autobus Go North West, basée à Manchester et appartenant au groupe britannique multinational Go Ahead, mène des négociations tumultueuses avec Unite sur un plan d'économies destiné à rétablir la rentabilité. En août 2020, la compagnie entame des négociations individuelles avec les conducteurs d'autobus ; elle leur propose la modification de leurs contrats de travail avec, principalement, un allongement de la durée du travail à salaire inchangé et la réduction des indemnités maladie. Le syndicat dénonce le recours au *fire and rehire*. Les négociations reprennent en septembre, mais échouent en janvier 2021.

Le 28 février, entre 400 et 500 conducteurs entament une grève qui touche 16 lignes d'autobus dans le Grand Manchester <sup>32</sup>. Ils bénéficient de l'appui d'autres syndicats, d'élus ainsi que de mouvements politiques et associatifs locaux. En parallèle, Unite mène une campagne contre le groupe aussi bien à l'échelle nationale que dans d'autres pays où le groupe est présent. Après des négociations au sommet du groupe, un accord est trouvé avec Unite le 17 mai 2021 sur la base d'un renoncement définitif de Go

26. Prospect est un syndicat intersectoriel de cadres et de techniciens ; UNISON est le grand syndicat du secteur public qui a maintenu ses implantations dans les entreprises privatisées.

27. « End fire and rehire threat to end British Gas strike say GMB union », GMB, Press release, January 10, 2021, <https://bit.ly/39Fp24W>.

28. J. Ambrose, « A "kick in the teeth" : British Gas engineers face losing their jobs or longer working hours », *The Guardian*, March 28, 2021, <https://bit.ly/3N83PiL>.

29. J. Ambrose, « Thousands of British Gas customers threaten to switch over "fire and rehire" policy », *The Guardian*, April 1, 2021, <https://bit.ly/3w0jP0h>.

30. C'est-à-dire les horaires de travail hors des plages normales : nuit, week-end...

31. T. Robson, « GMB union complicit in imposing British Gas fire and rehire contracts », World Socialist Web Site, April 6, 2021, <https://www.wsws.org/en/articles/2021/04/07/bg-as-j01.html> ; J. Ambrose, « Hundreds of British gas engineers to lose jobs in "fire and rehire" scheme », *The Guardian*, April 14, 2021, <https://bit.ly/3Fzc9W1>.

32. « Manchester Go Ahead North West bus drivers in all out strike over fire and rehire dispute », Unite, Press release, February 12, 2021, <https://bit.ly/3kXQo8Q>.

Ahead à l'usage du *fire and rehire*. C'est ce point qui permet à Unite de considérer avoir obtenu une victoire majeure<sup>33</sup>. En contrepartie, le syndicat accepte un compromis sur les mesures d'économie : face au plan patronal qui portait sur 1,8 million de livres (2,2 million d'euros), ses contrepropositions atteignent 1,3 million de livres (1,6 millions d'euros)<sup>34</sup>.

La grève a duré 82 jours ; elle est la plus longue dans l'histoire du transport de passagers<sup>35</sup>. Malgré son caractère local, elle avait une forte portée symbolique pour Unite qui voulait donner au patronat britannique une démonstration de sa volonté et de sa capacité de lutter contre toute tentative de recours au *fire and rehire*. C'est son secrétaire général qui a mené en personne les négociations finales avec les dirigeants du groupe.

### Tesco

Le principal syndicat de l'alimentation, Union of Shop, Distributive and Allied Workers (Usdaw) mène de nombreux conflits contre des tentatives d'utilisation du *fire and rehire* par des entreprises de ce secteur. L'un d'entre eux a eu un impact exceptionnel en provoquant une décision de la High Court (Haute Cour) dont les conséquences sont potentiellement considérables.

Au départ, une grande chaîne de magasins et de supermarchés, Tesco, utilise le *fire and rehire* dans plusieurs de ses centres de distribution. Pour l'un d'entre eux situé en Écosse, Usdaw obtient en février 2021 de la Court of Session d'Édimbourg une interdiction provisoire en attendant un jugement sur le fond qui n'est pas survenu à ce jour<sup>36</sup>. L'Usdaw saisit ensuite la High Court pour deux autres centres situés en Angleterre. Celle-ci décide le 3 février 2022 que Tesco a violé « une composante implicite »<sup>37</sup> des contrats de travail en ne respectant pas des engagements pris par la firme dans un accord avec Usdaw sur le maintien permanent de certains avantages. Tesco prétendait que « permanent » signifiait « jusqu'au terme du contrat de travail » et donc que l'engagement disparaissait avec le licenciement et la réembauche. La Cour considère que, dans cette interprétation, l'engagement n'aurait eu aucune valeur et qu'il doit s'entendre comme valable aussi longtemps que Tesco emploie la même personne dans la même fonction. Si Usdaw considère avoir remporté une victoire décisive<sup>38</sup>, les juristes s'interrogent sur la portée du précédent créé par cette décision. En effet, elle concerne un cas spécifique que la Cour elle-même a qualifié d'extrême<sup>39</sup>. Cette

33. « Huge victory at Manchester Go North West as Unite defeats fire and rehire to end strike », Unite, Press release, May 17, 2021, <https://bit.ly/3N5Yqsw>.

34. S. Ord, « Fire and rehire defeated at Go North West, but at what price ? », *Socialist Worker*, May 18, 2021, <https://bit.ly/3wd2EYm>.

35. Pour une relation détaillée du déroulement de la grève, voir Wikipedia, 2021 Go North West strike, [https://en.wikipedia.org/wiki/2021\\_Go\\_North\\_West\\_strike](https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Go_North_West_strike), consulté le 12 avril 2022.

36. « Usdaw victory blocks Tesco "fire and rehire" tactic – Scottish Court of Session rules in favour of workers affected », Usdaw, Press release, February 2021, <https://bit.ly/3yue6BO> ; J. Brown, « Supermarket temporarily blocked from using "fire and rehire" tactics », *People Management*, February 17, 2021, <https://bit.ly/3vXopMX>.

37. « *An implied term.* »

38. « Usdaw wins High Court case against Tesco's unfair fire and rehire tactics », Usdaw, Press release, February 3, 2022, <https://bit.ly/3l3yd1r>.

39. Parmi les nombreux commentaires juridiques publiés au lendemain de la décision, voir : C. Grierson, J. Bann, « Will employers still be able to use the practice of "fire and rehire" in 2022 ? », Sharpe Pritchard, February 11, 2022, <https://bit.ly/3wgMnBG> ; L. Anthony, « High

incertitude conforte les syndicats dans leur volonté d'obtenir une nécessaire réforme législative.

### Une réforme législative ?

Interpelé au Parlement le 13 janvier 2021, Boris Johnson affirme que « l'utilisation de menaces de licenciement et de réembauche est inacceptable en tant que tactique de négociation <sup>40</sup> ». D'autres membres du gouvernement la condamnent par la suite dans des termes voisins, mais aucun projet de mesure législative n'est annoncé.

### Une proposition de loi

Un député travailliste, Barry Gardiner, prend en juin 2021 l'initiative d'une proposition de loi (*bill*) qui ne franchit le cap d'une seconde lecture à la Chambre des Communes qu'au mois d'octobre suivant. Face à l'inertie du gouvernement, elle n'a pas de chance d'aller plus loin <sup>41</sup>. Elle propose quatre modifications à la législation :

- en premier lieu, l'obligation de consulter les représentants des travailleurs qui n'existe que pour des licenciements économiques de 20 salariés ou plus (voir *supra*) dans les établissements d'au moins 50 salariés serait étendue à tout projet de licenciement ou de modification du contenu du contrat de travail (*work terms*) dès lors qu'il en concernerait au moins 15. En cas de conclusion d'un accord collectif, tout licenciement en violation de cet accord serait automatiquement qualifié d'illégitime (*unfair*).

Si les règles de consultation n'ont pas été respectées, la même sanction s'appliquerait en cas de licenciements ou de modifications des contrats de travail ;

- en deuxième lieu, il serait interdit à l'employeur d'inclure dans les contrats de travail une clause autorisant une modification unilatérale dans un sens défavorable ;

- en troisième lieu, le licenciement pour refus d'une modification du contrat de travail ne pourrait plus être justifié sur la base de « *some other substantial reason* » (voir *supra*), mais seulement sur la base de l'une des quatre premières catégories de causes légitimes explicitement définies. En cas de *fire and rehire*, la possibilité de recours ne serait plus conditionnée à une ancienneté d'au moins deux ans ;

- en quatrième lieu, en cas de menace de *fire and rehire*, le syndicat serait libéré de l'obligation préalable d'organiser un vote et d'avertir l'employeur avant de déclencher une grève, ce qui lui permettrait de réagir rapidement.

Remarquons qu'il ne s'agit pas de rendre illégal le *fire and rehire*, mais de rendre son utilisation plus difficile, plus lente et plus risquée pour l'employeur. En plus du Labour Party, la proposition est soutenue par le TUC et plus de 20 de ses syndicats qui participent à la campagne de promotion du projet avec la création d'un site dédié : Stop Fire and Rehire.

### Un avis de l'Acas

Comme nous l'avons vu (voir *supra*), l'Acas <sup>42</sup> a d'abord été chargée par le

Court injunction restricts Tesco's ability to "fire and rehire" », Dentons, February 14, 2022, <https://bit.ly/38k0ONh> ; « Tesco "fire and rehire" proposals blocked by the High Court », Clarke Willmott, February 18, 2022, <https://bit.ly/3Fvxks8>.

40. « *Using threats of firing and rehiring is unacceptable as a negotiating tactic.* »

41. En septembre 2021, au congrès annuel du TUC, le *leader* du Labour Party, Keir Starmer, rappelle que l'interdiction du *fire and rehire* sera l'un de ses objectifs prioritaires.

42. Sur l'Acas, voir note 5, p. 37.

gouvernement de présenter un état des lieux (Acas, 2021a). Le gouvernement lui a alors demandé de préparer sur cette base un document d'orientation (*guidance*) pour aider les employeurs à explorer toutes les autres solutions possibles avant de recourir au *fire and rehire*. Le 11 novembre 2021, l'Acas publie des « conseils » (*advice*) aux employeurs<sup>43</sup> (Acas, 2021b). Le document précise les règles juridiques qui s'appliquent à cette procédure, fait l'inventaire des procédés alternatifs et présente une série de recommandations : informer le personnel et ses représentants, consulter, ne pas intimider ou menacer, chercher un accord et enfin, en cas d'échec de la négociation, respecter toutes les règles qui s'appliquent au licenciement et au réembauchage. Il s'agit certainement d'un document utile pour les employeurs qui sont à la recherche d'une solution *soft* afin d'obtenir la modification des contrats de travail et qui sont prêts à accepter les délais et les compromis nécessaires pour éviter des conflits. À l'opposé, les expériences à ce jour sont surtout celles d'entreprises utilisant la menace pour imposer unilatéralement et rapidement des régressions majeures dans les conditions d'emploi.

### Une réouverture du dossier ?

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un cas de *fire and rehire*, le scandale engendré

par la brutalité des licenciements massifs opérés par la compagnie de *ferries* P&O<sup>44</sup> relance les critiques sur les lacunes de la législation. Dès son entrée en fonction en 2019, Boris Johnson avait annoncé une loi sur l'emploi pour y remédier ; elle a depuis lors disparu de l'agenda. Fortement critiqué, le gouvernement annonce le 29 mars 2022 qu'il va préparer, entre autres mesures, un Statutory Code of Practice (code de bonnes pratiques) sur l'usage du *fire and rehire* ou, plus largement, sur les licenciements qui ne respectent pas les procédures de consultation des représentants du personnel<sup>45</sup>. Il ne s'agit que de préciser comment doivent s'opérer des consultations « loyales, transparentes et significatives » (*fair, transparent and meaningful*). En cas de contestation, si les tribunaux estiment que l'employeur d'une manière déraisonnable n'a pas respecté le code (*unreasonably fails to comply*), ils pourront augmenter de 25 % l'indemnisation des salariées et salariés. La mesure aurait alors un caractère quasi symbolique. La secrétaire générale du TUC, Frances O'Grady, l'a qualifiée de « pas de bébé en avant » (*baby step forward*) qui serait sans effet sur les employeurs agressifs et a rappelé que l'enjeu essentiel était la présentation de la loi sur l'emploi promise par Boris Johnson dès sa nomination.

43. « Acas publishes advice to help employers avoid fire and rehire practices », November 11, 2021, <https://bit.ly/3yq9EDW>.

44. Le 17 mars, 800 marins des *ferries* de la compagnie P&O, qui appartient à un groupe domicilié à Dubaï, apprennent par un message reçu sur leurs bateaux qu'ils sont immédiatement licenciés. Des agents de sécurité les attendent dès l'arrivée au port pour s'assurer qu'ils quittent le bord. Il ne s'agit pas d'un *fire and rehire* puisque la compagnie ne leur propose pas d'être réembauchés, mais leur substitue des travailleurs étrangers fournis par une agence de recrutement. Ils seront rémunérés à un salaire horaire de 5,30 livres (6,60 euros) alors que le salaire minimum britannique est porté à 9,50 livres (11,4 euros) à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022. En effet, comme les *ferries* sont immatriculés dans des ports étrangers et circulent hors des eaux territoriales, la législation sur le salaire minimum ne s'y applique pas. La brutalité et l'illégalité des modalités du licenciement provoquent un tollé général.

45. « New statutory code to prevent unscrupulous employers using fire and rehire tactics », DBEIS (Department for Business, Energy & Industrial Strategy), March 29, 2022, <https://bit.ly/3PAJSJI>.

## Conclusion

La pratique du *fire and rehire* illustre un cas extrême des possibilités qu'offre aux employeurs le droit du travail britannique pour une gestion unilatérale de la relation d'emploi. Il s'y ajoute le fait que, dans les cas où il existe une obligation de consultation des représentants des salariées et salariés, ce n'est que du fait de la transposition d'une directive européenne, texte dont la survie en droit britannique est aujourd'hui précaire. Le recours au licenciement suivi de réembauche a connu un développement rapide à cause ou au prétexte de la pandémie. En l'absence d'informations exhaustives sur les modalités de sa mise en œuvre, il semble que les syndicats n'ont pu mener de conflits que dans des cas limités et que, dans ce contexte, ils n'ont obtenu un renoncement de l'employeur qu'au prix de contreparties non négligeables. Globalement, leur action vise surtout à chercher le soutien de l'opinion publique de façon à contraindre le gouvernement à une intervention législative. Malgré l'impact de scandales récents, ils n'ont à ce jour obtenu que de vagues promesses.

### Sources :

Acas (2021a), *Dismissal and Re-engagement (Fire-and-rehire): A Fact-finding Exercise*, Acas Paper, June 8, <https://www.acas.org.uk/fire-and-rehire-report/html>.

Acas (2021b), *Considering Employment Contract Changes: Making Changes to Employment Contracts – Employer Responsibilities*, November 11, <https://bit.ly/3P7ATcm>.

Bogg A. (2020), *Firing and Rehiring: An Agenda for Reform*, Institute for Employment Rights, October 9, <https://www.ier.org.uk/comments/firing-and-rehiring-an-agenda-for-reform/>.

Churchill F. (2021), « Fire and rehire: Is it even legal? », *People Management*, April 9, [https://www.peoplemanagement.co.uk/article/1742237?utm\\_source=website&utm\\_medium=social](https://www.peoplemanagement.co.uk/article/1742237?utm_source=website&utm_medium=social).

CIPD (2022), « Fire and Rehire » – *Guidance for Employers*, March 31, <https://bit.ly/3slgfMb>.

Freyssinet J. (2021), « Royaume-Uni : le retour en force de l'État », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19, le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 126-145, <https://bit.ly/3Fv3yng>.

House of Commons (2020), *The Impact of the Coronavirus Pandemic on the Aviation Sector*, Second Report of Session 2019-21, HC 268, June 13, <https://bit.ly/3wqFw9X>.

*Labour Research* (2021), « Employers mount fire and rehire onslaught », January, p. 911.

LRD (2021a), *Law at work 2021 – The trade union guide to employment law* [10. Dismissal ; 11. Redundancy ; p. 351-463], Labour Research Department.

LRD (2021b), « Unions fight fire and rehire », *Workplace Report*, June, p. 15-17, <https://bit.ly/3w9AqiB>.

Shalchi A. (2021), « Employment and Trade Union Rights (Dismissal and Reengagement) Bill », *CBP*, n° 9344, House of Commons Library, October 18, <https://bit.ly/3yrvKpD>.



# États-Unis

## Deux victoires syndicales historiques chez Starbucks et Amazon. Et après ?

Catherine SAUVIAT<sup>1</sup>

---

Une recrudescence des grèves à l'automne 2021 (Sauviat, 2021), une hausse de 57 % des demandes d'accréditation syndicale auprès du National Labor Relations Board (NLRB, voir encadré) durant la première moitié de l'année budgétaire 2022 par rapport à celle de 2021<sup>2</sup> et deux victoires syndicales hautement symboliques dans des secteurs traditionnellement peu syndiqués, la *high tech* et les cafés-restaurants, témoignent d'un renouveau de l'activisme syndical. La première de ces victoires a eu lieu en fin d'année 2021 dans la plus grande chaîne de cafés au monde, Starbucks et la seconde au printemps 2022 a concerné le géant de l'e-commerce, Amazon, en dépit d'une hostilité affirmée des deux directions à toute présence syndicale et de leurs efforts acharnés pour l'éviter.

Dans les deux cas, des conditions de travail particulièrement dégradées à cause de la pandémie de Covid-19 et un marché du travail sous tension ont favorisé le déclenchement de ces mobilisations, animées par une nouvelle génération de travailleuses et de travailleurs. Ces victoires syndicales

demandent maintenant à être confirmées par l'obtention d'un accord collectif qui entérine, pour les salariés de ces établissements désormais représentés par un syndicat, des avancées en termes de salaires, d'avantages sociaux et de conditions de travail. Cet objectif risque cependant d'être tout autant difficile à atteindre que la représentation syndicale. Car la loi qui gouverne les relations collectives de travail aux États-Unis, le National Labor Relations Act (NLRA), n'oblige l'employeur qu'à négocier de bonne foi avec le syndicat représentatif, mais pas à aboutir à un accord collectif, lequel doit de surcroît être ratifié par la base syndicale. Mais le principal obstacle à la consolidation de ces victoires syndicales réside dans le blocage des initiatives législatives au Congrès visant à réviser le droit du travail, et notamment à faciliter la syndicalisation et la négociation collective sur les lieux de travail. C'est l'une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'augmentation notable de la syndicalisation en dépit des mouvements sociaux qui ont émergé ces dernières années (Kesselman, Sauviat, 2017) et malgré une opinion publique de plus en plus favorable aux syndicats.

---

1. Chercheure associée à l'Ires.

2. « Union election petitions increase 57% in first half of fiscal year 2022 », NLRB News and Publications, April 6, 2022, <https://bit.ly/3wKqjQ1>.

### **Le National Labor Relations Board et le processus d'accréditation syndicale**

Le National Labor Relations Board (NLRB) est une agence fédérale dont le conseil est composé de cinq membres, nommés par le Président et confirmés par le Sénat pour un mandat de 5 ans renouvelable. Sa mission est d'appliquer la loi complexe qu'est le NLRA, destinée à protéger les droits des travailleurs de s'organiser et de négocier collectivement sous l'égide d'un syndicat représentatif. Pour gagner cette représentativité, le syndicat doit procéder à une demande d'accréditation auprès du NLRB d'une unité de négociation donnée au niveau de l'entreprise, qui doit réunir des travailleuses et des travailleurs dépendant du même employeur et partageant une communauté d'intérêts.

À cette fin, le syndicat doit recueillir dans un premier temps par référendum au moins 30 % de signatures des salariés de l'unité de négociation concernée en faveur d'une représentation syndicale (*authorization card*). Après enquête sur la validité du référendum et sur la pertinence de l'unité de négociation, le NLRB donne son feu vert pour procéder à une élection à bulletin secret. Le syndicat doit alors recueillir une majorité absolue des suffrages exprimés pour obtenir la qualité de représentant exclusif des salariés de l'unité de négociation concernée. Mais cette accréditation n'est pas définitive. Elle peut être remise en cause à l'initiative de l'employeur ou de salariés hostiles au syndicat, un an après l'élection, par une procédure d'annulation de l'accréditation du syndicat, qui obéit à la même logique et au même tempo que l'accréditation.

Lorsqu'un syndicat est reconnu représentatif, tous les salariés de l'unité de négociation (y compris ceux qui ont voté contre) en deviennent membres automatiquement. L'employeur prélève alors la cotisation à la source et la reverse à la section locale. Seuls les États qui ont voté des lois dites de « droit au travail » (Right to work states) font exception à ce principe. Ces lois autorisent dans ce cas les travailleuses et travailleurs représentés par un syndicat à ne pas en devenir membres, et donc à ne pas verser la cotisation syndicale (*dues*), tout en continuant à bénéficier de la représentation syndicale et de l'accord collectif négocié par le syndicat.

#### **Une première victoire syndicale chez Starbucks, suivie d'une vague de syndicalisation**

La chaîne de cafés Starbucks, créée en 1971, emploie dans le monde 370 000 personnes dans des établissements qui lui appartiennent en propre

et 13 000 personnes dans des établissements franchisés. Le plus gros de ses effectifs se situe aux États-Unis. Elle y compte en effet 235 000 salariés opérant dans près de 9 000 établissements qui lui appartiennent en propre et jusqu'en décembre 2021, pas un seul ne connaissait de présence syndicale.

**Un management autoritaire en dépit de l'image d'une entreprise « bienveillante »**

Si l'entreprise partage avec Amazon le fait d'avoir son siège social à Seattle dans l'État de Washington où elle a vu le jour, et d'employer une main-d'œuvre plutôt jeune, elle en diffère à bien d'autres égards. Contrairement à Amazon qui emploie une main-d'œuvre ouvrière non qualifiée, celle de Starbucks est composée le plus souvent par des étudiantes et des étudiants diplômés, politiquement proches de la gauche du Parti démocrate. Les établissements de Starbucks ne comptent souvent que 20 à 30 salariés à la différence des entrepôts d'Amazon qui en regroupent parfois plusieurs milliers (voir *infra*). Ils opèrent aussi de manière relativement autonome contrairement là encore à Amazon où les salariés font l'objet d'un contrôle incessant chaque seconde de chaque jour de travail. Les salaires y sont en revanche moins élevés. Alors qu'aucun employé ne gagne moins de 15 dollars, soit 14,18 euros de l'heure chez Amazon, 63 % des employés de Starbucks payés à l'heure sont en dessous de ce taux <sup>3</sup>. Il est fréquent qu'ils travaillent à temps partiel, ayant un ou plusieurs autres emplois ou poursuivant des études à côté. En outre, il n'est pas rare que les managers chez Starbucks procèdent à des réductions arbitraires du nombre d'heures de travail, parfois pour discipliner certains employés, sachant que le seuil de 20 heures par semaine détermine l'accessibilité à la couverture santé de l'entreprise.

La direction de la chaîne a toujours soigné l'image de marque d'une entreprise

qui épouse les causes progressistes et qui est bienveillante envers ses salariés. Au bout de deux ans d'ancienneté, ces derniers reçoivent des actions Starbucks. Ils sont en outre nommés « *partners* » par la firme, sans avoir pour autant voix au chapitre sur leur travail ni *a fortiori* être considérés comme des égaux par le management.

Starbucks a néanmoins un long passé de comportement antisyndical, sans doute plus discret mais non moins avéré qu'Amazon. En 1985, 120 salariés dans une douzaine d'établissements de la chaîne à Seattle obtiennent d'être représentés par la section locale de la fédération syndicale United Food and Commercial Workers (UFCW), qui regroupe les employés de la grande distribution alimentaire. Ils obtiennent un accord collectif un an après, dont une couverture santé et des congés maladie payés (y compris pour les employés à temps partiel). L'accord ne sera toutefois pas honoré car la négociation est interrompue par la décertification du syndicat fin 1987 (voir encadré), obtenue par des employés opposés à la syndicalisation. Vingt ans plus tard, le syndicat des Industrial Workers of the World (IWW) s'engage dans une campagne de syndicalisation des établissements de la chaîne à Chicago et à New York, que la direction de Starbucks combat agressivement avec succès (licenciement illégal d'employés pro-syndicaux, etc.). Il faut ensuite attendre la seconde moitié des années 2000 pour voir renaître des mobilisations au sein de la chaîne. Elles prennent d'abord la forme d'un réseau qui réunit 40 000 travailleuses et travailleurs de Starbucks

3. D'après les données de chercheurs des universités de Harvard et de San Francisco à l'origine du Shift Project et de l'EPI, qui recensent la distribution des taux de salaire horaire de 66 grandes entreprises de services : <https://shift.hks.harvard.edu/the-company-wage-tracker/> et [epi.org/company-wage-tracker/](https://epi.org/company-wage-tracker/).

actifs sur la plateforme Coworker.org créée en 2014, et qui parviennent à obtenir des améliorations notables des conditions de travail et des avantages sociaux pour les employés de la chaîne (Kesselman, Sauviat, 2017). Puis en 2019, des travailleuses et travailleurs de Starbucks à Buffalo se mobilisent pour créer un syndicat.

### **La pandémie de Covid-19, un accélérateur de la syndicalisation**

La pandémie de Covid-19 frappe de plein fouet l'activité de Starbucks, obligeant le groupe à fermer ses établissements ou à les transformer en « *drive in* », à réduire le nombre d'heures de travail de ses employés<sup>4</sup> ou à leur demander de prendre un congé non rémunéré, voire de quitter l'entreprise et de s'inscrire au chômage. Les conditions de travail de ceux restés en poste se dégradent, le contact avec la clientèle se réduisant à portion congrue alors que les serveuses et serveurs sont traditionnellement évalués sur la qualité de leurs rapports avec la clientèle. La pandémie exacerbe aussi la situation chronique de sous-effectif et du manque de formation de la main-d'œuvre, que les salariés dénoncent régulièrement.

En août 2021, deux employés d'un établissement de Starbucks à Buffalo, la deuxième ville la plus peuplée de l'État de New York, traditionnellement marquée par une forte implantation syndicale, envoient une lettre au P-DG de l'entreprise déclarant qu'ils souhaitent une représentation syndicale. Ils approchent la section locale de Workers United, un syndicat créé en 2009 et affilié au Service

Employees International Union (SEIU)<sup>5</sup>, forment un comité d'organisation qui réunit des travailleuses et travailleurs des établissements dans la ville puis fondent leur propre syndicat, le Starbucks Workers United (SWU). Ce dernier se fait connaître en réclamant un référendum au NLRB, l'agence en charge de l'application du NLRA, en vue de représenter le personnel de trois établissements de la chaîne dans la zone de Buffalo sous administration de la direction régionale de l'agence.

Le 9 décembre 2021, le SWU remporte une première victoire en obtenant le droit de représenter les travailleuses et travailleurs d'un établissement de Buffalo (Elmwood) à une confortable majorité (19 votes pour et 8 contre), puis réitère son exploit dans un autre établissement de la zone à Hamburg le 10 janvier 2022 (15 votes pour et 9 contre) tandis qu'il est défait dans un troisième établissement à Buffalo (Camp Road) par 12 votes contre et 8 pour. L'initiative se répand comme une traînée de poudre et gagne l'Arizona, où une troisième victoire syndicale a lieu à Mesa le 25 février par une écrasante majorité (25 votes pour et 3 contre), le Massachusetts, l'Oregon, Seattle, la ville du siège social de l'entreprise où des serveuses et serveurs gagnent à leur tour une représentation syndicale le 22 mars par un vote unanime (9 pour et 0 contre). À la fin mai, 291 des 9000 cafés Starbucks ont engagé la procédure d'accréditation syndicale (voir encadré) dans plus de la moitié des États américains : 102 d'entre eux y sont d'ores et déjà parvenus tandis qu'un peu plus d'une dizaine ont échoué,

4. Certains ont exprimé leur crainte que la réduction du nombre d'heures travaillées ne les fasse passer en dessous des 20 heures par semaine et entraîne la perte de leur couverture santé.

5. Le SEIU est l'une des plus importantes fédérations syndicales aux États-Unis qui représente les employés des services. En 2021, il compte 1,8 million de membres tandis que Workers United n'en compte qu'environ 72 000.

soit un taux de succès de 88 %. Plusieurs employés ont payé le prix de ces victoires syndicales par des licenciements, le plus souvent abusifs.

En réponse à cette offensive syndicale, Starbucks fait appel et demande au NLRB que le périmètre de l'élection (*bargaining unit*) soit élargi aux 19 établissements de la zone de Buffalo, une tactique classique des employeurs pour diluer la représentation syndicale. Dans le même temps et dans un contexte de marché du travail sous tension, la chaîne propose que tous ses salariés payés à l'heure soient rémunérés au moins 15 dollars de l'heure jusqu'à 23 dollars, soit 21,71 euros, à l'été 2022. Le P-DG de Starbucks va même jusqu'à annoncer une augmentation de salaire et une amélioration des avantages sociaux (temps de formation, congés maladie, etc.) pour les seuls salariés des établissements sans présence syndicale, ou qui ne sont pas en campagne de syndicalisation, une mesure de représailles dont l'application risque de poser problème au plan juridique. Les employés d'un des établissements de Buffalo ayant gagné la représentation syndicale font grève en signe de protestation contre cette décision.

Selon un des directeurs régionaux du NLRB, Starbucks aurait violé plus de 200 fois le NLRA en tentant d'empêcher la campagne de syndicalisation dans la zone de Buffalo. Le groupe pourrait en outre être tenu par décision (rare) de l'agence (qui reste à être confirmée par un juge) de reconnaître la victoire du SWU dans le troisième établissement de Buffalo (Camp Road), pour avoir commis de nombreuses infractions durant cette campagne.

---

### **Une deuxième victoire syndicale chez Amazon, mais limitée à un seul entrepôt jusqu'à présent**

Amazon gère plus de 800 entrepôts aux États-Unis et y emploie environ 950 000 travailleuses et travailleurs à temps plein et à temps partiel peu qualifiés, plus un important réseau de livreurs. Le groupe délivre des milliards de colis par an à ses 153 millions de clients abonnés à Amazon Prime, et concentre à lui seul 40 % des achats en ligne aux États-Unis. Il y est devenu le deuxième employeur du secteur privé après Walmart, dont la part du marché des achats en ligne n'atteint que 7 %.

### **Une gestion impitoyable et ségréguée de la main-d'œuvre**

La firme est connue pour avoir un taux particulièrement élevé de *turn-over* <sup>6</sup>, produit d'une gestion délibérée de sa main-d'œuvre payée à l'heure qui rend particulièrement difficile toute tentative de syndicalisation depuis sa création par Jeff Bezos en 1994. La direction d'Amazon ne cache d'ailleurs pas son objectif de robotiser ses entrepôts, un processus déjà bien avancé. Depuis 20 ans, le groupe ne cesse d'investir dans l'automatisation et a introduit des robots qui remplissent un certain nombre de fonctions (le rangement des marchandises sur les étagères, leur prise sur étagère à partir des commandes, le déplacement des marchandises, etc.). Mais cette robotisation a aggravé la dangerosité des lieux de travail, qui s'illustre par un taux d'accidents du travail dans les entrepôts d'Amazon deux fois plus élevé que dans celui des autres entrepôts aux États-Unis (6,8 %

---

6. Le taux de *turn-over* de la main-d'œuvre payée à l'heure serait de 150 % selon une enquête du *New York Times* du 2 avril 2021.

contre 3,3 %), et en hausse de 20 % en 2021 (SOC, 2021, 2022).

L'entreprise a poussé la gestion algorithmique et la surveillance de ses employés à un point rarement égalé <sup>7</sup> pour obtenir une productivité du travail extrêmement élevée (les employés sont censés emballer 100 articles par heure, les heures supplémentaires sont obligatoires même en dehors des pics saisonniers, etc.). Le temps de travail posté est de 10 heures par jour et le salarié a droit durant cette période à deux pauses de 30 minutes chacune. La firme utilise un système connu sous le nom de « Time Off Task », qui comptabilise le temps d'inactivité d'une travailleuse ou d'un travailleur à son poste de travail et qui implique que pour ne pas dépasser les normes et risquer un licenciement, certains évitent de prendre des pauses déjeuner ou même d'aller aux toilettes. Pour les inspecteurs de l'agence fédérale chargée de contrôler les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail (Occupational Safety and Health Administration ou OSHA), la principale cause des blessures professionnelles provient du rythme de travail et du système disciplinaire imposé par Amazon, en violation de la réglementation fédérale. L'OSHA a demandé explicitement à l'entreprise en 2021 puis en 2022 de ralentir son mode opératoire, dans les entrepôts de l'État de Washington notamment. Il arrive que des employés soient licenciés tout simplement parce qu'ils ne remplissent pas les objectifs assignés par la firme en termes de nombre de colis traités <sup>8</sup>.

Enfin, la question raciale est au centre de la gestion de la main-d'œuvre par Amazon. La firme est accusée de limiter délibérément la promotion des Noirs et des Latinos, qui constituent près de la moitié de sa main-d'œuvre ouvrière, et de promouvoir plutôt des Blancs venus de l'extérieur de l'entreprise. Sous pression des actionnaires (notamment des fonds de pension publics de l'État et de la ville de New York), la direction du groupe doit diligenter un audit à propos de sa gestion des disparités raciales sur les lieux de travail <sup>9</sup>.

### **La pandémie de Covid-19 à l'origine de la contestation**

Au plus fort de la pandémie, les travailleuses et travailleurs dans plusieurs entrepôts d'Amazon manifestent contre leurs conditions de travail, notamment des conditions sanitaires particulièrement dégradées, étant obligés de travailler en étroite proximité les uns avec les autres pour répondre à une demande croissante et sans précédent qui aboutit à des ventes record de l'entreprise. Le premier cas connu de salarié testé positif au Covid-19 dans un entrepôt du Queens aboutit à une grève éclair d'un petit nombre d'employés, à la fermeture du site pour nettoyage et à sa réouverture le lendemain. La contestation se répand dans plusieurs entrepôts.

En avril 2020, un employé du plus gros entrepôt d'Amazon de Staten Island à New York (JFK8), Gerald Bryson, est licencié alors qu'il demande la fermeture de l'établissement pour des raisons de sécurité sanitaire. Il est accusé

7. D. Leonhardt, « The Amazon that customers don't see », *The New York Times*, June 15, 2021, <https://nyti.ms/3wBwqr1>.

8. « The United States of Amazon », *The Economist*, March 26, 2022.

9. D. Lee, « Amazon to conduct US racial equity audit after facing shareholder pressure », *Financial Times*, April 18, 2022, <https://on.ft.com/3G8lVPI> ; D. Mattioli, « Amazon faces new activism from pension funds in New York over worker safety », *The Wall Street Journal*, April 21, 2022.

par la firme d'avoir proféré des injures envers une autre employée favorable au maintien de l'ouverture du site, laquelle reçoit un simple avertissement <sup>10</sup>. En mai 2020, l'entreprise licencie à son tour Chris Smalls, un travailleur noir âgé de 33 ans, qui a initié une grève surprise dans le même entrepôt deux mois avant. Celui-ci, entré dans la société en 2015, est accusé d'avoir violé les règles de distanciation sociale de l'entreprise alors qu'il était en quarantaine et en congé, une décision qui aboutit à l'ouverture d'une enquête du procureur général de l'État de New York <sup>11</sup>. En juin 2020, Amazon réitère en mettant à la porte le *leader* d'une campagne syndicale (Chris Hayes) toujours dans le même entrepôt de Staten Island <sup>12</sup> et en licenciant deux salariées occupant des fonctions de *designers* au siège social de l'entreprise à Seattle qui ont critiqué publiquement (par un *tweet*) les mauvaises conditions sanitaires dans les entrepôts.

### **Une contestation qui se diffuse à plusieurs entrepôts**

Le mouvement de contestation fait alors tache d'huile dans d'autres entrepôts d'Amazon. Il aboutit à la première grande campagne de syndicalisation <sup>13</sup>,

dans l'entrepôt de Bessemer en Alabama, un État dit de « droit au travail » (voir *supra*, encadré) qui ne compte que 5,9 % de travailleuses et travailleurs membres d'un syndicat contre 10,3 % en moyenne nationale <sup>14</sup> et dont le salaire minimum correspond au salaire minimum fédéral, 7,25 dollars, soit 6,84 euros de l'heure, un taux qui n'a pas changé depuis 2009. L'entrepôt compte 6 100 salariés dont 85 % sont des Noirs. La campagne est menée par le syndicat du commerce et de l'alimentation (Retail, Wholesale and Department Store Union ou RWDSU), affilié à UFCW <sup>15</sup>. Ce dernier fait sa demande de référendum au NLRB en novembre 2020, pour pouvoir y représenter une unité de négociation de 1 500 salariés à temps plein et à temps partiel. Amazon demande l'élargissement du périmètre de l'unité de négociation à 6 000 salariés, une requête que le syndicat accepte pour éviter de repousser la tenue de l'élection <sup>16</sup>. En avril 2021, le vote en faveur d'une implantation syndicale est rejeté par 71 % des votants (1 798 contre et 738 pour). Mais le directeur régional du NLRB saisi par le syndicat remet en cause l'élection, au prétexte qu'Amazon a violé la loi en interférant illégalement

10. Le NLRB juge que cet employé a été illégalement licencié et demande sa réintégration en ayant recours à une cour fédérale. En avril 2022, un jugement administratif confirme l'illégalité de ce licenciement et exige qu'Amazon le reprenne à son poste et lui verse les salaires perdus. Ce salarié n'a toujours pas été réintégré.
11. S. Herrera, « New York State sues Amazon over worker treatment during Covid-19 pandemic », *The New York Times*, February 17, 2021.
12. Ce dernier a lancé une invitation pour une discussion virtuelle avec les travailleurs des entrepôts.
13. Une campagne avait cependant déjà eu lieu en 2014 dans un entrepôt du Delaware où un petit groupe de professionnels avait voté contre une implantation syndicale.
14. Le statut de « Right-to-Work state » a été adopté par l'Alabama en 1953. À l'origine de la loi en 1947, la dizaine d'États qui adoptent ce statut sont essentiellement des États du Sud des États-Unis. Mais actuellement, plus de la moitié des États américains l'ont adopté.
15. RWDSU compte 60 000 membres, l'UFCW 1,25 million.
16. Une règle édictée sous la présidence de Donald Trump permet à l'employeur de contester le périmètre de l'unité de négociation proposé, ce qui implique l'organisation d'une audition par le NLRB, qui peut différer l'élection de plusieurs mois.

dans la campagne <sup>17</sup> et décide qu'un nouveau vote doit avoir lieu.

Cet événement suscite des initiatives syndicales au niveau national. Le syndicat des Teamsters, qui organise les travailleurs du fret et de la livraison de colis, annonce fin juin 2021 lors de son 30<sup>e</sup> congrès annuel l'organisation d'une campagne de syndicalisation nommée le « projet Amazon ». Il entend faire de la syndicalisation des employés d'Amazon une priorité stratégique et lui dédier les ressources nécessaires <sup>18</sup>. En décembre 2021, des travailleuses et travailleurs de l'entrepôt de Chicago entreprennent une grève éclair, demandant des augmentations de salaire et de meilleures conditions de travail, sous l'égide d'Amazonians United, un réseau qui organise de manière informelle les employés d'Amazon à l'échelle des États-Unis et du Canada.

En réaction, Amazon décide d'augmenter les salaires de ses 500 000 travailleuses et travailleurs de la logistique payés à l'heure entre 50 cents (47 centimes d'euros) et 3 dollars (2,83 euros), sachant que le salaire de départ est de 15 dollars de l'heure, un taux que de nombreux économistes américains considèrent en moyenne comme un minimum vital (*living wage*). De nouveaux avantages sociaux sont proposés par l'entreprise (notamment la participation aux frais de scolarité). Jeff Bezos, son P-DG, déclare en outre vouloir trouver des solutions pour réduire les accidents du travail et les maladies professionnelles (troubles musculosquelettiques).

Le second référendum à l'entrepôt de Bessemer a lieu entre début février et fin mars 2022. Les travailleuses et travailleurs concernés sont appelés une nouvelle fois à se prononcer sur le fait d'être représentés ou pas par le syndicat du commerce et de l'alimentation à l'origine de la procédure en 2020 (RWDSU). Il faut savoir que depuis le premier vote, environ 50 % des salariés de l'unité de négociation concernée ont changé, selon une estimation du RWDSU. Le résultat final est encore incertain car malgré l'étroite victoire des votes contre une implantation syndicale (993 votes contre et 875 votes pour), plus de 400 votes sont contestés par les deux parties et nécessitent un arbitrage du NLRB qui n'a pas encore rendu son avis. Mais l'enjeu est suffisamment important pour qu'Andy Passy, le nouveau P-DG d'Amazon, se sente obligé, dans sa première lettre aux actionnaires, de déclarer que sa priorité sera d'améliorer les conditions de travail et la sécurité des employés du groupe.

### **Un premier entrepôt « syndicalisé » à New York**

Entretemps, une campagne de syndicalisation voit le jour dans deux autres entrepôts de Staten Island à New York (JFK8 et LDJ5), dirigée par l'ancien employé d'Amazon licencié en 2020, Chris Smalls, qui continue à être constamment présent sur le site auprès de ses collègues des entrepôts. Dans les deux cas, c'est un syndicat indépendant qui est à l'initiative, Amazon Labor Union (ALU), créé en avril 2021 par le même Chris Smalls et dont il est le président. En décembre 2021,

17. L'une des accusations porte notamment sur l'installation par Amazon d'une boîte aux lettres de l'US Postal Service sur le parking de l'entrepôt avant que le référendum n'ait lieu et malgré l'interdiction du NLRB. Cette action a été interprétée comme une mesure d'intimidation de la part de l'entreprise, certains salariés craignant de voir leurs votes à bulletin secret surveillés.

18. S. Greenhouse, « The Teamsters are taking on Amazon », *The American Prospect*, June 28, 2021, <https://bit.ly/3wAEGrw>.



l'ALU parvient à recueillir 30 % de signatures des travailleuses et travailleurs concernés à l'entrepôt JFK8 en faveur de la tenue d'une élection. Cet entrepôt est l'un des plus grands centres de logistique d'Amazon qui dessert la zone du Grand New York, où le RWDSU a tenté de s'implanter en 2018, sans succès. Ses 8300 salariés en font l'une des plus grosses unités de négociation dans l'histoire syndicale récente. Le groupe continue sa politique répressive envers Chris Smalls, qu'il fait arrêter par la police au prétexte que ce dernier a pénétré illégalement dans l'établissement alors qu'il distribuait de la nourriture aux travailleuses et travailleurs au nom de l'ALU. Durant cette campagne, 40 plaintes pour pratiques illégales de travail (*unfair labor practices*) sont déposées auprès du NLRB (notamment la tenue de propos racistes envers des leaders syndicaux) <sup>19</sup>.

Le 1<sup>er</sup> avril, l'ALU, dont le budget ne dépasse pas 120000 dollars (113331 euros), crée l'événement en remportant la campagne de syndicalisation par une majorité de 56 % des votants <sup>20</sup>. Depuis cette victoire, contestée par Amazon qui a engagé plusieurs recours auprès du NLRB, les dirigeants de l'ALU auraient été contactés par des travailleuses et travailleurs d'une centaine d'autres entrepôts d'Amazon aux États-Unis.

Dans la foulée, l'ALU est en mesure de faire procéder à une élection sous l'égide du NLRB fin avril 2022 pour syndiquer les 1500 travailleuses et travailleurs de LDJ5, après avoir obtenu les 30 % de signatures en faveur d'un référendum syndical début mars. Ce deuxième entrepôt d'Amazon à Staten Island n'a ouvert ses portes qu'en 2020 et

fonctionne principalement avec des employés à temps partiel. Après la victoire de l'ALU à JFK8, l'entreprise s'emploie tout particulièrement à faire barrage à une deuxième implantation syndicale (intimidations, rumeurs, etc.). Ses efforts ne sont pas vains puisqu'un mois après, les employés éligibles y votent à 62 % contre la représentation syndicale (618 contre et 380 pour). Par ailleurs, le syndicat des Teamsters qui a obtenu suffisamment de soutiens pour demander au NLRB la tenue d'une élection dans un petit centre de distribution d'Amazon au New Jersey, interrompt son action.

---

### Les obstacles et enjeux à venir

Les victoires syndicales récentes chez Amazon et Starbucks, conduites par une nouvelle génération de travailleuses et travailleurs décidant spontanément de se coaliser, de créer leur propre syndicat sans affiliation ni assistance d'un syndicat existant dans le cas d'Amazon, ne doivent pas occulter la situation du syndicalisme aux États-Unis. Le taux de syndicalisation en 2021 n'y est plus que de 10,4 % globalement, et seulement de 6,1 % dans le secteur privé, la preuve qu'imposer une présence syndicale sur un lieu de travail relève du parcours du combattant, compte tenu de la faiblesse du droit du travail, et des difficultés à le faire appliquer sur le terrain. Seule une révision du cadre législatif actuel paraît en mesure d'inverser ce rapport de force, mais sa probabilité d'advenir est faible, voire quasi nulle tant qu'une nette majorité démocrate dans les deux chambres du Congrès ne pourra se dégager.

---

19. Christian Smalls, « Witness Testimony » – *US Senate Committee on the Budget*, May 5, 2022, <https://bit.ly/3MDqJ2R>.

20. 2654 votes en faveur d'une implantation syndicale, 2131 votes contre et 67 abstentions.

**Un droit collectif du travail peu protecteur**

Le NLRA de 1935 garantit aux travailleuses et travailleurs du secteur privé le droit de se syndiquer et de négocier collectivement. Mais la loi Taft-Hartley de 1947, qui amende le NLRA, permet aux employeurs de contrecarrer les initiatives syndicales en autorisant leur intervention dans les campagnes de syndicalisation notamment ; elle permet aussi aux États d'adopter des lois dites de « droit au travail » (voir *supra*, encadré). De surcroît, la Cour suprême n'a cessé depuis la fin des années 1930 de prendre des décisions qui affaiblissent les droits et les protections dont jouissent des salariés sur leurs lieux de travail <sup>21</sup>.

Il n'existe que deux moyens d'aboutir à la syndicalisation, étape préliminaire à la négociation collective aux États-Unis. Soit l'employeur reconnaît *volontairement* un syndicat représentatif une fois que celui-ci a recueilli une majorité de signatures favorables dans l'unité de négociation proposée (*card check*), soit il refuse. Dans ce cas, il faut en passer par la procédure électorale laborieuse, en deux temps, supervisée par le NLRB

(voir *supra*, encadré). Mais entre l'organisation du référendum en faveur de la représentation syndicale (premier temps) et l'élection proprement dite (second temps), il est légal pour l'entreprise d'agir contre cette initiative syndicale. Tous les moyens sont alors bons, qui vont des intimidations des salariés (par email ou à l'occasion de réunions collectives *ad hoc* et de conversations individuelles imposées par l'employeur) aux contestations des contours et de l'homogénéité de l'unité de négociation proposée <sup>22</sup> dans le but de retarder le plus possible l'élection en passant par des mesures de représailles à l'encontre des *leaders* pro-syndicaux, qui peuvent aller jusqu'à leur licenciement, le plus souvent arbitraire <sup>23</sup>. Ces pratiques connues sous le nom d'« *union busting* » sont courantes <sup>24</sup> et ont émaillé les campagnes chez Starbucks et Amazon <sup>25</sup>. Pour ce faire, une large majorité des employeurs américains (75 %) ont recours à des cabinets de conseil antisyndicaux, qui leur coûtent environ 340 millions de dollars par an, soit 321 millions d'euros, pour éviter la syndicalisation. Les États-Unis sont sans doute le seul pays au monde où existe un secteur entier

21. Dès 1938 par exemple, la Cour suprême revient sur une disposition du NLRA qui protège le droit de grève en autorisant les employeurs à remplacer de façon permanente des ouvriers grévistes ; voir M. Marvit, « The Supreme Court has long been anti-worker. This is Biden's chance to change that », *In These Times*, February 3, 2022, <https://bit.ly/3NwODMk>.

22. Les enjeux autour de la délimitation de l'unité de négociation sont très importants puisqu'ils déterminent qui va voter et qui est en droit d'être représenté par le syndicat. Souvent, l'employeur conteste le périmètre de l'unité de négociation proposé par les travailleurs, et cherche à l'élargir pour diluer le soutien au syndicat.

23. 20 % des élections syndicales entraînent le licenciement illégal d'un travailleur pour activisme syndical d'après (McNicholas *et al.*, 2019).

24. Bronfenbrenner (2009) a montré qu'au début des années 2000, trois quarts des employeurs impliqués dans des élections syndicales avaient recours à des consultants antisyndicaux dont le principal objectif est d'empêcher l'élection d'advenir. Google, dont les salariés ont dénoncé des situations de harcèlement sexuel et ont saisi le NLRB, a eu recours à une entreprise de conseil antisyndicale (IRI Consultants) en 2019 après deux années d'activisme de ses salariés. Plus généralement, les employeurs sont intervenus de façon illégale dans 41,5 % des élections syndicales supervisées par le NLRB en 2016 et 2017 (McNicholas *et al.*, 2019).

25. En 2021, Amazon aurait dépensé 4,3 millions de dollars, soit 4,1 millions d'euros, dans le recours à des consultants pour faire barrage à l'implantation syndicale, selon la déclaration obligatoire faite par le groupe au ministère du Travail sur ses activités financières.

composé de firmes de conseil juridique dont l'activité principale, sinon la seule, consiste à empêcher l'implantation de syndicats dans les entreprises.

Si cette situation perdure, c'est que le NLRA n'a pas prévu de pénalités suffisamment dissuasives pour empêcher les employeurs d'exploiter ces failles et de violer la loi <sup>26</sup> dans le but de faire barrage à la syndicalisation et à la négociation collective. Le sous-financement et le sous-effectif chroniques du NLRB compromettent sa capacité à faire appliquer la loi (Mangundayao, McNicholas, 2022). Le budget du NLRB n'a pas été augmenté durant 9 années budgétaires consécutives (de 2014 à 2022), et les effectifs de l'agence ont décliné de 30 % entre 2010 et 2021 <sup>27</sup>. Ce dernier est en outre soumis de façon croissante depuis les années 1980 aux influences politiques alors que les cours fédérales de justice lui ont « délégué » la tâche d'interpréter le NLRA. Le contrôle du NLRB est donc devenu un enjeu majeur, qui varie au gré des alternances politiques. Les intermédiaires républicains ont ainsi été l'occasion d'affaiblir les faibles protections dont jouissent les syndicats et les travailleuses et travailleurs syndiqués tandis que les intermédiaires démocrates ont cherché au contraire à étendre leurs droits.

### **Des propositions législatives récentes de réforme du droit du travail en suspens**

Au cours des années 2000, l'Employee Free Choice Act (EFCA), dont l'objectif

est de simplifier la procédure d'accréditation d'un syndicat dans l'entreprise et de sécuriser la négociation d'un accord collectif, est plusieurs fois introduit et régulièrement rejeté par le Congrès et sa majorité républicaine. Cette proposition législative reçoit pourtant le soutien d'un aéroplane d'économistes et Barack Obama en fait la priorité de son agenda lors de la campagne présidentielle de 2008. Mais une fois élu et malgré une majorité démocrate au Congrès, notamment une super majorité de courte durée au Sénat (60 voix), sa priorité va à la loi sur la santé (Obamacare) et non à l'EFCA. La proposition, introduite en mars 2009 par le sénateur du Massachusetts Edward Kennedy et par George Miller, représentant de la Californie, échoue au Sénat, faute d'une majorité suffisante <sup>28</sup>. Il faut ensuite attendre l'arrivée de Joe Biden à la présidence et d'une nouvelle majorité au Congrès pour voir émerger une nouvelle proposition de loi.

Le Protecting the Right to Organize (PRO Act) est une première fois introduit par des démocrates au Congrès en 2019. Adopté par la Chambre des représentants, il ne franchit pas le seuil du Sénat. Réintroduit en 2021, il est à nouveau adopté par la Chambre des représentants, le 9 mars 2021, par 225 voix contre 206 avec l'apport de cinq voix républicaines.

Si cette proposition législative poursuit les mêmes objectifs que l'EFCA, elle

26. Par exemple, en cas de licenciement arbitraire pour activisme syndical, l'employeur est seulement tenu de réembaucher le travailleur concerné et de lui payer le salaire dû, diminué des salaires éventuellement perçus en intérim pendant la durée du licenciement. En 2019, les employeurs ont été sommés de réinstaller plus de 1 431 travailleuses ou travailleurs licenciés arbitrairement.

27. Performance Budget Justification, National Labor Relations Board, <https://bit.ly/3LEmNMz>.

28. Lors des élections de novembre 2008, le Parti démocrate obtient la super majorité au Sénat (60 voix) pendant un bref moment. Mais quelques élus démocrates s'opposent à son adoption telle quelle, alors que les 60 votes doivent être sécurisés et le seul Républicain qui aurait pu voter en faveur de l'EFCA, le sénateur Arlen Specter, se rétracte.

va bien au-delà en abrogeant les mesures antisyndicales du Taft-Hartley Act de 1947 (les lois dites de « droit au travail », l'interdiction des boycotts et des grèves secondaires chez les sous-traitants, etc.), en permettant aux travailleuses et travailleurs indépendants effectuant une tâche sur une base contractuelle (*independent contractors*) et celles et ceux de la Gig économie de se syndiquer. Elle interdit aussi le remplacement des travailleuses et travailleurs grévistes, exige des dommages et intérêts pour celles et ceux arbitrairement licenciés, impose des pénalités renforcées aux employeurs qui violent la loi, et met en cause personnellement ceux engagés dans ces pratiques illégales. Elle autorise les travailleuses et travailleurs concernés à poursuivre leurs employeurs en justice, indépendamment de la procédure du NLRB et interdit toute interférence de l'employeur durant le processus de demande de référendum et de l'élection (notamment les réunions organisées par les employeurs pour délivrer leurs messages antisyndicaux mais aussi la contestation du périmètre de l'unité de négociation). Elle exige des employeurs une transparence immédiate de leurs activités d'« *union busting* » et de leur financement. Enfin, elle garantit, par voie de médiation ou d'arbitrage, l'obtention d'un accord collectif après la syndicalisation.

Malgré le soutien du Président Joe Biden et une majorité démocrate plus forte qu'en 2019 bien que précaire (50 sièges plus la voix de la vice-présidente), cette proposition de loi ne peut franchir le seuil du Sénat, faute de parvenir à la super majorité requise (60 votes) pour son adoption.

---

## Conclusion

Le soutien aux syndicats atteint aujourd'hui des records historiques avec 68 % de taux d'approbation en moyenne selon le dernier sondage Gallup, le score le plus élevé depuis 1965. Plus de la moitié des travailleuses et travailleurs non syndiqués (52 %) se disent prêts à voter en faveur d'une représentation syndicale si une élection devait avoir lieu dans leur établissement. Paradoxalement, le taux de syndicalisation dans le secteur privé n'a jamais été aussi bas malgré les mouvements sociaux de cette dernière décennie soutenus par de grandes fédérations syndicales (à l'instar de Fight for \$15). Les victoires syndicales historiques chez Starbucks et Amazon sont-elles le signe d'une renaissance du syndicalisme et quels enseignements en tirer ?

À ce jour, un seul entrepôt d'Amazon dispose d'une représentation syndicale, à travers l'Amazon Labor Union (ALU), un syndicat créé à l'occasion de la campagne de syndicalisation menée par les travailleuses et travailleurs de l'entrepôt de Staten Island à New York, qui n'est affilié à aucune fédération syndicale et revendique son indépendance. Les résultats de la nouvelle élection syndicale qui s'est terminée fin mars 2022 dans l'entrepôt de Bessemer en Alabama ne sont quant à eux pas encore connus. Mais dans ce cas, c'est un autre syndicat qui est à l'origine de la procédure, le Retail, Wholesale and Department Store Union (RWDSU), affilié à UFCW. Du côté de Starbucks, 102 des 9 000 cafés détenus en propre par le groupe sont parvenus à se faire représenter par le Starbucks Workers United (SWU), un syndicat affilié au SEIU, dont une victoire syndicale particulièrement notable à Anderson en Caroline du Sud, l'État au plus faible taux

de syndicalisation de tous les États-Unis (1,7 %). D'autres pourraient suivre.

Il s'agit maintenant pour ces syndicats de parvenir à un accord collectif. Dans le cas de l'ALU, l'exercice est encore plus difficile car contrairement au RWDSU et au SWU, il ne dispose que de peu de ressources (humaines et financières) pour mener à bien la négociation collective, voire entamer une grève si nécessaire. Des syndicats ont décidé de lui apporter un soutien financier et technique (Association of Flight Attendants, Teamsters, American Postal Workers Union, United Food and Commercial Workers), ce qui ne les empêche pas de poursuivre leurs propres efforts pour s'implanter aussi chez Amazon, un enjeu capital pour ces fédérations syndicales potentiellement rivales et jalouses de leurs « territoires syndicaux ». Mais la tâche ne sera pas aisée, sinon plus difficile encore que la campagne de syndicalisation, selon les propres mots de Chris Smalls dans une audition devant une commission du Sénat <sup>29</sup>. En effet, environ 30 % des syndicats aux États-Unis ne parviennent pas à conclure un accord collectif d'entreprise avec l'employeur dans les trois ans qui suivent la reconnaissance de leur représentativité, une tâche encore plus problématique dans des secteurs où le taux de *turn-over* est élevé.

Ces victoires syndicales sont indéniablement le signe d'une revitalisation du syndicalisme, notamment dans les secteurs à bas salaire dont les travailleuses et travailleurs ont été en première ligne lors de la pandémie de Covid-19. Elles sont aussi la manifestation d'un renouvellement générationnel des militantes et militants impliqués dans les luttes syndicales, qui ont impulsé ces actions

et cherchent à en conserver le contrôle, jusques et y compris la négociation d'un accord collectif. Pour autant, elles ne suffiront pas à inverser la tendance déclinante du syndicalisme américain sans une revitalisation du syndicalisme au sein même de ses bastions les plus traditionnels, sans une refondation du droit du travail et un renforcement des moyens des institutions chargées de veiller à son application, notamment celles relatives aux lois régissant les relations collectives de travail (*labor law*) mais aussi celles destinées à protéger les droits individuels des travailleuses et travailleurs sur leurs lieux de travail (*employment law*).

*Achévé de rédiger le 31 mai 2022.*

### Sources :

Bronfenbrenner K. (2009), « No holds barred – The intensification of employer opposition to organizing », *EPI Briefing Paper*, n° 235, May 20, <https://www.epi.org/publication/bp235/>.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, <https://goo.gl/hJmzt6>.

Mangundayao I., McNicholas C. (2022), « Congress should boost NLRB funding to protect workers' well-being », Working Economics Blog, Economic Policy Institute, February 28, <https://bit.ly/3G86oPi>.

McNicholas C., Poydock M., Wolfe J., Zipperer B., Lafer G., Loustaunau L. (2019), *Unlawful. U.S. Employers Are Charged with Violating Federal Law in 41.5% of All Union Election Campaigns*, Report, Economic Policy Institute, December 11, <https://files.epi.org/pdf/179315.pdf>.

Sauviat C. (2021), « États-Unis : à crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits », n° spécial, « Des mesures inédites face à la

29. Christian Smalls, « Witness Testimony », May 5, 2022, *op. cit.*

## ÉTATS-UNIS

crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 95-113, <https://bit.ly/3PEn05w>.

SOC (2021), *Primed for Pain: Amazon's Epidemic of Workplace Injuries*, Strategic Organizing Center, May, <https://bit.ly/3PFImj1>.

SOC (2022), *The Injury Machine—How Amazon's Production System Hurts Workers*,

Strategic Organizing Center, April, <https://bit.ly/3wCM05N>.

Presse : *The Wall Street Journal*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *Labor Notes*, *In these Times*, *Vox*, *The Intercept*, *Truthout*.

## Résumés des articles

### Europe

#### Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens : quels enseignements pour la France ?

*Catherine COLLOMBET*

---

Évoqué de manière récurrente dans le débat public français, le droit à une place d'accueil du jeune enfant est déjà une réalité dans plusieurs pays européens. L'accueil garanti est universel dans la plupart des cas, à temps plein ou à temps partiel et s'intègre dans des systèmes variés. Il a été mis en place de façon progressive, articulée avec le congé parental et dans le cadre d'une gouvernance décentralisée. L'accessibilité financière de l'offre a été assurée. Des enseignements sont retirés de la comparaison quant aux conditions de la mise en place d'un tel droit en France.

**Mots-clés** : Europe, accueil du jeune enfant, droit à une place, congé parental, gouvernance, comparaison européenne.

### Espagne

#### Revenu minimum national : un moyen de lutte contre la pauvreté en demi-teinte

*Catherine VINCENT*

---

La pauvreté est un problème structurel en Espagne, en partie du fait du nombre élevé de travailleurs pauvres sur le marché du travail et de la dégradation des prestations chômage depuis 20 ans. Pourtant, l'Espagne était le seul pays de l'UE à ne pas avoir de revenu minimum national jusqu'à la création en 2020 de l'Ingreso mínimo vital (IMV) par la coalition gouvernementale conclue entre le Parti socialiste (PSOE) et Unidas Podemos (UP). La mise en place rapide de ce dispositif a toutefois fait l'objet de peu de concertation avec les organisations syndicales et soulève de nombreuses critiques, notamment sur la faible couverture des populations vulnérables.

**Mots clés** : Espagne, revenu minimum vital, pauvreté, travailleurs pauvres.

## Danemark

### Pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective

Christèle MEILLAND

---

La politique migratoire danoise de ces dernières années s'appuie sur un discours assimilant les étrangers, et particulièrement les réfugiés, à un fardeau pour l'État-providence. Le Danemark a mis en place des lois d'immigration toujours plus restrictives avec un accès limité au travail et au regroupement familial. Les effets sont majeurs sur le marché du travail danois qui connaît aujourd'hui de fortes pénuries de main-d'œuvre. L'objectif de cet article est de confronter la situation tendue du marché du travail danois et la nouvelle politique migratoire en cours depuis quelques années.

**Mots-clés** : Danemark, politique migratoire, pénurie de main-d'œuvre, marché du travail.

## Royaume-Uni

### Licencier et réembaucher

Jacques FREYSSINET

---

La pandémie de Covid-19 a favorisé le recours des entreprises britanniques à la pratique du licenciement suivi d'une proposition de réembauche immédiate à des conditions inférieures. Les syndicats protestent, alertent l'opinion publique et font pression pour obtenir une intervention du gouvernement. Si le chantage à l'emploi est souvent efficace, quelques grands conflits ont démontré, au moins localement, des capacités de mobilisations parfois partiellement victorieuses. Il semble difficile toutefois d'espérer une protection efficace sans une modification de la législation.

**Mots-clés** : Royaume-Uni, *fire and rehire*, chantage à l'emploi, conflit.

## États-Unis

### Deux victoires syndicales historiques chez Starbucks et Amazon. Et après ?

Catherine SAUVIAT

---

Deux événements majeurs marquent l'histoire syndicale récente aux États-Unis : une vague ininterrompue d'implantations syndicales au sein de la chaîne de cafés Starbucks depuis décembre 2021 et l'implantation en avril 2022 d'un syndicat indépendant dans l'un des plus gros entrepôts d'Amazon à New York. Ces événements confirment l'émergence d'un renouveau de l'activisme syndical, animé par une nouvelle génération de militantes et de militants soucieux de prendre eux-mêmes en charge leur destin sur les lieux de travail. Mais suffiront-ils à enrayer le déclin du syndicalisme ?

**Mots-clés** : États-Unis, implantation syndicale, Starbucks, Amazon, renouveau syndical.



## English Abstracts

### Europe

#### The right to childcare places in six European countries: what lessons for France?

*Catherine COLLOMBET*

---

A recurring subject in French public debate, the right to a childcare place is already a reality in several European countries. Guaranteed childcare is universal in most cases, full time or part time, and fits into varied systems. It has been implemented progressively, in line with parental leave and as part of decentralised government. Financial accessibility has been ensured. Lessons may be extracted by comparing the conditions for the implementation of such a right in France.

**Keywords:** Europe, childcare, right to a place, parental leave, government, European comparisons.

### Spain

#### National minimum income: a tool to combat poverty, with mixed results

*Catherine VINCENT*

---

Poverty is a structural problem in Spain, due partly to the high number of working poor in the jobs market and the degradation of unemployment services over the last 20 years. However, Spain was the only EU country without a national minimum income until the creation in 2020 of the Ingreso mínimo vital (IMV) by the coalition government between the Socialist Party (PSOE) and Unidas Podemos (UP). The rapid implementation of this measure, however, has been the subject of very little consultation with union bodies and raises a number of criticisms, in particular in relation to the poor coverage of vulnerable populations.

**Keywords:** Spain, minimum income, poverty, working poor.

## Denmark

### A labour shortage and highly selective immigration

*Christèle MEILLAND*

---

Danish immigration policy has, in recent years, been founded on a discourse painting foreigners, especially refugees, as a burden on the welfare state. Denmark has passed ever stricter immigration laws, with limited access to employment and family reunification. The effects on the Danish labour market are significant, including serious labour shortages. The aim of this article is to examine the tense situation of the Danish labour market and the new migratory policy in effect in recent years.

**Keywords:** Denmark, immigration policy, labour shortage, labour market.

## United Kingdom

### Fire and rehire

*Jacques FREYSSINET*

---

The Covid-19 pandemic has seen British businesses increasingly resorting to the practice of firing followed immediately by making a job offer on less favourable terms. Unions are protesting, raising public awareness and pressurising the government to intervene. While industrial blackmail is often effective, a few major disputes have demonstrated, at least at a local level, mobilisation capabilities which have sometimes proved partly successful. It does however seem that, in the absence of legislative amendments, effective protection may be too much to hope for.

**Keywords:** United Kingdom, fire and rehire, industrial blackmail, disputes.

## United States

### Two historic union victories at Starbucks and Amazon. What comes next?

*Catherine SAUVLAT*

---

Two major events stand out in recent trade union history in the United States: an uninterrupted wave of unionisation within the Starbucks coffee shop chain since December 2021 and the establishment of an independent union in April 2022 at one of Amazon's largest warehouses in New York. These events confirm the emergence of a revival of union activism, driven by a new generation of activists keen to take charge of their own destiny in the workplace. But will they be enough to halt the decline of trade unionism?

**Keywords:** United States, trade union presence, Starbucks, Amazon, trade unionism revival.

## BULLETIN d'ABONNEMENT 2022

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

*Pour rester informé-e de l'actualité de l'IRES et de ses publications,  
abonnez-vous à la newsletter sur [www.ires.fr](http://www.ires.fr) !*



# L'IRES

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

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

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

## Ses missions

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

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

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

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

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

## Assemblée générale de l'IRES

### Neuf syndicalistes

*Membres du Bureau :*

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PÉRÈS, CGT-FO

*Membres de l'Assemblée générale :*

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Fabienne ROUCHY, CGT

### Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études*

*et des synthèses économiques, INSEE*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Michel HOUEBINE, *DARES*

Fabrice LENGART, *DREES*

### Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mario CORREIA, *Maître de conférences*

*à l'université de Méditerranée*

Cécile GUILLAUME, *Professeure*

*associée à l'Université de Roehampton*

Donna KESSELMAN, *Professeure*

*à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à*

*l'École de management de Lyon*

David MEYER, *Conseiller économique,*

*social et environnemental*

Sandrine MICHEL, *Professeure*

*à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université*

*Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences*

*au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs*

Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IREs* porte sur le droit opposable à une place d'accueil des enfants de moins de 3 ans, instauré dans six pays européens. Il analyse les caractéristiques communes de cette offre dans ces pays aux systèmes d'accueil variés, notamment les conditions de sa mise en place et son accessibilité financière. Il éclaire sur la façon dont un tel droit pourrait être mis en place en France.

Le deuxième article revient sur la création en 2020 d'un revenu minimum national en Espagne par la coalition gouvernementale entre le Parti socialiste et Unidas Podemos, à côté des dispositifs régionaux existants. Destiné à lutter contre la pauvreté, notamment laborieuse, ce dispositif a été mis en place précipitamment et sans concertation avec les syndicats, qui lui adressent de nombreuses critiques malgré plusieurs modifications.

L'article suivant analyse le durcissement de la politique migratoire danoise, malgré les risques de pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail, qui se sont accentués avec la crise sanitaire. Les organisations patronales et syndicales ainsi que des associations humanitaires contestent cette politique et réclament son assouplissement, sans résultat jusqu'à présent.

Le quatrième article porte sur le recours massif des entreprises britanniques à la pratique du licenciement suivi d'une proposition de réembauche à des conditions inférieures (« *fire and rehire* »), existante mais rarement utilisée jusqu'à la pandémie de Covid-19. Si les syndicats sont parvenus à limiter son usage dans quelques grands conflits emblématiques, leur capacité d'action est limitée et l'enjeu est pour eux d'aboutir à une modification de la législation.

Le dernier article analyse l'implantation récente de syndicats dans de nombreux sites de la chaîne de cafés Starbucks, et dans l'un des plus gros entrepôts d'Amazon aux États-Unis. Ces victoires historiques, portées par une nouvelle génération de militants, restent à concrétiser par l'obtention d'accords collectifs. Mais sans une refondation du droit du travail et une revitalisation du syndicalisme dans ses bastions traditionnels, elles risquent d'avoir une portée limitée.