

Chronique Internationale de l'IRES

n° 172 ■ décembre 2020

États-Unis

Le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales

Royaume-Uni

La croissance de la « pauvreté laborieuse »

Brésil

Militer dans le syndicalisme international, deux études de cas

Allemagne

La crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ?

Danemark

Le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19

Australie

La question du contrat social en collatéral de la crise sanitaire : « *All in this together* » ?

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Eric PERES, *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 • Adelheid HEGE • Michel HUSSON
Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD
Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND • Ilias NAJI
Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT
Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Michèle TALLARD • Arnaud TRENTA
Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Louis DELBOS (*CFE-CGC*) • Sophie GAUDEUL (*CFDT*) • Élise GUILLAUME (*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).
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info.

© IRES, Noisy-le-Grand, 2020 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : février 2021 -
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

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

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

Chronique internationale de l'IRES

n° 172 • décembre 2020

États-Unis

Le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales 3
Catherine SAUVIAT

Royaume-Uni

La croissance de la « pauvreté laborieuse » 21
Jacques FREYSSINET

Brésil

Militer dans le syndicalisme international, deux études de cas 33
Maurício ROMBALDI

Allemagne

La crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ? 45
Marcus KAHMANN

Danemark

Le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19 59
Christèle MEILLAND

Australie

La question du contrat social en collatéral de la crise sanitaire : « All in this together » ? 71
Stéphane LE QUEUX et David PEETZ

Résumés des articles - English Abstracts 82

États-Unis

Le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales

Catherine SAUVLAT¹

Donald Trump a fait de la réduction de l'immigration l'axe central de sa première campagne présidentielle, même si sa rhétorique anti-immigration et xénophobe a continué à ponctuer sa seconde campagne. Cette question divisait alors clairement l'électorat républicain et démocrate, tandis qu'elle a été diluée dans le mot d'ordre « Law and Order » lors de sa seconde campagne, marquée par l'explosion de l'épidémie de Covid-19. Il avait en 2016 énoncé un plan en dix points particulièrement ambitieux (encadré), annonçant la fin des protections et de la tolérance dont jouissaient selon lui les sans-papiers, dont la promesse la plus symbolique résidait en la construction d'un mur à la frontière avec le Mexique à coût nul pour le contribuable américain. Il visait tout particulièrement les « Dreamers », nom donné aux jeunes et jeunes adultes arrivés en tant qu'enfants aux États-Unis avec leurs parents sans-papiers,

que Barack Obama avait cherché à protéger des expulsions en 2012 en leur conférant un statut temporaire, protections qu'il avait étendues en 2014 à de nouveaux bénéficiaires ainsi qu'à leurs parents (Deferred Action for Parents of Americans, DAPA).

Donald Trump a su utiliser toutes les marges de manœuvre à sa disposition pour infléchir significativement la politique d'immigration sans recourir au Congrès, en légiférant par décret (*Executive order*) ou en demandant à son administration d'appliquer de manière accrue et systématique les mesures législatives existantes sur l'immigration, voire d'en modifier la réglementation².

En peu de temps, il est parvenu à changer la teneur et le ton du débat sur la politique d'immigration, traditionnellement fondée sur un compromis politique bipartite. Il a opéré ce tournant dès ses premiers mois de mandat, qui se sont

1. Chercheure à l'IRES.

2. Plus de 400 actions de l'exécutif auraient été entreprises en matière d'immigration entre janvier 2017 et octobre 2020 selon Meissner (2020).

soldés par une déferlante de décisions et d'actions radicales. Toutes ces initiatives ont provoqué des résistances, tant politiques que judiciaires. Plus de dix ans après le premier mouvement de masse de défense des droits des immigrés qui, en 2006, avait rassemblé plus d'un million de personnes pour protester contre une proposition de loi républicaine visant à criminaliser les sans-papiers, des manifestations ont eu lieu dès janvier 2017 dans de nombreuses villes américaines pour dénoncer la politique anti-immigration prônée par Donald Trump. De même, des batailles judiciaires contestant le bien-fondé de plusieurs décrets

présidentiels se sont déroulées dans les tribunaux, allant parfois jusqu'à la Cour suprême, dont l'équilibre a été profondément modifié par Donald Trump³.

Les changements apportés au système d'immigration par Donald Trump et son administration sont de deux ordres : 1) les actions en vue de réprimer et de réduire l'immigration illégale, avec une attention toute particulière portée à la frontière sud avec le Mexique ; 2) les actions en vue de restreindre sévèrement l'immigration légale. C'est à l'aune de ces deux registres d'action que l'on analyse l'ampleur des changements opérés.

Encadré

Le plan de Trump sur l'immigration durant sa campagne électorale de 2016

1. Construire un mur à la frontière sud avec le Mexique ;
2. En finir avec la politique « attraper et relâcher (les sans-papiers) » ;
3. Créer une force spéciale pour expulser les criminels en situation illégale ;
4. Arrêter le financement des villes « sanctuaires » ;
5. Annuler les actions prises par le Président Obama par décret ;
6. Bloquer l'immigration en provenance de certains pays après des enquêtes approfondies ;
7. Forcer les autres pays à rapatrier les personnes que les autorités américaines souhaitent expulser ;
8. Mettre en place un système de traçage *via* des visas biométriques ;
9. Rendre obligatoire le système de contrôle électronique fédéral existant afin d'empêcher les employeurs d'embaucher des sans-papiers ;
10. Limiter l'immigration légale, pour l'abaisser à un niveau historique et mettre en place des plafonds.

3. Ce dernier a nommé trois de ses juges sur neuf (Neil Gorsuch en 2017, Brett Kavanaugh en 2018 et Amy Coney Barrett en 2020), portant désormais à six le nombre de ceux ayant été choisis par des présidents républicains.

La répression accrue des sans-papiers

La population des sans-papiers aux États-Unis est estimée à 10,5 millions de personnes en 2017 ⁴, dont 8 millions en activité (en emploi ou en recherche d'emploi). Ils représentent 3,2 % de la population et 5 % de la main-d'œuvre américaine : leur taux d'activité est donc supérieur à celui de la population américaine. Ces travailleurs sans-papiers sont concentrés dans certains secteurs de l'économie (agriculture ⁵, industrie de la viande, restauration et construction) et occupent des emplois à bas salaire, la plupart du temps délaissés par les Américains. Les sans-papiers originaires du Mexique restent très largement majoritaires (4,9 millions) bien que leur part soit en déclin, représentant depuis peu moins de la moitié de cette population (Passel, Cohn, 2019).

Quelques jours après sa prise de fonction le 20 janvier 2017, Donald Trump s'emploie à signer une série de décrets présidentiels visant à s'attaquer à cette population de sans-papiers, notamment ceux d'origine mexicaine, accusés de voler les emplois des Américains alors que le taux de chômage est tombé à moins de 4 %. Il entend renforcer d'une

part les contrôles aux frontières, notamment celle avec le Mexique (la « frontière sud ») avec l'érection d'un mur. Il multiplie d'autre part les contrôles à l'intérieur du pays, et cherche à s'attaquer aux protections dont les sans-papiers peuvent bénéficier dans certaines villes, comtés ou États. Il remet enfin en cause les protections temporaires accordées par son prédécesseur à des populations spécifiques.

La criminalisation des sans-papiers et l'érection d'un mur à la frontière sud

Donald Trump appelle dans deux décrets en date du 25 janvier ⁶ à l'embauche de 5 000 nouveaux garde-frontières (US Border Patrol) déployés par la Customs and Border Protection (CBP) et de 10 000 nouveaux agents de l'Immigration and Customs Enforcement (ICE), les deux plus importantes agences fédérales en matière de lutte contre l'immigration illégale sous tutelle du département de la Sécurité intérieure ⁷. Début février, des raids organisés par les agents de l'ICE cinq jours durant, suivis par près de 700 arrestations de sans-papiers (placés en détention ou reconduits à la frontière) ont lieu de manière synchrone dans plusieurs grandes villes et États du pays, instillant un climat de peur au sein de cette population.

4. Cette population est estimée à partir des enquêtes sur la population. Elle est obtenue par déduction du nombre de personnes nées à l'étranger et du nombre de ces personnes entrées légalement aux États-Unis (naturalisés, titulaires de la *green card* et admis comme réfugiés) : voir Passel (2019).

5. Les personnes d'origine étrangère représentent les trois cinquièmes des emplois dans le secteur agricole et près de la moitié sont des sans-papiers, selon le ministère de l'Agriculture.

6. *Executive orders* 13767, Border Security and Immigration Enforcement Improvements et 13768, Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, January 25, 2017.

7. Ces deux agences fédérales ont été créées en 2003, sous la présidence de George W. Bush, après l'attaque terroriste du 11 septembre 2001. La CBP est l'agence la mieux dotée du département de la Sécurité intérieure. Elle emploie plus de 60 000 agents (armés) chargés de procéder à des arrestations de sans-papiers aux frontières (*i.e.* ports d'entrée aux États-Unis) et dispose d'un budget de 18,2 milliards de dollars en 2020. L'ICE arrive en deuxième position avec 20 000 agents et un budget de 8,2 milliards de dollars. Ses agents, également armés, sont dotés d'un double pouvoir : des pouvoirs de police (arrestations, détentions, expulsions des sans-papiers) sur l'ensemble du territoire, mais aussi des pouvoirs d'enquêtes criminelles : <https://bit.ly/3lvyisG>.

ÉTATS-UNIS

Les nouvelles orientations données à l'administration vis-à-vis du contrôle des sans-papiers étendent la définition d'un acte considéré comme criminel (par exemple être entré ou ré-entré illégalement aux États-Unis, conduire sans permis, utiliser une fausse carte de Sécurité sociale, représenter un risque pour la sécurité du pays). Elles élargissent de ce fait la cible des migrants menacés, en bref quasiment tous les sans-papiers, y compris ceux sans antécédent judiciaire ⁸, et renforcent ainsi les pouvoirs des agents de l'immigration.

Cette politique de « tolérance zéro » vis-à-vis des sans-papiers s'illustre dès l'année budgétaire 2017 par une forte hausse des expulsions opérées par l'ICE à partir de ses propres arrestations (+25 %), indépendamment de celles effectuées par la CBP aux frontières dont le nombre décline cette même année ⁹.

L'ICE durcit en même temps les conditions de détention des sans-papiers jetés en prison par les autorités locales, dont la plupart sont détenus dans des centres possédés et gérés par des entreprises privées ¹⁰ pour lesquelles ils représentent une main-d'œuvre « captive » et peu coûteuse (Stevens, 2015) ¹¹. Enfin, l'administration Trump formule dès février 2017 l'intention de séparer les parents sans papiers de leurs enfants à la frontière sud

comme moyen d'empêcher l'immigration illégale, l'expérimentant d'abord pendant cinq mois dans le secteur d'El Paso puis l'étendant au plan national à partir de mai 2018. Plus de 2 600 enfants, dont certains âgés de moins de 5 ans, sont ainsi placés dans des centres de détention de l'Office of Refugee Resettlement, après séparation d'avec leurs parents détenus de leur côté dans les centres de détention de l'ICE. Face à la crise humanitaire provoquée par cette politique ultra répressive, des pressions politiques et des recours en justice finissent par en avoir raison mais plusieurs centaines d'enfants pourraient ne jamais retrouver leurs parents expulsés dans leur pays d'origine, selon un rapport d'une commission parlementaire de la Chambre des représentants ¹².

À l'occasion de la crise sanitaire liée au Covid-19 en 2020, le Président Trump use une fois de plus de son pouvoir exécutif, sur la base d'une directive de la principale agence de santé publique (Centers for Disease Control and Prevention), pour fermer la frontière américano-mexicaine et empêcher toute personne venant d'un pays à risque (sanitaire), dont le Mexique, d'entrer aux États-Unis. Enfin, son ultime tentative en juillet 2020 consiste à vouloir exclure les sans-papiers du recensement décennal de

8. La presse s'est fait largement l'écho d'expulsions affectant des personnes sans casier judiciaire, ayant vécu de nombreuses années aux États-Unis, y ayant fondé une famille mais renvoyés à la frontière au prétexte d'une violation des lois sur l'immigration : A. Lazo, « After 20 years in US, Indiana restaurant owner is deported », *The Wall Street Journal*, April 5, 2017.
9. L'année budgétaire 2017 commence au 1^{er} octobre 2016 et se termine au 30 septembre 2017 : « Fiscal Year 2017 ICE Enforcement and Removal Operations Report », US Immigration and Customs Enforcement, <https://bit.ly/39zfyGh>.
10. En janvier 2020, l'ICE avait recours à des entreprises privées pour confiner 81 % des 44 000 sans-papiers dans 218 centres de détention avant leur expulsion, ce que certains États combattent : A. Lazo, « Not in my backyard : States seek to abolish ICE detention centers », *The Wall Street Journal*, March 1st, 2020.
11. J. Stevens, « When migrants are treated like slaves », *The New York Times*, 2018, April 4, <https://nyti.ms/2JiSUyj>.
12. « The Trump Administration's family separation policy: Trauma, destruction, and chaos », *Majority Staff Report*, Committee on the Judiciary US House of Representatives, October 2020, <https://bit.ly/36rSbwy>.

la population qui s'est déroulé d'avril à décembre 2020 afin de redessiner la carte électorale en faveur des États ruraux à dominante républicaine, une décision que les tribunaux remettent immédiatement en cause¹³. C'est à la Cour suprême qu'il reviendra de trancher, laquelle avait refusé l'introduction dans le recensement d'une question sur la citoyenneté en 2019 qui avait le même objectif.

S'agissant de l'érection du mur à la frontière avec le Mexique, le Congrès a déjà alloué, avant l'élection de Donald Trump en novembre 2016, près de 2,5 milliards de dollars (2,07 milliards d'euros) à la CBP, afin de construire plus de 650 *miles* (1 046 km) de barrières à la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Le premier des deux décrets du 25 janvier 2017 susmentionnés planifie la conception et la construction d'un mur fortifié tout le long de la frontière sud qui occupe 1 954 *miles* (soit 3 145 km), afin d'en achever le contrôle opérationnel. Sur ce total, les clôtures existantes, dont l'essentiel a été érigé à partir de 2006 (Secure Fence Act), couvrent déjà un tiers de cette frontière (649 *miles*).

Alors que le coût de l'opération est estimé initialement par Donald Trump à 12 milliards (10 milliards d'euros), puis à 20,6 milliards de dollars (17,1 milliards d'euros) par le département de la Sécurité intérieure, le Congrès ne lui accorde que 4,47 milliards de dollars pour engager les travaux, obligeant le

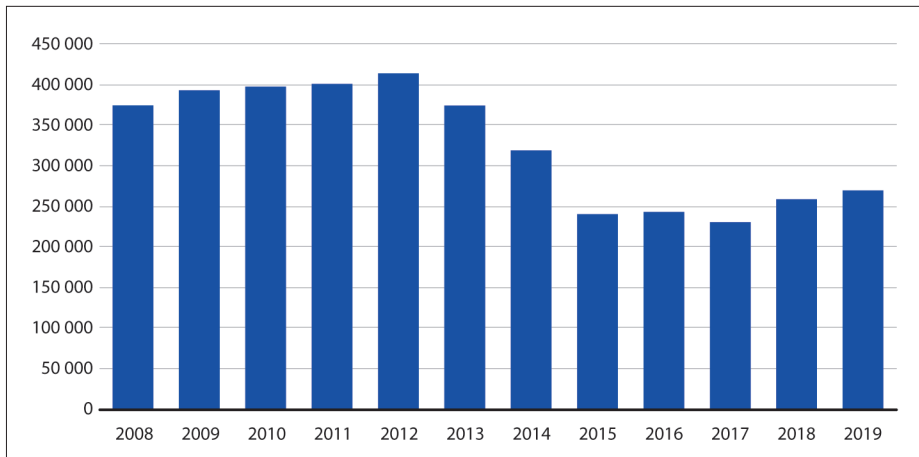
Président et son administration à trouver des solutions budgétaires alternatives pour mener à bien ce projet. En 2019, Donald Trump parvient à rediriger 6,1 milliards de dollars du budget du Pentagone à la réalisation de plusieurs projets de construction le long de cette frontière : 2,5 milliards le sont dans le cadre d'une procédure de « transfert autorisé » ; les 3,6 milliards restants sont mobilisés sous couvert du décret d'urgence nationale émis pour répondre à la crise humanitaire provoquée à la frontière sud par la présence dans des camps de milliers de migrants à qui est refusée l'entrée aux États-Unis¹⁴. Cette dernière manœuvre budgétaire fait l'objet d'une bataille juridique qui est portée jusqu'à la Cour suprême le 19 octobre 2019, laquelle n'a pas encore statué sur le caractère légal ou pas de cette opération. En 2020, l'administration Trump réclame au Congrès 5 milliards de dollars supplémentaires pour achever la construction du mur, que la Chambre des représentants à majorité démocrate lui refuse, mais dont la moitié est allouée une nouvelle fois par la procédure de « transfert autorisé » (Painter, Mann, 2020).

Mais finalement, le nombre d'expulsions de sans-papiers opérées par l'ICE (y compris ceux appréhendés aux frontières par la CBP) durant les trois premières années de mandat de Donald Trump (2017 à 2019) n'atteint que 63 % de celui effectué par cette même agence au cours des trois

13. Aux États-Unis, le recensement décennal de la population qui sert de base à l'attribution du nombre de sièges à la Chambre des représentants (435 actuellement) et à la composition du collège électoral pour l'élection présidentielle prend en compte tous les résidents quel que soit leur statut (citoyen, étranger admis légalement ou entré illégalement) et ce, depuis son origine qui remonte à 1790. Cette tentative de Donald Trump ne pourra aboutir car le Census Bureau vient de repousser la remise des résultats à la présidence, qui se fera après son départ.

14. En novembre 2020, 402 *miles* de mur auraient été réalisés selon son administration (<https://www.cbp.gov/borderwallsystem>). En fait, il s'agit pour l'essentiel du remplacement des barrières existantes et seul un pan de 5 *miles* de long correspondrait en réalité à une nouvelle construction : M. Hackman, « Where Trump and Biden stand on immigration, border wall and ICE », *The Wall Street Journal*, September 17, 2020.

Graphique 1. Les expulsions de sans-papiers par l'ICE (2008-2019)



Source : ICE.

premières années de la présidence de Barack Obama (2008-2010 ; graphique 1). Elles concernent pour la moitié environ de ce total des Mexicains.

Les juridictions « sanctuaires » en ligne de mire

Dans l'un des décrets du 25 janvier 2017 mentionné précédemment (*Executive order* 13768), Donald Trump manifeste sa volonté de bloquer les fonds fédéraux émanant du département de la Sécurité intérieure et celui de la Justice au titre de la lutte contre le terrorisme, en direction notamment des forces de police locales. Ce décret vise une trentaine de villes parmi les plus importantes du pays (New York, Chicago, Los Angeles, Boston, San Francisco, Washington DC, Philadelphie, Oakland, etc.), plusieurs centaines de comtés ¹⁵ et quatre États (Californie depuis 2017, Connecticut, Rhode Island et Vermont en 2017) qui se sont proclamés juridictions « sanctuaires »,

une appellation qui ne relève d'aucune définition légale et universelle.

Cette expression remonte aux années 1980 et trouve son origine dans la protection apportée par des communautés religieuses aux réfugiés fuyant la violence des guérillas soutenues par les États-Unis en Amérique centrale. Aux États-Unis, ce mouvement s'est répandu en réponse au sort souvent tragique des sans-papiers ayant franchi la frontière avec le Mexique, et s'appuie sur la tradition de désobéissance civile issue du mouvement pour les droits civiques et des mouvements d'opposition à la guerre du Vietnam. Il est lancé formellement en 1982 quand plusieurs congrégations religieuses décident publiquement de défier les lois sur l'immigration et se déclarent des « sanctuaires » ou refuges pour les réfugiés en provenance du Guatemala et du Salvador menacés d'expulsion ¹⁶. Ce mouvement se tarit

15. Ces comtés sont localisés dans les États de Californie, du Massachusetts, du Colorado, du Connecticut, de Floride, du Maryland, de New York, du Nouveau Mexique, etc.

16. Ainsi, plusieurs centaines d'églises et de synagogues se déclarent comme tels à cette occasion : H. Goodfriend, « What immigrants rights activists can learn from the original Sanctuary Movement », *In These Times*, March 21, 2017, <https://bit.ly/3mBuFCU>.

dans les années 1990 avec l'émergence de politiques d'accueil plus favorables aux réfugiés. Mais il resurgit à partir des années 2000 en réponse aux violences des raids de l'ICE et aux expulsions de masse qui ont lieu sous les administrations Bush puis Obama (Sauviat, 2015).

Aujourd'hui, l'expression de « sanctuaire » se réfère aux collectivités en général démocrates (Los Angeles, New York, Chicago, Seattle, Philadelphie, San Francisco, Providence, etc.) qui choisissent de protéger les migrants quel que soit leur statut (mais surtout les sans-papiers) des actions punitives menées par les autorités fédérales en charge de l'immigration (ICE), en refusant de collaborer avec elles (à des degrés divers selon les cas)¹⁷. Certaines collectivités adoptent une véritable politique en ce sens à l'aide d'ordonnances et de directives, tandis que d'autres font simplement une déclaration d'intention en se déclarant juridictions « sanctuaires ».

En droit, le Président détient des pouvoirs limités pour barrer l'accès des États aux fonds fédéraux, une action qui reste la prérogative du Congrès. L'application de cette décision est suspendue par un tribunal fédéral de Californie en avril 2017. Toutefois, ce décret incite nombre d'États républicains à adopter des lois interdisant ce statut de « sanctuaire ». La politique la plus punitive de ce point de vue est celle adoptée en mai 2017 par l'État républicain du Texas, dont une grande partie de la frontière jouxte le Mexique. Cette loi exige que les autorités municipales se conforment à la loi fédérale sur l'immigration, au risque qu'elles perdent

le financement de l'État, soient soumises à des amendes de 25 500 dollars (soit 21 185 euros) par jour et exposent leurs agents incriminés à la prison et au licenciement. À peine adoptée, la mesure est bloquée temporairement par plusieurs recours en justice, avant qu'un juge fédéral ne la confirme en mars 2018.

La remise en cause du statut des « Dreamers »

Donald Trump annonce aussi dès son investiture en janvier 2017 son intention de remettre en cause les mesures sur l'immigration mises en place par décret par son prédécesseur, notamment le programme Deferred Action for Children Arrivals (DACA) qui, depuis 2012, protège temporairement des jeunes sans casier judiciaire, arrivés illégalement aux États-Unis en tant que mineurs (moins de 16 ans) avec leurs parents, et dont la plupart y ont grandi. Ce dispositif, inspiré par la proposition de loi de 2001 connue sous le nom de « Dream Act » qui n'a jamais pu trouver de majorité au Congrès¹⁸, confère à leurs bénéficiaires un droit de résidence de deux ans, renouvelable, leur permettant de travailler (87 % d'entre eux sont en emploi) et les protégeant de l'expulsion. Depuis la mise en place du DACA en 2012, 800 000 participants se sont inscrits à ce programme, dont une très grande majorité de Mexicains.

En février 2017, un jeune « Dreamer » d'origine mexicaine est emprisonné lors d'un raid de l'ICE à Seattle au prétexte qu'il représente un danger pour la sécurité nationale. En septembre de la même année, Donald Trump, sous la pression d'une coalition d'États menée par le

17. Ces protections ne peuvent aller jusqu'à empêcher la police de poursuivre, arrêter et emprisonner les sans-papiers ayant commis un délit.

18. La dernière version du « Dream Act » a été proposée en 2010 sous la présidence de Barack Obama mais n'a pu obtenir la majorité au Sénat, pourtant alors encore à majorité démocrate, qui ouvrait la voie à la citoyenneté américaine pour ces jeunes.

Texas, décide de mettre un terme à ce programme, qui doit être renouvelé le 5 mars 2018. Il donne au Congrès le soin de décider, dans un délai de six mois, du destin des 690 000 « Dreamers » (et de leurs parents) alors inscrits au programme selon l'US Citizenship and Immigration Services (USICS) qui, à partir de là, n'autorise plus de nouvelles inscriptions. Cette décision, budgétairement irresponsable et politiquement impopulaire (Hudak, Kamarck, 2017), soulève de nombreuses protestations à travers le pays, de la part des intéressés d'abord, mais aussi du monde des affaires (notamment de la Silicon Valley)¹⁹ comme du monde syndical²⁰. Elle est attaquée en justice par 15 États démocrates. En juillet 2018, le département de la Sécurité intérieure interdit l'accès à ce statut aux nouveaux demandeurs et limite sa durée de validité aux « Dreamers » déjà inscrits dans le programme à un an au lieu de deux, renouvelable une seule fois. Cette décision est remise en cause par les tribunaux. Finalement, c'est à la Cour suprême qu'il revient de juger de la légalité de la décision de Donald Trump de mettre fin au programme. Son jugement du 18 juin 2020 (*Homeland vs. University of*

California) déclare cette décision illégale, les motifs de l'administration la justifiant n'étant pas suffisantes et appropriées. Elle empêche donc l'administration Trump de remettre en cause ce programme, tout en considérant que la décision doit revenir au département de la Sécurité intérieure. En réponse, cette administration annonce dans la foulée qu'elle limitera le renouvellement des protections aux bénéficiaires actuels du programme à un an au lieu de deux et qu'elle n'acceptera pas de nouvelles inscriptions. Ces deux décisions sont remises en cause par les jugements successifs de trois tribunaux fédéraux, en juillet, en novembre puis en décembre 2020²¹. Dans le deuxième jugement, le motif invoqué par le juge est que le département de la Sécurité intérieure n'a pas l'autorité légale pour empêcher ces nouvelles inscriptions, vu que la nomination du secrétaire à la Sécurité intérieure, Chad Wolf, n'a jamais été confirmée, comme elle doit l'être, par le Sénat²². Le troisième et dernier jugement exige de l'administration Trump qu'elle rétablisse le DACA et qu'elle accepte de nouvelles inscriptions (environ 300 000 jeunes seraient éligibles au programme). Il conclut ainsi trois années de batailles

19. L. Stevens, D. MacMillan, « Executives prepare push to defend "Dreamers" Program », *The Wall Street Journal*, September 1st, 2017 ; E. Morath, « End of DACA moves labor force in wrong direction, big employers say », *The Wall Street Journal*, September 5, 2017.
20. L'American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) de même que plusieurs des syndicats les plus importants se sont opposés à ce décret comme à la plupart des initiatives de Donald Trump en matière d'immigration. S'agissant de celles relatives aux visas de travail (voir *infra*), la politique de la centrale est plus réservée car elle a toujours critiqué les politiques d'immigration qui admettent un grand nombre de travailleurs, pas ou mal protégés par les droits civiques et les réglementations du travail. Au-delà de cette unité de circonstance, le syndicalisme américain reste divisé sur les questions d'immigration (Sauviat, 2007).
21. M. Hackman, « Federal Court orders Trump Administration to accept new DACA applications », *The Wall Street Journal*, July 17, 2020 ; M. Hackman, « DACA is restored after Court rules DHS head served illegally », *The Wall Street Journal*, November 15, 2020 ; M. Hackman, « Federal judge orders government to fully restore DACA », *The Wall Street Journal*, December 5, 2020.
22. La démission de Kirstjen Nielsen en avril 2019 due à des désaccords avec le Président sur le traitement de la frontière sud a donné lieu à son remplacement par Kevin McAleenan, nommé secrétaire à la Sécurité intérieure par intérim. Après seulement sept mois d'exercice dans ces fonctions, il est à son tour remplacé par Chad Wolf en novembre 2019.

judiciaires et marque l'échec de Donald Trump dans sa tentative obstinée d'abolir ce programme depuis sa prise de fonction en 2017.

L'acharnement contre les sans-papiers mis en évidence dans ses différentes dimensions a pour résultat de faire chuter les traversées illégales de migrants à la frontière sud et surtout, de maintenir les prétendants à l'immigration hors des États-Unis, en créant un climat de peur et de terreur. Pour autant, le projecteur mis sur ces migrants masque la réalité de l'origine des 10,5 millions de sans-papiers aux États-Unis, qui depuis 2010 sont en majorité des personnes rentrées légalement *via* un visa de travail, et qui restent après son expiration dans l'espoir d'obtenir un statut de résident permanent (*green card*). Comme le soulignent Hanson *et alii* (2017), le principal enjeu de la politique d'immigration dans les trois prochaines décennies va être non pas d'empêcher les Latino-américains de franchir la frontière illégalement mais bien plutôt de savoir comment gérer le nombre croissant de ceux qui résident en permanence aux États-Unis, dont la part des plus de 40 ans va augmenter de 82 % dans les 15 prochaines années. En outre, la politique de « tolérance zéro » vis-à-vis des sans-papiers, que symbolisent la poursuite de la construction du mur et le renforcement de la police des frontières, est irrationnelle économiquement dans la mesure où les flux migratoires de jeunes peu qualifiés en provenance d'Amérique latine sont amenés à ralentir dans les trois prochaines décennies, principalement pour des raisons démographiques (Hanson *et al.*, 2017). Enfin, Donald Trump a échoué dans sa tentative d'ériger un mur à la frontière sud et de faire payer au Mexique le coût de sa construction. L'administration n'aura réussi qu'à

construire 5 nouveaux *miles* (8 km) de mur, le reste représentant le remplacement des anciennes structures existantes (près de 300 *miles*, soit 483 km). Le Congrès n'a pas alloué les fonds demandés par le Président et le gouvernement mexicain a toujours refusé de contribuer à ce financement.

Au final, les résultats de Donald Trump en matière de réduction de l'immigration illégale ne sont pas à la hauteur de ses promesses électorales. Ils ont été entravés par la résistance des juridictions « sanctuaires » et des tribunaux. En revanche, les changements opérés sous son impulsion en matière d'immigration légale sont beaucoup plus « tangibles » et opèrent un véritable tournant.

La limitation drastique de l'immigration légale

Les États-Unis sont le pays au monde qui accueille le plus grand nombre d'immigrés. En 2018, plus de 44,8 millions de personnes y résidant sont nées à l'étranger (Budiman, 2020), soit 13,7 % de la population américaine. Parmi eux, 35,2 millions sont entrés légalement aux États-Unis et y résident, soit sur une base permanente, soit sur une base temporaire en 2017 (Passel, Cohn, 2019). Selon le Bureau du recensement (Census Bureau), les Asiatiques sont devenus le groupe ethnique le plus important depuis 2010, devançant les Latino-américains. Il existe deux moyens d'immigrer légalement aux États-Unis : soit en tant que membre de la famille d'un citoyen américain ou d'une personne possédant la *green card*, soit en faisant une demande de visa de travail. La *green card* s'obtient quant à elle dans quatre circonstances : pour des raisons de regroupement familial, en étant parrainé par un employeur, en bénéficiant

d'une protection humanitaire (statut de réfugié ou de demandeur d'asile) et enfin, grâce à un système de loterie. C'est à cette catégorie de migrants entrés légalement aux États-Unis que le Président Trump s'est attaqué en profondeur, tant par des mesures à visée médiatique que d'autres, plus discrètes mais tout autant, sinon plus, à même de reconfigurer radicalement la politique d'immigration.

Il a cherché à réduire sévèrement cette immigration légale, par des actions répressives visant certaines catégories de personnes demandant l'accès aux États-Unis, comme les ressortissants de certains pays à majorité musulmane. Il l'a fait aussi en réduisant de façon draconienne les admissions de réfugiés, en démantelant le droit d'asile, en limitant le regroupement familial, en restreignant l'accès à certaines catégories de visas de travail ou encore en déniait l'accès à la *green card* aux migrants ayant recours aux programmes publics d'aide sociale.

Le « Travel Ban » des ressortissants de pays à majorité musulmane

L'un des premiers décrets présidentiels les plus retentissants est l'interdiction faite pour trois mois aux ressortissants de six pays à majorité musulmane d'entrer aux États-Unis au prétexte de la menace terroriste (Iran, Lybie, Somalie, Syrie, Soudan et Yémen)²³, une décision qui provoque des centaines d'arrestations dans les aéroports. Cette mesure, qui revient à empêcher la venue

aux États-Unis de personnes issues de pays non européens (*i.e.* une population non blanche), est complétée par la mise en œuvre d'un nouvel impôt pour celles en demande d'un visa. Ces initiatives soulèvent de nombreuses protestations. Google, Apple et Facebook (les GAFA à l'exception d'Amazon) dénoncent en justice avec 93 autres entreprises de la *High Tech* le caractère illégal de l'interdiction d'entrée faite aux ressortissants des pays arabes incriminés, après plusieurs jours de protestations dans la Silicon Valley, manifestant leur opposition de principe à une telle mesure²⁴. De même, plus de 150 dirigeants d'entreprises de biotech protestent contre ce décret, un secteur très dépendant de chercheurs et scientifiques étrangers²⁵. Cette décision est bloquée par plusieurs tribunaux à différents niveaux de l'appareil judiciaire, qui contestent sa constitutionnalité, ce qui oblige le Président à réviser plusieurs fois sa copie. Ce dernier finit néanmoins par gagner la bataille judiciaire grâce à un jugement de la Cour suprême en juin 2018 (Bonzom, 2018), une décision qui a pour effet de réduire drastiquement le nombre de visas accordés aux ressortissants de ces pays, dont la liste est régulièrement renouvelée, sur la base du rapport que le département de la Sécurité intérieure est depuis mars 2017 chargé de produire tous les six mois afin d'identifier les pays présentant une menace pour les États-Unis.

23. *Executive order* 13769 révoqué et remplacé par l'*Executive order* 13780, « Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States », March 6, 2017. Il est dit dans ce décret que la liste initiale des six pays peut être complétée au cas par cas, par le département de la Sécurité intérieure. Cette liste s'allongera en septembre 2017 avec les cas du Venezuela et de la Corée du Nord. En janvier 2020, d'autres pays viennent s'ajouter à la liste dont la Birmanie, l'Érythrée, le Kirghizstan, le Nigeria, et la Tanzanie.

24. La Silicon Valley est étroitement dépendante de la main-d'œuvre étrangère (estimée à 37 % de celle de la Silicon Valley), à travers les visas H-1B que Trump se propose de revisiter.

25. 52 % des chercheurs en biotech aux États-Unis seraient d'origine étrangère selon ces entreprises signataires de la lettre qui s'oppose publiquement à la politique de Trump.

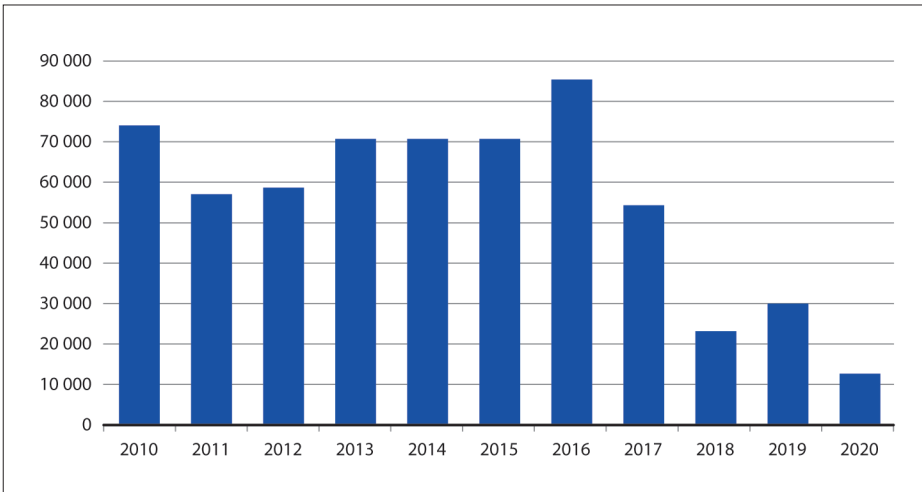
Haro sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en provenance d'Amérique centrale

Aux États-Unis, la différence entre réfugié et demandeur d'asile n'est pas de même nature que celle existant en Europe mais renvoie principalement au lieu où la demande en est faite : dans le cas des réfugiés, cette demande est quasi toujours faite alors que la personne se trouve hors des États-Unis au moment de sa candidature, ce qu'on appelle communément en France réinstallation ou relocalisation, alors que les candidats à l'asile sont soit déjà présents sur le sol américain et détenus en attente de leur sort, soit se trouvent à l'un des points d'entrée dans le pays. C'était du moins la règle jusqu'à ce que l'administration Trump ne vienne

remettre en cause ce principe pour les demandeurs d'asile (voir *infra*).

Entre 2010 et 2016, le nombre d'admissions de réfugiés était supérieur à celui des demandeurs d'asile. Cette proportion s'est inversée sous le mandat de Donald Trump (graphiques 2 et 3), dont l'administration parvient à réduire les admissions de réfugiés à son plus bas niveau historique. Alors que l'ex-Président Barack Obama en a relevé le plafond à 85 000 en 2016 et à 110 000 en 2017 en réponse à la crise humanitaire provoquée par la guerre en Syrie, l'administration Trump le ramène à 50 000 en 2017²⁶ puis à 45 000 en 2018. Elle suspend aussi par décret pour quatre mois le programme qui leur est dédié²⁷.

Graphique 2. Nombre des admissions de réfugiés aux États-Unis (2010-2020)



Note : Les données annuelles se réfèrent à l'année budgétaire. Aux États-Unis, elle commence au 1^{er} octobre de l'année précédente et se termine au 30 septembre de l'année de référence.

Source : d'après les données du Département d'État.

26. Ce plafond est établi par le décret présidentiel 13780 du 6 mars 2017, qui révoque et remplace l'*Executive order* 13769 du 27 janvier 2017.

27. *Executive order* 13780 du 6 mars 2017. Ce programme, intitulé United States Refugees Admissions Programme (USARP), a permis d'accueillir 3,2 millions de personnes depuis 2015 selon le département d'État.

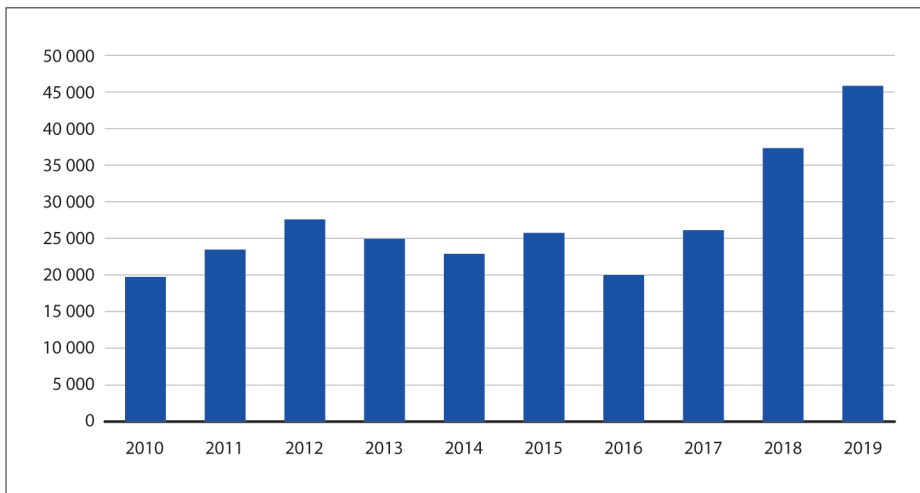
ÉTATS-UNIS

En conséquence, c'est à une réduction drastique du nombre de réfugiés admis sur le sol américain que la politique de l'administration Trump aboutit, passant de 84 914 à 11 814 entre 2016 et 2020 (graphique 2), soit le nombre le plus faible depuis la création du programme de réinstallation des réfugiés en 1980. Il faut dire que contrairement à d'autres programmes d'immigration, celui pour les réfugiés est entièrement entre les mains de l'exécutif même si le Congrès doit être consulté sur le nombre d'admissions et qu'il décide *in fine* des fonds alloués.

S'agissant de l'accès à la procédure d'asile, elle est drastiquement limitée par l'administration Trump, notamment pour les migrants en provenance d'Amérique centrale arrivant à la frontière avec le Mexique. Le durcissement de la politique asilaire est engagé en 2018. Il se manifeste par la détention de milliers d'enfants qui se voient séparés de leurs parents,

que ces derniers aient franchi la frontière illégalement ou qu'ils se soient présentés légalement à un point d'entrée aux États-Unis de même que par le resserrement des conditions d'éligibilité à l'asile et l'allongement de la procédure. Cette politique de « tolérance zéro » provoque une véritable crise humanitaire à la frontière sud. Elle s'accélère en 2019 avec le retour forcé au Mexique de plusieurs dizaines de milliers de personnes en quête d'asile, à la suite de la mise en œuvre des protocoles dits de « Protection des migrants ». Ce programme, connu aussi sous le nom de « Remain in Mexico », entraîne le renvoi dans ce pays des demandeurs d'asile arrivant à la frontière sud, qui doivent attendre – parfois pendant des années – qu'un tribunal examine leur requête²⁸. En outre, les départements de la Justice et de la Sécurité intérieure émettent une réglementation en juillet 2019 obligeant les migrants en provenance d'Amérique

Graphique 3. Nombre des admissions de demandeurs d'asile aux États-Unis (2010-2019)



Source : d'après les données des départements de la Justice et de la Sécurité intérieure.

28. Il est estimé que depuis janvier 2019, près de 70 000 personnes en quête d'asile ont été renvoyées au Mexique du fait de ce programme : M. Hackman, S. Pérez, A. Caldwell, « Migrants stranded in Mexico await Biden Administration overhaul », *The Wall Street Journal*, December 22, 2020.

centrale et arrivant à la frontière sud en quête d'asile, à s'enregistrer dans le premier pays traversé lors de leur migration. Cette réglementation, immédiatement bloquée par des tribunaux, est néanmoins confirmée en septembre 2019 par la Cour suprême. Enfin, l'éclatement de l'épidémie de Covid-19 en mars 2020 sert de prétexte à l'administration Trump pour finir par exclure toute possibilité de demander l'asile pour les personnes arrivant à la frontière avec le Mexique.

Pour autant, le nombre d'admissions continue d'augmenter sous les trois premières années de mandat de Donald Trump (graphique 3), le Venezuela, le Guatemala, El Salvador et le Honduras alimentant principalement ces flux migratoires, avec le Mexique.

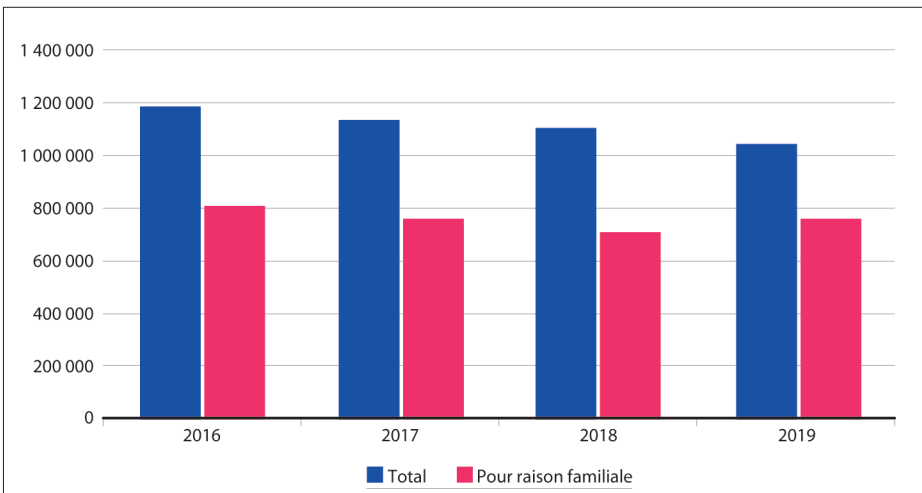
Cette évolution ne fait en réalité que refléter le retard accumulé depuis de nombreuses années par l'administration américaine en la matière (plus de 768 000 demandes d'asile en cours d'instruction à fin 2018) et le fait que les demandes

approuvées par l'administration Trump ont été faites sous celle d'Obama. Mais il est certain que la limitation draconienne des possibilités de demande d'asile viendra réduire substantiellement le nombre de ces admissions dans les années à venir si cette politique n'est pas remise en cause.

Le regroupement familial remis en cause

Le nombre total de *green cards* accordées par les services de l'immigration a légèrement régressé sous les trois premières années de mandat de Donald Trump. En 2019, elles atteignaient à peine plus d'1 million. Ces admissions sont majoritairement accordées pour cause de regroupement familial, cette part oscillant autour des deux tiers du total depuis 2016 (graphique 4). Ce principe est en effet au centre de la politique d'immigration américaine depuis la réforme de l'immigration de 1965 qui met fin au système des quotas par pays (Sauviat, 2007).

Graphique 4. Nombre d'admissions légales aux États-Unis dont celles pour raison familiale (2016-2019)



Source : <https://www.dhs.gov/immigration-statistics>.

Le nombre de visas accordés pour regroupement familial, qui autorise des étrangers devenus citoyens américains ou titulaires de la *green card* à demander la venue de parents, est toutefois réduit entre 2016 et 2019, à cause de l'administration Trump qui multiplie les obstacles à leur obtention. Dès 2017, Donald Trump soutient une proposition de loi du Sénat visant à réduire de moitié le nombre de *green cards* accordées annuellement, notamment celles obtenues pour cause de regroupement familial, et à privilégier au contraire les entrées de travailleurs étrangers hautement qualifiés, parlant anglais et montrant une situation financière stable. En 2018, les citoyens américains de même que les étrangers titulaires de la *green card* ne sont autorisés qu'à faire venir leurs enfants âgés de moins de 18 ans et leurs épouses (ou époux), réduisant ainsi la liste des membres de la famille autorisés à venir. En avril 2020, Donald Trump s'emploie par décret à restreindre encore plus le regroupement familial, en bloquant pendant deux mois la venue de membres de la famille de citoyens américains titulaires de la *green card* et de bénéficiaires de visas de travail. Le Migration Policy Institute, un *think tank* spécialisé sur les questions d'immigration, estime que ces restrictions affecteront la venue de 325 000 migrants et leurs familles d'ici la fin de l'année 2020.

L'accès à la *green card*, nettement plus sélectif

Dès 2017, Donald Trump déclare vouloir éliminer le système de loterie qui est

une des voies d'accès à la *green card*. Ce système unique en son genre permet chaque année à des ressortissants de pays dont le taux d'entrée aux États-Unis est globalement faible d'avoir un statut de résident permanent ; leur nombre est plafonné à 50 000 par an. En 2018, il envisage d'émettre une nouvelle règle administrative, déniait le droit au statut de résident permanent aux étrangers, actuellement sous statut de résidents temporaires, qui représentent une « charge publique » pour le pays, *i.e.* à ceux qui ont recours à un programme d'aide sociale (Medicaid, aide alimentaire, logement social, etc.)²⁹. Alors que l'administration Clinton avait inauguré cette mesure restrictive en la limitant toutefois aux seuls programmes sociaux versant des prestations monétaires³⁰, l'administration Trump l'élargit en exigeant un certain niveau de revenu aux étrangers entrés légalement aux États-Unis qui demandent l'accès à la *green card*³¹. Avant d'être introduite en février 2020 juste avant que l'épidémie n'éclate, d'être remise en cause par un tribunal et d'avoir probablement à faire le parcours judiciaire jusqu'à la Cour suprême, cette mesure a l'effet escompté à court terme. Elle crée un climat de crainte et de défiance tel parmi les étrangers en situation légale qu'elle entraîne une baisse de leur recours à ces programmes sociaux, tant pour eux que pour leurs enfants. Une première estimation opérée par des chercheurs de l'Urban Institute (Bernstein *et al.*, 2019) indique qu'un adulte sur sept dans les familles d'immigrés a évité de s'inscrire à un programme social offrant des prestations en

29. La notion de « charge publique » a comme définition dans l'administration américaine, celle d'un non-citoyen dépendant en priorité du gouvernement pour sa subsistance.

30. Soient les programmes Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), Earned Income Tax Credit (EITC) et Supplemental Security Income (SSI).

31. Sachant que les sans-papiers sont déjà globalement inéligibles aux programmes sociaux tels que SNAP, Medicaid, SSI et TANF.

nature en 2018, de peur de se voir refuser l'accès à la *green card*. Une étude publiée plus récemment (Barofsky *et al.*, 2020) estime qu'à la suite de l'annonce de la mesure par Donald Trump, 260 000 enfants au total auraient été sortis par leurs parents de Medicaid, l'assurance santé pour les pauvres, depuis 2017. Enfin, le Président annonce en mai 2019 son intention de n'accorder la *green card* qu'aux immigrés qui obéissent à des critères d'âge, d'éducation et de maîtrise de l'anglais. Cette annonce qui reste au stade de la proposition n'est pas reprise par le Congrès.

Les visas de travail H-1B dans le viseur

Donald Trump annonce dès 2017 vouloir s'attaquer au réexamen des programmes de visas pour les étrangers, notamment les visas de travail H-1B accordés temporairement aux professionnels qualifiés – ceux que les entreprises de la Silicon Valley mobilisent abondamment en général et celles du secteur des technologies de l'information et des télécommunications (TIC) en particulier³². Il exige un contrôle accru des employeurs y ayant recours et entend faire jouer la « préférence nationale » dans l'accès à l'emploi (« *Hire American* »). Au printemps 2017, il signe donc un décret en ce sens³³, afin d'identifier les « failles » du système de visas de travail pour les étrangers, voire les abus dont il serait l'objet. Il vise tout

particulièrement les firmes de services informatiques indiennes sous-traitantes des entreprises américaines, qui ont largement recours aux visas H-1B, lesquels autorisent les entreprises à faire venir des travailleurs qualifiés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Plafonné actuellement à 85 000 visas par an, ce programme est géré par une agence du département de la Sécurité intérieure, le US Citizenship and Immigration Services (USCIS), laquelle est invitée dans ce décret à s'assurer que ces visas sont bien accordés aux travailleurs les plus qualifiés et les mieux payés. En 2019, les conditions d'acceptation des dossiers de demandes faites par les employeurs sont durcies, ce qui a pour effet de faire plus que doubler le taux de refus de ces visas entre 2016 et 2019 (Pierce, 2020).

En juin 2020, Donald Trump annonce une pause dans la délivrance des visas H-1B ainsi que d'autres visas de travail³⁴ pour le reste de l'année 2020 au prétexte que l'épidémie de Covid-19 a privé de nombreux Américains de leur emploi. Cette décision est immédiatement mise en cause par un tribunal fédéral en Californie et soulève l'ire des entreprises de la Silicon Valley. La plainte est portée par les puissants organismes de représentation patronale au niveau national (National Association of Manufacturing, US Chamber of Commerce, National Retail Federation et TechNet).

32. Il existe une vingtaine de visas de travail aux États-Unis qui autorisent le séjour temporaire de catégories professionnelles spécifiques, de travailleurs dans certains secteurs de l'économie ou possédant des compétences particulières. Les admissions les plus nombreuses concernent les citoyens canadiens et mexicains venus travailler aux États-Unis dans le cadre du traité de libre échange nord-américain (visa TN/TD), les salariés d'entreprises multinationales étant l'objet de transferts intra-entreprise (visa L), les professionnels qualifiés (visa H-1B) et les travailleurs agricoles (visa H-2A).

33. *Executive order* 13788 « Buy American and Hire American », April 18, 2017.

34. Les visas H-2B destinés aux travailleurs saisonniers hors agriculture, les visas J-1 qui sont des visas de courte durée et les visas L1 liés aux transferts intra-entreprise de cadres dans les entreprises multinationales. Cette pause est reconduite jusqu'au 31 mars 2021 par une décision de la Maison-Blanche du 31 décembre 2020.

En octobre 2020, le département du Travail introduit une nouvelle réglementation qui entraîne des exigences accrues pour les employeurs comme pour les titulaires de visas H-1B en matière de niveau de salaire et de diplôme requis. Le département de la Sécurité intérieure estime que ces nouvelles règles émises et prenant effet le 8 octobre auraient réduit d'un tiers les prétendants à ce type de visa si elles avaient été appliquées ces cinq dernières années. Ces mesures sont immédiatement contestées en justice par des entreprises des TIC. Durant ce même mois d'octobre, Donald Trump annonce vouloir éliminer le système de loterie propre aux visas H-1B ³⁵ et le remplacer par une forme de sélection qui privilégie les emplois à haut salaire. Une réglementation du département de la Sécurité intérieure s'en suit, qui réduit le spectre des emplois ouverts aux titulaires de visas H-1B et la durée de validité de ces visas à un an au lieu de trois pour ceux de leurs bénéficiaires qui sont sous-traités à d'autres employeurs (*i.e.* envoyés sur des sites clients, une pratique courante dans le secteur informatique). Enfin, le département de la Justice traîne Facebook devant les tribunaux en décembre 2020 pour discrimination à l'embauche. Le réseau social est accusé d'avoir privilégié l'embauche d'étrangers détenteurs de visas de travail temporaire H-1B au détriment de travailleurs américains.

Finalement, l'ensemble de ces actions vis-à-vis de l'immigration légale rend compte d'un tournant beaucoup plus radical dans ses résultats que celui mis en œuvre vis-à-vis des sans-papiers, qui pourrait avoir des effets de long terme sur le système d'immigration. Donald Trump, au cours de ses quatre années de mandat, sera surtout parvenu à répandre et légitimer la vision des suprématistes blancs qui consiste à concevoir l'immigration comme une menace économique et sécuritaire aux yeux des Américains. C'est là sans doute que réside sa plus grande « réussite ».

Conclusion

Entre le début et la fin de la rédaction de cet article, les élections américaines ont eu lieu et il s'avère que Donald Trump ne fera pas de second mandat. Le bilan de sa politique d'immigration donne la mesure de la tâche à accomplir en la matière pour son successeur, Joe Biden, et ce, avec une majorité démocrate tenue au Sénat mais sans super majorité (60 voix) nécessaire à l'adoption de réformes majeures et avec une majorité démocrate amoindrie à la Chambre des représentants ³⁶.

La politique d'immigration ne sera sans doute pas la priorité de la nouvelle administration, qui doit faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques. Joe Biden peut toujours,

35. Ce système est différent de celui d'accès à la *green card* par loterie. Il est mobilisé quand la demande de visas H-1B excède l'offre disponible, plafonnée annuellement à 85000. Cette situation ne se présente pas nécessairement chaque année mais cela a néanmoins été le cas de façon continue depuis 2014 : <https://bit.ly/39AdKwM>.

36. Les Démocrates ont obtenu 50 sièges au Sénat, soit autant que les Républicains mais la nouvelle vice-présidente, Kamala Harris, sera en position de faire la différence en cas d'égalité des votes, puisqu'elle préside la Chambre haute selon la Constitution. Mais s'agissant de réformes majeures, leur adoption nécessitera un accord entre Démocrates et Républicains, ce qui est le plus souvent le cas au Sénat car l'obtention d'une super majorité y est rare. Quant à la Chambre des représentants, les Démocrates n'y possèdent qu'une courte majorité (222 sièges contre 211 pour les Républicains).

comme son prédécesseur, activer son pouvoir exécutif, qui n'est pas négligeable comme on l'a vu, pour rouvrir le programme DACA à de nouveaux « Dreamers », annuler le *Travel Ban* qui empêche les ressortissants des pays à majorité musulmane concernés de venir aux États-Unis ou encore arrêter la construction du mur à la frontière sud. Mais une régularisation des 10,5 millions de sans-papiers et celle, durable, des « Dreamers »³⁷ ne pourra être obtenue sans un vote du Congrès, plus polarisé que jamais, alors que Barack Obama n'y était pas parvenu en 2010 malgré la majorité parlementaire dont il bénéficiait encore. Par ailleurs, le recours à la voie judiciaire est aujourd'hui plus périlleux, puisque Trump a renforcé la présence de juges conservateurs au sein de l'appareil judiciaire durant son mandat. Il a non seulement verrouillé la Cour suprême pour de longues années à l'avantage des Républicains (voir *supra*) mais il a pu aussi nommer plus de 200 jeunes juges à vie pour pourvoir les postes vacants des 13 cours d'appel et des 94 cours de district (tribunaux de première instance). Si le recours au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire a été le mode opératoire privilégié par Donald Trump en matière d'immigration durant sa présidence, Joe Biden hésitera sans doute à suivre cette voie, après s'être posé en défenseur de la démocratie américaine, avoir affirmé sa volonté d'apaisement des divisions politiques après sa victoire électorale et parce qu'il aura à affronter un pouvoir judiciaire largement renouvelé et plus hostile. Mais surtout, parviendra-t-il dans ce contexte à modifier la représentation de l'immigration que Donald Trump s'est acharné à répandre systématiquement

auprès des Américains, et à considérer cette dernière comme un atout plutôt qu'une menace ?

Sources :

- Barofsky J., Vargas A., Rodriguez D., Barrows A. (2020), « Spreading fear: The announcement of the public charge rule reduced enrollment in child safety-net programs », *Health Affairs*, vol. 39, n° 10, p. 1752-1761, <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2020.00763>.
- Bonzom M. (2018), « Donald Trump, un président en guerre contre l'immigration ? », *Ideas*, n° 12, automne/hiver, <https://doi.org/10.4000/ideas.4445>.
- Budiman A. (2020), « Key findings about US immigrants », *Fact tank*, Pew Research Center, August 20, <https://pewrsr.ch/3lsGZEa>.
- Hanson G. H., Liu C., McIntosh C. (2017), « Along the watchtower: The rise and fall of US low-skilled immigration », *Brookings Paper on Economic Activity*, March 23, <https://brook.gs/3fW3LD5>.
- Hudak J., Kamarck E. (2017), « The mind-boggling cost of DACA repeal », *Fixgov*, Brookings, September 7, <https://brook.gs/36u2obX>.
- Meissner D. (2020), « Rethinking the US-Mexico border immigration enforcement system: A policy road map », *Policy Brief*, Migration Policy Institute, October, <https://bit.ly/3qcCscF>.
- Painter W.L., Mann C.T. (2020), « Funding US-Mexico border barrier construction: Current issues », *Insight*, Congressional Research Service, April 10, <https://fas.org/gp/crs/row/IN11193.pdf>.
- Passel J.S. (2019), « Measuring illegal immigration: How Pew Research Center counts unauthorized immigrants in the US », *Fact tank*, Pew Research Center, July 12, <https://pewrsr.ch/2VYHEJE>.
- Passel J.S., Cohn D. (2019), « Mexicans decline to less than half the US unauthorized immigrant population for the first time », *Fact tank*, Pew Research Center, June 12, <https://pewrsr.ch/36qAYDv>.
- Pierce S. (2020), « Broad and blunt, the Trump Administration's H-1B changes miss the

37. Les « Dreamers » éligibles au DACA doivent quand même renouveler leur demande tous les deux ans, une situation productrice d'incertitude et d'instabilité.

ÉTATS-UNIS

opportunity for real reform », *Commentaries*, Migration Policy Institute, October, <https://bit.ly/3mu1XUy>.

Sauviat C. (2007), « États-Unis : l'échec d'une réforme majeure du système d'immigration », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre, p. 61-69, <https://bit.ly/2I3AKsU>.

Sauviat C. (2015), « Obama et les immigrés : les illusions perdues », *Plein droit*, vol. 106,

n° 3, p. 24-27, <https://doi.org/10.3917/pld.106.0024>.

Stevens J. (2015), « One dollar per day: The slaving wages of immigration jail, 1943-Present », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 29, n° 3, p. 391-500, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2434006>.

Presse : *The Wall Street Journal*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Financial Times*.

Royaume-Uni

La croissance de la « pauvreté laborieuse »

Jacques FREYSSINET¹

Depuis plus de vingt ans, les gouvernements travaillistes et conservateurs du Royaume-Uni ont justifié les réformes du marché du travail et de la protection sociale par l'argument selon lequel « le travail est le meilleur chemin pour sortir de la pauvreté » (*work is the best route out of poverty*). Or, en 2018, le pays a atteint un niveau de taux d'emploi sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. En 1998, un salaire minimum a été introduit ; depuis 2016, son niveau a été fortement augmenté pour atteindre 60 % du salaire médian en 2020. Dans ce contexte, à première vue favorable, les pauvres appartiennent aujourd'hui dans leur majorité à des ménages dont l'un des membres au moins occupe un emploi, ce qui constitue la définition de la « pauvreté laborieuse » ou *working poor*. Sophie Ponthieux a souligné l'ambiguïté de cette catégorie statistique (Ponthieux, 2009). Elle offre cependant l'intérêt de mettre en question une stratégie de lutte contre la pauvreté qui se limiterait à promouvoir l'accès à l'emploi. Ceci explique qu'un vif débat se soit développé ces dernières années au Royaume-Uni sur les leçons

qui devaient être tirées de la croissance parallèle de l'emploi, du salaire minimum et du nombre de *working poor*.

Après un repérage de l'évolution globale du phénomène, nous nous interrogeons sur le poids des différentes variables explicatives qui ont été invoquées : les salaires, la précarité de l'emploi, les prestations sociales sous condition de travail ainsi que les coûts de logement.

Un nombre croissant de *working poor*

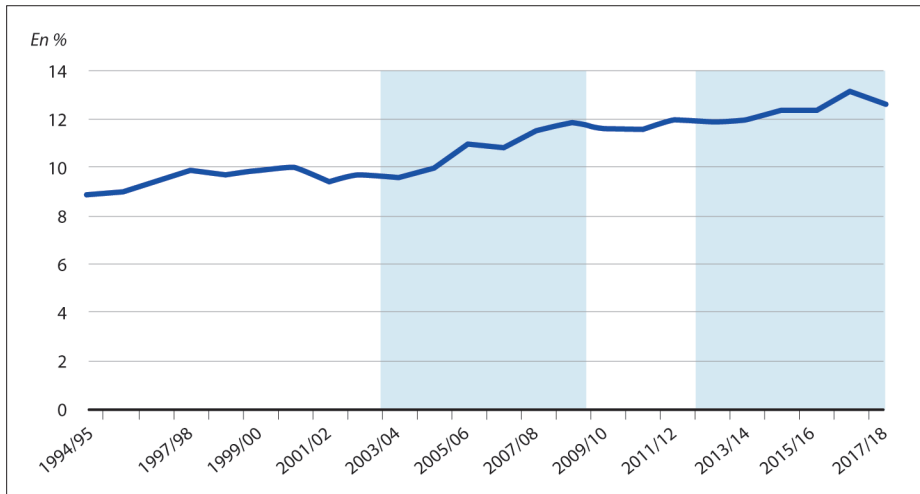
Une travailleuse ou un travailleur pauvre est une personne qui, tout en occupant un emploi, appartient à un ménage pauvre, c'est-à-dire dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté (voir encadré pour une présentation des difficultés de définition). La population des ménages en situation de pauvreté laborieuse a des caractéristiques spécifiques tant dans sa composition que dans son évolution (Bourquin *et al.*, 2019 ; DWP, 2020 ; Innes, 2020 ; Judge, Slaughter, 2020).

1. Chercheur associé à l'IRES.

La graphique 1 retrace l'évolution depuis 1994/1995 ² du taux de pauvreté laborieuse. La tendance est à la hausse avec deux poussées entre 2003 et 2009 puis entre 2013 et 2017. Alors que le taux de pauvreté de l'ensemble de la population d'âge actif est au cours de cette période très légèrement décroissant ³, c'est la composition de population pauvre qui

change ; le tableau 1 présente son évolution. Le fait marquant est que les ménages en situation de pauvreté laborieuse voient leur part devenir majoritaire : elle passe de 37 à 58 % de la population pauvre. Comme il apparaît dans le tableau, cette croissance a plusieurs origines. Il existe d'abord un effet de composition : la population des ménages sans emploi

Graphique 1. Évolution du taux de pauvreté laborieuse (1994-2018)



Note : Pourcentage de personnes en emploi appartenant à des ménages pauvres.
Source : JRF (2020:32).

Tableau 1. Évolution de la population pauvre (1994/1995-2017/2018)

En %

Catégories de ménages pauvres	Part de la population pauvre		Taux de pauvreté	
	1994/1995	2017/2018	1994/1995	2017/2018
Ménages d'âge actif avec emploi(s)	37	58	14	18
Ménages d'âge actif sans emploi	42	24	72	66
Ménages de retraité(s)	22	18	27	18

Notes : Pauvreté mesurée sur la base du revenu disponible après déduction des coûts de logement (voir encadré).
Source : Bourquin *et al.* (2019:11-12).

2. Au Royaume-Uni, les données statistiques sont fréquemment établies selon les années budgétaires qui vont du 1^{er} avril au 31 mars.
3. Il a diminué en 20 ans de 25 à 22 %.

Encadré

La pauvreté laborieuse : définitions et mesures

Une travailleuse ou un travailleur pauvre (*working poor*) est une personne qui, tout en occupant un emploi, appartient à un ménage pauvre, c'est-à-dire dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

L'emploi

La définition adoptée par l'Union européenne (UE) est très restrictive. Seules y sont incluses les personnes qui ont occupé un emploi plus de la moitié de l'année. Ainsi des titulaires d'emplois précaires ou les victimes de longues périodes de chômage dans l'année sont souvent exclus.

Pour tenir compte de ces populations, les chercheurs britanniques utilisent généralement la définition large de l'emploi adoptée par le Bureau international du travail (BIT) : avoir réalisé au moins une heure d'emploi rémunéré au cours de la semaine. L'objectif est de n'exclure de l'analyse aucune personne qui occupe un emploi de mauvaise qualité.

Les ménages pauvres

Par convention, est pauvre une personne qui vit dans un ménage dont le revenu disponible par équivalent adulte est inférieur à 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population. Des coefficients de pondération inférieurs à 1 sont utilisés pour les membres du ménage autres que la personne de référence (l'ancien « chef de ménage »).

Compte tenu de la structure spécifique des modalités de logement, les chercheurs britanniques utilisent de préférence la notion de revenu disponible après déduction des coûts de logement (*After Housing Costs – AHC*). En effet, les écarts de coût de logement résultent moins de la qualité des logements que du statut juridique de leurs occupants (voir *infra*).

La population en situation de pauvreté laborieuse

Ici encore, l'UE adopte une définition restrictive : seules sont incluses les personnes en emploi appartenant à des ménages pauvres.

La définition large de la pauvreté laborieuse inclut toutes les personnes qui vivent dans des ménages pauvres dont l'un des membres au moins occupe un emploi.

Les chercheurs britanniques utilisent souvent une définition intermédiaire : toutes les personnes d'âge actif (15-64 ans) qui vivent dans des ménages pauvres dont l'un des membres au moins occupe un emploi au sens du BIT. Cette définition correspond à la cible des politiques de lutte contre la pauvreté par l'accès à l'emploi. C'est donc celle que nous utilisons dans cet article.

Pauvreté laborieuse et bas salaires

Par convention, les bas salaires sont ceux inférieurs aux deux tiers du salaire horaire médian. Il n'existe qu'une couverture partielle (voir *infra*) entre les bas salaires et les *working poor*.

Sources : Hick, Lanau (2017) ; JRF (2020) ; Ponthieux (2009).

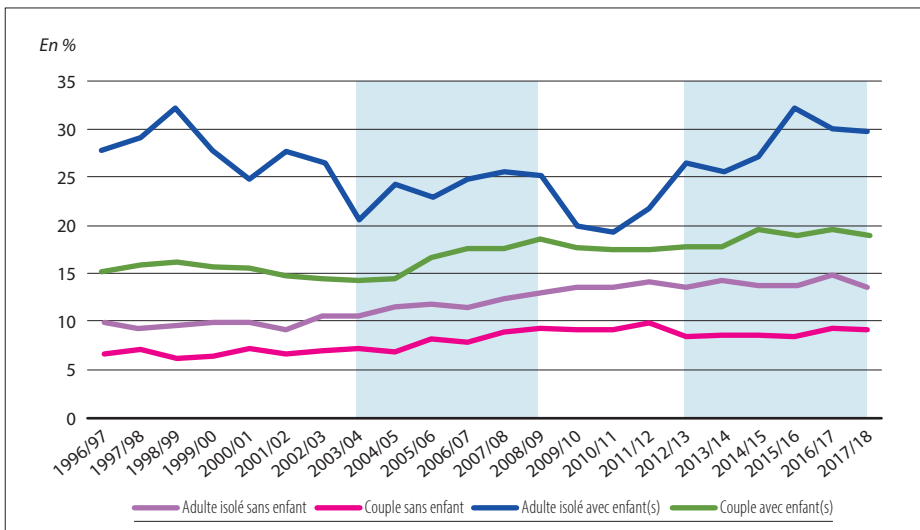
a fortement diminué alors que leur taux de pauvreté est très élevé. Par ailleurs, le taux de pauvreté a nettement diminué pour les retraités. Ces facteurs expliquent (statistiquement) 15 des 22 points d'augmentation de la part des ménages en situation de pauvreté laborieuse, mais il reste 7 points qui ne résultent pas d'évolutions concernant les autres catégories de ménages. Il s'y ajoute le fait qu'à l'opposé des deux autres catégories, le taux de pauvreté des ménages dans l'emploi a augmenté (de 14 à 18 %).

L'impact de la pauvreté laborieuse est inégalitaire. Le graphique 2 montre que le phénomène est concentré dans les familles composées d'un adulte isolé avec enfants ; celles-ci connaissent des fluctuations beaucoup plus fortes et une rapide montée au cours des dernières années, ce qui a effacé les progrès réalisés pendant les premières années du gouvernement du New Labour (Gregg,

2014 ; JRF, 2020). De même, le taux de pauvreté laborieuse est fortement supérieur dans les minorités ethniques ⁴ relativement à la population blanche ainsi que pour les emplois à temps partiel relativement aux emplois à plein temps. Certains secteurs d'activité sont caractérisés par une forte proportion de *working poor*, notamment les hôtels-café-restaurants, le commerce de détail, les maisons de repos ou de retraite.

Une information complémentaire est fournie par l'analyse des mobilités. L'étude la plus récente réalisée sur données de panel porte sur la période 2010-2014 (Hick, Lanau, 2018). Elle confirme globalement les enseignements de travaux antérieurs qui portaient sur la période 2000-2001 (Gardiner, Millar, 2006) ou sur la période 2007-2012 (ONS, 2015). Un premier résultat porte sur l'importance des flux d'entrée et de sortie relativement aux états de persistance.

Graphique 2. Taux de pauvreté des adultes selon les ménages avec emploi(s) (1996/1997-2017/2018)



Source : Innes (2020:7).

4. BAME : *black and minority ethnic groups*.

En « empilant » pour la population adulte toutes les observations réalisées sur un intervalle de deux ans, il apparaît que, sur 100 personnes observées au sein de la population d'âge adulte, 90,2 % n'étaient en situation de pauvreté laborieuse à aucune des deux dates ; pour celles qui ont connu une telle situation : 2,4 % l'ont été aux deux dates ; 3,6 % en sont sorties et 3,8 % y sont entrées.

La pauvreté laborieuse constitue donc dans la majorité des cas une position transitoire. Les sorties de la pauvreté laborieuse sont principalement positives. Sur 100 *working poor*, si 40 sont dans la même situation un an plus tard, 55 sont restés dans l'emploi tout en sortant de la pauvreté tandis que 6 seulement sont sortis de l'emploi. Symétriquement, sur 100 pauvres sans emploi, 54 restent un an plus tard dans la même situation, tandis que 25 sortent de la pauvreté sans accéder à l'emploi⁵ et 22 accèdent à l'emploi. Cependant parmi ces derniers, 6 deviennent des *working poor*, soit plus d'un quart de ceux qui accèdent à l'emploi.

Une autre étude de panel suit pendant trois ans les individus qui sont entrés dans l'emploi au cours de l'année 2014-2015 (Judge, Slaughter, 2020). Ce passage est indiscutablement positif puisqu'il fait reculer leur taux de pauvreté de 35 % à 18 %, mais ensuite le taux de pauvreté ne se réduit pas pour ceux qui restent dans l'emploi sans discontinuité au cours des trois années. Il existe donc une pauvreté laborieuse durable. Enfin, l'étude confirme l'importance des flux, d'ampleur quasiment égale, d'entrée et de

sortie pour la population en situation de pauvreté laborieuse.

Ces données descriptives sont à l'origine de nombreuses recherches sur les variables explicatives du niveau, de la composition et de l'évolution de la pauvreté laborieuse. Sur la base de ces travaux, on peut écarter d'abord le paradoxe que constitue l'inefficacité apparente de la croissance du salaire minimum. Le mécanisme générateur central réside dans la mauvaise qualité de l'emploi. Il est complété par l'évolution des prestations sociales sous condition de travail et par la croissance des coûts de logement⁶.

Le faible impact du salaire minimum

En 1988, le gouvernement du New Labour introduit pour la première fois dans l'histoire du Royaume-Uni un salaire minimum universel à partir de 18 ans⁷, le National Minimum Wage. En 2016, il est complété par le National Living Wage à partir de 25 ans. En 1988, le taux initial du salaire minimum est faible : 45,6 % du salaire médian. Il est progressivement relevé pour atteindre en 2015 52,5 % du salaire médian. Le National Living Wage est créé avec l'objectif, qui a été réalisé, d'atteindre en 2020 le niveau de 60 % du salaire médian. Il s'agit donc d'une politique prolongée de lutte contre les bas salaires (Freyssinet, 2020). On pouvait logiquement en attendre un recul de la pauvreté laborieuse alors que l'évolution observée est inverse. Ce paradoxe a

5. La sortie de la pauvreté est alors principalement due à l'augmentation des revenus des autres membres du ménage.

6. En plus des textes déjà cités, plusieurs travaux ont proposé des évaluations de l'impact respectif des différentes variables explicatives, par exemple : Bradshaw *et al.* (2010) ; Hick, Lanau (2017, 2020) ; Tripney *et al.* (2009).

7. Pour les jeunes de moins de 21 ans, les taux sont inférieurs. Les règles qui les concernent ont été modifiées à de nombreuses reprises. Le régime a été étendu aux 16 ans et plus.

plusieurs explications complémentaires (Bennett, 2014).

En premier lieu, et nous y reviendrons plus loin, une part croissante des emplois sont juridiquement des emplois indépendants (*self employment*), un statut souvent attribué de manière fictive. Ils ne bénéficient pas du salaire minimum.

En second lieu, il existe, selon des modalités multiples, un phénomène mal mesuré mais probablement important de non-respect par les employeurs des règles du salaire minimum. Il est vraisemblable qu'il ait augmenté avec l'élévation du niveau du minimum. Selon les sources statistiques les plus fiables, le taux de non-respect dépasserait actuellement 20 %.

En troisième lieu, le salaire minimum est un taux horaire que perçoit une personne. La pauvreté laborieuse se mesure à partir des revenus annuels d'un ménage (voir encadré). Comme nous le verrons plus loin, l'élément déterminant de cette dernière n'est pas le taux de salaire horaire mais « l'intensité du travail » au sein du ménage, c'est-à-dire le nombre total d'heures de travail rémunéré réalisées dans l'année par l'ensemble des membres du ménage.

En dernier lieu, il faut tenir compte de la composition de la population qui a bénéficié de la création puis des hausses du salaire minimum. Il s'agit majoritairement de femmes travaillant à temps partiel ; elles sont, le plus souvent, apporteurs d'un second revenu au sein du ménage. Ces ménages, du fait d'un double revenu, ne faisaient généralement pas partie de la pauvreté laborieuse. Dans ces cas, cette dernière n'a pas été réduite par l'augmentation des minima horaires.

Ces observations conduisent vers l'identification de la principale variable explicative : la qualité du ou des emplois occupés par les membres du ménage.

La dégradation de la qualité de l'emploi

Il ne fait pas de doute que l'augmentation de « l'intensité du travail du ménage » constitue un facteur efficace de sortie de la pauvreté. La source peut être résider dans l'accroissement de la durée du travail des personnes déjà dans l'emploi (principalement passage du temps partiel au plein temps) ou dans l'accès à l'emploi de nouveaux membres du ménage. Le taux d'emploi est passé de 69,0 à 75,5 % entre 1994 et 2018. Le tableau 1 indique l'écart considérable des taux de pauvreté entre les ménages sans emploi et ceux avec un ou plusieurs emplois. Toute la difficulté est de comprendre pourquoi l'augmentation du taux d'emploi s'accompagne dans le même temps d'un accroissement du taux de pauvreté des ménages avec emploi(s). Plusieurs mécanismes se combinent pour engendrer une dégradation de la qualité des emplois.

En premier lieu, le Royaume-Uni a connu, depuis la récession de 2008-2009, une période sans précédent de diminution du salaire. En avril 2018, les gains bruts moyens hebdomadaires des salariés à plein temps sont inférieurs de 3,7 % en valeur réelle à leur niveau d'avril 2008⁸. La statistique porte sur les seuls salariés à plein temps donc sur les cas où l'emploi est le plus favorable à la sortie de la pauvreté.

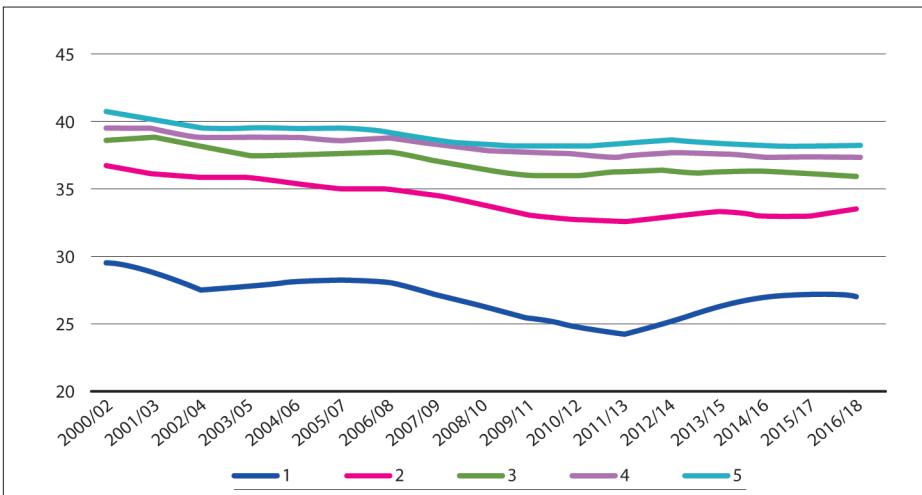
8. Selon l'enquête réalisée chaque année auprès des employeurs par l'Office national de statistiques. Pour plus de détails, voir Freyssinet (2019).

En second lieu, la création massive d'emplois observée au Royaume-Uni s'est réalisée principalement hors de l'emploi salarié à plein temps. La tendance s'est accentuée après la récession de 2008-2009 (Bradshaw *et al.*, 2010 ; Clarke, Cominetti, 2019). Entre 2008 et 2018, les deux tiers des créations nettes d'emplois résultent d'emplois atypiques. Les emplois indépendants (*self-employed*) passent de 13,0 à 14,7 % de l'emploi total ; une fraction croissante sont de faux indépendants engendrés par les politiques d'externalisation des employeurs qui visent à réduire le coût salarial. Le temps partiel augmente de 25,4 à 26,5 % de l'emploi. Les contrats zéro heure (*zero-hours contracts*) passent de 0,5 à 2,5 %⁹. La croissance de l'emploi

atypique se concentre dans les groupes traditionnellement défavorisés sur le marché du travail (les mères isolées, les victimes d'inaptitudes, les bas niveaux de qualification, les minorités ethniques...) ; elle correspond à la composition de la population des *working poor*.

L'impact du développement du temps partiel et des horaires fluctuants se lit sur le graphique 3. Il présente l'évolution des durées moyennes hebdomadaires de travail pour les cinq déciles inférieurs de revenu des ménages depuis 2000¹⁰. La réduction tendancielle de cette durée a pour partie compensé l'effet positif exercé par l'augmentation du taux d'emploi et elle concerne les catégories de ménages menacés par la pauvreté laborieuse.

Graphique 3. Durée hebdomadaire moyenne du travail par travailleur au sein des ménages appartenant aux cinq déciles inférieurs de revenus salariaux (2000-2018)



Légende : le 1^{er} décile correspond aux plus bas revenus.

Source : Innes (2020:14).

9. Les contrats zéro heure n'indiquent aucune durée du travail ; la personne attend l'appel de l'employeur. Des travaux récents ont montré qu'il fallait ajouter à ces contrats un volume double (4,9 % de l'emploi total) d'emplois dont la durée est imprévisible pour leur titulaire dans la mesure où elle peut être modifiée à court délai (*short notice*) par l'employeur (Felstead *et al.*, 2020).
 10. Il n'existe de série statistique homogène de durée du travail que depuis cette date.

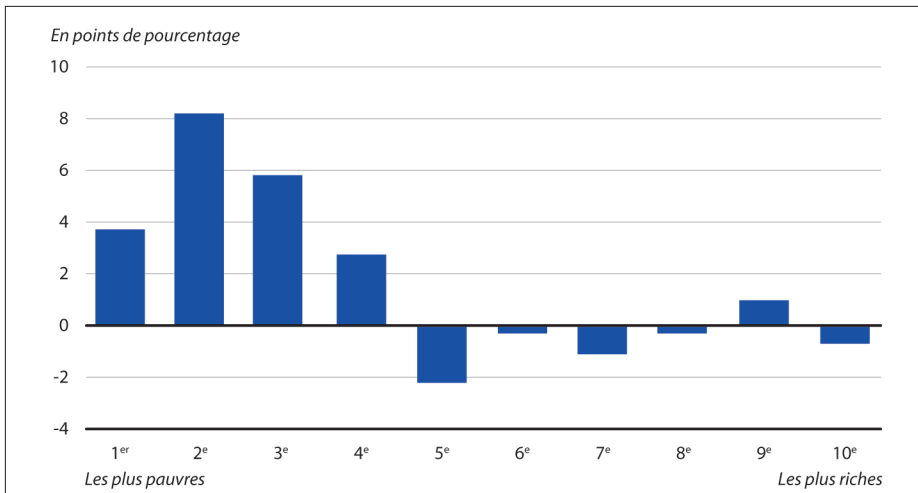
L'effet conjoint de ces deux premières tendances (taux de salaire et nature des emplois) se lit sur le graphique 4. Depuis 2007, la croissance de l'emploi est concentrée dans les quatre premiers déciles de revenu des ménages avec un pic pour le deuxième décile. À l'opposé, les six déciles supérieurs enregistrent globalement des pertes d'emplois. Ainsi, il n'apparaît plus de contradiction entre la croissance de l'emploi et la croissance de la pauvreté laborieuse. Comme l'écrivent Torsten Bell et Laura Gardiner, « nous offrons plus de travail parce que nous sommes plus pauvres »¹¹.

Une troisième composante, de moindre ampleur, s'ajoute aux deux précédentes. Les caractéristiques de certains emplois offerts réduisent leur accessibilité aux membres des ménages touchés ou menacés par la pauvreté laborieuse. Des études menées dans les grandes agglomérations

urbaines montrent une déconnexion spatiale croissante entre les quartiers d'habitat populaire et les zones périurbaines de création d'emplois (Crisp *et al.*, 2018 ; JRF, 2020). Or il s'agit majoritairement d'emplois peu qualifiés, souvent à temps partiel, notamment dans des centres commerciaux. Les fréquences insuffisantes et le coût des transports collectifs ainsi que la durée des trajets rendent de fait ces emplois non accessibles ou non rentables pour les personnes qui ne sont pas pourvues de moyens de transport individuel. Il en résulte des situations d'inactivité ou de chômage involontaire qui frappent, le plus souvent, celles qui pourraient être second apporteur de revenu dans le ménage, donc permettre la sortie de la pauvreté laborieuse.

En résumé, ce sont bien les transformations des caractéristiques des emplois depuis deux décennies et notamment

Graphique 4. Variation de l'emploi selon les déciles de revenu (2007/2008-20017/2018)



Note : Déciles de revenus pondérés selon la composition du ménage, après coûts de logements, pour les ménages d'âge actif (16-64 ans).

Source : Judge, Slaughter (2020:19).

11. « *We're supplying more labour because we're poorer* » (Bell, Gardiner, 2019:18).

depuis la grande récession qui constituent la principale variable explicative de la croissance de la pauvreté laborieuse. Toutefois, deux tendances complémentaires doivent être prises en compte.

Le recul des prestations sous condition de travail

Avant même la création d'un salaire minimum, qu'ils avaient combattu, les gouvernements conservateurs avaient développé depuis longtemps un autre instrument de lutte contre la pauvreté selon le principe du *making work pay* (« rendre le travail payant »). Ils entendaient stimuler l'offre de travail par l'attribution de prestations sociales ou de crédits d'impôt sous condition de travail (*in-work benefits*). À partir de 1997, le gouvernement du New Labour amplifie cette politique. Les modalités sont modifiées à plusieurs reprises, mais elles obéissent au même principe : une allocation sous condition de ressources est attribuée aux ménages à bas revenus dès lors que leurs membres fournissent un minimum d'heures de travail par semaine. La prestation est d'abord limitée aux ménages avec enfants avec le Family Income Supplement (supplément de revenu familial) créé en 1970. Il est remplacé en 1986 par le Family Credit (crédit d'impôt familial) à son tour transformé en 1999 en Working Families Tax Credit (crédit d'impôt pour les familles qui travaillent). En 2003 est créé le Working Tax Credit (crédit d'impôt pour ceux qui travaillent), toujours sous condition de ressources, complété par le Child Tax Credit (crédit d'impôt pour enfant).

Depuis leur retour au pouvoir en 2010, les gouvernements conservateurs mènent une politique qui combine deux horizons temporels :

- dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire, ils réduisent par étapes successives le niveau des prestations et durcissent leurs conditions d'éligibilité ;

- en 2012, ils créent une prestation unifiée (Universal Credit) qui se substitue à six dispositifs existants parmi lesquels les *in-work benefits* (Freyssinet, 2018). Il n'existe plus de condition de durée minimum de travail ; en revanche, les exigences de recherche active d'emploi sont accrues.

Les *in-work benefits* sont donc destinés à disparaître mais la mise en place de la nouvelle prestation ne s'opère que très lentement ¹², ce qui engendre la coexistence des deux régimes jusqu'à la fin de la décennie ¹³. Pour cette raison, les études disponibles ne couvrent pas la période postérieure à 2014-2015 lors de laquelle s'ouvre la phase de transition (Bourquin *et al.*, 2019 ; Hick, Lanau, 2017, 2019 ; Judge, Slaughter, 2020). Plusieurs conclusions s'en dégagent.

- Certains observateurs soulignent que ces prestations ou crédits d'impôt sont utilisés par les entreprises pour maintenir de très bas salaires en tirant parti des compléments de ressources ajoutés par l'État.

- En contradiction avec la thèse gouvernementale selon laquelle les *in-work benefits* engendreraient une stimulation de l'offre de travail, diverses études, réalisées au moment où les prestations étaient les plus généreuses, ont montré que, dans

12. En 2018, 10 % seulement des prestataires avaient été transférés dans le dispositif Universal Credit.

13. Sur l'historique des prestations sous conditions de travail, voir par exemple : Freyssinet (2018) ; SSAC (2017).

de nombreux cas-types de ménages, des taux marginaux de prélèvement effectif très élevés pouvaient engendrer au contraire une désincitation au travail ¹⁴.

- Les crédits d'impôt sont efficaces pour réduire la pauvreté parmi les *working poor* qui en bénéficient, mais le taux de couverture est faible notamment pour les familles sans enfant. De plus, s'ils permettent de réduire l'écart avec le seuil de pauvreté, ils ne permettent souvent pas de le dépasser en raison de leur faible montant.

- Les coupes budgétaires massives décidées à partir de 2010 ont surtout frappé les parents isolés et les familles de trois enfants et plus, donc les catégories les plus menacées par la pauvreté laborieuse.

Au total, lorsqu'ils ont été pleinement développés, les crédits et prestations sous condition de travail ont pu, dans certaines configurations de ménages, créer une incitation financière à entrer dans l'emploi ou à accroître la durée du travail. Ce faisant, ils ont pu contribuer à améliorer la situation de certaines catégories de *working poor*, soit en les rapprochant du seuil de pauvreté, soit en les faisant sortir de la pauvreté, mais ils ont aussi pu favoriser l'entrée de ménages jusqu'alors sans emploi dans la catégorie des *working poor*. Il n'est donc pas possible de mettre en évidence avant 2010 un effet net de réduction du taux de pauvreté laborieuse par les *in-work benefits*.

En revanche, les réformes régressives intervenues depuis 2010 ont contribué à l'augmentation de ce taux. Selon les simulations réalisées par Pascale Bourquin et ses coauteurs, elles expliquent dans

une large mesure l'augmentation de la pauvreté laborieuse observée depuis lors (Bourquin *et al.*, 2019:30-33).

La croissance des coûts de logement

Entre 1994 et 2017, le taux de *working poor* après prise en compte des coûts de logement a augmenté de 4,7 points alors que le même taux calculé avant prise en compte de ces coûts n'augmentait que de 3,6 points. Comme nous l'avons indiqué (voir encadré), c'est la première mesure qui est la plus significative, mais l'écart entre les deux attire l'attention sur l'impact que ces coûts ont eu sur l'accroissement de la pauvreté laborieuse (Bourquin *et al.*, 2019 ; JRF, 2020 ; Judge, Slaughter, 2020 ; Wilson, 2019).

Les coûts nets de logement, après déduction des allocations logement (*housing benefits*), sont fortement différenciés selon le statut d'occupation :

- les « purs » propriétaires (non endettés) ;
- les acquisitions par crédit hypothécaire : les coûts de remboursement varient avec les fortes fluctuations des taux d'intérêt ;
- la location privée : le coût est fonction du marché local de l'immobilier ;
- le logement social : des normes nationales d'évolution des loyers sont fixées par le gouvernement.

La ventilation des *working poor* entre ces statuts a été transformée au cours des deux dernières décennies. Entre 1979 et 1997, les gouvernements

14. Le taux marginal de prélèvement est, en cas d'augmentation d'une heure de la durée du travail, la fraction des revenus supplémentaires du travail qui, après l'intervention des modifications du niveau des impôts et des prestations, n'entre pas dans le revenu net du ménage. Ce mécanisme résulte du fait que les prestations sociales et les crédits d'impôt diminuent tandis que les prélèvements sociaux et fiscaux augmentent lorsque les revenus du travail augmentent.

conservateurs, qui cherchaient à promouvoir une nation de propriétaires, avaient permis l'acquisition par leurs occupants d'un vaste parc de logements publics dans des conditions financières avantageuses. Ainsi, en 1994-1995, un peu plus de 60 % des ménages à bas revenus avec emploi(s) étaient propriétaires de leur logement. De telles possibilités ayant disparu par épuisement du stock, ces propriétaires occupants sont devenus des retraités et les nouvelles générations de ménages pauvres, dont le pourcentage ayant accès à des logements sociaux est resté approximativement stable, ont dû se reporter vers la location privée dont la part a augmenté pour eux de 20 % entre 1994-1995 et 2017-2018.

Dans la même période, le coût réel moyen de logement a diminué de 18 % pour les propriétaires avec hypothèques du fait de l'effondrement des taux d'intérêt tandis que celui de la location privée augmentait de 40 % du fait de la bulle immobilière. Le durcissement des conditions d'accès au logement pour les ménages pauvres a donc contribué significativement à la hausse du taux de *working poor*.

Conclusion

Le caractère conventionnel et ambigu de la définition de la pauvreté laborieuse interdit de fournir des explications simples de son évolution. Le paradoxe de l'accroissement de la part des *working poor* au Royaume-Uni dans une période où augmentent parallèlement le taux d'emploi et le niveau du salaire minimum offre cependant un grand intérêt : il exige une réflexion sur la complexité des mécanismes qui déterminent les niveaux de vie respectifs des ménages avec ou sans emploi. Il ne fait pas de doute que

l'accroissement de « l'intensité de travail » d'un ménage pauvre réduit pour lui l'écart au seuil de pauvreté ou peut lui permettre de sortir de la pauvreté. Il est évident, en revanche, que l'accès à l'emploi ne constitue pas une condition suffisante de sortie de la pauvreté. Les différents mécanismes qui ont été mis en évidence pendant la période 1994-2018 permettent de comprendre comment, pour une part non négligeable, l'accès à l'emploi a fait passer des ménages pauvres sans emploi dans une situation de pauvreté laborieuse.

La pandémie de Covid-19 en 2020 accroîtra très vraisemblablement le poids de la pauvreté laborieuse par réduction de l'intensité du travail dans les bas déciles de revenu des ménages. Il faudra attendre la fin de l'année 2021 pour disposer d'une mesure statistique de l'ampleur du phénomène.

Sources :

Bell T., Gardiner L. (2019), « Feel poor, work more », *Briefing*, Resolution Foundation, November, <https://bit.ly/3lXjVOW>.

Bennett F. (2014), « The "living wage", low pay and in work poverty: Rethinking the relationships », *Critical Social Policy*, vol. 34, n° 1, p. 46-65, <https://doi.org/10.1177/0261018313481564>.

Bourquin P., Cribb J., Waters T., Xu X. (2019), « Why has in-work poverty risen in Britain? », *IFS Working Paper*, W19/12, June, <https://www.ifs.org.uk/uploads/WP201912.pdf>.

Bradshaw J., Bennett F., Mayhew E. (2010), *In-work Poverty and Labour Market Segmentation. A Study of National Policies – United Kingdom*, European Commission, May, <https://www.york.ac.uk/inst/spru/research/pdf/In-work2010.pdf>.

Clarke S., Cominetti N. (2019), *Setting the record straight. How record employment has changed the UK*, Report, Resolution Foundation, January, <https://bit.ly/2UQdqRU>.

Crisp R., Ferrari E., Gore T., Green S., McCarthy L., Rae A., Reeve K., Stevens M. (2018),

Tackling transport-related barriers to employment in low-income neighbourhoods, Joseph Rowntree Foundation, <https://bit.ly/3kXm8IW>.

DWP (Department for Work and Pensions) (2020), *Households below average income: 1994/95 to 2018/19*, March 26, <https://bit.ly/35UrMXL>.

Felstead A., Gallie D., Green F., Henseke G. (2020), « Unpredictable times: The extent, characteristics and correlates of insecure hours of work in Britain », *Industrial Relations Journal*, vol. 51, n° 1-2, p. 34-57, <https://doi.org/10.1111/irj.12279>.

Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : unification ou régression ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 116-129, <http://bit.ly/36Fb242>.

Freyssinet J. (2019), « Royaume-Uni. Salaires : la décennie perdue (2008-2018) », *Document de travail de l'IRES*, 04.2019, août, <https://bit.ly/3m9iugc>.

Freyssinet J. (2020), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 67-101, <https://bit.ly/3nSc5qv>.

Gardiner K., Millar J. (2006), « How low-paid employees avoid poverty: An analysis by family type and household structure », *Journal of Social Policy*, vol. 35, n° 3, p. 351-369, <https://doi.org/10.1017/S0047279406009822>.

Gregg P. (2014), *Working Poverty: What's Going On?*, Social Mobility and Child Poverty Commission, March 18, <https://bit.ly/3ltnTOg>.

Hick R., Lanau A. (2017), *In-work poverty in the UK: Problem, policy analysis and platform for action*, Final Report, Cardiff University, May, <https://bit.ly/3pPk1dX>.

Hick R., Lanau A. (2018), « Moving in and out of in-work poverty in the UK: An analysis of transitions, trajectories and trigger events », *Journal of Social Policy*, vol. 47, n° 4, p. 661-682, <https://doi.org/10.1017/S0047279418000028>.

Hick R., Lanau A. (2019), « Tax credits and in-work poverty in the UK: An analysis of income packages and anti-poverty performance », *Social Policy and Society*, vol. 18, n° 2, p. 219-236, <https://doi.org/10.1017/S1474746418000118>.

Hick R., Lanau A. (2020), *In-work poverty in the UK: New analysis of a growing problem*, Cardiff University, <https://bit.ly/337DQ6i>.

Innes D. (2020), *What has driven the rise of in-work poverty?*, Joseph Rowntree Foundation, February, <https://www.jrf.org.uk/report/what-has-driven-rise-work-poverty>.

JRF (Joseph Rowntree Foundation) (2020), *UK Poverty 2019/20*, <https://www.jrf.org.uk/report/uk-poverty-2019-20>.

Judge L., Slaughter H. (2020), *Working Hard(ship). An Exploration of Poverty, Work and Tenure*, Resolution Foundation, February, <https://bit.ly/3kSrXqR>.

ONS (Office for National Statistics) (2015), *Poverty and Employment Transitions in the UK and EU: 2007-2012*, March 10, <https://bit.ly/2J7po75>.

Ponthieux S. (2009), « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique – Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité », *Documents de travail de l'Insee*, F2009/02, mars, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1380802>.

SSAC (Social Security Advisory Committee) (2017), « In-work progression and Universal Credit », *Occasional Paper*, n° 19, November, <https://bit.ly/2UPsUpo>.

Tripney J., Newman M., Bangpan M., Hempel-Jorgensen A., Mackintosh M., Tucker H., Sinclair J. (2009), « In-work poverty: A systematic review », *Research Report*, n° 549, Department for Work and Pensions, <https://bit.ly/3pVs5JR>.

Wilson W. (2019), « Rent setting: Social housing (England) », *Briefing Paper*, n° 01090, House of Commons Library, March 11, <https://bit.ly/370SJZI>.

Brésil

Militer dans le syndicalisme international, deux études de cas

Maurício ROMBALDI¹

En 2020, les travailleurs sont, dans le monde entier, confrontés à de nouvelles difficultés en raison des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. Un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT, 2020) indique que 94 % de la population active mondiale réside dans des pays où les licenciements et les mises à pied ont entraîné une augmentation de l'inactivité et des suppressions d'emplois. Outre les entreprises locales, un grand nombre d'entreprises transnationales déclarent être confrontées à des problèmes financiers qui ont un impact sur les activités conduites dans différents pays – dont le Brésil. Faute de résoudre ses crises, le capitalisme ne cesse de les déplacer géographiquement (Harvey, 2010), l'extension des chaînes de valeur mondiales en aggravant les effets. Ce contexte remet en question, comme jamais auparavant, la capacité des travailleurs à organiser des réponses efficaces en termes de régulation des relations de travail.

Cet article s'inscrit dans un débat sur l'internationalisation de l'activité syndicale dans le contexte d'une nouvelle étape de la mondialisation. Il éclaire les efforts des syndicalistes brésiliens pour rejoindre ce mouvement. Pour s'en tenir aux années récentes, diverses études soulignent l'émergence de stratégies syndicales internationales adoptées au cours des dernières décennies et analysent leurs résultats (Munck, 2010 ; Hennebert, 2017 ; Pernot, 2018 ; Pulignano, 2017). Ces stratégies prennent la forme d'actions de solidarité qui empruntent à une longue tradition mais elles s'incarnent aussi dans la constitution de réseaux ou d'institutions de représentation dans l'entreprise, par l'élaboration d'accords-cadres internationaux (ACI) ou le lancement de campagnes axées sur des thèmes transversaux tels que le genre, la jeunesse, la migration, etc.

Au début des années 2000, les travaux du New Labor Global Studies (NLGS), un réseau de recherche international, en

1. Maurício Rombaldi est professeur à l'Université fédérale de Paraíba (UFPB), rédacteur en chef associé de la *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS/ANPOCS) et docteur en sociologie à l'Université de São Paulo (USP).

grande partie influencé par la tradition marxiste, relève que le capitalisme lui-même offre des outils pour un contre-mouvement de résistance mondiale (Waterman, 1998 ; Silver, 2003 ; Webster *et al.*, 2008 ; Evans, 2010). Ces perspectives mettent l'accent sur les nouveaux aspects du militantisme syndical mondial, stimulé par des mouvements sociaux actifs lors des sommets du monde industriel (mouvements altermondialistes) ou des Forums sociaux mondiaux initiés à Porto Alegre. Burawoy note cependant dès 2010 que la plupart des initiatives transfrontalières ont échoué face à diverses difficultés. Selon lui, les analyses sur le sujet devraient se concentrer davantage sur les obstacles à la contestation que sur le mouvement contre-hégémonique mondial encore embryonnaire (Burawoy, 2010). De même, Brookes et McCallum (2017) indiquent que le NLGS développe parfois des analyses « plus normatives que descriptives ». En effet, même si le militantisme transnational a vu se créer de nouveaux espaces d'action collective, même si des institutions internationales comme les fédérations syndicales internationales (FSI) ou des outils tels que les accords-cadres internationaux (ACI) se sont développés, il reste nécessaire de comprendre les raisons pour lesquelles, très souvent, les stratégies syndicales transnationales n'atteignent pas leurs objectifs.

Au Brésil, les relations des syndicats avec le « champ international » ont connu diverses phases et modalités qu'il s'agit ici d'éclairer à partir d'études de cas sectorielles, développées par l'auteur dans des recherches antérieures ² (Rombaldi, 2012, 2016 ; Rombaldi, Tomizaki, 2017).

À cette fin, on s'intéresse aux conditions sociales d'accès aux espaces internationaux des dirigeants syndicaux brésiliens de la métallurgie et des télécommunications. Notre analyse repose sur deux trajectoires biographiques de militants ayant progressivement acquis une expérience d'inscription dans les réseaux de leurs organisations internationales respectives, à savoir la Fédération internationale des travailleurs de la métallurgie (Fiom), devenue IndustriALL en 2012, et UNI Global dans le cas des télécommunications. Il va de soi que la présence de dirigeants au sein des instances internationales des syndicats n'est qu'un indicateur très partiel de l'engagement international des syndicats. Il semble cependant utile de mettre en lumière les conditions sociales et individuelles qui président à l'expansion de pratiques dirigées au-delà des frontières nationales.

Syndicalisme brésilien et relations syndicales internationales, trois périodes plus une...

On peut schématiquement distinguer trois périodes correspondant aux décennies 1980-1990, 1990-2000 et 2000-2010, plus une quatrième, en cours, qui correspond aux années Temer puis Bolsonaro. Sans entrer dans le détail, on peut lire ces périodes selon un axe assez simple : dans un premier temps les relations sont plutôt orientées de l'extérieur vers l'intérieur avant de laisser la place à un réel mouvement du syndicalisme brésilien de l'intérieur vers l'extérieur.

Le coup d'État civil-militaire de 1964 ouvre une longue période de répression

2. Ces études de cas sont basées sur des entretiens avec des dirigeants syndicaux brésiliens qui ont participé aux processus d'internationalisation de leurs organisations.

contre les organisations de travailleurs. La fin des années 1970 et le début des années 1980 connaissent une certaine revitalisation du mouvement syndical, laquelle se manifeste à l'occasion de mobilisations contre la dictature, par exemple lors de la grève de 41 jours qui mobilise environ 300 000 travailleurs à São Bernardo do Campo en 1980. Une première Conférence de la classe ouvrière (CONCLAT) se tient en 1981, dont l'un des objectifs est la création d'une centrale syndicale unitaire. Les conceptions trop différentes du syndicalisme conduisent cependant à la création, dans les années suivantes, de différentes organisations : la Central Única dos Trabalhadores (CUT, Centrale unique des travailleurs), née en 1983, la Central Geral dos Trabalhadores (CGT, Centrale générale des travailleurs) et la Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB, Centrale générale des travailleurs du Brésil), toutes deux en 1986, et Força Sindical, en 1991.

On s'arrête ici sur deux organisations sectorielles appartenant à deux confédérations distinctes : le Syndicat des travailleurs de la métallurgie de la région industrielle de São Paulo dite ABC³ (SMABC), affilié à la Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM, Confédération nationale des métallurgistes) de la CUT, et le Syndicat des travailleurs des télécommunications de l'État de São Paulo (SINTETEL), affilié à Força Sindical (FS). Au-delà de leurs différences, on peut constater dans ces deux secteurs la succession des deux moments déjà évoqués : une première phase où les relations internationales se développent de l'extérieur vers l'intérieur du pays, puis la suivante où ces relations se complètent par un investissement syndical de l'intérieur vers l'extérieur.

La décennie 80 : un soutien de l'extérieur

Les soutiens extérieurs se manifestent par de nombreuses lettres, des visites de dirigeants de pays étrangers, des aides financières internationales pour la promotion d'activités locales ou par l'invitation de dirigeants brésiliens à des événements hors du Brésil. Ces différentes formes de soutien aident au renforcement des structures syndicales brésiliennes, en particulier de la SMABC. Les grandes grèves qui éclatent dans la région du grand ABC à partir de la fin des années 1970 sont l'occasion pour plusieurs syndicats européens d'exprimer leur solidarité avec leurs homologues brésiliens par des déclarations de soutien et des prises de contacts avec les sièges des entreprises multinationales européennes présentes au Brésil.

Cette aide, plus soutenue encore après la chute du régime militaire en 1984, est propice à l'établissement d'un réseau de contacts et de projets syndicaux internationaux qui prennent forme au cours de la décennie suivante. Un volet important de ces relations se forme à travers les conseils d'établissement des sociétés allemandes (Volkswagen, Mercedes-Benz) très présentes au Brésil. Les engagements dans cette coopération sont l'occasion d'une action conjointe du SMABC et de la fédération de la métallurgie de la nouvelle CUT qui établit à cette époque ses premières lignes directrices pour l'action internationale. Dans le cas des télécommunications, l'échange avec les autres pays est moins intense, se produisant principalement par la participation du président du syndicat aux événements syndicaux internationaux. De même,

3. Du nom des trois villes qui la délimitent, Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) et São Caetano do Sul (C).

rien n'indique que les pratiques internationales développées par la confédération syndicale brésilienne à laquelle SINTETEL est affilié pendant cette période⁴, la CGT, aient une influence quelconque sur le syndicat.

La décennie 90 : un tournant crucial pour les deux secteurs

Si le secteur des télécommunications ne connaît pas beaucoup d'interactions avec l'extérieur au cours des années 1980, il en va très différemment au cours de la période suivante avec les transformations brutales qu'il subit. Le syndicat SINTETEL est jusque-là adhérent de l'organisation internationale des PTT qui viendra, plus tard, se fondre dans UNI-Global. Toutefois, sa participation se résume à peu près à celle du président du syndicat aux événements syndicaux internationaux.

La réorganisation du secteur brésilien des télécommunications suit une tendance internationale et a pour point de départ la privatisation⁵, en 1998, du monopole d'État détenu par l'entreprise Telebrás⁶. Cette décision va à rebours de la dynamique de constitution du secteur, lequel est marqué depuis 1965 par un processus d'entrée progressive de l'État dans l'organisation économique des télécommunications. À cette date, le gouvernement a créé Embratel – alors que la plupart des services téléphoniques sont encore assurés par une entreprise canadienne, la Companhia Telefônica Brasileira (CTB) et, de manière fragmentée, par plusieurs autres petites entreprises

privées. Deux ans plus tard, l'intervention de l'État dans le secteur s'intensifie avec la création du ministère des Télécommunications et, en 1972, de Telebrás, une *holding* étatique destinée à coiffer le système de télécommunications brésilien (Larangeira, 2003).

La Constitution brésilienne de 1988 établit le monopole d'État dans l'exploitation et la prestation des services de télécommunication. Mais en 1993, la privatisation de Telebrás est au programme du gouvernement d'Itamar Franco (Ferraz, 2005). Trois ans plus tard, le ministère des Télécommunications du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso définit les normes techniques pour la concession de services de téléphonie cellulaire à l'initiative privée pour une période de 15 ans renouvelables (Carvalho Neto, 1998:111). La loi générale de juillet 1997 définit les paramètres d'un nouveau modèle pour le secteur qui conduit à sa privatisation en 1998 avec le passage des entreprises publiques sous contrôle du capital étranger (Telefónica d'Espagne, Telecom Italie, Portugal Telecom et Telmex du Mexique). Ce bouleversement conduit le SINTETEL à une brusque conversion, passant d'un syndicat constitué aux frontières d'un opérateur public à un syndicat présent ou tentant de l'être au sein de grandes entreprises multinationales d'origine étrangère.

Le secteur de la métallurgie connaît quant à lui un processus d'internationalisation plus progressif et déjà largement entamé au début des années 1990. L'industrie brésilienne accueille en effet les

4. Au début des années 1990, le syndicat s'affilie à Força Sindical.

5. La proposition de réorganisation du secteur est justifiée par le ministère des Télécommunications par la nécessité de s'adapter à la mondialisation économique, la nécessité de diversifier, de moderniser et d'étendre les réseaux et les services.

6. Avant sa privatisation, Telebrás est considérée comme l'une des plus grandes entreprises de télécommunications au monde, en termes d'actifs et de nombre de travailleurs. Après la vente de l'entreprise, la fragmentation l'emporte largement.

premiers constructeurs automobiles dès le début du XX^e siècle, Ford en 1919 et General Motors en 1925 (Negro, 1997). Mais la décennie 1990 voit la mise en place rapide de nouveaux modèles de gestion plus flexibles (Beynon, 1995). La restructuration productive des usines de montage d'ABC durant cette période se caractérise par un processus de normalisation des produits et des plateformes de production au niveau international (da Conceição, 2001). Ford, Volkswagen, Daimler Chrysler, Fiat, Renault, Toyota et Honda entreprennent alors de nombreuses restructurations au niveau mondial dans le but de décentraliser la production, de réduire les coûts, d'élargir les marchés, d'optimiser et de rendre la production plus flexible (Ruduit, 2006). Si dans les années 1980, l'insertion internationale de l'industrie automobile se caractérise par la hausse des exportations, dans les années 1990 cette industrie est exposée à la concurrence des produits importés (da Conceição, 2001).

Au début des années 1990, le gouvernement de Fernando Collor de Mello adopte plusieurs mesures pour ouvrir l'économie nationale aux marchés étrangers : élimination des barrières non tarifaires, réduction des tarifs d'importation et intensification du processus d'intégration des pays du cône sud à travers le Mercosur. Selon Ruduit (2006), les années 1990 sont marquées pour le Brésil par l'ajustement au marché mondial des véhicules et des pièces automobiles, ainsi

que par le recours à la « guerre fiscale » entre régions pour attirer les investissements étrangers.

Les premières craintes du SMABC, ainsi que de la fédération de la métallurgie de la CUT, portent sur les questions d'emploi et sur le risque de fermetures d'usines, notamment à São Bernardo do Campo. Les lieux de décision se trouvant hors du Brésil, les représentants du syndicat, en juin 1991, innovent en prenant l'initiative de se rendre aux États-Unis dans l'intention de négocier directement ⁷ avec le siège de Ford et avec le soutien du syndicat de l'automobile United Autoworkers (UAW). Cette « ouverture » à l'engagement international est contemporaine de celle de la CNM et de la CUT puisqu'à la même époque, ces deux entités s'affilient à leurs organisations internationales respectives : la CNM à la Fiom, la CUT à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et à l'Organisation régionale interaméricaine des travailleurs (Orit), organisation régionale de la CISL. L'affiliation de la CNM à la Fiom donne une impulsion à l'engagement international des dirigeants par le biais de projets de coopération et de programmes de formation internationaux développés par la CNM avec la fédération internationale et d'autres coopérateurs internationaux.

À cet égard, un autre facteur important de l'entrée progressive du SMABC dans l'arène internationale tient au lien ⁸ existant entre le syndicat, la CNM et la CUT

7. La négociation porte sur le communiqué de Ford par lequel l'entreprise déclare son intention de fermer une division de l'usine de São Bernardo. Lors de la réunion aux États-Unis, l'entreprise indique qu'elle donne la priorité aux emplois aux États-Unis, ce qui rend la production dans des pays comme le Canada et le Mexique plus intéressante qu'au Brésil. La tentative de négociation ne permet pas de revenir sur la décision de l'entreprise.

8. L'articulation entre ces organisations syndicales est visible par l'influence de la direction syndicale de l'ABC dans la composition des cadres syndicaux du CNM et de la CUT. Au cours des trois décennies étudiées, la CUT a eu d'anciens présidents métallurgistes (Jair Meneguelli, Vicente Paulo da Silva – Vincentinho, Luiz Marinho et Lula).

elle-même, une relation différente de la relative indépendance du SINTETEL par rapport aux organisations syndicales auxquelles il était affilié au Brésil. Par conséquent, le développement des pratiques internationales syndicales suit des trajectoires similaires mais selon des temporalités différentes et des contextes spécifiques aux deux secteurs économiques ainsi que des particularités de leurs trajectoires organisationnelles. Alors que l'internationalisation des organisations syndicales dans la métallurgie se fait progressivement, de manière organique à celle de la CNM et de la CUT, le processus se révèle abrupt dans le cas des télécommunications.

Les années 2000 : la consolidation de la présence internationale des syndicalistes brésiliens puis sa soudaine remise en cause

Si les années 1990 peuvent être considérées comme une période de transition, les années 2000 marquent une nouvelle étape dans l'investissement des syndicalistes brésiliens dans les arènes internationales du syndicalisme. Quoique de manière différente d'un secteur à l'autre, le syndicat des télécommunications SINTETEL et celui des métallurgistes de la région ABC voient tous deux quelques-uns de leurs membres accéder à des responsabilités significatives dans leurs organisations internationales respectives. Cette insertion s'opère au sein des organisations du continent américain, ainsi qu'au niveau mondial : dans la métallurgie, ils obtiennent le poste de coordinateur régional d'IndustriALL à Montevideo, de secrétaire général adjoint et, plus tard, de secrétaire général de la fédération internationale de la métallurgie à Genève. Dans le secteur des télécommunications, des dirigeants locaux du SINTETEL occupent les postes de vice-président

d'UNI-Americas et de directrice régionale pour le secteur postal au Panama.

Cette insertion ne se limite pas à quelques cas isolés mais traduit des engagements collectifs croissants, comme en témoigne la hausse continue des cotisations syndicales reversées aux structures internationales par les syndicats des deux secteurs. Pour la métallurgie, elle s'accompagne également d'une présence croissante dans les institutions propres aux entreprises multinationales du secteur comme les conseils mondiaux de Daimler Chrysler et de Volkswagen.

Ce processus d'ascension des militants brésiliens dans les structures syndicales internationales se poursuit au début des années 2010. Il est cependant remis en question à partir de 2016, avec le coup d'État qui entraîne le départ de la Présidente Dilma Rousseff et l'arrivée au pouvoir de Michel Temer puis de Jair Bolsonaro. Les mesures prises contre les syndicats, notamment le durcissement de leurs règles de financement avec la fin de la contribution obligatoire (Carelli, 2019), conduisent à un certain repli sur les problèmes domestiques. Au final, l'insertion des syndicats aura bénéficié également d'un contexte politique interne favorable et d'un certain rayonnement de la présidence Lula dans les milieux internationaux.

Les militants à l'international, des dispositions particulières

L'engagement de militants et de responsables syndicaux dans les activités internationales correspond, nous l'avons évoqué, à un mouvement d'ensemble affectant le syndicalisme dans son rapport aux enjeux dépassant le cadre national. S'ils sont les porteurs et les signes de cette sortie de l'arène nationale, on

peut se demander si les militants appelés à ces tâches présentent – ou non – des dispositions particulières ou acquièrent pour ce faire un ensemble de capitaux, de pratiques et d'expériences mais aussi de capitaux symboliques⁹. L'analyse de leurs conditions sociales d'accès à ces positions permet d'identifier les opportunités et les obstacles à cette conversion, parfois improbable, d'une trajectoire syndicale nationale à une trajectoire syndicale internationale.

Nous mobilisons pour ce faire une analyse socio-biographique d'un responsables syndical brésilien dans chacun des deux secteurs étudiés : un dirigeant métallurgiste dont la trajectoire mène au poste le plus élevé au sein de la fédération syndicale internationale IndustriALL et une syndicaliste des télécommunications qui a occupé une position importante dans les instances d'UNI-Americas. On essaie de montrer que les trajectoires internationales de ces deux responsables syndicaux sont fondées sur un *habitus* militant et un capital symbolique accumulé, articulé au développement de variables objectives, propres à la situation brésilienne.

Valter Sanches, jusqu'aux sommets

Ancien secrétaire des relations internationales de la Confédération nationale des métallurgistes de la CUT (CNM/CUT), Valter Sanches est élu secrétaire général d'IndustriALL en 2016. C'est la

première fois qu'un représentant de l'hémisphère sud accède à cette position, la plus haute au sein de cette FSI. D'autres dirigeants ont eu des carrières similaires, comme Fernando Lopes, également ancien secrétaire aux relations internationales de la CNM/CUT, qui a occupé le poste de secrétaire général adjoint de la Fiom¹⁰ et João Felício, un ancien président de la CUT, élevé au poste de président de la CSI en 2014.

Le cas de Sanches est néanmoins exemplaire. La CUT valorise très tôt son implication internationale, et s'engage dès sa création dans la construction de plusieurs projets de coopération internationale ; la fédération de la métallurgie, en particulier, se montre présente et active dans les réseaux syndicaux au sein des entreprises multinationales. Dans les années de consolidation, elle accroît sa participation financière à la vie de la Confédération syndicale des Amériques (la nouvelle appellation de l'Orit)¹¹ ; elle reçoit, avant comme après l'élection de Lula à la présidence de la République, le soutien de nombreuses organisations européennes, et acquiert un très grand prestige qui, sans nul doute, favorise la forte résonance de la présence de ses militants dans des positions élevées au sein des institutions syndicales internationales.

Mais l'ascension de Valter Sanches doit également à un certain nombre

9. La notion d'*habitus*, mobilisée par Bourdieu, insiste sur les différents capitaux constitués dans l'expérience individuelle et qui permet aux individus d'évoluer dans différents types de réseaux d'interrelations (entre autres, Bourdieu (1979)).
10. La trajectoire de Fernando Lopes a été analysée dans une étude précédente (Rombaldi, Tomizaki, 2017).
11. Pour élargir son action internationale, elle crée en 2012 un Institut de coopération internationale. Cet institut est une structure originale parmi les syndicats de l'hémisphère sud. Elle se réfère à son propre espace pour l'élaboration et le développement d'actions dirigées au-delà des frontières nationales, ce qui traduit une volonté de transformation de la coopération syndicale internationale traditionnellement guidée par les organisations de l'hémisphère nord.

d'attributs plus personnels délimitant un espace de capitaux propres à faciliter son insertion dans les arènes internationales. Sanches provient de classes sociales intermédiaires. Il est diplômé (en géographie) de la prestigieuse université de São Paulo et il maîtrise l'anglais et l'espagnol. Cette deuxième caractéristique est naturellement décisive pour une trajectoire dans les instances du syndicalisme international.

Il travaille chez Mercedes-Benz à São Bernardo do Campo où il occupe un poste technique dans le domaine de la planification de la production de l'entreprise lorsque le processus de restructuration mis en œuvre dans les années 1990 ouvre une nouvelle phase dans les relations entre les travailleurs brésiliens et leurs collègues des autres entités du groupe en Allemagne. Au cours de la décennie, ces travailleurs entament un processus d'échange d'expériences et de débats sur les orientations de l'entreprise. La direction de Daimler propose alors de financer l'apprentissage de l'allemand de l'un des syndicalistes brésiliens : comme Sanches maîtrise déjà deux langues en plus du portugais, il est désigné par la commission de l'usine.

C'est ainsi qu'après avoir coordonné la commission d'usine et le comité syndical de l'entreprise Mercedes Brésil, il accède d'abord au comité d'entreprise mondial de Daimler puis à son conseil de surveillance mondial ¹², autant d'occasions pour lui d'acquérir des connaissances nouvelles sur le fonctionnement et l'administration des entreprises multinationales

ainsi que sur les stratégies syndicales à cette échelle. Un peu plus tard, alors qu'il est secrétaire aux relations internationales de la CNM/CUT, les responsables de la fédération allemande IG Metall lui suggèrent d'être candidat au poste de Secrétaire général d'IndustriALL, auquel il sera élu à l'unanimité en décembre 2016 après avoir reçu le soutien des principales forces syndicales, notamment européennes, de la fédération internationale. Comme souvent, le « parrainage » d'IG Metall s'est avéré particulièrement efficace.

Cette trajectoire montre bien la combinaison de l'expérience individuelle d'un militant doté d'attributs en adéquation avec une tâche déterminée et d'une dynamique collective qui crée un espace de légitimité propre à faciliter son ascension. Sanches apparaît comme le vecteur d'un *habitus* militant qui, en prise avec le « domaine international » (l'entreprise multinationale mais aussi l'organisation syndicale internationale), acquiert les connaissances et les codes nécessaires à l'accès aux plus hautes responsabilités. Le soutien dont il bénéficie, par exemple de la part des syndicats européens, doit à ses capacités propres mais aussi à un contexte politique favorable aux syndicalistes brésiliens.

Enfin, une autre variable structurelle significative entre en ligne de compte dans l'ascension de Sanches au plus haut poste de la hiérarchie d'IndustriALL : elle se produit après que l'ancien Président Lula a acquis une expérience de gouvernement démocratique-populaire,

12. Le comité d'entreprise mondial de Daimler est créé en 1998 et un accord sanctionne sa mise en place officielle en 2000. Le conseil de surveillance mondial relève de la loi de codetermination de 1976, qui prévoit la constitution d'un conseil de surveillance conjoint entre les représentants des propriétaires ou actionnaires et les représentants des travailleurs dans toutes les entreprises employant plus de 2000 salariés sur le sol allemand.

avec des taux d'approbation élevés¹³ et une reconnaissance internationale. En ce sens, l'espace occupé par les Brésiliens dans le mouvement syndical international est le résultat de la convergence entre plusieurs facteurs : la formation de cadres qualifiés pour des postes à l'international, les investissements fructueux de la CNM/CUT dans la formation de réseaux de solidarité syndicale et la projection des syndicalistes brésiliens à l'étranger.

**Cenise Monteiro,
une ascension éphémère**

Contrairement à celle de Sanches dans le secteur de la métallurgie, l'ascension de Cenise Monteiro dans les structures internationales ne correspond pas à un mouvement général dans son syndicat puisqu'elle reste, à ce jour, la seule du SINTETEL à atteindre ce niveau d'engagement. Née à Limeira, elle rejoint l'entreprise publique Telecomunicações de São Paulo (TELESP) en 1977, puis s'installe à Piracicaba et à Campinas dans l'État de São Paulo, en raison de la restructuration de l'entreprise. Avant de rejoindre SINTETEL, Cenise Monteiro n'adhère à aucune organisation politique, mais elle se syndique dès qu'elle commence à travailler dans l'entreprise. Sans diplôme d'enseignement supérieur, elle suit plusieurs cours techniques promus par l'entreprise.

Le syndicalisme, fortement contraint sous la dictature militaire, offre à ses adhérents un certain nombre de services comme l'accès à des colonies de vacances ou aux soins dentaires. C'est d'abord ces services qui attirent Cenise Monteiro au

SINTETEL. Elle indique volontiers qu'à cette époque, elle « ne comprend pas bien ce qu'est le mouvement syndical¹⁴ ». Mais rapidement, elle s'engage dans l'activité du syndicat, jusqu'à se faire élire déléguée de base en 1984. Le processus de démocratisation du pays est alors en marche et les mouvements sociaux se développent. En 1990, Cenise Monteiro devient dirigeante du syndicat à Piracicaba. Deux ans plus tard, elle participe à un séminaire proposé par l'organisation internationale de la communication en Europe, qui traite des processus de privatisation en cours : c'est son premier contact avec une organisation syndicale internationale.

En 1999, elle est autorisée par son entreprise à exercer des activités syndicales à São Paulo. Après les élections syndicales de 2001, elle prend la tête du Secrétariat aux femmes du SINTETEL et commence à participer à des activités de l'UNI ou du Solidarity Center de l'American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail) sur les politiques de genre. En 2004, elle est nommée au poste de présidente du Comité des femmes d'UNI-Amériques et devient dès lors plus présente encore dans les structures internationales.

Les activités qu'elle développe au Brésil ainsi que sa position au sein du Comité des femmes du syndicat SINTETEL sont des supports indispensables à son engagement international qui, en retour, conforte sa position « à l'intérieur » : le réseau de contacts personnels et les connaissances acquises à l'international constituent autant d'atouts pour la

13. Le taux d'approbation à la fin de son deuxième mandat de gouvernement s'élève à 87 % : R. Bonin, « Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope », *Politica*, 16 de dezembro de 2010, <http://glo.bo/2K2XWs4>. En 2009, *Le Monde* le désigne comme « personnalité de l'année » ; en 2010, *Time* le considère comme l'homme le plus influent dans le monde.

14. Entretien de l'auteur avec Cenise Monteiro en 2010.

poursuite de la « carrière syndicale » de Cenise Monteiro.

En 2006, le comité exécutif de l'UNI décide d'embaucher une personne pour travailler au siège de l'organisation internationale au Panama. L'UNI reçoit plus de 300 candidatures pour le poste, et c'est elle qui est sélectionnée. Elle devient donc directrice régionale de l'UNI pour les « secteurs des télécommunications, de la poste et de la logistique », dans le bureau basé au Panama.

Un peu surprise que sa candidature ait été retenue, elle cherche à accroître certaines compétences pour tenir son rôle : en particulier, elle apprend un peu d'espagnol, langue qu'elle a commencé à étudier en 1978 à l'université de Piracicaba, mais qu'elle a dû abandonner par manque de ressources financières. Elle a déjà entrepris l'apprentissage de l'anglais lorsqu'elle assurait la présidence du Comité des femmes d'UNI-Amériques en 2004. Ainsi, obligations liées à son mandat syndical et reprise d'objectifs personnels abandonnés se conjuguent pour conforter un capital culturel qu'elle réinvestit alors dans ses activités quotidiennes.

En 2011, Cenise Monteiro referme son cycle panaméen et retourne au Brésil. Elle intègre la Federação Nacional dos Trabalhadores em Telecomunicações (FENATTEL, Fédération des travailleurs et des employés des télécommunications) affiliée à Força Sindical, et tente d'y développer un projet de « professionnalisation » des relations internationales. Ni Força Sindical ni la FENATTEL ne mènent de politique internationale systématique ; elles ont des contacts internationaux bilatéraux limités et ne font que répondre à des sollicitations de fédérations syndicales internationales. C'est donc un atout dont Cenise Monteiro

n'a pas disposé dans l'exercice de ses précédentes responsabilités internationales. Contrairement aux responsables de la métallurgie, soutenus à la fois par le SMABC et par la CNM et la CUT, rompues aux relations internationales, les structures syndicales des télécommunications brésiliennes n'apportent que peu de soutien à Cenise Monteiro, dotée de capital social acquis en grande partie individuellement mais dépourvue du capital culturel qui lui permettrait de se maintenir dans les structures syndicales internationales.

Conclusion

Les quarante dernières années ont vu très fortement augmenter la mobilité du capital à l'échelle internationale, obligeant les organisations de travailleurs à faire, elles aussi, un pas hors de leurs frontières « naturelles ». On a vu, s'agissant de la situation singulière du Brésil, que cette plus grande implication pouvait être favorisée ou au contraire freinée par des circonstances autres qu'économiques : le temps de la présidence Lula constitue par exemple pour les syndicalistes brésiliens un considérable facilitateur d'insertion dans les structures internationales du syndicalisme. L'insertion internationale des syndicats, qui sont plus ou moins impliqués dans des stratégies d'internationalisation, mobilise néanmoins d'autres ressources de leur part, ou de celle d'individus en leur sein dotés d'attributs spécifiques facilitant leur insertion dans des espaces autres que celui de leur pays d'origine.

S'agissant de l'action au sein des entreprises multinationales, les syndicalistes issus de pays comme le Brésil connaissent des difficultés car ils sont structurellement éloignés des centres

de décision des maisons-mères. Cette situation est amplifiée par l'absence de capital symbolique – comme le manque de maîtrise d'une langue étrangère –, ainsi que par la méconnaissance des mécanismes de négociation et de pression internationale qui font partie d'une « mémoire » accumulée par les FSI à travers les expériences de succès et d'échecs dans la mise en place des accords-cadres internationaux.

Notre analyse, construite à partir d'un examen de deux trajectoires militantes, ne peut aborder qu'une partie de ces articulations complexes. Elle montre cependant que, d'un secteur à l'autre, les « fenêtres d'opportunités » qui se présentent aux militants pour évoluer au sein des structures syndicales internationales restent plus limitées que, par exemple, pour les ressortissants européens mais qu'elles existent, à l'articulation de déterminations économiques, politiques et personnelles. La réussite de tels engagements suppose en effet l'acquisition d'un certain nombre de capitaux pratiques essentiels comme la connaissance des langues étrangères, mais au-delà, de capitaux culturels, soit acquis dans la période de formation initiale, soit accumulés au cours des mandats. La « montée » dans les structures syndicales internationales de responsables venus du « Sud » n'est nullement donnée. Elle suppose que les syndicalistes soient en capacité de surmonter les barrières organisationnelles, qu'ils remplissent les conditions d'accès aux postes et qu'ils construisent souvent par eux-mêmes la formation nécessaire dans des espaces dont ils ne sont guère familiers.

Si le contexte politique des années Lula a constitué une ressource importante du capital symbolique acquis par les responsables syndicaux brésiliens

à l'international, il en va autrement après 2016 et le coup d'État institutionnel qui provoque la destitution de la Présidente Dilma Rousseff. La réforme du travail adoptée en 2017 ainsi qu'une série de décrets mis en place par les gouvernements Temer et Bolsonaro restreignent les capacités de réaction des syndicats, ce à quoi il faut ajouter les contraintes qui pèsent désormais sur leur financement.

Sources :

Beynon H. (1995), *Trabalhando para Ford: Trabalhadores e sindicalistas na indústria automobilística*, São Paulo, Paz e Terra.

Bourdieu P. (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.

Brookes M., McCallum J.K. (2017), « The new global labour studies: A critical review », *Global Labour Journal*, vol. 8, n° 3, p. 201-217, <https://doi.org/10.15173/glj.v8i3.3000>.

Burawoy M. (2010), « From Polanyi to Pollyanna: The false optimism of global labor studies », *Global Labour Journal*, vol. 1, n° 2, p. 301-313, <https://doi.org/10.15173/glj.v1i2.1079>.

Carelli R. (2019), « Brésil : la réforme du droit du travail de 2017 », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 166, juillet, p. 29-37, <http://bit.ly/2m21lqV>.

Carvalho Neto A.M. (1998), « La desreglamentación de las telecomunicaciones en Brasil », in Walter J.A., González C.S. (eds.), *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina: Empresas y sindicatos ante los desafíos de la reestructuración*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

da Conceição J. J. (2001), *As fábricas do ABC no olho do furacão: A indústria de autopeças e a reestruturação da cadeia de produção automotiva nos anos 90*, Dissertação (Mestrado), Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul.

Evans P. (2010), « Is it labor's turn to globalize? Twenty-first century opportunities and strategic responses », *Global Labour Journal*, vol. 1, n° 3, <https://doi.org/10.15173/glj.v1i3.1082>.

Ferraz A. S. (2005), *Privatização e Processo decisório*, Tese de Doutorado em Ciência política,

Universidade de São Paulo, <https://doi.org/10.11606/T.8.2019.tde-17052019-112931>.

Harvey D. (2010), *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Hennebert M.-A. (2017), « Os acordos-marco internacionais e as alianças sindicais internacionais: Instrumentos de uma necessária transnacionalização da militância sindical », *Sociologias*, vol. 19, n° 45, p. 114-140, <https://doi.org/10.1590/15174522-019004505>.

Larangeira S.M.G. (2003), « A reestruturação das telecomunicações e os sindicatos », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 52, p. 81-107, <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200005>.

Munck R.P. (2010), « Globalization and the labour movement: Challenges and responses », *Global Labour Journal*, vol. 1, n° 2, p. 218-232, <https://doi.org/10.15173/glj.v1i2.1073>.

Negro A. L. (1997), « Servos do Tempo », in Arbix G., Zilbovicius M. (eds.), *De JK a FHC a reinvenção dos carros*, Campinas, Scritta, p. 89-132.

OIT (2020), *Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail*, 6^e éd., 23 septembre, <https://bit.ly/38vVRhS>.

Pernot J.-M. (2018), « Syndicats et entreprises multinationales, passé, présent, futur », *Mouvements*, vol. 95, n° 3, p. 73-81, <https://doi.org/10.3917/mouv.095.0073>.

Pulignano V. (2017), « Articulation within (and across) transnational workplaces and the role of European Works Councils », *European Journal of Industrial Relations*,

vol. 23, n° 3, p. 261-276, <https://doi.org/10.1177/09599680116685955>.

Rombaldi M. (2012), *Internacionalização do sindicalismo no Brasil: Um estudo sobre os setores metalúrgico e de telecomunicações*, Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, <https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-27092012-120945>.

Rombaldi M. (2016), « Diferentes ritmos da internacionalização sindical brasileira: Uma análise dos setores metalúrgico e de telecomunicações », *Caderno CRH*, vol. 29, n° 78, p. 535-552, <https://doi.org/10.1590/s0103-49792016000300008>.

Rombaldi M., Tomizaki K. (2017), « Ultrapassando fronteiras: Trajetórias de ascensão de militantes brasileiros no sindicalismo transnacional », *Sociologias*, vol. 19, n° 45, p. 24-50, <https://doi.org/10.1590/15174522-019004502>.

Ruduit S.G. (2006), *Global e local: O novo pólo automobilístico de Gravataí e suas implicações sociais e políticas*, Tese de doutorado em sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/7446>.

Silver B. J. (2003), *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization Since 1870*, New York, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615702>.

Waterman P. (1998), *Globalization, social movements and the new internationalisms*, London, Mansell.

Webster E., Lambert R., Bezuidenhout A. (2008), *Grounding Globalization: Labour in the Age of Insecurity*, Malden, Blackwell.

Allemagne

La crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ?

Marcus KAHMANN¹

Le 17 juin, lors d'un dépistage du personnel de l'abattoir industriel du Groupe Tönnies à Rheda-Wiedenbrück, ordonné par le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie après la découverte d'un foyer viral dans un abattoir du groupe Westfleisch à Coesfeld, une cellule de crise annonce que 657 personnes sur 983 sont positives au SARS-CoV-2. Sur les réseaux sociaux commence à circuler une vidéo datant d'avril qui montre le non-respect des règles de distanciation sociale à la cantine de l'usine Tönnies. Alors que le P-DG Clemens Tönnies avait publiquement appelé à ne pas jeter une suspicion généralisée sur l'industrie de la viande, les jours qui suivent révèlent un degré insoupçonné de contamination. Le 22 juin, on apprend que 1 553 travailleurs et travailleuses ont été testés positifs sur un total de 6 650. Afin d'enrayer le foyer viral, l'usine doit fermer pendant deux semaines, le personnel est mis en quarantaine et des mesures de confinement sont restaurées dans la région, incluant la fermeture des crèches et des écoles. Se multiplient alors des témoignages sur

les conditions dégradées de travail et d'hébergement du personnel, composé en majorité de travailleurs et travailleuses issus des pays d'Europe centrale et orientale (Peco).

Cet épisode est largement relayé par les médias et les réseaux sociaux. Il soulève des enjeux d'organisation du travail dans un contexte de « post-confinement » après la première vague épidémique et fait écho aux interrogations croissantes d'ordre écologique et éthique sur l'industrie de la viande. Il offre aussi, après la découverte des risques sanitaires encourus par les personnes exerçant des « métiers essentiels », une nouvelle illustration de leur distribution inégale à travers les professions et les classes sociales. Plus précisément, l'épisode illustre la façon dont les précarités liées au travail et les conditions ordinaires dans lesquelles il est réalisé surexposent certaines catégories de travailleurs au risque de contamination. Ces risques se révèlent endémiques, liés au recours massif à la sous-traitance et à la déresponsabilisation du donneur d'ordre qu'elle implique s'agissant des conditions de travail.

1. Chercheur à l'IRES.

Depuis quelques années déjà, les pouvoirs publics sont alertés sur les « excès » de l'industrie de la viande, bien documentés par des témoignages et des rapports administratifs : salaires horaires entre 3 et 4 euros, logement précaire, sécurité du travail hasardeuse... Ce secteur à très bas salaires fait parler de lui aussi en Europe. En 2013, les ministres belges du Travail et de l'Économie envoient une lettre à la Commission européenne dans laquelle ils dénoncent la concurrence salariale allemande, faisant écho aux plaintes des abattoirs belges qui accusent les concurrents allemands de menacer leur survie (Wagner, Hassel, 2016). Pour répondre aux critiques, le gouvernement fédéral commence alors – malgré sa réticence et celle des employeurs – à recadrer le secteur, dépourvu d'institutions capables de freiner la course au moins-disant. En 2014, une première convention portant sur un salaire minimum de branche est conclue sous la pression du gouvernement. Afin de limiter le recours à la sous-traitance transnationale et d'améliorer d'hébergement de la main-d'œuvre migrante, le gouvernement mise sur l'autorégulation du secteur. En 2017, la responsabilité sociale du donneur d'ordre est renforcée, mais aucune de ces mesures ne change fondamentalement les conditions de travail.

Le projet de loi relatif au renforcement de l'inspection du travail (Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz) du 29 juillet 2020² marque, dans le contexte de la crise sanitaire, une rupture dans la méthode du gouvernement fédéral et augmente la contrainte pesant sur les entreprises du secteur. Il vise à renforcer le nombre de contrôles au travail et à interdire, dans les entreprises

d'au moins 50 salarié-es, la sous-traitance et le travail intérimaire. Cette interdiction est susceptible de bousculer les pratiques d'emploi et d'impacter le modèle économique du secteur. Les industriels, qui se défendent d'une « suspicion généralisée » à leur égard, sont sous le choc. Le projet de loi contient aussi une forte charge symbolique dans la mesure où il va à contre-courant du paradigme de « flexibilité » qui domine les politiques d'emploi depuis une trentaine d'années et annonce un renforcement de l'instrument longtemps négligé qu'est l'inspection de travail.

Cet article vise à éclairer la genèse de ce projet de loi. À cette fin, il revient d'abord sur les transformations productives des entreprises de l'industrie de la viande et leur impact sur le modèle d'emploi. Il souligne ensuite les conditions de travail et d'hébergement dégradées des travailleurs et travailleuses migrants dans ce secteur avant d'aborder les tentatives de régulation jusqu'au dernier projet de loi. Le moment d'adoption ainsi que la portée du projet de loi s'expliquent par la mise en évidence – à un moment précis de la crise sanitaire liée au SARS-CoV-2 en Allemagne – des risques qu'engendre la précarité au travail pour la santé de la population dans son ensemble.

**La transformation
de l'industrie de la viande :
la sous-traitance transnationale
au cœur du modèle d'emploi**

Par « industrie de la viande », il faut entendre l'ensemble des entreprises dédiées à l'abattage, la découpe, et la transformation de la viande. Depuis une trentaine d'années, ce secteur connaît une transformation profonde. Auparavant caractérisé

2. La loi a été adoptée le 18 décembre 2020, après la rédaction de l'article.

par la présence d'une multitude de petites entreprises et par un mode de production fondé sur le métier (Wagner, Hassel, 2016), l'industrie de la viande est devenue un secteur oligopolistique et internationalisé, y compris dans la composition du capital des entreprises. L'industrialisation des activités d'abattage a poussé hors du marché les entreprises en incapacité de réaliser les investissements désormais nécessaires. Entre 1999 et 2014, le nombre d'établissements a ainsi presque diminué de moitié (Bosch *et al.*, 2020:4). Le processus de concentration est particulièrement avancé dans les abattoirs porcins : en 2017, les quatre groupes les plus importants (Tönnies, Vion, Westfleisch et Danish Crown) se partagent les deux tiers du chiffre d'affaires du secteur (Bosch *et al.*, 2019:196). Le groupe Tönnies est le *leader* de ce marché avec un effectif d'environ 16 500 travailleurs et travailleuses et un chiffre d'affaires de 6,65 milliards d'euros (Hans Böckler Stiftung, 2020).

Afin de sécuriser ses revenus, l'industrie de la viande ne restreint plus ses activités aux seules opérations d'abattage et de découpe. Les grands groupes ont intégré la transformation de la viande à ces activités traditionnelles, fournissant ainsi leurs produits emballés (viandes et saucisses) directement à la grande distribution et aux *hard discounts* dont la part de marché dans la vente n'a cessé de croître. C'est d'ailleurs dans ce segment

d'activité que se situe dorénavant la majeure partie des entreprises et des effectifs du secteur³ (Bosch *et al.*, 2019:193).

Du fait d'une baisse constante de la consommation de viande en Allemagne et de la position dominante de la grande distribution, les marges des entreprises sont plutôt faibles. Cela a provoqué une orientation croissante de l'industrie vers l'exportation : 20 % de son chiffre d'affaires est désormais réalisé en dehors du marché national (Hans Böckler Stiftung, 2020). L'Allemagne est ainsi devenue le premier producteur de viande porcine (devant l'Espagne) et le deuxième producteur de viande bovine (derrière la France) en Europe. L'évolution des stratégies industrielles des entreprises s'est accompagnée d'un changement de leur modèle d'emploi. Entre 1999 et 2014, dans l'industrie de la viande, le nombre d'emplois soumis à cotisations sociales (*sozialversicherungspflichtig*)⁴ a baissé de 44 000 (-23,3 %), tandis que le chiffre d'affaires a augmenté de 19,9 à 35,2 milliards d'euros (Bosch *et al.*, 2019:196). Cette forte hausse est non seulement le résultat de gains de productivité mais elle repose surtout sur l'accélération d'un processus de substitution d'emplois directs par des emplois occupés par des travailleurs et travailleuses en provenance des Peco.

Avant la levée des restrictions pesant sur la libre circulation de travailleurs⁵, la seule possibilité de recruter de la

3. En 2017, 78 % des 162 000 salariés de l'industrie de la viande cotisant à la sécurité sociale allemande y travaillaient.

4. Sont soumis obligatoirement à cotisation sociale aux cinq branches de la sécurité sociale (chômage, accident, maladie, retraite, dépendance) toutes les personnes qui exercent une activité de travail avec un lien de subordination. Sont exemptées de cette obligation partiellement ou entièrement entre autres les travailleurs détachés, les travailleurs indépendants, les fonctionnaires, les soldats ainsi que les personnes travaillant en *mini-jobs*.

5. Ces restrictions ont été levées par le gouvernement en 2011 pour les pays ayant rejoint l'Union européenne (UE) en 2003 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie), en 2014 pour la Roumanie et la Bulgarie et en 2015 pour la Croatie.

main-d'œuvre issue des nouveaux États membres est de conclure des contrats de sous-traitance (*Werkvertrag*) avec des entreprises de ces pays dans le cadre de la libre prestation de services (directive 96/71/CE), non concernée par les restrictions pesant sur la mobilité des ressortissants des Peco. En tant que travailleurs et travailleuses détachés (temporairement) par leur employeur, ils sont soumis, à l'exception de certaines normes minimales de travail (salaire minimum, temps de travail maximal et temps de repos minimal, congés payés, santé et sécurité au travail, égalité hommes/femmes), aux règles sociales du pays d'origine (Math, 2006). Ainsi, jusqu'à l'introduction du salaire minimum de branche en 2014 sont applicables aux travailleurs et travailleuses détachés les taux de salaire (et les impôts et cotisations sociales) plus bas de leur pays d'origine.

Le salaire minimum rend beaucoup moins attractif le recours au travail détaché et provoque la transformation d'une bonne partie des contrats de travail en droit allemand (Bosch *et al.*, 2020:20), permettant aux travailleurs et travailleuses migrants l'accès aux prestations du système de sécurité sociale allemand. Le modèle d'emploi de l'industrie de la viande n'a pourtant guère changé : les migrants et migrantes continuent à être employés par des sous-traitants, enregistrés dans un pays des Peco ou désormais en Allemagne. Le syndicat NGG (Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten) estime leur nombre total à plus de 25 000 en 2014 (Brümmer, 2014).

Les années 1990 ont vu l'arrivée des premiers sous-traitants de main-d'œuvre

en provenance des Peco (Faist *et al.*, 1999), mais ce n'est que depuis les années 2000 que la sous-traitance occupe une place centrale dans la stratégie productive des grands groupes. Elle est utilisée pendant des périodes prolongées, dans des activités clefs (abattage, découpe, transformation) et sur les machines-outils localisées sur le site du donneur d'ordre. On est donc loin d'une logique traditionnelle de « sous-traitance de spécialité » qui assure au donneur d'ordre un produit ou un service qu'il ne peut pas fournir à cause d'un manque de main-d'œuvre qualifiée. Le motif prédominant n'est pas celui de l'efficacité productive ou de la qualité, mais la baisse du coût du travail (Bosch *et al.*, 2019:203). Le profil des entreprises sous-traitantes tend à confirmer ce constat car beaucoup d'entre elles n'ont pas eu d'existence antérieure à la prestation de service transnationale ⁶.

L'intérim et le *Werkvertrag* (voir *infra*) sont devenus des instruments privilégiés par le secteur industriel allemand pour accroître sa flexibilité « externe » (Barlen, 2018). L'approfondissement de la dualisation des effectifs entre un « cœur » relativement protégé, mais sous pression, et une « périphérie » précarisée en a résulté. Dans les grands abattoirs, la production serait presque entièrement assurée par une main-d'œuvre externalisée, tandis que l'emploi direct resterait la norme parmi le personnel de supervision et le personnel administratif (DGB, 2015). Le *Werkvertrag* pousse la logique de l'externalisation encore plus loin que l'intérim. Les personnes travaillant dans le cadre d'un contrat de sous-traitance (transnationale ou pas) ne peuvent pas

6. Les irrégularités de la part des prestataires ne s'arrêtent pas là. Plusieurs (rares) procès témoignent des pratiques telles que la privation de salaire et des menaces physiques du personnel, la mise à disposition illégale de personnel (*illegale Arbeitnehmerüberlassung*) et des fraudes massives aux codes des impôts et de la sécurité sociale (Brümmer, 2014).

prétendre, après une certaine période, à un niveau de rémunération égal aux salariés de l'entreprise (*equal pay*). Elles restent exclues aussi de l'accès à l'instance de représentation du personnel dans l'entreprise (*Betriebsrat*) et aux prestations sociales du donneur d'ordre. Tandis que les intérimaires sont – sans y appartenir – soumis à l'organisation du travail et au pouvoir de direction du donneur d'ordre, le contrat de sous-traitance repose sur une logique de séparation stricte entre les deux entités : le sous-traitant est seul responsable de la réalisation du service dont les contours sont précisés par le contrat de sous-traitance (délai, volume, prix). Ce contrat externalise une partie de l'activité du donneur d'ordre et coupe les liens hiérarchiques avec son management. Ce dernier se défait ainsi du contrôle du travail et des obligations sociales qui émanent d'un contrat de travail direct (licenciement, rémunération, sécurité sociale, conditions de travail...). Les travailleurs et travailleuses externalisés deviennent ainsi des citoyens industriels de « troisième rang » (Brinkmann, Nachtwey, 2014:89). La séparation entre travailleur sous-traité et donneur d'ordre reste pourtant en partie fictive. Les procès internes ainsi que les temps de travail sont régulés d'une façon très précise par le donneur d'ordre dans les usines et les abattoirs (Bosch *et al.*, 2020:203).

**Conditions de travail
et d'hébergement dégradées,
facteurs de risque sanitaire**

Les conditions de travail des travailleurs et travailleuses détachés dans l'industrie de la viande sont caractérisées par la violation récurrente des normes de travail. Ce constat ressort des témoignages d'ouvriers et de syndicalistes et

est partagé par les administrations du travail et les travaux de recherche spécialisée. D'après le projet *Faire Mobilité* du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) par exemple (DGB, 2017), qui s'adresse aux ressortissants et ressortissantes des Peco, le temps de travail des travailleurs et travailleuses externalisés peut aller jusqu'à 15 heures par jour. Les normes de sécurité au travail sont battues en brèche pour tenir la cadence, tandis que la prise en charge des soins médicaux du personnel peut être aléatoire. Lorsque le travailleur tombe malade, subit un accident du travail ou prend contact avec le syndicat, il risque d'être menacé de licenciement et, le cas échéant, d'un retour forcé dans son pays d'origine. Beaucoup de travailleurs et travailleuses sont attirés par de fausses promesses de rémunération et découvrent sur place que l'employeur déduit de leur salaire les frais d'outillage, d'hébergement et de bouche. Pour les travailleurs et travailleuses détachés, les actions en justice contre ces abus échouent le plus souvent dans la mesure où les tribunaux allemands se déclarent non compétents et renvoient aux possibilités de recours dans le pays d'origine (Brümmer, 2014 ; Bosch *et al.*, 2020:204).

Une campagne de contrôles administratifs menée récemment en Rhénanie du Nord-Westphalie dans 30 établissements employant environ 17 000 travailleurs et travailleuses montre l'ampleur des abus (NRW, 2019). Dans 85 % des établissements contrôlés, les enquêteurs constatent des manquements graves à la sécurité au travail. Parmi les infractions révélées, on trouve entre autres 5 800 cas d'atteinte à la législation sur le temps de travail (durée de travail journalière, temps de pause, temps de repos entre journées de travail...) ainsi que presque 300 cas de défaillance en matière de

sécurité au travail (dispositifs techniques de protection absents, sorties de secours bloquées, outils de travail dangereusement abîmés, manque de moyens de protection individuelle ...).

Les conditions de travail difficiles se combinent à la précarité de l'hébergement. Dans la mesure où le marché du logement est difficile d'accès pour les étrangers, les travailleuses et travailleurs dépendent très souvent de la location (onéreuse, voire usuraire) d'une place dans un logement collectif proposé par l'employeur. Une enquête menée en mai 2020 par les autorités en Rhénanie du Nord-Westphalie sur les conditions sanitaires dans ces logements confirme la piètre qualité de l'habitat et pointe son rôle dans le risque élevé de transmission du SARS-CoV-2. Dans les 650 logements collectifs inspectés (accueillant quelque 5000 travailleurs et travailleuses), l'administration révèle une gamme de défaillances « moyennes et sévères ». On observe « l'absence de mesures d'hygiène de base, de gel hydroalcoolique et de plannings de nettoyage, combiné au surpeuplement »⁷. Dans des cas extrêmes, le rapport constate « moisissures, risque d'effondrement, fuites dans la toiture, installations sanitaires abjectes, vermine, protection incendie défaillante ». Quatre logements ont dû être quittés en raison des vices importants de construction. Si la crise sanitaire a convaincu les autorités de regarder la situation de plus près, elle n'était pourtant pas inconnue : déjà en 2014, l'industrie de la viande avait dû signer une charte incitant les entreprises à améliorer les conditions de logement (Weinkopf, Hüttenhoff, 2017).

Selon le ministre de la Santé et du Travail de Rhénanie du Nord-Westphalie, il est probable que « très souvent les chaînes de contamination soient causées par ces conditions d'hébergement ». Le milieu de travail est lui-même propice à la transmission du virus, comme le montre aussi l'apparition de foyers viraux dans les abattoirs d'autres pays (Autriche, Italie, Australie, États-Unis, France...) : le virus survit plus longtemps à température basse, les systèmes d'aération y sont insuffisants et le travail peut demander un gros effort physique alors que la distanciation sociale peut être difficile et que les moyens de protection individuelle manquent.

Des interventions successives du législateur

Le déclin des régulations collectives de branche et l'absence de salaire minimum ont favorisé l'émergence d'un marché du travail dérégulé, marqué par de (très) bas salaires et des conditions de travail polarisées. Les pouvoirs publics se sont vus obligés d'y établir un salaire minimum et de recadrer les usages de la sous-traitance. Si le projet de loi s'inscrit dans une certaine continuité des objectifs des pouvoirs publics, il représente néanmoins un changement significatif puisqu'il passe d'une perspective de régulation de certaines formes d'emploi à leur interdiction.

Un marché du travail peu régulé

Que la sous-traitance dans l'industrie de la viande ait pris en priorité la forme transnationale ne s'explique pas tellement par le manque de main-d'œuvre, comme

7. R. Burger, « Schlimmste Befürchtungen werden bestätigt », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Juli 2020, <https://bit.ly/3fmhu68>.

l'estiment les employeurs. Il s'agit d'une « pénurie relative » (Sassen, 1988) qui est le résultat de l'abaissement du niveau de salaires en dessous du niveau du minimum d'existence (Bosch *et al.*, 2020:5). Les salaires extrêmement bas n'ont été attractifs que pour les travailleurs et travailleuses des Peco, à condition toutefois qu'ils conservent la résidence principale dans leurs pays pour y bénéficier d'un coût de la vie moins élevé. Les mesures de restriction transitoires en matière de libre circulation des travailleurs, imposées aux Peco au moment de leur intégration dans l'UE, ont elles aussi favorisé l'émergence de ce secteur à très bas salaires. Enfin, la déqualification du travail observable dans les abattoirs industriels (parcellisation et production en flux continu) a rendu possible le recours à une main-d'œuvre externalisée et temporaire. Des travailleurs et travailleuses avec peu d'expérience et ne maîtrisant pas la langue allemande ont pu intégrer les abattoirs après une courte période de formation. Le niveau salarial très faible assure aux industriels de la viande produisant en Allemagne des avantages compétitifs⁸.

La dégradation des conditions de travail – et la perte conséquente d'attractivité des métiers pour la population locale – met en lumière l'absence de pare-feux

institutionnels pour contrer les effets de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail. Le manquement le plus frappant est l'absence, jusqu'en 2014, d'un salaire minimum (de branche ou autre). Pendant de longues années, cette situation a permis la propagation – en toute légalité – de salaires extrêmement bas, d'autant plus pénalisante que les relations professionnelles n'ont pas été en mesure de peser sur le processus. Le niveau et la portée des réglementations conventionnelles n'ont jamais été très développés, mais dans les années 1970, on pouvait encore trouver quelques conventions de branche régionales. L'extension des accords de branche était pratiquement inconnue. Les dernières conventions collectives ont disparu depuis et, faute d'interlocuteurs patronaux structurés, la négociation collective dans l'industrie de la viande se limite désormais à quelques accords d'entreprise qui bénéficient en priorité aux personnes en emploi direct. Seuls deux des quatre *leaders* du marché en ont conclu un (VION, Westfleisch), Tönnies et Danish Crown refusant systématiquement la négociation collective (Bosch *et al.*, 2019:201)⁹.

Contrairement à son homologue syndical du bâtiment IG BAU (Kahmann, 2006), le syndicat NGG¹⁰ n'a pas développé de stratégie de syndicalisation en

8. Selon les calculs d'Erol et Schulten (2020:8), le coût du travail annuel par employé (en équivalent temps plein) dans l'industrie de la viande allemande (31 700 euros) est plus de deux fois plus élevé au Danemark (69 000 euros) et presque 50 % plus élevé en France (46 600 euros). C'est la raison pour laquelle des groupes comme Vion (Pays Bas) ou Danish Crown (Danemark) ont délocalisé une partie de leur production en Allemagne et le pays est devenu un importateur net d'animaux d'abattage. La plainte de la Belgique devant la Commission européenne pour *dumping* social est à replacer dans ce contexte.
9. L'affaiblissement de la couverture contractuelle a eu des effets négatifs sur le niveau salarial. En 2014, le salaire mensuel médian dans l'industrie de la viande était de 1 977 euros, soit 64 % du salaire médian allemand (3 084 euros), tous secteurs confondus. La part de salarié-es à bas salaires (10,05 euros de l'heure en 2014) dans les activités d'abattage et de transformation de la viande était de 41 %, un taux presque deux fois plus élevé que la moyenne allemande (Bosch *et al.*, 2019:201).
10. Le domaine du NGG comprend la restauration, l'hôtellerie ainsi que l'industrie agroalimentaire, pour un effectif de 1,3 million de salarié-es. En 2019, le syndicat comptait 198 000 adhérents

direction des travailleurs et travailleuses sous-traités en provenance des Peco. Sans être insensible à leur sort, il limite les contacts à des situations d'extrême urgence (Wagner, Refslund, 2016). Localement, il a pu nouer des liens avec des activistes et les médias (Wagner, 2015). Mais, handicapé par sa faible implantation dans les entreprises, son manque de ressources financières et humaines ainsi que le déclin de la représentation collective des employeurs, le syndicat a surtout cherché à mobiliser le législateur pour atteindre ses objectifs (Wagner, Hassel, 2016) ¹¹. Pour ce faire, il dépend du soutien de sa confédération DGB plus que d'autres fédérations.

Les pouvoirs publics cherchent à responsabiliser les entreprises

Compte tenu de la perte de la capacité d'intégration des relations professionnelles, les pouvoirs publics se sont vus obligés d'intervenir dès 2007 auprès des acteurs collectifs de la branche pour demander la négociation d'une convention portant sur un salaire minimum de branche. Le ministère du Travail devait ensuite, sur la base de la Loi détachement (*Arbeitnehmerentsendegesetz*), étendre ses normes à toutes les entreprises. Ce n'est qu'en 2014 qu'une telle convention a été signée par le patronat de l'industrie de

la viande, sous la menace de privation des subventions européennes et sous la pression du Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BdA, Union fédérale des associations patronales allemandes), ayant abandonné son opposition de principe à l'instrument à cause de la très mauvaise image de cette industrie auprès du grand public (Weinkopf, Hüttenhoff, 2017:535). Cette convention fixait un taux horaire de 7,75 euros, applicable à partir de juillet 2014. Conjugué au nouveau salaire minimum interprofessionnel, introduit en janvier 2015, ce salaire minimum a eu des effets significatifs sur la rémunération et la structure d'emploi dans le secteur. D'après l'Office statistique fédéral, entre 2014 et 2017, le salaire horaire moyen en équivalent temps plein y a augmenté de 9,3 % et le nombre d'emplois *sozialversicherungspflichtig* enregistrés en Allemagne de 13 % (Bosch *et al.*, 2019:213).

Les premiers bénéficiaires du salaire minimum ont été les travailleurs et travailleuses détachés dans la mesure où la rémunération des emplois directs se situe généralement au-dessus du niveau du salaire minimum. Mais il est difficile de savoir comment le salaire minimum a été mis en application : les contrôles administratifs se sont raréfiés depuis sa mise en place, en lien avec la restructuration

et adhérentes, ce qui situe son taux de syndicalisation en dessous de la moyenne nationale (14,7 % en 2018). Il n'existe pas de données sur le niveau de la syndicalisation dans l'industrie de la viande, mais il est faible – et ce encore plus parmi les travailleurs et travailleuses sous-traités.

11. Ces expériences contrastent avec celles du syndicalisme de l'industrie de la viande au Danemark, marqué par des identités professionnelles fortes et un taux de syndicalisation très élevé. Les nombreux travailleurs et travailleuses provenant des Peco semblent pratiquement tous être embauchés directement par les entreprises de la viande, empêchant ainsi la polarisation et la dégradation des conditions de travail observables en Allemagne. Les travailleurs et travailleuses migrants bénéficient des mêmes conditions – favorables, car fixées par une convention collective de branche – que la main-d'œuvre locale (Wagner, Refslund, 2016). À l'échelle nationale, le syndicat NNF a réussi à empêcher le transfert des emplois directs vers des sous-traitants, au prix toutefois de la délocalisation d'une partie des emplois danois vers l'Allemagne, la Pologne et le Royaume-Uni. Cette menace n'a pas fait céder le syndicat à la demande de concessions sociales (Bosch *et al.*, 2020:22).

des services concernés (Bosch *et al.*, 2019:134-135). Entre 2014 et 2017, le nombre de contrôles par l'administration compétente (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) a baissé de plus de moitié (de 578 à 233) (Bosch *et al.*, 2020:14) alors que l'industrie est désignée comme prioritaire par la Loi contre le travail illicite (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz). Ce n'est qu'à partir de 2018 que l'activité s'est intensifiée à nouveau, sans pour autant atteindre le niveau d'avant l'introduction du salaire minimum. Aussi, les compétences de la Finanzkontrolle Schwarzarbeit en la matière restent limitées. À la différence d'autres pays européens, ses contrôles ne visent que les cotisations sociales et l'impôt retenu. La récupération du salaire net relève de la responsabilité individuelle des salarié·es, ce qui décourage leur action contre l'employeur devant les tribunaux (Bosch *et al.*, 2019:136).

Malgré ces avancées, les conditions de travail continuent à alimenter le débat. Au printemps 2015, le ministre de l'Économie, Sigmar Gabriel, menace l'industrie de restreindre le recours à la sous-traitance par un quota (maximum de 20 % des effectifs de l'entreprise). Afin d'éviter l'intervention du législateur, le 21 septembre 2015, plusieurs entreprises signent un code de bonne conduite (non contraignant). Elles s'y engagent à transformer leurs effectifs en emploi *sozialversicherungspflichtig* enregistré en Allemagne. Le premier rapport rendu au ministère du Travail de septembre 2016 indique que dans les 18 entreprises signataires, les travailleurs détachés sont employés par des sous-traitants désormais enregistrés en Allemagne (Bosch *et al.*, 2019:219). L'ambition du gouvernement

de transformation en emplois directs a été plus difficile à réaliser : parmi les entreprises signataires, la part d'emplois directs n'a augmenté que modérément, de 44,8 % en 2014 à 49,2 % en 2017 (*ibid.*:220).

En juin 2017, le gouvernement fédéral estime que l'engagement volontaire des entreprises est insuffisant, d'autant plus que la démarche ne les concerne pas toutes. Afin d'éviter les interférences des *lobbyistes* industriels, il adopte la « Loi relative à la sécurisation des droits des travailleurs dans l'industrie de la viande » (GSA Fleisch) en procédure sommaire. Elle renforce, à l'image de la réglementation en vigueur dans le BTP, la responsabilité sociale du donneur d'ordre en cas de non-paiement des cotisations sociales du sous-traitant. Elle exige aussi l'enregistrement du temps de travail (début/fin) le jour même du travail effectué. Tandis que le NGG se félicite de l'adoption de la loi pour le « progrès » qu'elle représente, le patronat y voit une « diffamation »¹², qui fait abstraction des efforts de l'industrie de transformer les emplois en droit allemand.

La crise sanitaire convainc le gouvernement de légiférer

La découverte de foyers viraux dans plusieurs abattoirs aux mois de mai et de juin rencontre un écho très fort dans les médias. Les dirigeants politiques sont appelés à se positionner rapidement car au moment où la première vague de l'épidémie semble passée, l'annonce de reconfinement dans les régions concernées passe très mal. La prise de conscience que les conditions de travail et d'hébergement associées à la sous-traitance représentent

12. « Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) », Verband der Ernährungswirtschaft e.V., Hannover, 1. Juni 2017, <https://bit.ly/38SxzPI>.

un risque pour la santé publique oblige le gouvernement à changer de méthode.

Le 20 mai, la coalition gouvernementale composée des chrétiens et socio-démocrates s'accorde, dans un premier temps, sur les « Points clefs d'un programme de protection de la santé et de la sécurité au travail pour l'industrie de la viande »¹³. Ses dispositions principales (interdiction de la sous-traitance et de l'intérim dans l'industrie de la viande, renforcement des contrôles, enregistrement du temps de travail...) seront par la suite intégrées dans le projet de loi (voir *infra*). Tandis que le syndicat NGG se montre satisfait de l'initiative, le patronat de la branche cherche à l'empêcher en faisant des concessions importantes. Ainsi, quelques jours avant l'adoption des « Points clefs », l'Association de l'industrie de la viande (Verband der Fleischwirtschaft, VDF) publie un document¹⁴ qui propose :

- l'interdiction du recours aux travailleurs détachés au profit d'un contrat de travail allemand ;

- la transposition en loi des dispositions de la charte de 2014 sur les conditions d'hébergement des travailleurs détachés ;

- un droit de vérification du donneur d'ordre à l'égard des conditions d'hébergement et du temps de travail mis en place par le sous-traitant.

Ces propositions ne convainquent pas le gouvernement, d'autant plus qu'un mois après l'adoption des « points clefs » est révélé le foyer viral dans l'usine-abattoir de Tönnies à Rheda-Wiedenbrück. Le refus du P-DG de fournir aux administrations les contacts de tous les travailleurs et travailleuses présents dans l'usine renforce l'agacement des pouvoirs publics. Les propos antérieurs de Clemens Tönnies selon lesquels la situation dans son entreprise serait entièrement sous contrôle se retournent contre lui et l'ensemble du secteur, illustrant son irresponsabilité et son mépris pour la santé publique.

Interdiction de la sous-traitance et intensification des contrôles au centre du projet de loi

Le projet de loi relatif au « Renforcement des missions d'inspection du travail » (Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz) du 29 juillet 2020 vise à changer les pratiques d'emploi dans l'industrie de la viande et à renforcer, plus généralement, les services d'inspection du travail (Arbeitsschutz)¹⁵.

13. Eckpunkte « Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft », Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 20. Mai 2020, <https://bit.ly/393ddU5>.

14. « Fleischwirtschaft legt der Bundesregierung 5-Punkte-Plan vor », Verband der Fleischwirtschaft, Bonn, 18. Mai 2020, <https://bit.ly/3pKV8A3>.

15. Le dispositif d'inspection du travail allemand est institutionnellement fragmenté. *Stricto sensu*, il comprend le contrôle des conditions de travail (santé, sécurité), mais pas celui du salaire (minimum) (Bosch *et al.*, 2019). Deux institutions sont chargées de cette mission : la branche assurance d'accidents de la sécurité sociale ainsi que les administrations de protection du travail des différents *Länder* (*Arbeitsschutzbehörden*). Les contrôles du salaire minimum sont effectués par le service de lutte contre le travail illicite (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FSK), appartenant aux douanes, tandis que ceux des salaires conventionnels reviennent toujours au *Betriebsrat* et au syndicat. Les organisations syndicales critiquent depuis longtemps la perte de moyens ainsi que les problèmes d'organisation et de coordination des différentes administrations composant l'inspection du travail. Dans les motifs du projet de loi, le gouvernement lui-même constate que « les indicateurs de capacité et d'activité (des services d'inspection) régressent depuis quelques années et montrent des variations régionales significatives qui

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objectif de renforcer le dispositif d'inspection du travail. À ce titre, il introduit dans la Loi de protection du travail (*Arbeitsschutzgesetz*) un quota qui détermine le nombre d'établissements à contrôler dans chaque *Land* (au moins 5 % pendant l'année civile), applicable à partir de 2026. Pour le DGB ¹⁶, ce taux est insuffisant et sa mise en application arrive trop tard. L'article prévoit également la création d'une nouvelle agence (*Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit*), chargée de produire un rapport annuel sur les activités de l'inspection du travail dans les différents *Länder*.

L'article 2 modifie la GSA Fleisch. Il restreint le recours au travail externalisé (à partir du 1^{er} janvier 2021 pour la sous-traitance ; à partir du 1^{er} avril 2021 pour l'intérim) dans l'industrie de la viande, mais prévoit une exception pour les entreprises artisanales de boucherie-charcuterie (*Fleischerhandwerk*) dont l'effectif régulier est inférieur à 50 salariés. L'enregistrement du temps de travail doit désormais être effectué électroniquement. Le seuil, la définition vaste de l'artisanat de boucherie-charcuterie et les incertitudes autour de la notion d'effectif régulier ont provoqué des réactions vives de la part du DGB et du NGG qui y voient un tremplin pour contourner les intentions de la loi. Le DGB propose de fixer le seuil d'application à 10 salariés et demande des droits de codétermination en matière d'embauche et de recours aux travailleurs externalisés pour les entreprises

concernées. Les syndicats estiment également trop faible l'amende en cas d'infraction contre l'obligation d'enregistrement du temps de travail (30000 euros).

Le 27 novembre 2020, le public apprend que le *lobbying* intense de l'industrie de la viande depuis juillet a abouti à une petite victoire : pendant une phase de transition de trois ans, dans les établissements où il existe un accord d'entreprise, l'interdiction du travail intérimaire est levée pour les activités de transformation de la viande, dans les limites de 8 % du volume des heures travaillées (emplois directs) et d'une durée maximale de quatre mois. Le ministre du Travail Hubertus Heil et le NGG estiment que cette modification est le prix à payer pour sauver le projet de loi face à ses opposants au sein du groupe parlementaire chrétien-démocrate.

L'article 4 modifie l'ordonnance sur le lieu de travail (*Arbeitsstättenverordnung*) afin d'améliorer les conditions d'hébergement. Désormais, l'employeur doit aussi veiller à la qualité des hébergements collectifs quand ils sont mis à disposition par des tiers, élargissant ainsi les possibilités de contrôle par l'inspection du travail. Le DGB se montre très critique à l'égard de cet article. Il craint que le lien temporel désormais établi en droit entre contrat de travail et droit au logement provoque l'expulsion immédiate du locataire au moment de la fin de son contrat. La confédération regrette aussi l'absence de dispositions concrètes empêchant la fixation de loyers exorbitants.

ne sont pas uniquement attribuables aux différences de branches et de risques des entreprises. Cela est principalement dû à la réduction des moyens de personnel. Elle impacte la densité des contrôles, surtout l'intensité et la fréquence des visites d'entreprise » : voir « Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz », *Drucksache 426/1/20*, Bundesregierung, 4. September 2020, <https://bit.ly/2IN1vBM>.

16. « Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (*Arbeitsschutzkontrollgesetz*) », DGB, 23. Juli 2020, <https://bit.ly/3300XzB>.

L'industrie de la viande a déploré le manque de consultation par le gouvernement et fustige l'incompatibilité du projet de loi avec la Loi fondamentale (liberté économique) et le droit européen (libertés fondamentales). Une contestation devant les tribunaux est donc probable, d'autant plus que les représentants de l'industrie craignent une perte de compétitivité sur le marché international¹⁷. La BdA souligne que l'intérim et la sous-traitance sont indispensables au bon fonctionnement des entreprises allemandes. Leur interdiction devrait se limiter à l'industrie de la viande à cause des manquements sanitaires évidents. Visiblement, la centrale patronale redoute que le ministre du Travail suive de près les évolutions dans d'autres secteurs.

Conclusion

L'apparition de plusieurs foyers viraux dans les abattoirs pendant la première vague de la pandémie de Covid-19 a remis un coup de projecteur sur les conditions sociales dégradées de l'industrie de la viande. Déjà avant le projet de loi, les pouvoirs publics avaient cherché à recadrer les usages de la sous-traitance, identifiée comme le principal facteur de cette dégradation. Si, de ce point de vue, on constate une certaine continuité dans les objectifs des politiques publiques, le projet de loi implique néanmoins un changement de méthode : désormais, le gouvernement ne cherche plus tant à réguler qu'à interdire des formes d'emploi « atypiques ». L'intensification des contrôles au travail – dans l'industrie de la viande et au-delà – suscite des interrogations sur les ressources institutionnelles

nécessaires et les délais de mise en application. Néanmoins, elle manifeste la reconnaissance d'un enjeu important par l'État : il sera finalement bien obligé de remplir le vide laissé par l'absence de représentation des travailleurs et travailleuses dans des lieux de travail « fissurés » par l'externalisation (Weil, 2010). Il est clair que l'inflexion visée par les pouvoirs publics des pratiques d'emploi de l'industrie de la viande dépendra en partie du renforcement des services d'inspection du travail.

On ne peut comprendre ni la portée du projet de loi ni le moment et la rapidité de son adoption sans les relier à la situation pandémique et à la pression morale qui a pesé sur les pouvoirs publics après la découverte des foyers viraux dans plusieurs abattoirs. Alors qu'en « temps normal », les précarités liées au travail peuvent être d'autant plus facilement gommées, rationalisées ou culturalisées que la population concernée n'est majoritairement pas allemande et ne bénéficie pas de représentation politique ou syndicale substantielle, elles sont devenues un enjeu de santé publique. Recadrer les entreprises se mue alors en un geste de prévention-santé de la population. L'État doit d'autant plus s'en saisir et y répondre en urgence que la suspicion pèse sur lui d'avoir négligé son devoir de précaution et que des soupçons de collusion d'intérêts avec l'industrie de la viande persistent. Dans ce court-circuitage des enjeux (relégués) de travail précaire par des préoccupations et stratégies de santé publique réside la raison de l'attitude renouvelée des pouvoirs publics à l'égard du secteur.

17. S. Roemer, « Wir machen es anders! », fleischwirtschaft.de, 24. August 2020, <https://bit.ly/351AbxE>.

Si l'on peut, de ce point de vue, rapprocher le projet de loi des nombreuses mesures d'exception adoptées par les pouvoirs publics en réponse à l'urgence sanitaire (Kahmann, 2020), il s'inscrit néanmoins dans la tendance lourde d'un interventionnisme étatique croissant dans les relations professionnelles. Celui-ci concerne en priorité les branches dont les acteurs collectifs ne sont plus en mesure d'encadrer, par la négociation collective « autonome », les dynamiques de fragmentation des normes et de très bas salaires. L'État fédéral y est alors appelé à prêter aux acteurs collectifs son autorité (salaire minimum interprofessionnel ; réforme de la procédure d'extension des conventions collectives ; loi sur l'unité tarifaire) dans la négociation collective et revenir sur la dérégulation des formes d'emploi « atypiques ». Si la situation des branches telles que la logistique, le transport ou les services postaux ne se distingue pas fondamentalement de celle de l'industrie de la viande, le législateur n'a pour l'instant pas pris de mesures comparables pour y endiguer le recours à la sous-traitance et l'intérim. C'est à la lumière d'une telle action que l'on jugera si ce projet de loi restera une « loi d'exception » ou pas.

Sources :

- Barlen V. (2018), *Zwischen zwei Arenen: Betriebliche Mitbestimmung bei Leiharbeit und Werkverträgen*, Wiesbaden, Springer VS.
- Bosch G., Hüttenhoff F., Weinkopf C. (2019), *Kontrolle von Mindestlöhnen*, Wiesbaden, Springer VS, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>.
- Bosch G., Hüttenhoff F., Weinkopf C. (2020), « Corona-Hotspot Fleischindustrie: Das Scheitern der Selbstverpflichtung », *IAQ-Report*, n° 07/2020, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2020/report2020-07.php>.
- Brinkmann U., Nachtwey O. (2014), « Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung », *Industrielle Beziehungen*, vol. 21, n° 1, p. 78-98, https://econpapers.repec.org/article/raiiindbez/doi_3a10.1688_2findb-2014-01-brinkmann.htm.
- Brümmer M. (2014), « Sozialdumping in der deutschen Fleischindustrie. Lohnsklaven machen deutsches Fleisch konkurrenzlos billig », *Der kritische Agrarbericht*, p. 145-150, <https://bit.ly/36Kyeju>.
- DGB (2015), « Werkverträge – Missbrauch stoppen. Gute Arbeit durchsetzen », Deutscher Gewerkschaftsbund, September.
- DGB (2017), « Zur Situation in der deutschen Fleischindustrie. Standpunkte und Fallbeispiele », Deutscher Gewerkschaftsbund, Januar, <https://bit.ly/2ILEwHf>.
- Erol S., Schulten T. (2020), « Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie », *WSI-Report*, n° 61, Oktober, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_61_2020.pdf.
- Faist T., Sieveking K., Reim U., Sandbrink S. (1999), *Ausland im Inland: Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland: rechtliche Regulierung und politische Konflikte*, Baden-Baden, Nomos.
- Hans Böckler Stiftung (2020), « Standards in der Fleischindustrie erhöhen », *Böckler Impuls*, n° 12/2020, https://www.boeckler.de/data/impuls_2020_12_S4-5.pdf.
- Kahmann M. (2006), « The posting of workers in the German construction industry: Responses and problems of trade union action », *Transfer*, vol. 12, n° 2, p. 183-196, <https://doi.org/10.1177/102425890601200206>.
- Kahmann M. (2020), « Allemagne : une réponse coordonnée du système de santé sous l'impulsion de l'État fédéral », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 106-121, <http://bit.ly/2MsOwH9>.
- Math A. (2006), « Les travailleurs détachés dans le cadre de la sous-traitance internationale », *Migration Société*, vol. 18, n° 107, p. 65-83.
- NRW (2019), *Faire Arbeit in der Fleischindustrie, Abschlussbericht, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, <https://bit.ly/32YKP1u>.

ALLEMAGNE

Sassen S. (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wagner B., Hassel A. (2016), « Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry », *Transfer*, vol. 22, n° 2, p. 163-178, <https://bit.ly/3kFF0vO>.

Wagner I. (2015), « EU posted work and transnational action in the German meat industry », *Transfer*, vol. 21, n° 2, p. 201-213, <https://doi.org/10.1177/1024258915573187>.

Wagner I., Refslund B. (2016), « Understanding the diverging trajectories of slaughte-

rhouse work in Denmark and Germany: A power resource approach », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, n° 4, p. 335-351, <https://doi.org/10.1177/0959680116682109>.

Weil D. (2010), *Improving Workplace Conditions Through Strategic Enforcement*, A report to the wage and hour division, Boston University, <http://www.ssrn.com/abstract=1623390>.

Weinkopf C., Hüttenhoff F. (2017), « Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft », *WSI-Mitteilungen*, 7/2017, p. 533-539, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2017-7-533>.

Danemark

Le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19

*Christèle MEILLAND*¹

Dès mars 2020, une grande majorité des pays de l'Union européenne (UE) met en œuvre des interventions fortes pour ralentir la propagation du Covid-19 (Ires, 2020). Le Danemark en fait partie. Ces restrictions sévères (confinement, couvre-feu, fermeture des commerces non essentiels, limitation des horaires d'ouverture des bars, des restaurants, mesures de distanciation sociale, etc.) y génèrent comme partout ailleurs de fortes difficultés économiques. Elles ont pour objectif de maîtriser la pandémie en préservant l'État-providence danois.

Le Danemark applique ces mesures² le 16 mars 2020 et débute son déconfinement de façon graduelle et contrôlée le 15 avril, un mois après. Ses frontières sont fermées, notamment avec les autres pays scandinaves. Le pays « entre » dans la crise du Covid-19 avec des fondamentaux économiques plutôt favorables. En 2019, le PIB connaît une croissance de 2,4 % et le budget des administrations publiques enregistre un excédent de 3,7 %. Sur le marché du travail aussi, les

indicateurs sont solides avec un taux de chômage presque au plus bas depuis une dizaine d'années. Ces tendances favorables se poursuivent en 2020 avant de s'arrêter brusquement début mars.

Aujourd'hui, la question se pose de savoir si le modèle de flexicurité danois est encore une fois mis à l'épreuve par la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19 et si oui, dans quelle mesure. Pour y répondre, nous revenons sur les dispositifs mis en place par le gouvernement pour lutter contre la crise et nous analysons les impacts de cette crise sur le marché du travail danois ainsi que sur les mesures de flexibilité et de sécurité qui forment l'ossature du modèle de flexicurité.

Les dispositifs de lutte contre les risques de crise économique et sociale

En mars 2020, lorsque le confinement est décidé, le Danemark demande

1. Chercheure à l'Ires.

2. Les établissements scolaires, les administrations et les lieux publics (commerces non essentiels, lieux de culte, cinémas, théâtres, salles de spectacles, etc.) sont fermés mais les sorties ne sont pas limitées.

à de nombreuses entreprises considérées comme « non essentielles » ainsi qu'aux administrations de fermer, afin d'endiguer la propagation du Covid-19. Pour les aider à faire face à cette obligation et sauvegarder les emplois, le gouvernement de centre-gauche dirigé par Mette Frederiksen met en place différentes mesures d'aide et des subventions en direction des entreprises, des administrations et du secteur financier. Ces mesures de préservation de l'emploi reçoivent l'aval des associations d'employeurs et des syndicats *via* la signature d'un accord tripartite le 14 mars 2020 qui permet aux salariés d'entreprises en difficulté de conserver leur salaire pendant le confinement.

Les premières mesures mises en place dès mars 2020 concernent les salariés et leurs rémunérations. Il est ainsi décidé que les allocations de congé maladie normalement payées par les employeurs durant le premier mois seront prises en charge par l'État si la maladie est liée au nouveau coronavirus. Par ailleurs, l'État accepte de prendre en charge 75 % des salaires des travailleurs, et ce jusqu'à 4000 euros par mois et par salarié, en cas de risque de licenciement du fait de la pandémie. Les entreprises éligibles à cette disposition sont celles qui, du fait de la pandémie et du confinement imposé, se retrouvent dans une situation économique qui les oblige à licencier 30 % de leurs salariés, ou au moins 50 d'entre eux. L'entreprise doit le prouver *via* un document comptable et certifié (Bennedsen *et al.*, 2020). Ces mesures sont mises en œuvre dès le 9 mars, prolongées jusqu'à fin août, et elles sont rétroactives. Pour les salariés qui ne s'inscrivent pas dans une relation d'emploi stable mais ont des contrats temporaires, l'État subventionne jusqu'à 90 % de leur salaire. Avant de

pouvoir bénéficier de cette subvention, le salarié doit arrêter totalement de travailler et poser 5 jours de congés.

Cet accord temporaire de compensation salariale pour les salariés menacés de perdre leur emploi est une des mesures phares prises par le gouvernement danois pendant la période de confinement (encadré 1). Il a pour objectif de faciliter la préservation des relations entre entreprises et salariés, et de sauver la relation d'emploi si celle-ci est fragilisée par l'interruption d'activité de l'entreprise. Pour justifier cette mesure, le gouvernement souligne la difficulté pour le Danemark de renouer avec la croissance si les entreprises doivent se remettre à recruter les travailleurs qu'elles avaient auparavant licenciés. C'est une première dans l'histoire économique du pays : jamais auparavant l'État danois n'avait introduit de mesures empiétant sur deux domaines réservés jusqu'alors aux entreprises et aux acteurs sociaux : le recrutement et le licenciement.

S'agissant des travailleurs indépendants, l'État propose aussi des mesures d'aide au maintien des revenus : il compense à hauteur de 90 % la perte de revenus résultant du Covid-19. Ces indépendants doivent avoir moins de 10 salariés, et leurs pertes de revenus doivent être de plus de 30 % de leur chiffre d'affaires.

D'autres mesures de même envergure sont annoncées pour les *start-up* : compensation du salaire jusqu'à 75 % (jusqu'à 3000 euros par mois et par salarié), mesures d'urgence en relation avec les congés payés et droit étendu des remboursements de congés maladie à partir du premier jour en cas de maladie due au nouveau coronavirus.

Depuis juin, un plan de relance est mis en place afin de soutenir la consommation des ménages. Les personnes

Encadré 1

Le chômage partiel : un outil adapté aux différentes crises

Le chômage partiel, nommé par les Danois partage du travail, est un outil du marché du travail qui se transforme au gré des différentes crises économiques qu'a connues le Danemark. C'était le cas en 2008, c'est encore le cas en 2020.

Tout d'abord, le dispositif est régi par les accords de branche et les conventions collectives signées dans l'entreprise. Cette solution est surtout utilisée lors des crises économiques (Meilland, 2016). Les entreprises versent aux salariés uniquement le montant des heures travaillées. Durant les périodes non travaillées, le salarié perçoit l'allocation chômage, selon les règles propres du régime d'indemnisation. Ce système permet aux salariés de ne pas voir leur salaire varier à la baisse et aux entreprises de réduire leurs coûts salariaux lors des épisodes de crise. En mars 2009, les conditions encadrant le chômage partiel sont revues et assouplies : on passe ainsi d'une semaine de travail pour une semaine de chômage partiel à deux semaines de travail alternant avec une ou deux semaines de chômage partiel. Le partage du travail peut être aussi utilisé sur une base hebdomadaire, les salariés chômant deux jours par semaine. Avec la mise en place du confinement en mars 2020, le dispositif de chômage partiel est une fois encore révisé. L'accord du 14 mars entre les partenaires sociaux et le gouvernement définit un nouvel usage. Les entreprises qui souhaitent continuer à payer intégralement leurs salariés peuvent recevoir une aide de l'État allant de 75 à 90 % du salaire. Prévu pour durer jusqu'au 9 juin, il est prolongé jusqu'au 29 août. Le 31 août dernier, un nouvel accord tripartite est signé afin d'inclure ce dispositif dans la loi ¹. Il est donc utilisable dans toutes les entreprises à l'initiative de l'employeur. Autre fait notable : tous les salariés peuvent percevoir des indemnités chômage ² alors qu'auparavant, seuls ceux affiliés à une caisse de chômage y avaient droit. Le partage du travail devient aussi plus flexible pour les entreprises qui peuvent s'organiser comme elles le souhaitent du moment que la réduction du temps de travail est comprise entre 20 et 50 % sur une période de 4 semaines. Ce nouveau statut du partage du travail est valable jusqu'en avril 2021, date à laquelle une évaluation du dispositif sera possible.

1. A. Lefebvre, « Danemark : un accord tripartite pour réformer le système de chômage partiel », *Planet Labor*, 17 septembre 2020, n° 12128.

2. Pour ce faire, les salariés non adhérents à une caisse de chômage pourront s'y inscrire rétroactivement (en payant 3 mois de cotisations) et bénéficier des allocations chômage.

bénéficiaires des prestations sociales (allocations de chômage, pension d'État) en avril reçoivent un paiement unique non imposable de 1 000 couronnes danoises

(environ 134 euros). De plus, les salariés peuvent demander à convertir leurs congés payés (à hauteur de trois semaines maximum) en rémunération salariale ³.

3. J.S. Nielsen, « The Danish economy's recovery », *Nordea*, September 12, 2020, <http://bit.ly/3nuLIXK>.

Les effets d'une telle mesure restent incertains, et sont liés à l'évolution de la confiance des Danois dans l'avenir.

Ces mesures qui visent à conserver la relation d'emploi ainsi que le revenu des salariés ont aussi pour but d'aider les entreprises à faire face à un tel choc exogène. De fait, l'État annonce l'indemnisation des entreprises pour leurs dépenses fixes, comme le loyer et les obligations contractuelles, en fonction de leur niveau de perte de revenus. Ainsi, il subventionne de 25 à 80 % des coûts fixes si les bénéfices attendus des entreprises doivent diminuer de manière significative en raison du Covid-19. La part des coûts fixes subventionnés dépend de la baisse attendue des revenus : elle est de 80 % si les revenus diminuent de 80 à 100 % ; de 60 à 80 % si les revenus diminuent de 60 à 80 % ; de 25 % si le chiffre d'affaires baisse de 35 à 60 %. L'indemnisation est prévue jusqu'à trois mois et est versée rapidement. Pour pouvoir demander une compensation de leurs frais fixes, les entreprises doivent disposer d'un comptable indépendant accrédité et joindre une déclaration de revenus et de coûts fixes. De plus, les entreprises qui sont dans l'obligation de fermer totalement voient tous leurs frais fixes pris en charge par l'État, pour la période allant du 9 mars au 8 juillet. Si la baisse réelle des revenus s'avère moindre, la subvention doit être remboursée. Les prélèvements des impôts des entreprises, habituellement effectués au printemps, sont reportés à l'automne. Enfin, le gouvernement offre une garantie sur 70 % des nouveaux prêts aux entreprises qui sont émis pour couvrir les pertes directement liées au Covid-19. Un milliard de couronnes

danoises (environ 134 millions d'euros) est alloué à ces prêts destinés aux petites et moyennes entreprises qui subissent des pertes d'exploitation de 50 % ou plus et aux grandes entreprises ⁴ qui présentent des pertes de revenus de 30 % ou plus.

Le modèle de flexicurité une nouvelle fois à l'épreuve

Avec une grande partie de l'économie à l'arrêt, le gouvernement décide « d'activer » le volet « sécurité » du modèle danois de flexicurité (encadré 2) en privilégiant les aides sociales et en mettant en œuvre des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises tout en demandant pour la première fois de son histoire à ces dernières de ne pas licencier (mais sans mettre en place d'interdiction de licenciement).

Ce modèle a pour objectif de permettre aux entreprises de moduler rapidement leurs effectifs selon leurs besoins et de favoriser chez les salariés licenciés un retour à l'emploi rapide et indolore. Pendant la crise financière mondiale de 2008, le Danemark s'appuie sur son modèle de flexicurité et démontre sa capacité à s'adapter aux chocs exogènes. Durant les années qui suivent la crise financière, la flexibilité de son modèle est fortement sollicitée au détriment du volet sécurité (baisse de la durée d'indemnisation du chômage, durcissement de ses critères d'éligibilité, etc.). Mais la crise du Covid-19 ne consiste pas uniquement à s'adapter aux chocs et aux changements du marché. Elle constitue un véritable test pour chaque modèle socioéconomique, puisqu'elle

4. En ce qui concerne l'aide apportée aux grandes entreprises, le gouvernement danois, en collaboration avec le gouvernement suédois, a offert de plus larges garanties à SAS pour un montant pouvant aller jusqu'à 2 milliards de couronnes suédoises (269 millions d'euros).

touche à la fois au modèle sanitaire mais aussi au modèle social, économique et financier de chaque pays. La pandémie de Covid-19 conduit cette fois le gouvernement danois à privilégier le volet sécurité de son modèle. Depuis mars, en effet, le volet flexibilité destiné essentiellement aux entreprises est écorné. L'État exhorte les employeurs à ne pas licencier leurs salariés, à maintenir les emplois et propose à cette fin de se substituer à eux en versant lui-même les salaires des salariés fragilisés dans l'entreprise du fait du Covid-19. Cette pandémie ne conduit pas pour autant à l'interdiction des licenciements, de façon directe tout du moins (ce que n'auraient d'ailleurs pas accepté

les partenaires sociaux). Il s'agit pour le gouvernement de subventionner l'emploi afin de convaincre les entreprises de ne pas licencier. En essayant d'infléchir les politiques d'entreprises *via* les subventions, le gouvernement souligne l'importance d'une stabilité tant dans l'entreprise que dans la société danoise. D'ailleurs, le Premier ministre Mette Frederiksen, dans l'une de ses principales allocutions publiques, déclare, alors que le gouvernement cherche à élaborer des mesures pour faire face à l'impact sanitaire et économique de la pandémie : « Il est important aujourd'hui d'envoyer un signal aux entreprises : gardez vos salariés. Les syndicats et le gouvernement conviennent

Encadré 2

Le modèle danois de flexicurité

Le modèle de flexicurité danois associe un système d'assurance chômage généreux, une législation souple du marché du travail (avec peu de réglementation sur les recrutements et les licenciements) et une politique active de l'emploi (Meilland, 2013). C'est un modèle tripartite dans lequel l'État, le patronat et les syndicats sont parties prenantes dans le fonctionnement du marché du travail, mais à des degrés très différents. Au Danemark, l'État demeure un acteur central de la vie économique et sociale mais intervient dans certains domaines réservés du marché du travail et la législation du travail est peu développée. Quelques lois ont été votées dans ce domaine, essentiellement pour mettre en place des règles de résolution des conflits et pour définir les règles légales en matière d'hygiène et de sécurité au travail. Ce sont les accords collectifs issus de la négociation entre partenaires sociaux, plus contraignants, qui définissent les conditions salariales et de travail, ainsi que les modalités de licenciement. Le modèle de flexicurité danois est souvent illustré par la métaphore du « triangle d'or » : la combinaison de flexibilité pour les entreprises et de sécurité pour les salariés, des incitations à la recherche d'emploi, et la préservation du capital humain. La combinaison de la flexibilité avec la sécurité provient de l'idée fondamentale que ces deux concepts peuvent se renforcer mutuellement. Ce système de flexicurité met en jeu une forte mobilité externe (*via* une faible protection des emplois occupés), une sécurité de revenu (*via* un système d'indemnisation chômage et d'assistance sociale forts et généreux) et une politique du marché du travail active. Il bénéficie d'une adhésion totale des organisations patronales, des confédérations syndicales et des salariés, dont près de 70 % sont syndiqués.

de renforcer le système d'indemnisation temporaire des salaires. Ensemble, nous soutiendrons les emplois danois ⁵ ». Les salariés qui risquent de se retrouver sans emploi peuvent percevoir leurs salaires habituels.

Le maintien de la relation d'emploi est donc considéré si important par le gouvernement et les partenaires sociaux qu'ils acceptent de prendre en charge les salaires : *a contrario*, le gouvernement aurait pu se contenter de faire jouer le système d'indemnisation du chômage. Cet aspect de l'État-providence danois mérite d'être souligné tout autant que sa rapidité d'adaptation.

Les effets de la crise : une dépense publique exceptionnelle

Dès le début de la pandémie, le gouvernement danois décide de soutenir l'économie par la dépense publique *via* un plan de relance conséquent. Il faut souligner que même pendant la crise financière de 2008, la chute du PIB n'avait pas été aussi brutale ⁶.

Dès avril, le gouvernement décide d'allouer 13 milliards d'euros au financement des mesures prises en soutien à l'économie ⁷. Au final, le coût de ces mesures est estimé par les économistes danois à environ 287 milliards de couronnes danoises (38,6 milliards d'euros), soit environ 13 % du PIB. Contrairement à la crise de 2008, où tous les regards sont braqués sur la dette publique et la volonté de la contenir, les décisions prises en 2020 vont dans le sens d'une

dépense publique forte. Pour financer ces dépenses, le Danemark utilise les recettes fiscales issues des prélèvements obligatoires dont le taux est relativement élevé (44,9 % du PIB en 2018) ⁸.

À l'automne, avec le rebond d'une grande partie de l'économie danoise, le PIB (qui a connu une baisse de 7,1 % au deuxième trimestre) augmente de 4,9 %, une croissance portée par les exportations et la consommation des ménages. Ce taux demeure toutefois bien inférieur à celui de 2019. Une grande partie de la reprise de l'économie danoise est due à la consommation intérieure qui retrouve quasiment son niveau antérieur à la crise sanitaire. Les restrictions mises en place depuis mars n'ont affecté l'activité que dans un nombre limité de secteurs (restaurants, bars et hôtellerie, industrie du tourisme et du transport aérien, métiers de la culture et des loisirs) qui représentent environ 17 % du PIB. Les autres secteurs comme l'industrie pharmaceutique et le secteur agroalimentaire (qui représentent un tiers des exportations) ont été très peu touchés par la pandémie. En outre, le gouvernement propose une politique budgétaire expansive dans diverses branches (versement d'indemnités vacances, accord sur la rénovation dans le secteur du logement...). En restant prudent, on peut quand même affirmer que le recul du PIB danois demeure relativement limité par rapport à la moyenne européenne en 2020 : -4,5 % en octobre 2020 contre -7,0 % pour l'UE, selon le Fonds monétaire international (FMI).

5. E. Egelund, « Financial assistance to save Danish jobs », *Inside Scandinavian Business*, March 16, 2020, <https://www.insidescandinavianbusiness.com/article.php?id=589>.

6. En 2008, le PIB avait diminué de 0,8 % : <https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/pib/danemark>.

7. C. Marin, « Les États face au coronavirus – le modèle danois à l'épreuve du Covid-19 », Blog de l'Institut Montaigne, 5 mai 2020, <http://bit.ly/2WrWuC1>.

8. En France, ce taux s'élève à 46 % et la moyenne de l'OCDE se situe à 34,3 % : <https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>.

Dans l'ensemble, la croissance de l'économie danoise semble positive en cette fin d'année 2020. Toutefois, la situation est fortement hétérogène selon les secteurs, comme le souligne une étude récente de la Danmarks National Bank (2020) qui caractérise l'économie danoise d'« économie à deux vitesses ».

Un marché du travail bouleversé par la pandémie

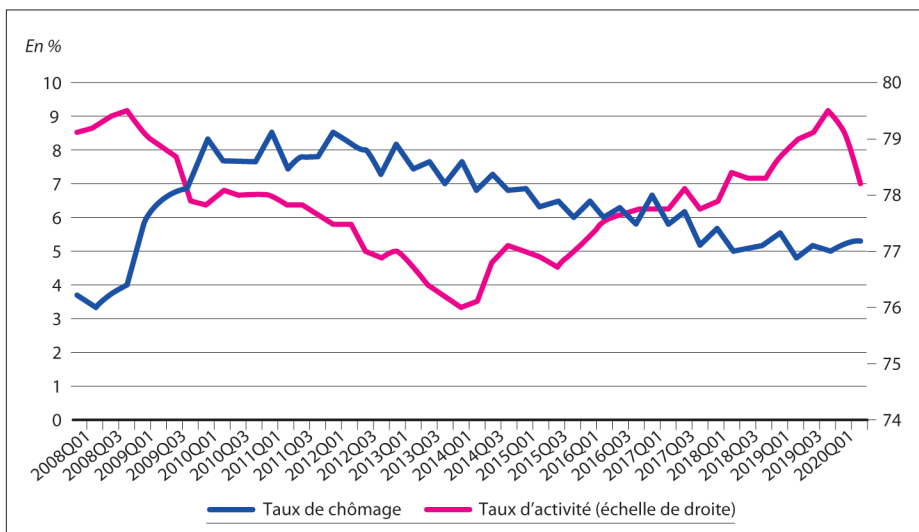
La crise liée au Covid-19 nécessite, de par son ampleur, une réponse différente de celle de 2008. Avant mars 2020, le pays est proche du plein emploi avec un taux de chômage de 5,3 % (au 1^{er} trimestre). Il atteint son taux le plus bas depuis plus d'une décennie au deuxième trimestre 2019 (4,8 %) mais reste supérieur à celui de 2008 (graphique 1).

L'arrivée de la pandémie et du confinement bouleverse le marché du travail danois puisque les activités de toutes les entreprises et commerces non essentiels

sont brutalement mises à l'arrêt. De fait, le nombre de personnes sans emploi commence à augmenter à partir de cette date. Dans la région de Copenhague, le taux de chômage atteint 7 % en août 2020 ⁹. Le graphique 2 confirme, sans surprise, une augmentation dès mars 2020 du nombre de chômeurs. Mais à partir du mois d'août 2020, la tendance s'inverse ou du moins s'interrompt avec une baisse nette du nombre de chômeurs inscrits, qui perdure en septembre, octobre et novembre. Durant ces trois mois, le chômage semble ralentir sa progression.

Selon les statistiques publiées par Danmarks Statistik, le chômage diminue à partir du mois d'août pour tous les groupes d'âge, à l'exception des plus de 60 ans. Ce sont les 25-29 ans qui bénéficient de la plus forte baisse, avec 0,2 point de pourcentage de moins. Viennent ensuite les 16-24 ans, les 40-49 ans et les 50-59 ans, qui connaissent tous une

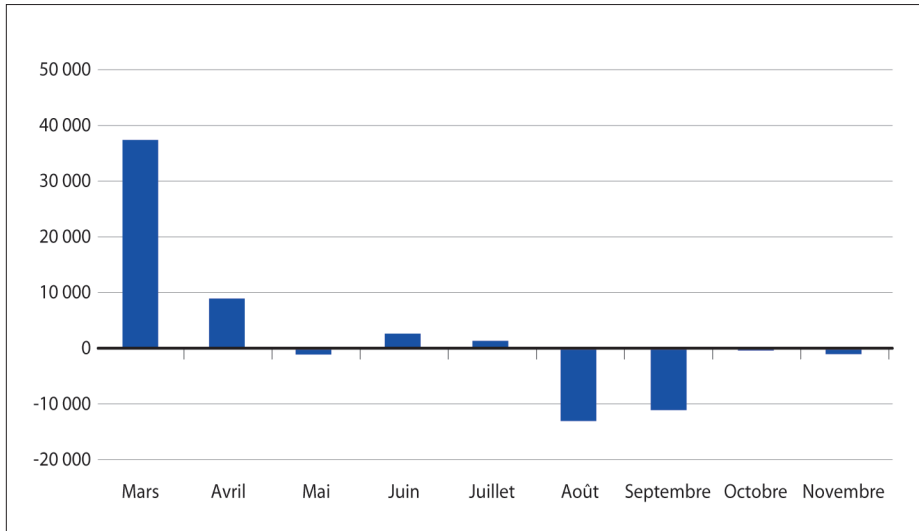
Graphique 1. Taux de chômage et taux d'activité (2008-2020)



Source : StatBank : <https://www.statbank.dk/>.

9. <http://bit.ly/2KwTmCa>.

**Graphique 2. Variation mensuelle
du nombre de chômeurs inscrits (mars-novembre 2020)**



NB : Le mois de mars ne couvre que la période du 9 au 31 mars et le mois de novembre s'arrête au 8 novembre inclus. La variation du nombre total de personnes enregistrées correspond au nombre de personnes nouvellement enregistrées moins le nombre de personnes déjà enregistrées sur jobnet.dk. La déclaration peut inclure des personnes qui se sont inscrites à Jobnet, mais qui n'ont pas nécessairement le droit de recevoir une indemnisation. Source : Agence danoise pour l'emploi et le recrutement : <https://bit.ly/38e1Giq>.

diminution du chômage de 0,1 point de pourcentage. Le chômage des 60-65 ans augmente quant à lui de 0,3 point de pourcentage entre août et septembre. Il convient de noter que l'augmentation du taux de chômage pour cette tranche d'âge peut être biaisée du fait de l'augmentation progressive de l'âge de la retraite. En septembre 2020, ce sont à nouveau les 16-24 ans dont le taux de chômage est le plus bas (2,1 %), tandis que celui des 25-29 ans est le plus élevé (8,6 %) ¹⁰. La hausse du chômage est très inégale selon les secteurs : les principaux touchés sont, comme dans la majorité des autres pays du monde, le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, le transport et la vente au détail.

Pour aider les chômeurs indemnisés, l'État les exempte de démarches de

recherche d'emploi. Ils peuvent continuer à percevoir leurs allocations chômage, auparavant subordonnées à une recherche active d'emploi. Cette « pause » de la partie active de recherche d'emploi prolonge la période d'indemnisation des personnes arrivées en fin de droits lors du confinement. Le gouvernement met donc l'accent sur le côté sécurité, sur la dimension sociale du modèle de flexicurité.

Les tensions sur le marché du travail s'atténuent et ce, dès les mois d'août-septembre 2020. L'une des raisons de cette amélioration trouve sa source dans les mesures appliquées par l'État dès mars 2020. En effet, comme expliqué dans la première partie, le Danemark introduit dès mars une mesure permettant aux entreprises en difficulté de recevoir un remboursement par l'État

10. Danmarks Statistik : <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=30863>.

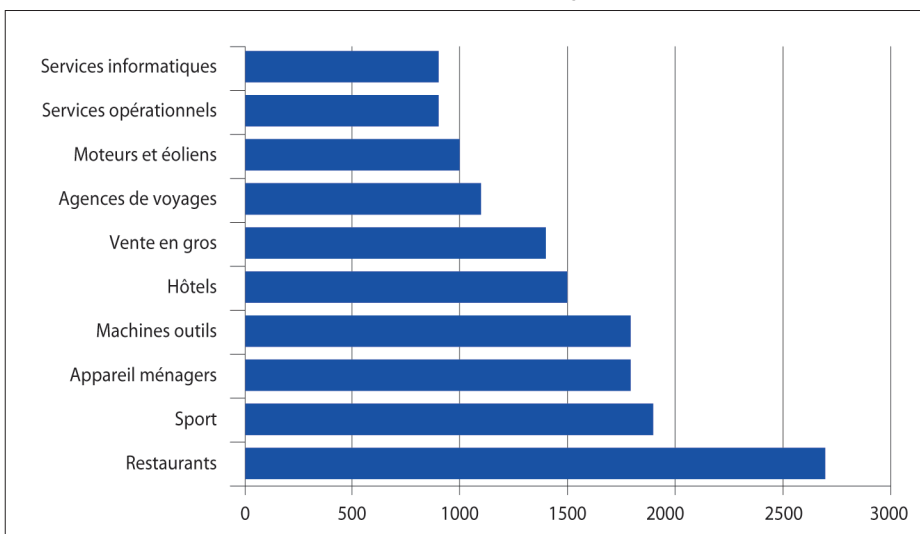
des salaires versés à leurs salariés. Cette mesure bénéficie à de nombreuses entreprises, notamment celles qui sont le plus impactées par le confinement. Au total, près de 254 000 emplois sont couverts par le régime de chômage partiel entre le 9 mars et le 28 juin 2020 et 30 800 entreprises utilisent cette mesure. Le graphique 3 présente par ordre croissant les principaux secteurs y ayant recours dont plus de 36 000 emplois sont subventionnés/rémunérés durant la semaine 26 (22-28 juin).

Les mesures enclenchées très tôt par le gouvernement semblent avoir réussi jusqu'à présent à maintenir de nombreux travailleurs en emploi. Durant la semaine 26 (du 22 au 28 juin 2020), un tiers des personnes rémunérées par l'État ont 50 ans ou plus tandis que les jeunes salariés de moins de 30 ans en représentent 21 %. Ces pourcentages sont à rapprocher

de ceux de la première semaine (semaine du 9 mars, la mesure étant rétroactive) où les jeunes de moins de 30 ans représentaient 35 % des effectifs et les plus de 50 ans 26 %. Ces statistiques basées sur les semaines sont cependant fragiles et les explications liées à la baisse de la part relative des jeunes dans les emplois subventionnés renvoient soit au comportement des jeunes (qui auraient préféré sortir du marché du travail), soit aux difficultés de recensement des emplois subventionnés. Depuis fin août, la plupart des programmes d'aide sociale et salariale sont progressivement supprimés, ce qui risque d'entraîner une augmentation du chômage dans les mois à venir.

Par ailleurs, les derniers résultats de l'enquête en ligne d'Eurofound « Living, working and Covid-19 »¹¹ (85 000 répondants au mois d'avril) soulignent que les Danois demeurent satisfaits de leur

Graphique 3. Secteurs bénéficiant d'emplois subventionnés (semaine 26, calculée au 29 juin 2020)



Source : Danmarks Statistik : <http://bit.ly/387Z6dS>.

11. « Denmark reports lowest level of job loss and financial insecurity in EU during COVID-19 crisis », *News*, Eurofound, June 5, 2020, <http://bit.ly/3npYKWD>.

DANEMARK

situation sur le marché de l'emploi et sont moins fragilisés par la crise que ce à quoi ils auraient pu s'attendre et ce, malgré la hausse du chômage mais peut-être aussi grâce aux mesures mises en place dès le début. Ainsi, moins d'un répondant sur dix (9,5 %) déclare avoir perdu son emploi temporairement ou définitivement au cours des premières semaines de la pandémie : c'est d'après Eurofound le niveau de perte d'emploi le plus bas de l'UE. Il est inférieur de deux tiers à la moyenne de l'UE 27 (28,5 %). Si les emplois sont en grande partie préservés au Danemark, environ un tiers des personnes signalent avoir subi une diminution du temps de travail (31 %), mais ce niveau reste encore bien en deçà de la moyenne de l'UE 27 (49,5 %). Les résultats de l'enquête montrent également que les Danois semblent être moins touchés financièrement que les autres Européens : seuls 11,5 % des personnes interrogées déclarent que leur situation financière s'est détériorée, ce qui est largement inférieur à la moyenne européenne (38,2 %).

Des économies nordiques résistantes à la crise du Covid-19

Les pays nordiques sont souvent présentés comme un ensemble assez homogène. Ils sont en effet fortement similaires en ce qui concerne leur environnement

économique général (PIB par habitant, ouverture commerciale), leurs marchés du travail et leur contexte institutionnel. Ils sont proches géographiquement et entretiennent de nombreuses interrelations économiques. La lecture des indicateurs économiques de l'année 2020, notamment en termes de PIB, montre que ces pays ont mieux résisté aux effets de la crise du Covid-19 que les autres pays de l'UE. En termes de taux de chômage, ce sont essentiellement le Danemark et la Norvège qui semblent le mieux supporter les turbulences de la crise (tableau 1).

Pourtant, lors de la pandémie, les mesures visant à ralentir la propagation du Covid-19 ont différé assez fortement entre les quatre pays. Le Danemark, la Norvège et la Finlande ont décidé de mettre en place des confinements pour limiter les interactions sociales. La Suède s'est en revanche démarquée de ses voisins en s'abstenant de fermer les écoles, les entreprises et les commerces (Jolivet, 2020).

En termes de politique économique, tous les pays nordiques ont introduit des programmes de relance budgétaire similaires pour atténuer l'impact de la pandémie sur l'économie et les marchés du travail. Si une étude récente (Juraneck *et al.*, 2020) souligne qu'ils ont tous été durement touchés par cette pandémie,

Tableau 1. Évolution du PIB et taux de chômage des pays nordiques en 2020

Pays	Évolution du PIB en 2020 par rapport à 2019 (en points de pourcentage)	Taux de chômage en novembre 2020 (en %)
Suède	-3,4	8,6
Norvège	-3,6	5,2
Danemark	-3,9	5,8
Finlande	-4,3	7,8
Moyenne UE	-7,4	7,5

Sources : Direction Générale du Trésor (2020) et données OCDE : <https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage.htm>.

ainsi que par les mesures économiques, sociales et politiques qui ont suivi, elle suggère aussi que les confinements mis en place au Danemark et en Norvège semblent avoir eu un plus grand impact négatif sur le marché du travail que les mesures de restriction instaurées en Finlande et en Suède (du moins jusqu'à l'été 2020).

Une union syndicale et politique dans la lutte contre la pandémie

Face aux mesures d'aides publiques d'un montant exceptionnel, le processus décisionnel au Danemark est « extraordinaire ». Les dix partis siégeant au Parlement, allant de l'extrême gauche à l'extrême droite, se mettent d'accord sur les mesures d'urgence de soutien à l'économie. Il faut souligner que politiquement, la situation évolue fortement entre 2008 et 2020 avec la mise en place d'un gouvernement social-démocrate en 2019. Même si le Premier ministre, Mette Frederiksen, dirige un gouvernement minoritaire, celle-ci réussit à réunir autour de la gestion de la crise tous les partis politiques.

Du côté des partenaires sociaux, le gouvernement consulte les associations d'employeurs et les syndicats : le 14 mars 2020, un accord tripartite visant à préserver l'emploi et les entreprises est conclu entre le gouvernement, la Confédération danoise des syndicats (FH) et la Confédération danoise des employeurs (DA). L'ensemble des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs approuve sans réserve ces mesures. Ainsi, en juin 2020, sur le site de la confédération des employeurs danois, on peut lire combien « le système de compensation des salaires est d'une importance capitale pour les entreprises et les salariés, rendant inutile pour les entreprises de licencier leurs salariés

à la suite d'un ralentissement aigu des activités en raison de la pandémie actuelle ¹² ». Un deuxième accord tripartite est signé le 31 août précisant les nouvelles règles du chômage partiel et l'intégrant dans la loi (encadré 1). Le gouvernement, dans cette période de crise, choisit la collaboration et la consultation avec les partenaires sociaux comme moyen de trouver des solutions innovantes, qui prennent en considération les préoccupations des travailleurs et des employeurs (Soested, Videbaek Munkholm, 2020). Il souligne ainsi leur importance et leur légitimité. Pour autant, cette présentation d'un front uni, tant politique que syndical, permet de faire accepter plus facilement le confinement et d'en partager la responsabilité. Le choix d'une approche inclusive permet d'obtenir un soutien de la société. Mais ce front uni commence à se lézarder avec la publication par le FMI de prévisions plus sombres pour l'économie danoise en 2020.

Conclusion

L'économie danoise a dû faire face durant le premier semestre 2020 à un recul historique de son PIB, beaucoup plus important en termes d'ampleur et de rythme que lors de la crise financière de 2008. Cependant, la récession en 2020 a été brève du fait des mesures mises en œuvre pour contenir la propagation du Covid-19 et celles massives de soutien économique et social. De fait, l'économie danoise s'est bien redressée, comme le confirment les indicateurs du marché du travail, de consommation intérieure et d'exportations.

Pour autant, il semble difficile d'affirmer aujourd'hui que les difficultés économiques liées à la crise du Covid-19 sont

12. <http://bit.ly/3gUadLF>.

DANEMARK

totale­ment pas­sées, nota­ment parce que celle-ci n'est pas en­core ter­minée. En effet, les dif­fé­rents *scenarii* de reprise écon­o­mique n'avaient pas prévu la « ca­tas­tro­phe » de la con­ta­mi­na­tion du chep­tel de visons. L'ap­pa­ri­tion d'une mu­ta­tion du Covid-19 trans­mis­sible à l'hu­main conduit le gou­ver­nement à or­don­ner en no­vembre que 17 mil­lions de visons soient abattus. Cette dé­ci­sion risque de fragi­li­ser tout un sec­teur d'ac­ti­vité et devrait coûter au moins 5 mil­liards de cou­ronnes danoises (670 mil­lions d'euros). De plus, l'ap­pa­ri­tion de cette mu­ta­tion de l'épi­démie conduit à recon­fi­ner 280 000 per­sonnes de sept com­munes du nord-ouest du pays. La sur­ve­nance d'une deuxième voire même d'une troisième vague de la pan­démie et le semi-con­fi­nement mis en place le 8 dé­cembre dernier semblent pré­sen­ter un risque pour l'ac­ti­on du gou­ver­nement social-démocrate et, plus gé­né­ra­le­ment, pour l'écon­o­mie et le marché du travail danois.

Sources :

- Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I., Scur D. (2020), « Understanding the impact of government aid to firms in the COVID-19 pandemic », *VoxEU*, CEPR, June 28, <http://bit.ly/34n1oou>.
- Danmark Nationalbank (2020), « Prospect of moderate recession the coming year », *Outlook for the Danish Economy*, n° 18, September 23, <https://bit.ly/3mteXsP>.
- Direction Générale du Trésor (2020), *La quinzaine nordique*, n° 207, 13 novembre, <https://bit.ly/2Wn0xzC>
- Ires (2020), « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », numéro spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, <http://bit.ly/3qzslIF>.
- Jolivet A. (2020), « Suède : une gestion singulière de la crise sanitaire, un système de santé décentralisé sous forte tension », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 188-208, <http://bit.ly/3ajF8j3>.
- Juranek S., Paetzold J., Winner H., Zoutman F. (2020), « Labor markets effects of Covid-19 in Sweden and its neighbors : evidence from novel administrative data », *CESifo Working Papers*, n° 8473, July, <http://bit.ly/3qJLyNv>.
- Meilland C. (2013), « Danemark : la flexicurité face à la montée du chômage de longue durée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, juillet, p. 12-20, <http://bit.ly/3akRs2s>.
- Meilland C. (2016), « Danemark : le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 87-103, <https://goo.gl/cCLX3N>.
- Soested M., Videbaek Munkholm N. (2020), « COVID-19 and Labour Law: Denmark », *Italian Labour Law e-journal*, n° 13, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10803>.

Australie

La question du contrat social en collatéral de la crise sanitaire : « *All in this together* » ?

Stéphane LE QUEUX et David PEETZ¹

Le premier cas de Covid-19 détecté à Melbourne, un passager en provenance de Wuhan, date de fin janvier 2020. À l'exception du faux-pas du Ruby Princess² à Sydney, responsable de plus de 10 % des contaminations au déclenchement de la crise sanitaire selon les estimations, le gouvernement australien a suivi les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Si sa réaction a été plus tardive et moins radicale que celle de la Nouvelle-Zélande, l'Australie est parvenue à contenir l'épidémie avec un bilan sanitaire et mortuaire relativement limité. Après six mois et à l'exception de Melbourne qui a connu une deuxième vague d'expansion du virus en juillet, là encore due à une défaillance des dispositifs de quarantaine, la situation est sous contrôle, du moins tant que les frontières externes demeurent fermées.

La fermeture temporaire des frontières internes entre États a soulevé son lot de controverses. Ce qu'elle révèle,

entre autres, c'est que l'impact de la crise a été tout en contraste, tant au plan sanitaire qu'au plan économique et social. « *We are all in this together* », le slogan inspiré du refrain d'une chanson populaire, est loin de la réalité. Dans une première section, nous dressons un bilan de l'impact sanitaire et économique de la crise déclenchée par l'épidémie de Covid-19 pour ensuite analyser les initiatives des autorités en réponse à cette crise et leur critique. Mais à la différence de la Nouvelle-Zélande qui s'est concentrée sur une réponse sanitaire et sociale, il faut souligner que l'Australie a pris le parti d'altérer « temporairement » la réglementation du travail et d'établir une plateforme de discussion pour de futures réformes de sortie de crise. Dans une troisième section, nous revenons sur la situation précédant la crise et sur les groupes de travail chargés d'élaborer les réformes envisagées. Le climat des relations professionnelles était déjà très tendu avant la crise sanitaire ; celle-ci, tout

1. Stéphane Le Queux, James Cook University et Université Laval ; David Peetz, FASSA, Griffith University.

2. Il s'agit d'un navire de croisière dont les passagers ont été autorisés à débarquer sans contrôle sanitaire : P. Cockburn, « How the coronavirus pandemic would look in Australia if Ruby Princess had never docked », *abc.net*, April 22, 2020, <https://ab.co/3n89XuM>.

en exposant les inégalités, les faiblesses du marché du travail et les biais du système, a cependant conduit à une dynamique de dialogue social : s'agit-il d'un armistice de façade ? Cette question est légitime car la dynamique qui s'amorce va à contre-courant de la tendance en cours depuis un quart de siècle, qui a fait évoluer le syndicalisme australien dans un contexte politique adverse (Peetz, 1998), caractérisé par la constance de l'hostilité gouvernementale et l'absence de dialogue, hormis pendant les inter-mèdes travaillistes (2007-2013).

Un impact sanitaire maîtrisé, mais un impact économique considérable

À la mi-novembre 2020, l'Australie enregistre un cumul de 27 700 cas d'infection avec un taux de rémission supérieur à 90 %, 78 cas actifs identifiés (en quasi-totalité des ressortissants de retour de l'étranger directement dirigés en quarantaine) et 907 décès au total, pour une population de 25,6 millions de personnes ³. Ce bilan est relativement limité en comparaison internationale. Et à l'exception de Melbourne, qui a connu une deuxième vague désormais sous contrôle, l'épidémie a été rapidement contenue et le demeure largement. Dans le cas du Queensland par exemple, la courbe des infections est aplatie depuis fin mars. En fait, 75 % des cas recensés ont été localisés dans l'État de Victoria et 15 % dans le New South Wales (NSW). Autrement dit, la contamination reflète la géographie humaine de l'Australie : plus concentrée dans les grandes agglomérations urbaines comme Melbourne et Sydney, ou encore dans la grande région

de Brisbane quoique dans une moindre proportion (moins de 5 % des cas nationaux), elle a pour ainsi dire épargné l'Australie régionale et rurale. D'où l'importance, dans la gestion de la crise, de la fermeture des frontières internes et des restrictions des déplacements à l'intérieur des États. Isoler le Victoria et le NSW fait pleinement sens au plan sanitaire. L'enjeu est également économique. La fermeture des frontières intérieures a permis de maintenir l'activité de l'État de l'Australie de l'Ouest au point de lui permettre d'afficher un taux de croissance positif dans un contexte général de récession. Alors que l'État du Victoria se remet tout juste d'un trimestre de mesures de confinement drastiques qui lui a permis d'éradiquer la contagion, pour le reste du pays, la levée des restrictions a permis un quasi-retour à la normale, sauf pour certains secteurs sensibles comme le tourisme.

La crise sanitaire a plongé l'Australie en récession économique, avec une chute du PIB de 6,3 % en juin 2020 par rapport à juin 2019 ⁴. Il s'agit de la première récession en presque 30 ans, la dernière en date, une récession passagère de 1 %, remontant à 1991. La contraction économique se traduit par une perte initiale de presque 900 000 emplois puis un rebond, de l'emploi à temps partiel principalement. Ainsi, en octobre, l'emploi à temps plein n'était toujours pas revenu à son niveau en début d'épidémie, contrairement à celui de l'emploi à temps partiel (tableau 1).

L'impact sur l'activité et l'emploi doit cependant être désagrégé. Il varie en fonction de plusieurs facteurs : la localisation géographique (urbain *versus* régional ;

3. <https://bit.ly/3qM5GiC>.

4. <https://bit.ly/2Lvz6BL>.

**Tableau 1. Impact de la crise du Covid-19 sur l'emploi
(ajusté des variations saisonnières)**

	Mars 2020	Octobre 2020	Variation mars-octobre 2020
Emploi total (personnes en emploi)	12 997 000	12 773 900	-1,7 %
Emploi à temps plein	8 871 400	8 643 700	-2,6 %
Emploi à temps partiel	4 125 600	4 130 200	+0,1 %
Taux d'emploi	62,5 %	61,2 %	-1,3 pts
Taux de chômage	5,2 %	7,0 %	+1,8 pts
Taux de participation	65,9 %	65,8 %	-0,1 pts
Sous-emploi	9,3 %	11,2 %	+1,9 pts
Heures mensuelles travaillées	1 779 millions	1 711 millions	-3,8 %

Source : Australian Bureau of Statistics : <https://bit.ly/37W1sMO>.

entre États), le secteur d'activité, le statut d'emploi et la profession ⁵, le genre, etc. Le Nord de l'Australie est pratiquement indemne et c'est là que dominent les industries primaires, premières sources d'exportations du pays. Dans le nord du Queensland par exemple, que ce soit pour la canne à sucre, l'élevage bovin ou l'exploitation minière ⁶, c'est la logique du *business as usual* qui prévaut. Sauf que ces secteurs sont fortement automatisés, peu porteurs d'emplois, et par ailleurs en grande majorité masculins. Le tourisme et la restauration, comme dans les autres pays, ont été fortement affectés par le confinement national. Or il s'agit de secteurs où l'emploi est de façon dominante, sinon plus élevée que dans les autres secteurs, à caractère temporaire, précaire et féminin. Le phénomène généralisé à l'identique dans le secteur des services conduit ainsi les observateurs à qualifier la crise de « crise rose » (« *pink*

recession »). Les autres grands perdants sont : le commerce de détail, les transports (en particulier le transport aérien, avec le dépôt de bilan de Virgin Australia et Qantas maintenu à flot par le gouvernement) et le secteur universitaire. Ce dernier est une bonne illustration de l'impact asymétrique de la crise, de l'ambiguïté de la réponse gouvernementale et du contexte difficile des relations professionnelles (voir *infra*, encadré 2).

Une réponse économique et sociale en demi-teinte : les programmes Job Keeper et Job Seeker

En sus de mesures fiscales et de dispositifs variés de soutien direct et indirect aux revenus, comme la levée temporaire des frais de garde d'enfants ou le droit de puiser dans son fonds de retraite capitalisé, mesures secondées par les États au cas par cas, la réponse

5. Notamment la possibilité de travailler à domicile : les employeurs australiens indiquent ainsi que deux emplois sur cinq ont été convertis en télétravail : <https://bit.ly/378YGF2>.

6. L'ouverture du bassin houiller galiléen, notamment le projet du groupe indien Adani, suscite une vive opposition des groupes de défense de l'environnement (<https://www.edo.org.au/adani-and-the-galilee-basin/>) et des populations aborigènes locales (<https://bit.ly/3qXf4jM>).

gouvernementale s'est articulée autour de deux programmes phares : Job Keeper et Job Seeker. Job Keeper est un dispositif de subvention à l'emploi, une mesure proposée par les syndicats ⁷. Job Seeker est une reconversion de l'allocation chômage (NewStart) rebaptisée et revalorisée temporairement pour la circonstance, l'éligibilité dépendant de la situation financière personnelle du bénéficiaire et de son conjoint. Au mois d'août 2020, on recensait environ 3,5 millions d'allocataires du Job Keeper et un peu plus de 1,5 million d'allocataires du Job Seeker. Plusieurs programmes d'aide sociale ont également été majorés d'un « supplément coronavirus ».

Cette majoration de NewStart a été une bouffée d'oxygène pour les personnes dépendantes de la solidarité, car son montant n'avait pas été revalorisé depuis un quart de siècle. Néanmoins, le gouvernement a annoncé, fin juillet, un retrait progressif du soutien aux revenus à compter de fin septembre 2020 ⁸. La subvention de Job Keeper, versée toutes les deux semaines, doit être revue à la baisse, passant de 1 500 à 1 200 dollars australiens (soit de 917 à 734 euros) entre octobre et décembre 2020, puis à 1 000 dollars australiens (soit 611 euros) entre janvier et mars 2021, date à laquelle prendra fin le programme. Ce montant vise les salariés

qui travaillaient à temps plein (plus de 20 heures par semaine) ; pour ceux qui travaillaient en-deçà, le montant est de 750 dollars australiens (459 euros) d'octobre à décembre 2020, puis 650 dollars (397 euros) de janvier à mars 2021. Le montant versé pour Job Seeker passe quant à lui de 1 115 à 815 dollars australiens (682 à 498 euros) tous les quinze jours (idem pour le supplément) et arrive à échéance fin décembre 2020 ⁹, quoique le gouvernement envisage de le repousser également jusqu'à mars, à un montant moindre. Pour l'opposition, les syndicats et de nombreux économistes, cette décision est prématurée et risque de contrarier la reprise. Il y a aussi des inquiétudes concernant le revers de l'aide sociale et une hausse de la pauvreté ¹⁰. Mais le ton du gouvernement est ferme : « Il est temps que les Australiens se remettent au travail ¹¹ ». Cependant, comme le souligne l'Australian Unemployed Workers' Union, l'association des chômeurs, encore faut-il qu'il y ait des emplois, sachant que l'on comptait un emploi pour 15 *job seekers* au mois d'août 2020 ¹².

Job Keeper est une subvention à l'emploi versée à l'employeur, à condition qu'il y soit éligible (voir *infra*), qui doit être reversée aux salariés qu'il décide de cibler et qui y sont eux aussi éligibles. Elle pose donc deux problèmes de principe.

7. Les syndicats (qui ont demandé et reçu le soutien des associations patronales) ont réussi à convaincre le gouvernement, qui s'y refusait au départ, d'instaurer une subvention à l'emploi. Les syndicats proposaient un dispositif similaire au dispositif britannique mais le gouvernement a opté pour un taux fixe de prestation, auquel les syndicats ont consenti.
8. J. Hayne, « The key facts and figures from the JobKeeper and JobSeeker coronavirus support changes », *abc.net*, July 21, 2020, <https://ab.co/3ndqKMT>.
9. Ensuite, la prestation retrouvera son niveau antérieur à la crise sanitaire, soit 565 dollars australiens (351 euros) alors qu'on estime le seuil de pauvreté à 815 dollars (506 euros) pour 15 jours.
10. B. Phillips, M. Gray, N. Biddle, « Winding back JobKeeper and JobSeeker will push 740,000 Australians into poverty », *The Conversation*, September 10, 2020, <https://bit.ly/21CUWlt>.
11. B. Worthington, « JobKeeper and JobSeeker extended for months but rates cut and eligibility tightened », *abc.net*, July 21, 2020, <https://ab.co/3mfVDPG>.
12. « Job seekers v job vacancy official data », Australian Unemployed Workers' Union, <https://unemployedworkersunion.com/job-seekers-v-job-vacancy-data/>.

Encadré 1

Les Universités, jugées opulentes, délaissées dans la crise

L'éducation supérieure constitue une des principales ressources d'exportation de l'Australie, après les minerais ; « exportation » au sens où une part importante des revenus de l'enseignement provient des étudiants étrangers. Le désengagement budgétaire du gouvernement et les changements introduits dans la structure de gouvernance des universités par les administrations précédentes de coalition (libérale-conservatrice) ont forcé les directions universitaires à adopter un « modèle d'affaires » fondé sur la marchandisation du savoir et sa commercialisation. Au fil des années, cette évolution a entraîné une forte dépendance des universités à la « clientèle » étudiante internationale. La fermeture des frontières a donc été un coup dur les privant de cette manne financière, en proportion de leur nombre d'étudiants étrangers : les universités les plus prestigieuses ont donc été les plus touchées ¹. La perte de revenu, considérable, n'a pourtant pas permis aux universités de prétendre à l'aide gouvernementale. Le gouvernement a d'ailleurs modifié les critères d'éligibilité pour le secteur universitaire. Il est probable que les politiques, en particulier les conservateurs, qui n'ont jamais été proches du monde universitaire ², aient jugé que les entreprises universitaires, très bien portantes, pouvaient se passer de l'aide gouvernementale.

Malgré des finances solides après des années d'abondance, l'ensemble du secteur a amorcé des réductions d'emploi plus ou moins importantes selon les universités : on estime qu'elles seront d'au moins 20 000 emplois équivalent temps plein pour 2020, soit beaucoup plus en termes d'individus ³. Rapidement, l'association patronale (Australian Higher Education Industrial Association) et le syndicat national de l'éducation tertiaire (National Tertiary Education Union, NTEU) ont conclu un accord-cadre, inédit, en réponse à la crise. Cet accord, sans réel mandat ni valeur légale et faisant l'objet de peu de consultation, a été un échec : les universités étaient priées de justifier les suppressions d'emplois et les restrictions budgétaires auprès de comités conjoints locaux prévus à cet effet, tout en s'engageant à agir dans le cadre d'une transparence financière, en échange de concessions salariales. Plutôt que d'abandonner leurs prérogatives patronales, les directions universitaires ont préféré avoir recours à des amendements aux accords collectifs pour obtenir des concessions salariales. Or, selon les estimations syndicales, 45 % en moyenne du personnel est salarié sous la forme de contrats d'intérim (*casual*) et 21 % sous celle de CDD, soit les deux tiers de la force de travail. D'où la stratégie choisie qui consiste à jouer les salaires des uns contre l'emploi (hypothétique) des autres dans le cadre de votes ouverts à l'ensemble du personnel en cas de refus syndical. Cette stratégie s'est avérée gagnante dans la plupart des cas, mais pas dans tous.

1. K. McCarron, « The jobs apocalypse. Its happening now! », *Sentry*, October 1st, 2020, <https://bit.ly/3qUJtIL>.

2. I. Marshman, E. Baré, J. Beard, « As universities face losing 1 in 10 staff, COVID-driven cuts create 4 key risks », *The Conversation*, September 28, 2020, <https://bit.ly/37axKES>.

3. C. Duffy, N. Sas, « Australia's university sector hit by job losses, fall in international students and Federal Government reform — so what's next? », *abc.net*, October 2, 2020, <https://ab.co/378Ck6t>.

Le premier est que l'aide publique est distribuée *via* le secteur privé. Le second est que ce procédé confère un pouvoir discrétionnaire excessif à l'employeur et ouvre la porte à toutes sortes d'abus¹³ : discriminations et chantage, malfaisances ou négligences dénoncées par le site Job Scammer¹⁴, une initiative syndicale. Les exemples d'abus sont nombreux : emplois fictifs, retenue d'un pourcentage de la subvention, heures supplémentaires, etc. Dans le dernier cas, un employeur exige davantage d'heures supplémentaires d'un salarié vu que le montant de Job Keeper octroyé est supérieur à ce que le salarié aurait reçu en temps normal. Cela révèle deux choses : que les salaires sont bas – il faut noter que le niveau de Job Keeper a été calculé proche du salaire minimum à temps plein – et que le sous-emploi est une caractéristique forte du marché du travail australien. À ces problèmes de principe s'ajoutent des questions pratiques, en particulier pour les PME et les commerces de détail. Le dispositif veut que l'employeur avance le montant de Job Keeper pour se faire ensuite rembourser par l'administration fiscale. Dans de nombreux cas, le paiement des charges fixes ne laisse pas assez de trésorerie à l'employeur pour qu'il avance ce montant. Par ailleurs, si celui-ci est contraint de fermer boutique pour une durée indéterminée, il

peut être réticent à s'engager dans ce type de démarches administratives.

Les critères d'éligibilité de l'employeur (fondés sur la baisse de revenu en fonction de la taille de l'entreprise) et du salarié posent donc problème¹⁵. Le critère d'exclusion qui a été le plus contesté est celui fondé sur le statut d'emploi du salarié. Sont éligibles les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires employés sur une base contractuelle continue depuis plus d'un an. Cette dernière condition exclut environ un million de travailleurs temporaires du dispositif, selon les estimations du Bureau de la statistique¹⁶. Autres exclus, ceux qui travaillent à leur compte (*sole traders*), ceux de la nébuleuse de la *gig economy*, un grand nombre d'artistes, de travailleurs et d'étudiants étrangers. Ce que la crise a mis au jour, c'est la fragmentation du marché du travail. L'économie à flot permettait de masquer cette réalité de précarité dont les écueils sont désormais bien visibles à marée basse.

Et après... vers une réforme du marché du travail et des relations professionnelles ?

La vulnérabilité et l'insécurité des travailleurs australiens dans un marché

13. On remarquera au passage que plusieurs grandes entreprises, comme Qantas, ont octroyé des bonus généreux à leur P-DG, tout en opérant des milliers de licenciements alors même qu'elles recevaient une aide considérable du gouvernement.

14. <https://www.jobscammer.com.au/dodgy-bosses>.

15. Pour certains, c'est à se demander si le gouvernement a délibérément rendu les conditions d'obtention difficiles pour décourager les bénéficiaires potentiels. De fait, par la suite, les 130 milliards de dollars australiens (79 milliards d'euros) de dépenses budgétées pour Job Keeper ont été révisées à la baisse à 70 milliards de dollars (43 milliards d'euros), ce qui a suscité des revendications d'élargissement des critères d'éligibilité afin de rediriger cette « économie » de 60 milliards vers des secteurs exclus du programme, comme l'enseignement supérieur par exemple (encadré 1). Cette revendication n'a toutefois pas été suivie d'effet : M. Grattan, « Treasury revises JobKeeper's cost down by massive \$60 billion, sparking calls to widen eligibility », *The Conversation*, May 22, 2020, <https://bit.ly/3gCJFy5>.

16. J. Blakkarly, « Nearly one million casuals left out of Job Keeper wage subsidy », *SBS News*, March 31, 2020, <https://bit.ly/3oEESz9>.

Encadré 2

Au 10^e anniversaire du Fair Work Act, des relations professionnelles en piteux état

L'année 2019 marque le 10^e anniversaire de la législation du travail Fair Work Act (FWA ; Le Queux, Peetz, 2009) et le bilan n'est pas glorieux pour l'ensemble des points cardinaux des relations professionnelles, qu'il s'agisse des salaires et des conditions de travail, de l'emploi, de la représentation collective et de la protection des travailleurs. Ainsi, comme le souligne Clibborn (2020), l'usurpation des travailleurs (« *wage theft* ») est devenu un « modèle de gestion » qui touche tous les secteurs d'activité, de la restauration et la grande distribution aux universités. Ce bilan se retrouve discuté dans deux numéros spéciaux récents de revues de relations professionnelles ¹.

On ne retiendra ici que les constats les plus saillants. La stagnation observée des salaires et le déclin des revenus réels pèse sur l'économie et renforce les inégalités ², dans un contexte de recul des accords collectifs et d'émiettement du marché du travail ³. Celui-ci est en effet marqué par la précarité, l'insécurité et une situation de sous-emploi. Les syndicats comptaient sur le FWA pour relancer la négociation collective et revivifier la syndicalisation (Forsyth, 2020), mais cela n'a pas été le cas car les restrictions au droit de grève constituent des obstacles à une négociation collective efficace (McCrystal, 2019). Les travailleurs se retrouvent alors par défaut dépendants des conditions générales et minimales prévues par les *awards*, qui se sont elles-mêmes érodées au cours du temps. De nombreux travailleurs australiens sont vulnérables et, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, beaucoup d'employeurs en jouent en abusant (« *gaming* ») du cadre légal et en se défaussant de leurs obligations. Cette question du respect des règles (*compliance*) revient constamment – dans un contexte où l'inspection du travail manque de ressources (un inspecteur pour 50 000 travailleurs). Cette rupture du contrat social est au centre de la campagne syndicale Change the Rules, mais celle-ci s'est faite absorber par la campagne électorale de 2019, puis par l'épidémie de Covid-19.

1. *Journal of Industrial Relations* (vol. 62, n° 3, 2020) et *Australian Journal of Labour Law* (vol. 33, n° 1, 2020).

2. Voir la lettre ouverte d'Andrew Stewart, Jim Stanford et Tess Hardy en faveur d'une reprise de la croissance des salaires, soutenue par 124 experts professionnels et universitaires : <https://bit.ly/3oGdMHQ>.

3. J. Stanford, « What's a million, anyway? », Centre for Future Work, The Australia Institute, January 30, 2019, https://www.futurework.org.au/what_s_in_a_million_anyway.

du travail dégradé est le symptôme du travail dégradé est le symptôme de l'état détérioré du cadre des relations professionnelles (encadré 2). Pour comprendre la crise du Covid-19, période de choc « sans précédent ¹⁷ », et se projeter dans « l'après », il faut donc revenir

17. « Sans précédent » est l'expression vedette de 2020, qui renvoie à la catastrophe des incendies du « *black summer* » de 2019/2020.

AUSTRALIE

au contexte pré-Covid. Le syndicalisme est en campagne depuis 2017 pour une refonte du système de relations professionnelles (« Change the Rules »), pour une remise à plat des règles du jeu et le rééquilibrage du système¹⁸.

La coalition libérale-conservatrice au gouvernement depuis 2013 s'est prioritairement attachée à s'attaquer aux syndicats et aux syndicalistes de façon personnelle et frontale, le système en place se chargeant du reste. Elle n'avait pas non plus intérêt à introduire de nouvelles réformes des relations professionnelles pouvant la rendre impopulaire auprès de l'électorat dans son ensemble : de telles réformes lui ont coûté les élections de 2007 (Le Queux, Peetz, 2009). Revigoré par une réélection « miraculeuse », selon le Premier ministre Scott Morrison lui-même, le gouvernement a mis en avant un projet de loi visant « l'intégrité et la transparence » syndicale (Ensuring Integrity Bill), imposant aux syndicats des démarches administratives complexes dont l'objectif est de contraindre leur fonctionnement normal et de rendre difficiles leurs fusions. Le projet a été bloqué par le Sénat et le gouvernement a décidé de le mettre de côté en signe de bonne volonté dans un esprit d'union face à la crise du Covid. On a parlé d'un nouveau pacte social (New Accord) en référence à celui des années 1980, mais cela relève davantage de la formule car aucune proposition substantielle n'a été avancée. Le gouvernement a toutefois laissé entendre qu'il songeait déposer de nouveau son projet (antisyndical) une fois la crise passée¹⁹. Le gouvernement a par ailleurs introduit plusieurs dérogations

temporaires pour faciliter l'adaptation au contexte sanitaire : parmi les principales figurent la possibilité de faire voter des amendements aux accords d'entreprise concernant l'accès aux congés y compris aux congés spéciaux, notamment pour le personnel soignant et celui des maisons de retraite.

La recherche de consensus est peut-être l'élément le plus remarquable de la politique gouvernementale dans la gestion de la crise. Après un quart de siècle d'animosité, cette volte-face du gouvernement qui a toujours considéré le syndicalisme comme son ennemi juré a de quoi laisser dubitatif (Peetz *et al.*, 2020). Dans un élan inaccoutumé de consultation tripartite, le gouvernement a ainsi constitué cinq groupes de travail pour élaborer les réformes pour l'après²⁰ : 1) redéfinir les conditions de l'emploi précaire et temporaire, pour plus de clarté sur la nature et la continuité du lien d'emploi ; 2) simplifier les conditions génériques et minimales de travail (*awards*), notamment pour les secteurs touchés par la crise du Covid-19 ; 3) faciliter la négociation collective ; 4) assurer le respect des règles, notamment en termes de sous-paiement et d'« escroquerie salariale » (*wage theft*) ; 5) redéfinir les conditions de mise en place d'accords collectifs dans le cas de la création de nouvelles entreprises ou de l'ouverture de nouveaux sites (*greenfield agreements*), qui concerne le secteur de la construction en particulier. Les syndicats ont consenti à y participer dans un climat, lui aussi inédit, de relations amiables avec le ministre du Travail, Christian Porter, avec qui la confédération syndicale Australian Council

18. <https://bit.ly/2W4F5iN>.

19. D. Marin-Guzman, « Unions slam pursuit of anti-union law in pandemic recovery », *Financial Review*, April 22, 2020, <https://bit.ly/3qOW3Qa>.

20. <https://www.ag.gov.au/industrial-relations/industrial-relations-reform>.

of Trade Unions (ACTU) a multiplié les discussions tout au long de la crise et qui, semble-t-il, a su prêter l'oreille aux suggestions syndicales.

Conclusion

À la mi-novembre, l'Australie est passée au travers de la deuxième vague, après un trimestre de mesures strictes de confinement dans l'État du Victoria et à Melbourne en particulier, la situation étant sous contrôle dans le reste du pays. Il est très probable que les frontières externes, sauf celles avec la Nouvelle-Zélande, demeurent fermées pour un certain temps en l'absence de vaccin disponible. Le bilan sanitaire est globalement satisfaisant, surtout par rapport à l'Europe et aux États-Unis. La facture économique est lourde, comme ailleurs, mais elle sera en partie compensée par la performance des économies régionales. Les dernières statistiques en date révèlent une croissance de 3,3 % du PIB pour le troisième trimestre 2020. Surtout, le bilan sanitaire facilite un retour anticipé à l'activité et a permis au gouvernement de diminuer les dépenses de soutien aux entreprises et aux ménages.

Pour certains observateurs, cette décision est prématurée. D'une part, le marché du travail est convalescent et l'abaissement des allocations chômage risque de plonger de nombreux Australiens dans une grande précarité. D'autre part, il faut stimuler la demande interne dans un contexte où l'économie souffre déjà depuis des années d'une stagnation des salaires.

Les groupes de travail sur les cinq champs de réforme mentionnés ont rendu leur délibération au gouvernement mi-septembre. Ce dernier n'a pas détaillé ses intentions avant début décembre, probablement pour ne pas interférer avec les élections du Queensland, dans lequel les travaillistes ont remporté fin octobre un troisième mandat consécutif. Le compte-rendu de ces concertations n'a pas encore été rendu public mais, sans en dévoiler la substance, les principaux partenaires sociaux impliqués ont exprimé leur point de vue lors d'un forum national, le 22 octobre 2020²¹. Trois éléments de discussion qui s'en dégagent peuvent néanmoins être évoqués.

Premièrement, le besoin d'une réflexion sur une revalorisation professionnelle des emplois « essentiels », surtout de ceux qui relèvent du soin ou du service à la personne. Comme le soulignent des professeurs de Curtin University et du RMIT, la crise a révélé une « division de classe » qui a elle-même eu un impact sur la transmission du virus, notamment dans les établissements pour personnes âgées, ou parce que des travailleurs n'avaient d'autre choix que de se rendre au travail²².

Deuxièmement, la fragmentation du marché du travail appelle à une révision du statut légal de l'emploi et des conditions du travail précaire ou temporaire, une priorité que les parties abordent avec des accents de « flexicurité ».

Troisièmement, en rapport avec la dégradation du marché du travail, flexible mais en lambeaux, on assiste au recul à la fois de la représentation des travailleurs et des couvertures collectives,

21. 10^e débat annuel Ron McCallum. Pour plus de détails, se référer au *Ron McCallum Debate 2020 : Background Briefing Paper*.

22. K. Dayaram, J. Burgess, S. Fitzgerald, « Workplace transmissions: a predictable result of the class divide in worker rights », *The Conversation*, August 16, 2020, <https://bit.ly/3gAVeWl>.

AUSTRALIE

notamment à un déclin continu de la négociation d'entreprise. Cette tendance inquiète les associations d'employeurs, qui en appellent à une simplification du cadre des négociations. On peut comprendre leur inquiétude, puisque la négociation d'entreprise joue généralement en leur faveur. Pour les syndicats, il s'agirait plutôt d'aménager un niveau de négociation sectorielle, sachant que la coordination syndicale (ou « *pattern bargaining* ») demeure illégale en Australie. On assistera peut-être à un recouplement de ces deux dernières propositions si l'une permet l'autre. Cela est improbable sous le gouvernement actuel. Mais pour les experts, le constat est clair et partagé : le système de relations professionnelles, et de la négociation collective en particulier, doit être repensé (Walpole *et al.*, 2020).

Or voilà bien le fond du problème tel qu'il se pose : si les partenaires sociaux adoptent le ton, inhabituel, du dialogue social, celui-ci dispose de peu d'espace, en l'absence de structures, entre un gouvernement hostile, comme le sont les gouvernements successifs de coalition libérale-conservatrice, et les bases militantes qu'il reste à convaincre qu'un retournement de situation est possible. La crise du Covid-19 en cache bien une autre, ancrée et profonde : celle des relations professionnelles. La première va-t-elle offrir une occasion de sortir de la seconde ? Est-il possible, pour reprendre l'optimisme réservé de Michael Harmer et de James Fleming, président et directeur de l'Australian Institute of Employment Rights dans leur préambule au débat annuel Ron McCallum, de rebâtir quelque chose de meilleur, « *Building it back better* » ? Un porte-parole

de l'Australian Industry Group affichait qu'il voyait « plus d'accord que de désaccord ». En effet, il y aurait eu consensus entre l'ACTU et le Business Council of Australia, association des grandes entreprises, créant une division au sein du patronat. Est-ce un dialogue en faux-semblant ? Il nous est difficile de trancher.

Sally McManus, la secrétaire générale de l'ACTU, réaffirme, dans son allocution nationale le 2 décembre²³, l'importance du dialogue pour ouvrir la voie à une refondation du contrat social : « Si c'est nécessaire, nous sommes prêts à nous battre et à défendre les droits des travailleurs. Mais l'année 2021 pourrait être tellement plus productive. Nous préférierions la démarrer en travaillant à la création et la sécurisation des emplois avec les gouvernements (...) et en instaurant un véritable programme économique et de reconstruction. Retenons la leçon de la réponse de l'Australie au Covid-19 et la plus importante de cette crise : en travaillant ensemble, nous sommes meilleurs ; laisser des personnes au bord du chemin nous fait tous régresser – le filet de protection sociale ne protège pas seulement les individus, il protège chacun d'entre nous –, toute notre société et l'économie. La sécurité de chaque individu bénéficie à l'ensemble du pays. Que nous y croyions tout le temps ou pas, nous sommes tous dans le même bateau. »

Mais quelques jours après, le gouvernement dépose son projet de loi, des réformes « omnibus » faisant fi du dialogue social. Une occasion ratée²⁴ ? Sans doute à deux égards : les problèmes restent non seulement irrésolus, mais les propositions du gouvernement risquent de les aggraver. Au lieu de restaurer un équilibre

23. <https://bit.ly/2KgDLXg>.

24. D. Peetz, « Chance for genuine industrial relations reform thrown under the omnibus », *The Conversation*, December 13, 2020, <http://bit.ly/390hd64>.

dans les relations professionnelles, elles aggravent leur asymétrie. Poursuivre le dialogue pour renouer le contrat social risque d'être difficile dans ces conditions. Ce projet de loi est en effet inacceptable d'un point de vue syndical, et le changement de ton de Sally McManus, inévitable, en est l'illustration²⁵ : « Le mouvement syndical combattra ces propositions qui vont aggraver la situation des travailleurs. Ce n'était pas l'esprit des discussions avec le patronat et le gouvernement : *this is not about us all being in this together.* »

Sources

Clibborn S. (2020), « Australian industrial relations in 2019: The year wage theft went mainstream », *Journal of Industrial Relations*, vol. 62, n° 3, p. 331-340, <https://doi.org/10.1177/0022185620913889>.

Forsyth A. (2020), « Unions in the Fair Work Act Decade – and the Aftermath of 'Change

the Rules' », *Labour Law Down Under*, September 17, <https://labourlawdownunder.com.au/?p=940>.

Le Queux S., Peetz D. (2009), « Australie : relations professionnelles : nouveau pouvoir, nouvelle donne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 120, septembre, p. 19-26, <https://bit.ly/2KfBZpk>.

McCrystal S. (2019), « Why is it so hard to take lawful strike action in Australia? », *Journal of Industrial Relations*, vol. 61, n° 1, p. 129-144, <https://doi.org/10.1177/0022185618806949>.

Peetz D. (1998), *Unions in a Contrary World: The Future of the Australian Trade Union Movement*, Cambridge, Cambridge University Press.

Peetz D., Colley L., Nolan R. (2020), « The shock doctrine and industrial relations », *Journal of Australian Political Economy*, n° 85, p. 138-146.

Walpole K., Kimberley N., McCrystal S. (2020), « The Fair Work Act in 2020 Hindsight: The current multifaceted crisis and prospects for the future », *Australian Journal of Labour Law*, n° 33, p. 1-17.

25. <https://bit.ly/2LgzpAf>.

Résumés des articles

États-Unis

Le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales

Catherine SAUVIAT

Donald Trump a fait de la réduction de l'immigration l'axe central de sa première campagne présidentielle. Il a utilisé tous les moyens possibles pour tenter d'infléchir radicalement la politique d'immigration. Si ses résultats en matière de lutte contre les sans-papiers ne sont pas à la hauteur de ses promesses, les changements s'agissant de l'immigration légale opèrent une vraie rupture. Sa plus grande « réussite » au terme de ses quatre années de mandat, c'est d'être parvenu à répandre et légitimer sa conception de l'immigration comme une menace économique et sécuritaire aux yeux des Américains.

Mots-clés : États-Unis, Donald Trump, immigration, promesse de campagne, sans-papiers, immigration légale.

Royaume-Uni

La croissance de la « pauvreté laborieuse »

Jacques FREYSSINET

Depuis plus de vingt ans, les gouvernements du Royaume-Uni ont justifié les réformes du marché du travail et de la protection sociale par l'argument selon lequel le travail est le meilleur chemin pour sortir de la pauvreté. Or, malgré l'augmentation du taux d'emploi et du niveau du salaire minimum, la « pauvreté laborieuse » représente une part croissante de la pauvreté totale. L'explication principale de ce paradoxe réside dans la dégradation de la qualité de l'emploi : « Nous offrons plus de travail parce que nous sommes plus pauvres ».

Mots-clés : Royaume-Uni, pauvreté, pauvreté laborieuse, taux d'emploi, salaire minimum, qualité de l'emploi.

Brésil

Militer dans le syndicalisme international, deux études de cas

Maurício ROMBALDI

Cette étude vise à comprendre la relation entre le syndicalisme brésilien et international dans les secteurs de la métallurgie et des télécommunications. Elle analyse notamment les différentes phases d'internationalisation du Brésil des années 1980 à nos jours, ainsi que les conditions sociales ayant permis à des syndicalistes brésiliens d'accéder aux espaces internationaux. À cette fin, on observe les relations internationales développées par les organisations syndicales brésiliennes des deux secteurs et les trajectoires de militants qui sont arrivés à occuper des postes dans les fédérations internationales.

Mots-clés : Brésil, syndicalisme international, métallurgie, télécommunications, fédération internationale.

Allemagne

La crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ?

Marcus KAHLMANN

Depuis quelques années déjà, les pouvoirs publics allemands sont alertés sur les « excès » de l'industrie de la viande. Le projet de loi relatif au renforcement de l'inspection du travail du 29 juillet 2020 marque, dans le contexte de la crise sanitaire, une rupture dans la méthode du gouvernement fédéral et augmente la contrainte pesant sur les entreprises du secteur. Il vise à renforcer le nombre de contrôles au travail et à interdire, dans les entreprises d'au moins 50 salarié-es, la sous-traitance et le travail intérimaire. Cette interdiction est susceptible de bousculer les pratiques d'emploi et d'impacter le modèle économique du secteur. Cet article vise à éclairer la genèse de ce projet de loi, qui a depuis été adoptée le 18 décembre 2020.

Mots-clés : Allemagne, Covid-19, industrie de la viande, sous-traitance, inspection du travail, conditions de travail, crise sanitaire.

Danemark

Le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19

Christèle MEILLAND

Dès la mise en place du confinement, le gouvernement danois de centre-gauche a mis en place différentes mesures d'aides et de subventions en direction des entreprises, des administrations et du secteur financier. Le 14 mars 2020, un accord tripartite est signé afin de permettre aux salariés d'entreprises en difficulté de conserver leur salaire pendant le confinement. Par ces mesures, le volet « sécurité » du modèle danois de flexicurité a été activé au détriment du volet « flexibilité ». Toutefois, la menace d'une

troisième vague de pandémie fait planer un risque sur l'économie et le marché du travail danois.

Mots-clés : Danemark, Covid-19, flexicurité, aides publiques, marché du travail, accord tripartite.

Australie

La question du contrat social en collatéral de la crise sanitaire :

« *All in this together* » ?

Stéphane LE QUEUX et David PEETZ

L'impact sanitaire du Covid-19 en Australie a été plus limité qu'ailleurs. La maîtrise de la pandémie a permis une reprise anticipée de l'économie, même si les conséquences sur l'emploi et l'économie ont été dans un premier temps considérables, mais inégales. Une subvention à l'emploi a été introduite en réponse à la pression des acteurs sociaux, et, étonnamment, le gouvernement a encouragé le recours au dialogue social pour faciliter la mise en œuvre d'une réforme des relations professionnelles. Toutefois, les autres aspects du programme gouvernemental risquent fort de compromettre cette dynamique de dialogue.

Mots-clés : Australie, Covid-19, crise sanitaire, subvention à l'emploi, relations professionnelles, dialogue social.

English Abstracts

United States

Donald Trump's record on immigration, measured against his electoral promises

Catherine SAUVIAT

Donald Trump made reducing immigration the main focus of his first presidential campaign. He sought, by any means necessary, to radically alter immigration policy. While the results of his war on undocumented migrants do not live up to his promises, the situation surrounding legal immigration has changed radically. His greatest “success,” as his four-year term comes to an end, is to have managed to propagate and legitimize his concept of immigration as a threat to the economy and to national security in the eyes of the American people.

Keywords: United States, Donald Trump, immigration, campaign promises, undocumented migrants, legal immigration.

United Kingdom

The growth of “in-work poverty”

Jacques FREYSSINET

For over twenty years, successive UK governments have justified labor market and social protection reforms with the argument that work is the best route out of poverty. However, despite growth of the employment rate and of the minimum wage, “in-work poverty” is a growing part of total poverty. The main explanation for this paradox lies in the deterioration of the quality of jobs: “We’re supplying more labor because we’re poorer.”

Keywords: United Kingdom, poverty, in-work poverty, employment rate, minimum wage, job quality.

Brazil

Activism in international trade unionism:

Two case studies

Maurício ROMBALDI

This report aims to understand the relationship between Brazilian and international trade unionism in the metalworking and telecommunications sectors. In particular, it provides an analysis of the various phases of internationalization in Brazil from the 1980s to the present day, as well as the social conditions allowing Brazilian trade unionists access to international fora. To that end, we will consider the international relationships developed by Brazilian trade union organizations in both sectors and the career paths of the activists who have successfully secured positions in international federations.

Keywords: Brazil, international trade unionism, metalworking industry, telecommunications, international federation.

Germany

Does the health crisis spell the end of subcontracting in the meat industry?

Marcus KAHMANN

For some years now, the German authorities have been aware of the “excesses” of the meat industry. In the context of the health crisis, the draft law of July 29, 2020, to bolster labor inspections marks a change in the federal government’s approach and ramps up the pressure on businesses in the sector. It aims to increase the frequency of labor inspections and to prohibit subcontracting and temporary employment in businesses with fifty or more employees. This prohibition is likely to shake up hiring practices and to affect the economic model of the sector. This article aims to shed light on the origins of this draft law, which has since been passed on December 18, 2020.

Keywords: Germany, COVID-19, meat industry, subcontracting, labor inspection, working conditions, health crisis.

Denmark

The flexicurity model in the face of the COVID-19 crisis

Christèle MEILLAND

From the beginning of lockdown, the Danish center-left government has implemented various programs of assistance and subsidies for businesses, administrations, and the financial sector. On March 14, 2020, a tripartite agreement was signed allowing employees of struggling businesses to maintain their salary during lockdown. As a result of these measures, the “security” element of the Danish flexicurity model has been

promoted to the detriment of the “flexibility” side. Nevertheless, the threat of a third wave of the pandemic represents a risk for the Danish economy and labor market.

Keywords: Denmark, COVID-19, flexicurity, state aid, labor market, tripartite agreement.

Australia

The social contract as collateral of the health crisis: “All in this together?”

Stéphane LE QUEUX and David PEETZ

The public health effects of COVID-19 were less severe in Australia than elsewhere. Successful containment of the pandemic made an early recovery more feasible, though the impact on the economy and jobs was initially considerable and uneven. A wage subsidy was introduced in response to pressure from social actors, and a form of social dialogue was surprisingly encouraged by the government to facilitate an industrial relations reform program. However, such dialogue seemed difficult to sustain in light of the other aspects of its agenda.

Keywords: Australia, COVID-19, health crisis, wage subsidy, industrial relations, social dialogue.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2021

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

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

L'IRES

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

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

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

Ses missions

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

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

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

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

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

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PERES, CGT-FO

Membres de l'Assemblée générale :

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Fabienne ROUCHY, CGT

Quatre représentants du Premier ministre

Didier BLANCHET, Directeur des études

et des synthèses économiques, INSEE

Gilles DE MARGERIE, Commissaire général, France Stratégie

Fabrice LENGART, DREES

Selma MAHFOUZ, Directrice de l'animation

de la recherche, des études et des statistiques, DARES

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* dresse le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, jugé mitigé à l'aune de ses promesses de campagne, alors que Joe Biden a commencé à remettre en cause par décret les mesures les plus xénophobes de son prédécesseur.

L'article suivant s'interroge sur l'aggravation de la pauvreté laborieuse au Royaume-Uni, en dépit de la hausse sans précédent du taux d'emploi et d'un salaire minimum atteignant 60 % du salaire médian. Ce paradoxe révèle les limites d'une stratégie de lutte contre la pauvreté qui repose essentiellement sur l'accès à l'emploi sans s'interroger sur sa qualité.

Les stratégies d'internationalisation du syndicalisme au Brésil sont analysées dans un autre article de ce numéro. L'auteur s'appuie sur la trajectoire de deux syndicalistes ayant exercé des positions importantes à l'international, l'un dans la métallurgie, l'autre dans les télécommunications, et revient sur les ressources mobilisées par les militants pour y parvenir.

Enfin, trois articles traitent des effets de la crise sanitaire. Le premier article porte sur l'adoption en Allemagne d'une loi visant à renforcer les contrôles sur les conditions de travail et d'emploi dans l'industrie de la viande. Il explique le contexte dans lequel, après avoir échoué à plusieurs reprises, le gouvernement a finalement réussi à faire adopter ce projet de loi qui va à contre-courant du paradigme de flexibilité.

La stratégie du gouvernement danois face à la crise du Covid-19 est l'objet du deuxième article. Contrairement à d'autres crises, il a privilégié le volant « sécurité » de son modèle de flexisécurité. L'accord tripartite ainsi conclu permet la prise en charge d'une grande partie des salaires dans les entreprises en difficulté et le maintien des travailleurs en emploi.

Enfin, le dernier article traite de l'Australie. Contre toute attente, la crise sanitaire y a enclenché une dynamique de dialogue social inédite autour de réformes de sortie de crise, mais dont les débouchés restent encore incertains.