

Chronique Internationale de l'IRES

n° 169-170 ■ mars-juin 2020

Allemagne

Politiques familiales, emploi et représentations collectives :
des différences Est/Ouest qui s'atténuent

Royaume-Uni

- Les syndicats et le Brexit (suite)
- Quels enseignements de la privatisation du rail ?

Italie

Revenu de citoyenneté :
la montagne accouche d'une souris

États-Unis

- Les Big Three de l'automobile renouvellent
leurs conventions collectives sous pressions
- Vers une redéfinition accélérée des programmes
de *Welfare* sous la présidence de Donald Trump

International

La sécurité nationale s'invite dans les échanges
économiques internationaux

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Franck MIKULA, *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 • Stéphane JUGNOT • 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

Cécile BLONDELON (*CFTC*) • Louis DELBOS (*CFE-CGC*) • Sophie GAUDEUL (*CFDT*)
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 : juin 2020 -
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° 169-170 • mars-juin 2020

Allemagne

- Politiques familiales, emploi et représentations collectives :
des différences Est/Ouest qui s'atténuent** 3
Jeanne FAGNANI et Brigitte LESTRADE

Royaume-Uni

- **Les syndicats et le Brexit (suite)** 19
Jacques FREYSSINET
- **Quels enseignements de la privatisation du rail ?** 30
Jacques FREYSSINET

Italie

- Revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris** 41
Andrea DI RUZZA

États-Unis

- **Les Big Three de l'automobile renouvellent leurs conventions collectives sous pressions** 52
Catherine SAUVIAT
- **Vers une redéfinition accélérée des programmes de Welfare sous la présidence de Donald Trump** 68
Catherine SAUVIAT

International

- La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux** 79
Claude SERFATI

- Résumés des articles - English Abstracts** 98

Allemagne

Politiques familiales, emploi et représentations collectives : des différences Est/Ouest qui s'atténuent

Jeanne FAGNANI et Brigitte LESTRADE ¹

Dans le domaine des politiques de soutien aux parents qui travaillent, l'Allemagne a depuis 2016 augmenté ses dépenses en dépit des restrictions en vigueur suite à l'adoption, en 2009, d'une nouvelle règle d'or budgétaire (Schwarze Null). Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de diminution de la population en âge de travailler ², inciter et permettre aux femmes d'occuper un emploi, sans devoir renoncer à une naissance, s'est définitivement imposé comme un enjeu majeur des politiques sociales (Kahmann, 2015).

Les tendances observées à ce sujet en Allemagne de 2008 à 2017 (Fagnani, 2018) se sont-elles poursuivies ou stabilisées ? Les taux d'emploi des mères de jeunes enfants continuent-ils d'augmenter ? Si oui, quels sont les facteurs explicatifs de ces évolutions ? Dans cet article, nous mettons l'accent sur les différences

entre les anciens et nouveaux *Länder* ³. Peut-on observer une convergence en matière d'emploi des mères ou au contraire une persistance des différences dans un contexte où l'Allemagne unifiée est depuis 30 ans soumise au même cadre politique et réglementaire ?

Nous faisons en premier lieu le point sur l'évolution depuis 2017 de la situation des femmes, en particulier des mères de jeunes enfants, sur le marché du travail et de leurs modalités de participation à la vie économique. L'évolution du recours aux structures d'accueil de la petite enfance et aux congés parentaux liés à une naissance est l'objet de la deuxième partie. Nous examinons enfin, dans une troisième partie, en quoi les normes et représentations collectives relatives au fonctionnement de la vie familiale ont évolué en phase avec les changements qui ont affecté les pratiques

1. Chercheure associée à l'Ires, directrice de recherche honoraire au CNRS ; Professeure émérite de civilisation allemande contemporaine à l'Université de Cergy-Pontoise.

2. La population en âge de travailler (20-66 ans) est passée de 53,2 millions en 1995 à 51,8 millions en 2018 et sans un solde migratoire positif, elle devrait diminuer d'ici 2035 de 9 millions (Destatis, 2019a).

3. Soit entre l'ex-République fédérale allemande (RFA), et l'ex-République démocratique allemande (RDA).

et comportements des parents, ceux des mères en particulier.

**Travail et emploi des femmes :
un rapprochement
entre l'Est et l'Ouest ?**

Jusque dans les années 1980, l'emploi des femmes à l'Est et à l'Ouest divergeait de façon radicale : en RDA, l'obligation d'exercer un travail rémunéré, tant pour les hommes que pour les femmes, était inscrite dans la Constitution. Tous travaillaient à temps plein, les enfants d'âge scolaire et préscolaire étant pris en charge par des structures d'accueil étatiques. Dans les anciens *Länder* en revanche, les femmes travaillaient, mais la plupart se contentaient d'un emploi à temps partiel, notamment les mères (Lestrade, 2013). La conception traditionnelle du rôle des mères ainsi que le nombre très insuffisant des places d'accueil en crèche et dans les établissements scolaires ont conduit pendant longtemps au maintien du modèle du *male breadwinner*, dans lequel l'emploi des femmes ne joue au mieux qu'un rôle d'appoint (Jurczyk *et al.*, 2019 ; Trappe *et al.*, 2015).

Si les changements sociétaux intervenus depuis les événements de 1968 et leur cortège de modifications de la politique familiale ont conduit à l'Ouest à une redéfinition du rôle des femmes et des hommes au sein de la famille, l'impact à l'Est a été plus brutal et plus profond : le taux d'emploi global des femmes a reculé suite aux nombreuses ruptures dans les structures politiques et économiques et le travail à temps partiel s'est accru (Lestrade, 2016). Trente ans plus tard, peut-on parler d'un rapprochement de la situation des

femmes à l'Est et à l'Ouest en matière d'emploi ? Les récents rapports du gouvernement fédéral à Berlin soulignent en effet la convergence des opinions concernant la question de la répartition du temps entre famille et emploi, ainsi que la division sexuelle du travail au sein du foyer. Afin d'éclairer la question, il importe d'étudier l'évolution du taux d'emploi des femmes, notamment celui des mères, en Allemagne globalement, puis des deux côtés de l'ancienne frontière, ainsi que leurs choix en matière de conciliation vie familiale-vie professionnelle.

Une augmentation des taux d'emploi des femmes mais des disparités marquées entre l'Est et l'Ouest à l'arrivée d'un enfant

Il n'est pas inutile de débiter par un éclairage général sur la situation actuelle en Allemagne fourni par l'Agence fédérale de statistique Destatis, dans son dernier rapport datant de fin 2019.

Comme le montre le tableau 1, 67 % des couples⁴ avec enfants exerçaient une activité professionnelle en 2018. 45 % d'entre eux ont adopté le modèle très répandu en Allemagne où le père travaille à temps plein et la mère à temps partiel. Néanmoins, le modèle dit traditionnel, où seul le père de famille travaille, est, avec un quart des cas (24 %), encore très répandu en Allemagne. Quand le plus jeune enfant a moins d'1 an, ce modèle est adopté par 78 % des familles. Mais même dans les cas où le plus jeune enfant au foyer a atteint la majorité, 16 % des familles conservent toujours ce modèle traditionnel. Par contre, dans 4 % des familles seulement, c'est uniquement la mère qui exerce une activité professionnelle rémunérée.

4. Les chiffres cités par Destatis ne concernent que les couples hétérosexuels, sans les personnes en congé de maternité ou en congé parental.

Tableau 1. Activité professionnelle des couples ayant des enfants à charge en 2018

En %

Activité professionnelle (total)	Homme : temps plein Femme : temps partiel	Homme : temps plein Femme : au foyer	Temps plein pour les deux	Autre
67	45	24	19	4

Source : Destatis (2019b).

L'accroissement du taux d'emploi des mères depuis 2008 est particulièrement visible dans la manière dont les couples combinent leur activité professionnelle, notamment quand le plus jeune enfant de la famille atteint l'âge de 2 ans. La proportion de couples où seul le père détient un emploi baisse de façon importante dans ce cas, passant de 46 à 31 % entre 2008 et 2018. À ce stade dans la vie des enfants, les mères ont de façon croissante recours à un emploi à temps partiel, ce qui explique l'augmentation des cas où le père travaille à temps plein et la mère à horaire réduit, qui passe de 33 à 42 % sur la même période. Le recours au travail à temps plein pour les deux parents s'est également accru, mais de façon moindre, passant de 9 % en 2008 à 14 % en 2018, ce qui correspond à une augmentation de plus de 50 %.

Après 30 ans de césure sur le plan politique et économique entre l'Est et l'Ouest, la situation des femmes au travail semble s'être rapprochée dans l'Allemagne unifiée, du moins celle des femmes sans enfant. En Allemagne de l'Ouest, avec un taux d'emploi de 77 %, les femmes actives sont même

marginale plus nombreuses que leurs consœurs à l'Est (73 %) ⁵. Mais la situation s'inverse avec la naissance du premier enfant. Elle conduit le plus souvent à une réorientation des rôles au sein des familles, et ce même dans celles où s'était établi un partenariat impliquant travail à temps plein et partage égalitaire des tâches entre les deux parents. C'est la femme qui, en règle générale, réduit, voire abandonne, son activité professionnelle, pour se consacrer entièrement ou majoritairement à l'enfant et au ménage. Chez les pères, on constate la réaction inverse : se sentant davantage en charge d'assurer la subsistance de la famille, les hommes sans enfant au foyer travaillent à temps plein à 80 %, alors que ceux ayant un ou plusieurs enfants affichent un taux d'emploi de 90 %.

Si la fondation d'une famille affecte marginalement le travail des hommes, elle a un impact nettement plus important chez les femmes, où le retour à un partage traditionnel des tâches est très visible, davantage dans les *Länder* de l'Ouest que dans ceux de l'Est du pays. À la naissance du premier enfant, qui intervient plus tardivement qu'auparavant ⁶, à l'Ouest,

5. DELTA-Basisuntersuchung « Gleichstellung 2015 », DELTA-Institut für Sozial- und Ökologieforschung ; Bundesregierung (2019).

6. Il y a une trentaine d'années, au moment de l'unification, les Allemandes de l'Est avaient à peine 25 ans lors de la naissance de leur premier enfant, contre un peu plus de 27 ans pour les Allemandes de l'Ouest. Depuis, le comportement des mères à l'Est et à l'Ouest – augmentation considérable de l'âge des mères à la première naissance, plus rapide à l'Est qu'à l'Ouest – s'est rapproché au point de se confondre : en 2018, d'après Destatis, elles ont dans toute l'Allemagne en moyenne 30,7 ans à la naissance de leur premier enfant.

ALLEMAGNE

les femmes voient leur taux d'emploi à temps plein s'effondrer, passant de 77 à 17 %, soit un recul de 60 points de pourcentage. À l'Est, le recul du taux d'emploi est également très net, passant de 73 à 40 %, soit une réduction de 33 points de pourcentage, mais il reste considérablement moins marqué qu'à l'Ouest, du fait de l'offre plus abondante de crèches à l'Est⁷ (données de 2017).

Ces données se réfèrent aux femmes de moins de 40 ans, ce qui signifie que la perception de leurs rôles au sein de la famille porte toujours la marque de l'environnement politique, économique et social qu'ont connu leurs parents du temps de la séparation de l'Allemagne en deux États indépendants où le rôle de la femme dans l'économie et la société était diamétralement opposé : intégration des femmes dans le tissu économique du pays à l'instar des hommes et prise en charge des enfants par la société à l'Est contre relégation des femmes au rôle de mères et d'éducatrices à l'Ouest. Les normes sociétales dans les deux parties de l'Allemagne étant marquées

par le cadre politique dominant, ce n'est qu'en 1977, avec la réforme du droit du mariage et de la famille, que les femmes à l'Ouest ont acquis un statut juridique équivalent à celui des hommes, leur permettant d'exercer une activité professionnelle sans l'accord de l'époux. Il était toutefois de règle qu'elles interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à l'arrivée de l'enfant, tandis que le conjoint assurait la subsistance de la famille. Aujourd'hui, les femmes sont presque aussi nombreuses à travailler à l'Ouest qu'à l'Est, mais l'ampleur de leur activité professionnelle diverge considérablement, si elles ont des enfants en bas âge, comme le montre le tableau 2.

Le taux d'emploi des mères est plus élevé dans les nouveaux *Länder* que dans les anciens, mais il s'est accru tant à l'Est qu'à l'Ouest. Ainsi, pour les mères dont le plus jeune enfant a moins de 18 ans, il est passé entre 2007 et 2017 de 64 à 73 % dans les nouveaux *Länder* et de 60 à 67 % dans les anciens *Länder*. D'après les données de l'Institut ifo de 2018, le taux d'emploi des mères ayant des

Tableau 2. Taux d'emploi des femmes avec enfants à l'Est et à l'Ouest en 2017 selon l'âge de l'enfant et le nombre d'heures ouvrées par semaine

En %

	Travail à temps plein >36 h		Travail à temps partiel, 28 à 36 h		Travail à temps partiel, 20 à 28 h		Travail à temps partiel <20 h		Total	
	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est
Mères d'enfants de 1 à 2 ans	7	21	8	23	13	8	13	3	41	55
Mères d'enfants de 1 à 3 ans	9	24	12	31	19	11	17	5	57	72

Note : les données ci-dessus, qui représentent les taux d'emploi des mères d'enfants de 1 à 2 ans et de 1 à 3 ans, reflètent l'activité professionnelle réelle : les mères en congé de maternité ou en congé parental ne sont pas comptabilisées.

Source : Bundesregierung (2019).

7. Si les mères dans les nouveaux *Länder* sont plus nombreuses à continuer à travailler après la naissance du premier enfant, cela tient aussi à la considération dont jouissent les crèches à l'Est.

enfants de moins de 3 ans est passé de 48 à 61 % à l'Est et de 43 à 50 % à l'Ouest entre 1996 et 2013, sachant que ces taux incluent tant le travail à temps plein que celui à temps partiel.

Le retour vers l'emploi des femmes à l'Ouest s'est produit plus tardivement, plus lentement et en plusieurs étapes – travail à temps partiel à faible volume horaire, travail à temps partiel plus conséquent, travail à temps plein – que pour leurs consœurs à l'Est qui ont effectué leur retour sur le marché du travail plus rapidement. Alors qu'en 2019, 72 % des mères à l'Est avec des enfants d'âge préscolaire étaient intégrées au marché du travail, celles à l'Ouest n'atteignaient ce niveau qu'au moment où leurs enfants entraient à l'école primaire.

Des durées du travail et des positions professionnelles très contrastées entre l'Est et l'Ouest

La tendance à la reprise d'une activité professionnelle des femmes est manifeste tant à l'Est qu'à l'Ouest, mais l'ampleur du développement de l'activité à temps plein et à temps partiel est très contrastée dans les deux parties de l'Allemagne. Si les mères d'enfants de moins de 3 ans à l'Est étaient encore 73 % à travailler à temps plein en 1996, ce taux est tombé à 47 % en 2017, un résultat surprenant. Inversement, le taux de travail à temps partiel s'est accru, de sorte que les deux formes d'emploi sont presque à l'équilibre. Dans les deux parties de l'Allemagne, on constate que les mères qui travaillent à temps partiel effectuent un nombre d'heures nettement plus élevé qu'auparavant. Ainsi, entre 2007 et 2017, la proportion de mères qui travaillent 20 heures ou plus par semaine s'est accrue de 12 points de pourcentage tant à l'Est (de 56 à 68 %) qu'à l'Ouest (de 36 à 48 %), alors que la part de celles qui

effectuent moins de 20 heures hebdomadaires a baissé (de 7 à 5 % à l'Est et de 24 à 19 % à l'Ouest) (Bundesagentur für Arbeit, 2018).

Quand on considère la durée de travail hebdomadaire, on voit toutefois que les mères à l'Est consacrent à leurs activités professionnelles en 2017 un nombre d'heures nettement plus important que celui de leurs consœurs à l'Ouest (respectivement 33 heures contre 25 heures). Cette différence s'explique essentiellement par le fait que les mères à l'Est sont plus nombreuses à travailler à temps plein qu'à l'Ouest (30 contre 14 %) ou encore plus nombreuses à travailler presque à temps plein, c'est-à-dire entre 28 et 36 heures hebdomadaires (27 contre 13 %). Cette différence persistante est également visible s'agissant de l'activité professionnelle des mères dans les familles monoparentales : 78 % des mères actives à l'Est ont effectué au moins 28 heures hebdomadaires en 2017, alors qu'à l'Ouest, elles n'étaient que 59 % dans ce cas.

Ces disparités sont confortées par une étude de l'Institut des sciences sociales de la Fondation Hans Böckler (WSI ; Seils, Baumann, 2019) portant sur le travail précaire. Les chercheurs qui ont établi la part des *mini-jobs* dans l'ensemble des emplois en Allemagne ont formulé plusieurs constats : le taux d'emplois précaires – jusqu'à un tiers – est particulièrement élevé dans les zones rurales à l'Ouest du pays où la répartition des rôles au sein des familles reste traditionnelle et où l'offre de prise en charge des enfants est insuffisante. De plus, les *mini-jobs* y sont nettement plus répandus chez les femmes que chez les hommes : une femme sur quatre en détient un à l'Ouest comparé à 16 % à l'Est, un taux comparable à celui des hommes. Globalement,

les *mini-jobs* sont un phénomène propre à l'Ouest – où ils ont été créés, il est vrai – avec des taux de travailleurs précaires dans les *Länder* très supérieurs à ceux dans l'Est du pays.

Les taux de participation au marché du travail des mères à l'Est et à l'Ouest se sont rapprochés, quand on regarde les chiffres, sans toutefois se confondre. Les Allemandes de l'Est, après l'écroulement de l'économie et le chômage de masse subséquent, sont à nouveau très nombreuses à travailler, mais plus souvent à temps partiel qu'à l'époque de la RDA⁸. Le taux d'emploi des Allemandes de l'Ouest s'est accru parallèlement au changement de l'image de la femme et de son rôle dans la société (voir *infra*).

Des emplois qualitativement différents entre l'Est et l'Ouest

Pour conclure cette partie sur la participation des femmes au marché de l'emploi à l'Est et à l'Ouest de l'Allemagne,

il convient d'ajouter que les divergences persistantes aujourd'hui portent également sur des aspects qualitatifs. Du temps de la RDA, les femmes étaient obligées de travailler, et ce dans tous les secteurs économiques, qu'ils soient habituellement considérés comme réservés aux hommes (comme cantonnier ou terrassier, par exemple) ou non. Après la chute du Mur, les entreprises, désormais privées, sont revenues à des pratiques traditionnelles, embauchant de préférence des hommes, y compris pour des travaux considérés comme physiquement éprouvants. Le taux de chômage des femmes, pendant les premières années après la chute du Mur, fut dès lors beaucoup plus élevé que celui des hommes⁹.

Aujourd'hui, elles affichent, comme leurs consœurs à l'Ouest, un taux de chômage inférieur à celui des hommes¹⁰, mais la palette de métiers exercés à l'Est reste plus étendue qu'à l'Ouest, bien que leur « préférence », dans les deux parties

8. Après la chute du Mur de Berlin, les femmes dans la partie est de l'Allemagne ont subi, plus que les hommes, un chômage de masse dont elles ont mis plus de temps à se relever. Ce phénomène, étudié par l'IAB, l'Institut de recherche rattaché à l'Agence fédérale du travail de Nuremberg, serait dû, d'un côté, à la préférence des employeurs pour des salariés masculins, et de l'autre à une réaction des entreprises à la politique de l'emploi de la RDA avec l'accent mis sur les quotas de femmes imposés dans des emplois à dominante masculine ainsi qu'à la politique sociale et familiale dédiée aux mères. De plus, l'éviction des femmes du marché de l'emploi à l'Est aurait pu être favorisée à l'époque par le fait que les entreprises, en création ou en restructuration, ont privilégié des qualités telles que la disponibilité et la résistance physique et psychique attribuées de préférence aux hommes (Falk, 2002). On peut ajouter que la quasi-disparition après l'unification des structures d'accueil omniprésentes en RDA a compliqué la gestion de la vie quotidienne des mères qui travaillaient.
9. À la suite de la Réunification, l'économie est-allemande s'est effondrée, créant un chômage de masse tel que le pays ne l'avait jamais connu. Au plus fort, en 1997, le taux de chômage des femmes était de 20,6 %, comparé à 15,8 % pour les hommes, conduisant au départ de 1,5 million d'Allemands de l'Est, notamment de jeunes femmes, cherchant du travail à l'Ouest. Aujourd'hui, en 2019, il est de 6,4 % pour les femmes et de 7,3 % pour les hommes, des niveaux à peine supérieurs à ceux qu'affichent la partie ouest du pays : <http://bit.ly/33wFDkq>.
10. L'Agence fédérale du travail (Bundesagentur für Arbeit) de Nuremberg ne fait plus la différence entre les taux de chômage à l'Est ou à l'Ouest du pays. Globalement, les hommes ont un taux de chômage en 2018 de 5,4 % comparé à 5,0 % pour les femmes. La seule indication que donne l'Agence actuellement concerne le taux de chômage ventilé selon les *Länder*. Ceux de l'Est accusent encore un taux de chômage global plus élevé que ceux de l'Ouest, notamment la Mecklenbourg-Poméranie antérieure dans le nord ainsi que le Saxe-Anhalt, mais le différentiel entre le taux de chômage des hommes et celui des femmes est dans l'ensemble plus élevé que dans les *Länder* de l'Ouest.

de l'Allemagne, aille aux services plutôt qu'à l'industrie. Autre différence notable : les Allemandes de l'Est occupent plus souvent que celles de l'Ouest des positions élevées au sein de la structure de leur entreprise, le plus souvent en deuxième place de la hiérarchie. De même, elles sont plus présentes, comparativement, au *Bundestag*, ainsi que dans les instances dirigeantes patronales et syndicales. Une des explications de cette différence est sans doute qu'elles sont plus nombreuses à travailler à temps plein qu'à l'Ouest.

Selon nous, la dynamique d'interactions entre les politiques publiques, les nouvelles aspirations d'une population féminine de plus en plus diplômée et l'évolution concomitante des représentations au regard du rôle des femmes s'est accélérée depuis les années 1990. Elle s'est traduite par un développement significatif des infrastructures d'accueil des jeunes enfants qui a permis à son tour d'élargir la marge de manœuvre des mères qui souhaitaient s'insérer et/ou se maintenir sur le marché du travail (Borck, 2014).

**Un recours croissant
aux équipements collectifs
de la petite enfance
et au congé parental par les pères**

Figurant désormais en bonne place dans l'agenda des politiques sociales et familiales, une série de mesures ont été prises depuis les années 2000 en faveur du développement des équipements

d'accueil collectif de la petite enfance (Fagnani, 2018).

**Des efforts financiers accrus
en matière d'accueil des jeunes enfants**

En dépit des politiques d'austérité instaurées à la suite de la crise économique de 2008 et de la faiblesse des investissements publics ¹¹, les dépenses consacrées aux crèches (*Krippen*, principal mode d'accueil des enfants dont les parents travaillent) ont plus que doublé, passant de 14,228 à 30,139 milliards d'euros entre 2008 et 2017 ¹². Ces efforts illustrent la volonté du gouvernement fédéral et des pouvoirs publics de mettre l'accent sur le bien-être des jeunes enfants et de promouvoir la qualité de l'accueil tout en augmentant le nombre de places en crèches. En tandem avec la hausse du taux d'emploi des mères (voir *supra*), la demande d'accueil des jeunes enfants n'a en effet cessé de croître dans les anciens *Länder*, un des enjeux en présence consistant à rassurer des parents qui avaient longtemps été réticents, sinon hostiles, envers la socialisation précoce des enfants non scolarisés telle qu'elle se pratiquait dans l'ex-République démocratique allemande.

Dans ce contexte et en conformité avec les objectifs fixés, la loi sur les crèches (*Gute-KiTa-Gesetz*) en vigueur depuis janvier 2019 prévoit que 5,5 milliards d'euros seront transférés du budget fédéral aux 16 *Länder* jusqu'en 2022 pour accélérer le développement de ces équipements, améliorer la formation et élever le niveau de qualification de leur personnel et des assistantes maternelles. Une mesure visant à diminuer les coûts

11. En Europe, l'Allemagne se distingue par la faiblesse de ses investissements publics, soit 2,25 % du PIB contre 4,61 % en Suède et 3,34 % en France (Source : Eurostat, 2019 : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_11/default/table?lang=fr).

12. <http://bit.ly/2J1oDsZ>.

Tableau 3. Proportion d'enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée en Allemagne (2016-2019)

En %

	2016	2019
Allemagne	32,9	34,3
dont anciens <i>Länder</i>	28,8	30,3
dont nouveaux <i>Länder</i>	66,2	52,1

Source : Destatis (2019b).

nets pour les parents a aussi été adoptée¹³. À cette occasion, le Ministère fédéral a affirmé qu'il s'engageait à poursuivre sa participation financière au-delà de 2022. Ces initiatives se sont traduites par une augmentation globale de la proportion d'enfants âgés de moins de 3 ans accueillis dans les crèches entre 2016 et 2019, une tendance qui s'est confirmée depuis (tableau 3).

Cette augmentation a été particulièrement significative dans l'ex-RFA. De fortes différences persistent néanmoins entre l'Est et l'Ouest en dépit d'une diminution de la proportion d'enfants accueillis dans les nouveaux *Länder*, en partie imputable à la diminution du nombre de

crèches, passé de 140 à 130 durant cette période¹⁴.

La présence des enfants de moins d'1 an dans une structure d'accueil est rare quel que soit le *Land*, ce qui reflète l'influence déterminante de la durée d'octroi du congé parental et de la prestation qui lui est associée, l'*Elterngeld*¹⁵, sur les comportements professionnels des mères à la suite d'une naissance. En revanche, le clivage Est/Ouest reste très important concernant les enfants d'1 an, âge à partir duquel les parents peuvent bénéficier de l'obligation légale pour les municipalités de mettre à leur disposition une place dans une structure d'accueil (Fagnani, 2018 ; Mätzke, 2019) (tableau 4).

Tableau 4. Proportion d'enfants pris en charge dans une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée selon leur âge en 2018

En %

	Enfants âgés de 1 à 2 ans	Enfants âgés de 2 à 3 ans
Allemagne	37,1	63,2
dont anciens <i>Länder</i>	30,6	58,2
dont nouveaux <i>Länder</i>	65,9	84,9

Source : Destatis (2019b).

13. Tous les *Länder* participent au financement et certains assurent la gratuité pour les parents pendant au moins un an jusqu'à la scolarisation des enfants (Mätzke, 2019). La participation des familles est, comme en France, calculée selon un barème qui prend en compte les revenus, l'âge de l'enfant accueilli et le nombre d'enfants.

14. Destatis, 2019, *Tageseinrichtungen nach Art und Trägergruppen nach Ländern, Ländertabelle LT1 mit der Anzahl an Einrichtungen von 2007 bis 2019*.

15. Cette prestation de 65 % du dernier salaire net (plafonnée à 1 800 euros par mois) pendant un an est délivrée au parent qui s'arrête.

Dans le cadre des lois récentes (Starke-Familien-Gesetzes et Gute-KiTa-Gesetz), entrées en vigueur en juillet 2019, des efforts budgétaires supplémentaires en faveur d'une augmentation de l'offre de places en crèche et de l'amélioration de la qualité de l'accueil sont prévus à court terme. Les possibilités pour tous les enfants scolarisés en primaire (*Grundschüler*) de fréquenter l'école à plein temps figurent également sur l'agenda des politiques de soutien aux

familles ainsi qu'un complément aux allocations familiales ¹⁶ (Kinderzuschlag) versé à celles ayant les revenus les plus modestes.

Une hausse du nombre de pères en congé parental

De concert avec l'évolution des comportements professionnels des femmes, une nouvelle configuration des modalités de partage des responsabilités familiales se dessine en filigrane depuis la réforme

Tableau 5. Proportion de pères parmi les bénéficiaires de l'Elterngeld selon le Land (2015-2018)

En %

Länder	2015	2018
Allemagne de l'Ouest		
Bade-Wurtemberg	24,1	25,8
Bavière	23,9	26,0
Brême	16,7	20,1
Hambourg	22,6	25,1
Hesse	19,7	22,3
Basse-Saxe	18,7	21,9
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	18,1	21,5
Rhénanie-Palatinat	18,0	19,6
Sarre	15,3	17,3
Schleswig-Holstein	17,6	21,3
Allemagne de l'Est		
Berlin	22,8	26,3
Brandebourg	21,0	24,2
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	17,1	21,5
Saxe	25,0	28,4
Saxe-Anhalt	18,0	22,7
Thuringe	22,8	25,8

Source : Destatis, 2019 : <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/zeitreihe-vaeteranteil.html>.

16. 185 euros par enfant (âgé de moins de 25 ans) si les parents vivant en couple n'ont pas de revenus inférieurs à 900 euros et 600 euros concernant les familles monoparentales : <https://www.finanztip.de/kindergeld/kindergeldzuschlag/>.

de 2007 (Fagnani, 2018). Le nombre de pères en congé parental qui perçoivent la prestation de l'Elterngeld ne cesse, en effet, d'augmenter : en 2018, 433 000 pères (1,4 million de mères) ont eu recours à ce dispositif, soit 7 % de plus qu'en 2017. Alors qu'en 2008, seulement 21 % des pères en bénéficiaient, ce taux atteignait près de 36 % en 2018.

Enfin, dans tous les *Länder* de l'Est comme de l'Ouest, la proportion des pères parmi les bénéficiaires a augmenté de 2015 à 2018 (tableau 5), une situation qui contraste avec celle de la France où en 2018, seuls 6 % des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) étaient des pères (Boyer, 2019).

Il convient toutefois de nuancer ce tableau en précisant que, contrairement aux mères bénéficiaires qui attendent que leur enfant atteigne l'âge de 1 an pour retravailler (voir *supra*), huit pères sur dix (79,4 %) se contentent des deux mois réservés à l'autre parent n'ayant pas encore bénéficié de cette prestation¹⁷ (Partnermonate) (Geis-Thöne, 2018). La persistance de cette dissymétrie au sein du couple illustre que, parmi les facteurs explicatifs des réticences des hommes à prendre un congé pour s'occuper de leur enfant (perte de revenus, crainte de diminuer leurs chances de promotion, influence des normes traditionnelles, supériorité des gains salariaux de l'homme au sein de la majorité des couples, etc.) figurent aussi les attitudes de beaucoup d'employeurs qui estiment que leurs salariés doivent se conformer au modèle de « l'homme qui se consacre en priorité et intensément à son travail », selon le concept utilisé dans la littérature académique anglo-saxonne

de l'« *ideal worker norms* » (Weisshaar, 2018). Néanmoins, cette modeste avancée vers plus d'égalité entre les sexes est en phase avec l'évolution des normes et des systèmes de valeurs qui influencent les représentations relatives aux obligations familiales et au travail rémunéré des pères et des mères. Dans un contexte où la question de l'égalité entre les sexes s'est imposée dans l'agenda politique et institutionnel allemand, l'influence des valeurs traditionnelles s'est estompée, contribuant à une modeste convergence des opinions et attitudes dans les deux parties de l'Allemagne.

Les normes et représentations vis-à-vis des mères de jeunes enfants qui travaillent : des convergences lentes entre l'Ouest et l'Est

Fernandez et Fogli (2009) ont montré que l'héritage de normes culturelles « traditionnelles » perdurait dans le temps, en se transmettant de génération en génération et qu'il y avait en conséquence une relation de cause à effet entre les représentations vis-à-vis des obligations et du rôle des mères dans la sphère familiale et leurs comportements professionnels. La persistance de différences significatives entre les deux parties de l'Allemagne, en dépit d'une convergence des représentations, en témoigne.

Le modèle familial « idéal » : des différences très marquées entre l'Est et l'Ouest, entre jeunes et personnes âgées

Concernant l'assertion ayant trait à l'organisation de la vie familiale et à la participation des mères de jeunes enfants au marché du travail, on observe que,

17. Lorsque le père recourt aussi au congé parental, la durée totale d'octroi de la prestation des parents passe de 12 à 14 mois.

contrairement à leurs concitoyens de l'Est, les Allemands de l'Ouest restent très réticents à l'égard du modèle totalement « égalitaire ». Lorsqu'on demande, en effet, aux personnes si « Le meilleur modèle est celui où la mère et le père travaillent à plein temps et se partagent à égalité les travaux ménagers et l'éducation des enfants¹⁸ », 22,4 % seulement des Allemands de l'Ouest sont « tout à fait d'accord » contre 52,2 % de leurs concitoyens de l'Est. Cette assertion est d'ailleurs la plus clivante de toutes celles qui sont en relation avec les rôles des femmes et des hommes dans la famille (tableau 6 et graphique 1). Mais ce clivage Est-Ouest s'atténue chez les moins de 35 ans alors qu'il reste très prégnant chez les personnes plus âgées.

Corollairement, le modèle traditionnel de « L'homme travaille, et la femme s'occupe du ménage et des enfants » est encore souhaitable pour plus d'un quart des Allemands de l'Ouest (26,2 %) contre seulement 13,7 % pour ceux de l'Est.

**Les relations mère/enfant :
un sujet qui différencie fortement
les deux parties de l'Allemagne**

Les résultats précédents sont cohérents avec les réponses quant aux effets supposés (ou réels) du travail des mères sur le bien-être de l'enfant. Lorsqu'on interroge les Allemands de l'Ouest sur ce sujet, en leur demandant notamment si « Une mère qui travaille à *plein temps* peut entretenir une relation aussi intime avec son jeune enfant qu'une mère qui ne travaille pas », 58,4 % d'entre eux sont « tout à fait d'accord ou plutôt d'accord »,

Tableau 6. Proportion des personnes qui sont « tout à fait d'accord » avec les affirmations relatives au travail des mères et à la vie de famille dans les anciens et nouveaux Länder en 2018

En %

	Anciens Länder	Nouveaux Länder
Le meilleur modèle est celui où la mère et le père travaillent à temps plein et se partagent à égalité le ménage et l'éducation des enfants	22,4	52,2
C'est bon pour un enfant que sa mère travaille et ne se consacre pas seulement au travail ménager	19,3	42,0
Un jeune enfant souffre certainement lorsque sa mère travaille	14,6	6,7
Une mère qui travaille à plein temps peut entretenir normalement une relation aussi intime avec son jeune enfant qu'une mère qui ne travaille pas	31,6	57,0
Une mère qui travaille peut avoir une relation avec ses enfants tout aussi chaleureuse et intime qu'une mère qui ne travaille pas	58,1	72,6

Source : Rainer *et al.* (2018).

18. « Die beste Arbeitsteilung in einer Familie ist die, dass beide Partner Vollzeit arbeiten und sich gleichermaßen um den Haushalt und die Kinder kümmern. »

contre 81,5 % des citoyens de l'Est, soit une différence marquée de 23 points. Ce clivage net entre les deux parties de l'Allemagne est confirmé dans les réponses à l'assertion selon laquelle « C'est bon pour un enfant que sa mère travaille et ne se consacre pas seulement au travail ménager » : 42 % des Allemands de l'Est sont tout à fait d'accord alors qu'une minorité de ceux de l'Ouest (19,3 %) partagent cette opinion (tableau 6).

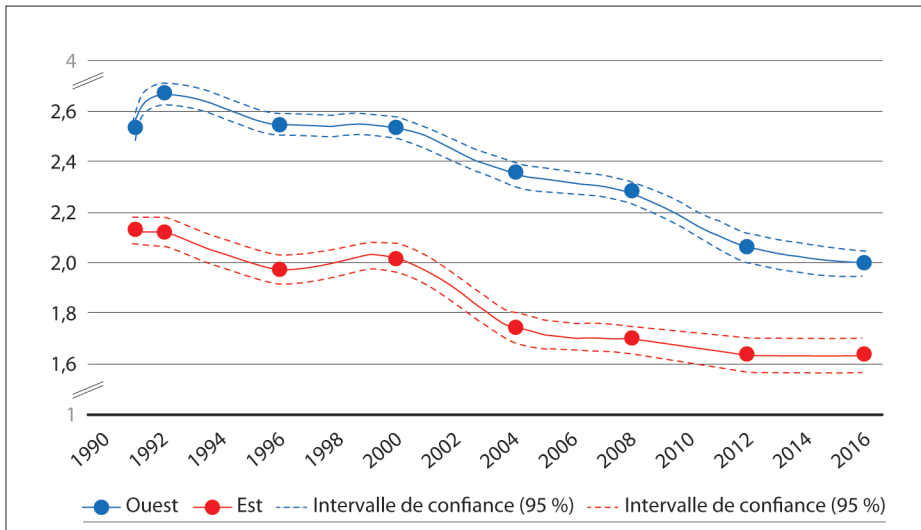
Il est vrai toutefois que l'âge reste une variable discriminante : c'est parmi les personnes âgées de plus de 65 ans que le clivage Est/Ouest est le plus net : parmi les jeunes âgés de 18 à 34 ans, les différences sont bien moindres et c'est parmi les personnes les plus diplômées ou qui ont un emploi que ces différences régionales se sont le plus atténuées (Rainer *et al.*, 2018).

Avec le temps néanmoins, les normes et valeurs en rupture avec celles plus traditionnelles, et longtemps en vigueur en ex-RFA, ont gagné la faveur d'un nombre croissant de personnes. Mais dans les nouveaux *Länder*, l'adhésion à des valeurs « modernistes » et égalitaires s'est renforcée, ce qui a contribué à la persistance des différences Est/Ouest. Il en est de même pour les partisans du modèle traditionnel et de la division sexuelle du travail : s'ils ont globalement décliné entre 1991 et 2016, il en reste davantage en Allemagne de l'Ouest qu'à l'Est (graphique 1).

Une faible convergence des normes et attitudes entre l'Est et l'Ouest

Selon l'étude sur les représentations et attitudes des parents (Rainer *et al.*, 2018), le modèle qui remporte le plus de succès en Allemagne de l'Ouest est désormais

Graphique 1. Opinions à l'égard de la proposition « L'homme se consacre pleinement à son travail et la femme s'occupe du ménage et des enfants » (1990-2016)



Note : sur l'axe des ordonnées figure la moyenne des notes attribuées : 1. Pas du tout d'accord ; 2. Plutôt pas d'accord ; 3. Plutôt d'accord ; 4. Tout à fait d'accord.
Source : Rainer *et al.* (2018).

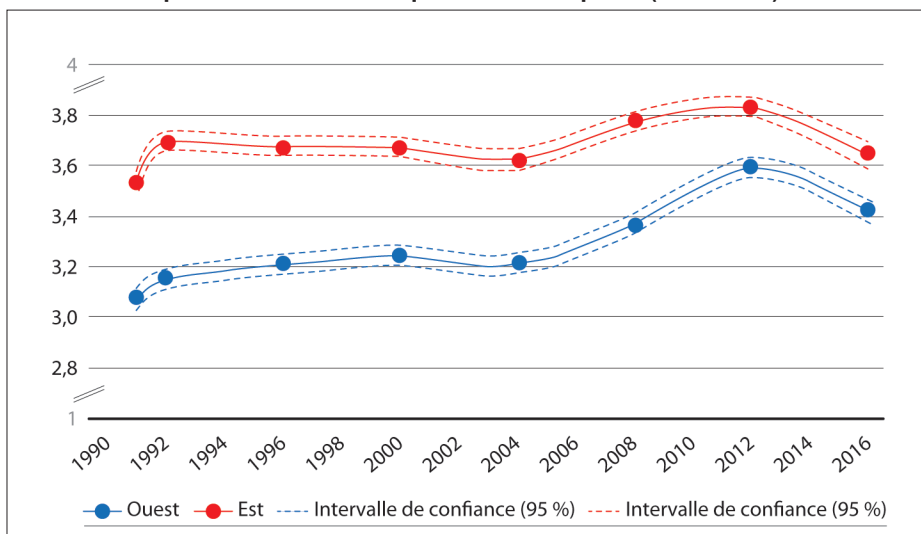
celui du « père qui travaille à plein temps et la mère à temps partiel » (qualifié de « *one-and-a-half-earner model* » dans la littérature anglo-saxonne), ce qui est en phase avec les modalités de participation au marché du travail des mères de jeunes enfants en ex-RFA (voir *supra*), où la proportion des personnes qui partagent l'avis selon lequel « Un enfant souffre si sa mère travaille » a corollairement beaucoup diminué depuis la décennie 1990 à l'instar de la partie Est. En Allemagne orientale, ce modèle est accepté avec autant de ferveur que celui où les deux parents travaillent à plein temps (Köppen, Trappe, 2019). En conséquence, les différences de positionnement entre les citoyens des deux parties du pays se sont très peu atténuées jusqu'à présent.

Durant la période 1990-2016, une majorité des citoyens de l'Ouest restent beaucoup plus fréquemment sceptiques à

l'égard de l'idée selon laquelle une mère qui travaille à plein temps peut entretenir une relation aussi intime avec son jeune enfant qu'une mère qui ne travaille pas (graphique 2) car les préjugés relatifs aux effets supposés sur le bien-être d'un jeune enfant restent tenaces bien qu'ils se soient un peu atténués depuis les années 1990. Cette situation contraste une fois de plus avec celle des nouveaux *Länder*.

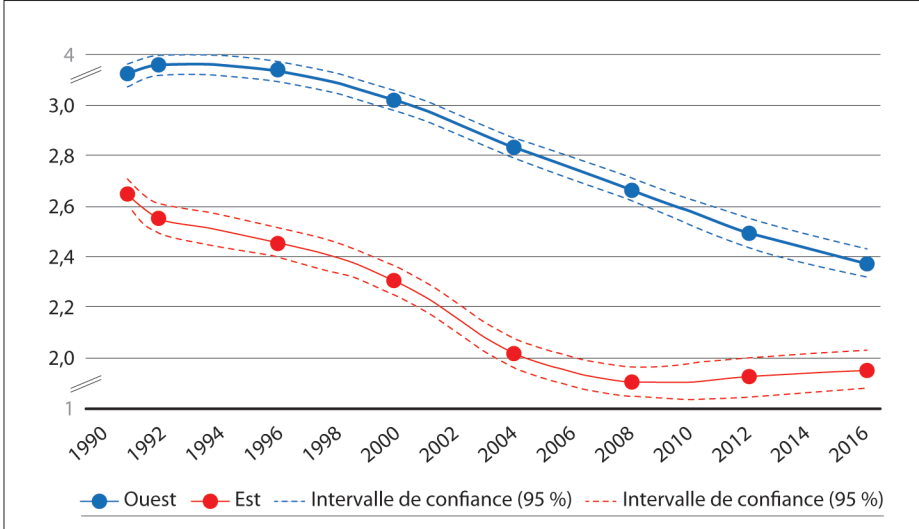
En revanche, l'affirmation selon laquelle « Une mère qui travaille peut avoir une relation avec ses enfants tout aussi chaleureuse et intime que celle d'une mère qui ne travaille pas », sans que soit précisé si la mère travaille ou non à temps partiel, a gagné de nouveaux partisans en ex-RFA : on y observe une désaffection croissante de 1990 à 2016 vis-à-vis des affirmations selon lesquelles « Le fait que la mère travaille est mauvais pour un jeune enfant » et « Un jeune enfant

Graphique 2. Opinions à l'égard de la proposition « Une mère qui travaille peut avoir une relation avec ses enfants tout aussi chaleureuse et intime que celle d'une mère qui ne travaille pas » (1990-2016)



Note : sur l'axe des ordonnées figure la moyenne des notes attribuées : 1. Pas du tout d'accord ; 2. Plutôt pas d'accord ; 3. Plutôt d'accord ; 4. Tout à fait d'accord.
Source : Rainer *et al.* (2018).

**Graphique 3. Opinions à l'égard de la proposition
« Un jeune enfant souffre certainement lorsque sa mère travaille » (1990-2016)**



Note : Sur l'axe des ordonnées figure la moyenne des notes attribuées : 1. Pas du tout d'accord ; 2. Plutôt pas d'accord ; 3. Plutôt d'accord ; 4. Tout à fait d'accord.

Source : Rainer *et al.* (2018).

souffre certainement lorsque sa mère travaille » (graphique 3). Toutefois, les différences Est/Ouest stagnent durant cette période.

En ex-RFA, par contre, les citoyens deviennent beaucoup plus sceptiques (tableau 6) lorsqu'il est précisé que la mère travaille « à temps plein » (respectivement 52 et 32 %). Cette différence est moins accentuée dans le cas des nouveaux *Länder* (respectivement 73 et 57 %) où avant la réunification du pays, les mères qui travaillaient à plein temps n'étaient pas socialement stigmatisées et étaient même valorisées.

Mais pour mieux évaluer les différences entre les nouveaux et anciens *Länder*, les auteurs de l'étude (Rainer *et al.*, 2018) ont procédé à une série d'analyses de régressions multiples dont l'une permet de contrôler l'influence

des variables individuelles suivantes : l'âge, le sexe, l'origine ethnique, le statut familial (*Ehestand*), le niveau d'études (*Schulabschluss*), le nombre d'enfants, la situation professionnelle, les revenus du ménage. Les résultats montrent que c'est la proposition « Le meilleur modèle est celui où la mère et le père travaillent à temps plein et se partagent à égalité le ménage et l'éducation des enfants » qui différencie le plus fortement les anciens et nouveaux *Länder*. L'affirmation selon laquelle « Une mère qui travaille peut avoir une relation avec ses enfants tout aussi chaleureuse et intime qu'une mère qui ne travaille pas » clive aussi les réponses mais de façon moins accentuée que la précédente. En revanche, les Allemands de l'Est sont plus rarement d'accord avec l'idée que « ce n'est pas bon pour un enfant que sa mère travaille ».

Conclusion

À la suite de cette analyse, on peut émettre l'hypothèse que les différences Est/Ouest dans les domaines explorés vont continuer à s'atténuer. Les récentes générations en Allemagne de l'Ouest sont, à l'instar de tous les habitants de l'Est, plus souvent séduites que leurs aînés par le modèle égalitaire au sein des couples, bien qu'en pratique le partage réel des tâches domestiques reste asymétrique comme en France. Parallèlement à l'évolution des représentations dans ces domaines, les efforts concomitants consacrés aux politiques publiques en faveur de la conciliation vie familiale-vie professionnelle pourraient se traduire dans les anciens *Länder* par une poursuite de la croissance (amorcée depuis quelques années) du taux d'emploi à plein temps des mères d'enfants âgées de plus d'1 an. Ceci contribuerait à renforcer la tendance actuelle à l'homogénéisation des comportements professionnels des femmes au niveau national.

Sources

- Borck R. (2014), « Adieu Rabenmutter – Culture, Fertility, Female Labour Supply, the Gender Wage Gap and Childcare », *Journal of Population Economics*, n° 27, p. 739-765, <https://doi.org/10.1007/s00148-013-0499-z>.
- Boyer D. (dir.) (2019), *L'accueil du jeune enfant en 2018 – Édition 2019*, Observatoire national de la petite enfance, Caisse nationale des allocations familiales, Paris, <https://bit.ly/2QGwCvz>.
- Bundesagentur für Arbeit (2018), *Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern*.
- Bundesregierung (2019), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*, August, <http://bit.ly/2J0jNfC>.
- Destatis (2019a), *Bevölkerung im Wandel, Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, 27. Juni, <http://bit.ly/2WocZAAt>.
- Destatis (2019b), *Kinder- und Jugendhilfe*, <http://bit.ly/2QtGpcE>.
- Falk S. (2002), « Geschlechterspezifische berufliche Segregation in Ostdeutschland zwischen Persistenz, Verdrängung und Angleichung: ein Vergleich mit Westdeutschland für die Jahre 1991-2000 », in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1/2002, <https://bit.ly/3aZ4dNN>.
- Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, juin, p. 3-13, <http://bit.ly/396auW2>.
- Fernández R., Fogli A. (2009), « Culture. An empirical investigation of beliefs, work, and fertility », *American Economic Journal : Macroeconomics*, vol. 1, n° 1, p. 146-177, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.1.1.146>.
- Geis-Thöne W. (2018), « Elterngeld: Ein Gewinn für die Gleichstellung der Geschlechter », *IW-Kurzbericht*, n° 65, 1. Oktober, <http://bit.ly/33uEWYR>.
- Jurczyk K., Jentsch B., Sailer J., Schier M. (2019), « Female breadwinner families in Germany: New gender roles? », *Journal of Family Issues*, vol. 40, n° 13, p. 1731-1754, <https://doi.org/10.1177/0192513X19843149>.
- Kahmann M. (2015), « Allemagne : la conciliation, de la marge au cœur des enjeux des politiques publiques », n° spécial, « Variations de la conciliation vie familiale-vie professionnelle dans l'OCDE », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 152, décembre, p. 64-85, <https://goo.gl/nkde1t>.
- Köppen K., Trappe H. (2019), « The gendered division of labor and its perceived fairness: Implications for childbearing in Germany », *Demographic research*, vol. 40, n° 48, p. 1413-1440, <https://doi.org/10.4054/DemRes.2019.40.48>.
- Lestrade B. (2016), « Le travail des femmes – l'Allemagne à la traîne ? » in Herbet D., Miard-Delacroix H., Stark H. (dir.), *L'Allemagne entre rayonnement et retenue*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 195-206.
- Lestrade B. (2013), « Frauenerwerbstätigkeit in Ost und West. Annäherung der Verhaltensmuster? Germanistik in der Schweiz », *Zeitschrift der Schweizerischen Akademischen Gesellschaft für Germanistik*, n° 10, p. 49-57, <https://bit.ly/3bsjCX1>.

ALLEMAGNE

Mätzke M. (2019), « Comparative perspectives on childcare expansion in Germany: Explaining the persistent East-West divide », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 21, n° 1, p. 47-64, <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1416817>.

Rainer H, Albrecht C., Bauernschuster S., Fichtl A., Hener T., Ragnitz J. (2018), « Deutschland 2017 – Studie zu den Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger im vereinigten Deutschland », *ifo Forschungsberichte*, n° 96, https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_96_2018_Rainer_etal_Deutschland2017.pdf.

Seils E., Baumann H. (2019), « Trends und Verbreitung atypischer Beschäftigung. Eine

Auswertung regionaler Daten », *Policy Brief WSI*, n° 34, Juni, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_34_2019.pdf.

Trappe H., Pollmann-Schult M., Schmitt C. (2015), « The rise and decline of the male breadwinner model, institutional underpinnings and future expectations », *European Sociological Review*, vol. 31, n° 2, p. 230-242, <https://doi.org/10.1093/esr/jcv015>.

Weisshaar K. (2018), « From opt out to blocked out: The challenges for labor market re-entry after family-related employment lapses », *American Sociological Review*, vol. 83, n° 1, p. 34-60, <https://doi.org/10.1177/0003122417752355>.

Royaume-Uni

Les syndicats et le Brexit (suite)

Jacques FREYSSINET¹

Un précédent article de la *Chronique internationale de l'IRES* (Freyssinet, 2017) présentait les stratégies des syndicats britanniques pendant la campagne puis au lendemain du référendum qui a conduit au Brexit. Nous rappelons brièvement leurs positions à cette date avant d'en retracer les évolutions jusqu'au début de 2020.

Face aux résultats du référendum, des syndicats déstabilisés et inquiets

Lors de la campagne pour le référendum, en 2016, le Trades Union Congress (TUC) et la majorité de ses syndicats, dont les quatre principaux qui regroupent ensemble 3,7 millions de membres, prennent position contre le Brexit. Seuls se prononcent en sa faveur trois syndicats représentant ensemble moins de 150 000 adhérents. Or, les résultats montrent que, même si 60 % des syndiqués ont voté contre le Brexit, dans les catégories les plus défavorisées de la population, la majorité a voté en faveur du Brexit. Le TUC doit en tenir compte et se situe désormais dans la perspective d'un Brexit qu'il ne remet pas en cause. En revanche, il manifeste immédiatement son

inquiétude sur deux dossiers principaux. D'une part, il souligne le risque d'un démantèlement de la législation sociale britannique qui repose dans une large mesure sur la transposition des directives européennes. D'autre part, il exprime des craintes quant aux conséquences négatives sur la croissance, l'emploi et les salaires de la perte d'un libre accès au marché unique européen.

Depuis lors, le TUC et ses syndicats précisent et adaptent progressivement leurs analyses et leurs revendications en fonction des évolutions chaotiques qui accompagnent les négociations avec l'Union européenne (UE) et les conflits politiques internes.

Les trois objectifs prioritaires du TUC

Ce n'est que le 29 mars 2017, soit neuf mois après le référendum, que Theresa May déclenche la procédure de l'article 50 du traité européen qui fixe les modalités de sortie d'un État membre. Le congrès du TUC approuve en septembre 2017 un document d'orientation (TUC, 2017a ; voir aussi TUC, 2017b), qui est complété et précisé lors du congrès de septembre 2018 (TUC, 2018). Les

1. Chercheur associé à l'Ires.

congressistes adoptent trois objectifs prioritaires : la défense des droits des travailleuses et des travailleurs ², un commerce sans obstacles avec l'UE et, en ce qui concerne l'Irlande et Gibraltar, des garanties pour les personnes et pour les échanges.

La garantie des droits des travailleuses et des travailleurs

Le projet de loi d'abrogation des textes législatifs issus de l'appartenance à l'UE (Great Repeal Act) prévoit que tous les textes en vigueur seront retranscrits à l'identique dans la législation britannique à la date de sortie ³. Toutefois, il ne s'agit que d'une garantie initiale puisque les autorités britanniques retrouveront aussitôt leur souveraineté pour les modifier. De plus, le gouvernement, invoquant une très ancienne pratique (« les pouvoirs de Henri VIII »), a indiqué qu'il se réservait de larges possibilités de modification sans avoir à demander l'approbation du Parlement. Or, mises à part les dispositions relatives au salaire minimum et à la lutte contre les discriminations, la législation du travail protectrice repose presque exclusivement sur les textes de transcription des directives européennes ⁴.

Le TUC craint que le gouvernement n'adopte à l'avenir une stratégie d'attraction des investissements extérieurs qui serait fondée sur l'abaissement du coût du travail et des règles protectrices de la relation d'emploi. À moyen-long terme, les risques d'une option pour le *dumping* social sont élevés (Barnard *et al.*, 2018 ; Novitz, Crasta, 2018 ; Woolfson, 2017). Le TUC revendique non seulement une

garantie de non-régression sur les droits acquis, mais un engagement d'alignement à l'avenir sur les avancées qui seraient réalisées au sein de l'UE, par exemple dans le cadre du Socle européen des droits sociaux. Il s'agit d'éviter toute dynamique de *dumping* social avec les pays de l'Union en maintenant des conditions de concurrence égales (*a level playing field*).

Aussitôt après la nomination de Boris Johnson comme Premier ministre, le TUC publie un document (TUC, 2019a) pour lui demander de traiter en priorité la situation du nombre croissant de travailleuses et travailleurs en situation d'insécurité (*insecure workers*). Entrent dans cette catégorie les titulaires de contrats zéro heure, d'emplois intérimaires, saisonniers et temporaires ainsi que les indépendants à faibles revenus ⁵. Leur nombre est estimé à 3,7 millions, soit un neuvième de l'emploi total ⁶. Les faibles protections dont ces catégories peuvent bénéficier ne reposent que sur des textes européens.

Par ailleurs, le TUC demande que les travailleurs originaires des pays de l'UE qui vivent au Royaume-Uni ainsi que les travailleurs britanniques qui vivent dans des pays de l'UE conservent tous les droits dont ils disposaient avant le référendum, en particulier le droit de résidence et de regroupement familial.

Un libre-échange avec l'Union européenne

Le TUC souligne les risques de pertes d'emplois qui résulteraient de la sortie du marché unique et de l'union douanière. Il

2. L'anglais utilise le terme asexué de *workers*.

3. Le texte a été définitivement adopté le 26 juin 2018 sous le nom de European Union Withdrawal Act (Loi de retrait de l'Union européenne).

4. Ces points sont détaillés dans Freyssinet (2017).

5. Revenu inférieur au salaire minimum (National Living Wage).

6. Les titulaires de contrats à durée déterminée ne sont pas inclus dans ce chiffre.

évalue à 2,5 millions le nombre des emplois menacés dans cette hypothèse soit du fait des pertes de débouchés, soit du fait de délocalisations d'activités (TUC, 2017c). Initialement, il demande que toutes les options de négociation soient laissées ouvertes sous la condition que soient garantis avec l'UE des échanges sans obstacles tarifaires ou non tarifaires et sans autres freins ⁷. Progressivement s'esquisse une préférence pour un accord de libre-échange du type de celui passé entre l'UE et la Norvège. À l'opposé, le TUC rejette le retour à des relations régies par les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui, outre le rétablissement des barrières commerciales avec l'UE, ouvrirait la voie à toutes les formes de *dumping* à l'échelle du commerce mondial (Crawford, 2019).

Des garanties sur l'Irlande et Gibraltar

Bien qu'affiché parmi les trois priorités, cet objectif n'est pas développé. Le TUC se borne à demander que les conditions d'existence de la population et le libre commerce soient préservés en Irlande et à Gibraltar.

L'immigration : une pédagogie argumentée

Il faut ajouter à ces trois rubriques un discours parfois embarrassé sur les travailleuses et les travailleurs immigrés. Le TUC ne peut ignorer le rôle qu'a joué la question dans les votes populaires en faveur du Brexit. On peut penser que c'est surtout à ces catégories que s'adresse son argumentation.

7. « *Tariff-free, barrier-free, frictionless trade.* »

8. « *Government must address the genuine concern of working people about the impacts of migration on stretched public services, transport and housing* » (TUC, 2017a).

En premier lieu, il rappelle les fonctions essentielles qu'assure l'immigration dans l'économie et la société britannique. Il demande un renforcement de la lutte contre l'exploitation et contre la concurrence salariale (*undercutting*) qui est le fait des « mauvais employeurs ». Les droits des syndicats doivent être renforcés pour qu'ils y contribuent plus efficacement.

En second lieu, « le gouvernement doit répondre aux préoccupations légitimes de la population laborieuse à propos des impacts de l'immigration sur des services publics sous tension, les transports et le logement ⁸. » Les vrais responsables ne sont pas les immigrés mais les coupes budgétaires. Le gouvernement doit cibler des crédits pour faire face aux « tensions communautaires » qui en résultent.

Faire entendre sa voix dans la conduite des négociations

À ces revendications de fond, le TUC ajoute des demandes qui portent sur la procédure de négociation et sur les modalités d'approbation de l'accord de sortie. En premier lieu, il exige que les différentes parties prenantes, dont les syndicats, soient invitées à la table des négociations. Cette revendication ne rencontre aucun écho auprès du gouvernement. En second lieu, il exige que, sous une forme ou une autre, le peuple ait son mot à dire (*people want a say*). À ses yeux, il peut s'agir soit d'un vote du Parlement, soit d'élections anticipées, soit encore d'un vote de la population sur les termes du Brexit.

Le 21 mars 2019, la secrétaire générale du TUC, Frances O'Grady, cosigne avec Carolyn Fairbairn, directrice générale de la principale organisation patronale (Confederation of British Industry, CBI), une lettre à Theresa May pour lui demander un changement d'attitude afin de « protéger les emplois, les droits et les moyens d'existence du peuple travailleur »⁹. Elles lui demandent avant tout d'éviter un *no deal* aux conséquences catastrophiques, ensuite d'obtenir l'allongement de la période de transition, enfin de proposer un plan B qui protège les travailleurs, l'économie et garantisse une frontière ouverte en Irlande. Le caractère exceptionnel de cette démarche conjointe indique le degré de l'inquiétude ressentie au sein des deux organisations.

Une autre manifestation des convergences sur ces questions entre organisations patronales et syndicales avait déjà été constituée, début 2017, par la création de la Manufacturing Trade Remedies Alliance (MTRA) qui réunit d'une part le TUC et trois de ses syndicats principalement implantés dans l'industrie (Community, GMB et Unite) et, d'autre part, huit organisations patronales sectorielles de l'industrie (agro-alimentaire, acier, verre, chimie, papier...). Leur objectif commun, affiché en tête de leur site, est de « protéger les emplois de l'industrie manufacturière britannique contre la concurrence déloyale »¹⁰. Le 29 février 2019, l'Alliance réagit contre l'annonce par le gouvernement d'un plan de réduction massive des droits de douane sur les produits manufacturés (*zero tariffs*) en cas de *no deal* qui serait justifiée par

l'argument d'une baisse des prix des biens de consommation. Selon MTRA, l'arrivée massive d'importations mettrait en danger de nombreux secteurs industriels et détruirait massivement des emplois¹¹. Une alliance « industrialiste » s'est donc créée contre une stratégie de libéralisation totale des échanges.

Les points de vue des principaux syndicats

Les trois grands syndicats du TUC s'étaient prononcés contre le Brexit mais ils n'ont pas remis en cause les résultats du vote. Ils ont développé une argumentation parallèle à celle du TUC sur les conditions d'un bon accord de sortie qui préserve les droits des travailleuses et des travailleurs, l'appartenance au marché unique et à l'union douanière ainsi que le maintien d'un libre commerce en Irlande. Dans ce cadre, ils se distinguent par les accents qu'ils mettent sur certains aspects surtout en fonction des branches d'activité dans lesquelles ils sont principalement implantés.

- Unite¹², qui a plus de 500 000 adhérents dans l'industrie manufacturière, insiste sur les effets désastreux pour la production et l'emploi d'un *no deal* accompagné d'un retour aux règles de l'OMC : désorganisation des chaînes d'approvisionnement, croissance du coût des produits intermédiaires importés du fait des droits de douane et de la dévaluation de la Livre, restriction des débouchés au sein de l'UE, décisions de report ou de délocalisation des investissements... C'est donc la survie de

9. « *The jobs, rights and livelihoods of ordinary working people.* »

10. « *Protecting UK manufacturing jobs from unfair competition.* »

11. *British manufacturing sounds alarm bells at zero tariffs*, MTRA, February 20, 2019, <https://mtra.org.uk/?p=333>.

12. Syndicat général principalement implanté dans le secteur privé (1,3 million d'adhérents).

l'industrie manufacturière qui est l'enjeu principal¹³ (Unite, 2019).

- UNISON¹⁴ organise une campagne pour la défense de l'ensemble des services publics qui, en cas de *no deal*, seraient soumis aux stratégies prédatrices des firmes multinationales¹⁵. Son inquiétude concerne notamment le service national de santé (National Health Service) dans la mesure où Donald Trump a annoncé que l'ouverture de ce secteur à la concurrence serait l'un des éléments d'un éventuel accord commercial avec les États-Unis¹⁶. Il s'associe à d'autres syndicats et organisations professionnelles de la santé pour dénoncer, le 29 août 2019, les « effets dévastateurs » qu'aurait un *no deal* sur le NHS et le *social care* (soins aux personnes)¹⁷. Par ailleurs, il montre que l'absence des originaires d'autres pays de l'UE entraînerait l'accroissement des pénuries de personnel dans l'éducation, la santé et le *social care*.

- GMB¹⁸ n'a pas de dominante sectorielle mais est surtout implanté dans les emplois de faible qualification. Il rend publics en juin 2019 les résultats d'une étude qu'il a commandée à un institut de recherche indépendant sur un point qui concerne plus directement ses adhérents : l'impact sur les prix à la consommation

(Acuity Analysis, 2019). Le rapport met en évidence les marges d'incertitude en fonction des conditions de sortie de l'UE, des hypothèses adoptées sur la dévaluation de la Livre, sur les réactions des entreprises et sur les pénuries engendrées par les retards d'approvisionnement. À titre d'illustration, le retour aux règles de l'OMC amènerait une augmentation de 17 % sur un panier de biens de consommation prioritaires.

Les trois syndicats sont confortés dans leurs options par la publication, en septembre 2018, des résultats d'un sondage réalisé auprès de leurs adhérents¹⁹. Plus des deux tiers souhaitent un nouveau référendum et une majorité souhaite le maintien au sein de l'UE (61 % contre 35 % d'avis contraires pour Unite et pour UNISON ; 55 % contre 37 % pour GMB²⁰). Ils estiment qu'avec la sortie de l'UE leurs niveaux de vie régresseront (55 % contre 11 % pour Unite ; 61 % contre 16 % pour UNISON ; 49 % contre 11 % pour GMB). Ils considèrent que les occasions d'emploi (*job opportunities*) se dégraderont (57 % contre 16 % pour Unite ; 52 % contre 27 % pour UNISON ; 43 % contre 18 % pour GMB). Enfin, ils considèrent qu'il faut donner la priorité à la préservation des échanges plutôt qu'au

13. L'industrie manufacturière emploie directement 2,4 millions de personnes et 49 % de ses exportations vont vers l'Union européenne.

14. Syndicat principalement implanté dans le secteur public et les services publics privatisés (1,4 million d'adhérents).

15. *Brexit and Public Services Campaign*, UNISON, August 1st, 2018 – March 31, 2020, <https://www.unison.org.uk/our-campaigns/brexit-public-services/>.

16. *Government must reject US corporate predators eyeing-up the NHS*, UNISON, June 5, 2019, <https://www.unison.org.uk/news/2019/06/government-must-reject-us-corporate-predators-eyeing-nhs/>. Voir aussi le rapport de la Health and Safety Unit d'UNISON (Baughan, 2019).

17. *A no-deal Brexit could devastate the NHS and social care*, GMB, August 29, 2019, <https://www.gmb.org.uk/news/no-deal-brexit-could-devastate-nhs-and-social-care>. Le texte est signé, entre autres organisations, par le TUC, GMB, Unite, UNISON, British Medical Association, Royal College of Midwives, Royal College of Nursing...

18. Syndicat général (0,6 million d'adhérents).

19. T. Helm, « Bombshell poll reveals heavy union backing for second Brexit vote », *The Guardian*, September 8, 2018, <http://bit.ly/32WJlhw>.

20. Le solde à 100 % correspond à ceux qui ne se prononcent pas.

contrôle de l'immigration (65 % contre 27 % pour Unite ; 68 % contre 22 % pour UNISON ; 58 % contre 32 % pour GMB). Ces résultats inattendus par leur ampleur démontrent une sensible évolution des positions des membres de ces trois syndicats depuis le vote du Brexit.

Mentionnons aussi la position d'un autre grand syndicat britannique principalement implanté dans le commerce, l'USDAW²¹, qui, de longue date, a été un adversaire vigoureux du Brexit²². Dès le 12 juin 2016, quelques jours avant le vote sur le Brexit, l'USDAW publiait une évaluation de son impact direct sur les consommateurs par l'intermédiaire des prix des biens importés (USDAW, 2016). À l'époque, le coût moyen pour un ménage était chiffré à 580 Livres par an²³.

Même si elle est très minoritaire parmi les organisations syndicales, il ne faut pas ignorer l'existence d'une tendance pro-brexit. Le site Trade Unionists Against the EU (TUAEU) en est l'un des moyens d'expression. Il réclame un départ sans délai avec l'abandon du marché unique et de la liberté de mouvement des personnes. L'un des syndicats des transports, RMT²⁴, est le seul syndicat important qui s'était prononcé pour le Brexit lors du référendum. En septembre 2018, il met en garde le TUC contre la perspective d'une campagne pour un second

référendum qui défendrait le maintien dans le marché unique ; ce serait implicitement remettre en cause le vote du 23 juin 2016.

Divisions et compromis sur l'opportunité d'un nouveau référendum

S'ils s'accordent sur les grands objectifs, les syndicats jouent des jeux complexes pendant la période qui voit le Parlement rejeter à plusieurs reprises les propositions de Theresa May. Leurs attitudes reflètent à la fois des orientations de fond différentes et les liens que leurs dirigeants entretiennent avec les *leaders* du Parti travailliste, notamment l'aide qu'ils souhaitent ou non apporter à la stratégie oscillante de Jeremy Corbyn²⁵. Le débat porte surtout sur l'opportunité de réclamer un second référendum en faveur du « *remain* » (maintien dans l'UE) qui est soutenue par certains syndicats anti-Brexit alors que d'autres, principalement Unite, souhaitent que le processus de sortie se poursuive en contrepartie d'engagements du gouvernement sur les droits actuels et futurs des salariés²⁶.

Finalement, après une rencontre avec Jeremy Corbyn, cinq grands syndicats du TUC (Unite, UNISON, GMB, USDAW et CWU²⁷) adoptent le 8 juillet 2019 un

21. L'Union of Shop, Distributive and Allied Workers (USDAW) compte 0,4 million d'adhérents.

22. *Brexit – How to deliver for Usdaw members*, s.d., site de l'USDAW, <http://bit.ly/3cEbcgb>.

23. Soit 740 euros au taux de change à la veille du référendum.

24. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (80 000 adhérents).

25. Comme nous l'avons vu, les grands syndicats étaient hostiles en 2016 au Brexit mais ils figurent en 2019 au sein du Parti travailliste parmi les principaux soutiens de Jeremy Corbyn dont la position sur ce débat est pour le moins incertaine ou ambiguë.

26. Voir par exemple : J. Pickard, « UK union leaders "at war" over Brexit », *Financial Times*, February 6, 2019 ; K. Schofield, « Trade unions split over whether Labour should back Remain in second EU referendum », *PoliticsHome*, June 24, 2019, <http://bit.ly/2wyQ5LX>.

27. Communication Workers' Union (0,2 million d'adhérents) est implanté dans le domaine des postes, des télécommunications et du digital.

texte commun qui définit la position que devrait adopter le Parti travailliste dans deux scénarios hypothétiques²⁸.

Qu'il y ait accord ou absence d'accord de sortie, le choix du gouvernement conservateur doit être soumis à un vote populaire avec deux options : soit approuver sa décision, soit rester dans l'UE. Dans ce cas, le Parti travailliste fera campagne pour le maintien dans l'UE (*remain*).

En cas d'élections générales, le programme du Parti travailliste doit prévoir une négociation avec l'UE qui sera menée en fonction de ses propres priorités, mais en respectant le vote sur le Brexit. Un accord éventuel devrait être soumis au vote populaire avec deux options : soit approuver l'accord, soit rester dans l'UE. Dans ce cas, la position du Parti travailliste serait fonction du contenu de l'accord.

Ce surprenant et complexe compromis présente surtout l'intérêt de mettre fin à un conflit ouvert entre syndicats et d'affirmer, dans toutes les hypothèses, l'exigence d'un vote populaire sur la solution proposée par le gouvernement quel qu'il soit. Mais on peut avoir quelques doutes sur la lisibilité du message ainsi adressé aux adhérents et plus largement à la population.

Les syndicats face à la stratégie de Boris Johnson

Après une succession de votes négatifs du Parlement britannique sur ses propositions d'accord de sortie de l'UE, Theresa May démissionne le 7 juin 2019 pour être

remplacée le 23 juillet par Boris Johnson. Soufflant alternativement le chaud et le froid, ce dernier trouve finalement, le 17 octobre, un accord de sortie avec l'UE. Il obtient une majorité absolue aux élections législatives suivantes qui sont marquées par la déroute du Parti travailliste. L'accord de sortie est approuvé par le Parlement britannique le 23 janvier 2020 puis par le Parlement européen le 29 janvier pour une sortie fixée au 31 janvier.

Dans ce contexte agité, les syndicats britanniques ont réaffirmé leur position de principe, engagé une vigoureuse campagne contre l'hypothèse d'une sortie sans accord (*no deal*) et fait face aux menaces que la perspective du Brexit fait peser sur la négociation collective dans les entreprises. Ces trois dimensions de l'action syndicale doivent être préalablement éclairées par la prise en compte du contexte macroéconomique.

Un contexte macroéconomique inquiétant

Le vote en faveur du Brexit a amorcé un lent ralentissement de la croissance, amplifié ensuite par la dégradation de la conjoncture économique mondiale. La combinaison de ces deux mouvements amène aujourd'hui la Banque d'Angleterre à réviser à la baisse ses déjà modestes prévisions : en janvier 2020, elle prévoit un taux de croissance annuel moyen de 1,1 % pour les trois prochaines années. Paradoxalement, le taux d'emploi est à son maximum. L'explication principale réside dans la stagnation de l'investissement depuis 2016 qui contraint les entreprises à répondre par des embauches à la faible augmentation de l'activité. Cette

28. J. Elgot, « Unions agree Labour should back remain in referendum on Tory deal », *The Guardian*, July 8, 2019, <http://bit.ly/38v5idY> ; I. Watson, « Labour affiliated unions agree Brexit vote stance », *BBC News*, July 8, 2019 (avec le texte complet de la position commune), <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48912063>.

option est favorisée par la précarité des emplois et la faiblesse du niveau des salaires qui, en valeur réelle, est toujours inférieur à la fin de 2019 au niveau atteint avant le début de la « grande récession » (mars 2008). La conséquence mécanique en est la quasi-stagnation de la productivité du travail. Observé depuis 2008, le ralentissement s'est amplifié avec le vote pour le Brexit. Entre 2008 et 2019, l'augmentation totale de la productivité par tête a été de 0,3 % en moyenne annuelle²⁹. Ce contexte oblige les syndicats à situer leurs analyses et leurs objectifs dans une perspective durable de croissance médiocre et incertaine.

Une réaffirmation de l'attachement au « remain »

Dans le rapport général pour son congrès annuel du 8 au 11 septembre 2019 (TUC, 2019b), le TUC réaffirme ses trois objectifs prioritaires (voir *supra*) et détaille les actions qu'il a menées en direction de multiples interlocuteurs. Le projet de résolution confirme sa demande d'une élection générale ou d'un second référendum et, dans ces cas, sa volonté de faire campagne pour le *remain*. En leur absence, le TUC fera campagne pour la révocation de l'appel à l'article 50 du traité (procédure de sortie de l'Union) et en faveur du *remain*.

La lutte prioritaire contre la menace d'un « no deal »

Embarrassé quant à la position à prendre sur les procédures et les modalités de réalisation du Brexit, le TUC peut refaire son unité en condamnant la perspective d'une sortie sans accord que Boris Johnson utilise stratégiquement comme menace dans ses négociations

avec l'UE. Ces inquiétudes sont aggravées lorsqu'une fuite dans la presse (*Sunday Times*, 18 août 2019) révèle le contenu d'un document gouvernemental confidentiel qui décrit les désordres, pénuries, engorgements qui résulteraient immédiatement d'un *no deal* en plus des conséquences durables négatives sur la croissance et l'inflation.

Réagissant aux déclarations de Boris Johnson, le TUC publie le 7 septembre un texte qui résume son évaluation des conséquences catastrophiques d'un *no deal* à la date butoir du 31 octobre (TUC, 2019c). L'analyse est approfondie dans un second document (TUC, 2019d). Si la loi de retrait (voir *supra*) a transcrit en droit britannique sans modifications importantes la législation sociale européenne dans son état actuel, elle ne présente aucune garantie quant à des modifications ultérieures et encore moins quant à la prise en compte d'éventuels progrès de cette dernière. Les deux documents démontrent que la seule protection solide contre une régression en ce domaine tiendrait dans les garanties contre une concurrence déloyale (« *dumping social* ») qu'imposerait l'UE dans le futur traité commercial passé avec le Royaume-Uni.

Un document de travail publié en octobre 2019 par l'Institute for Public Policy Research (Morris, 2019) analyse sur le plan juridique les conséquences sociales d'un *no deal* et converge vers les mêmes conclusions.

La relance de l'action dans les entreprises

Le syndicat Unite a lancé une enquête par entretiens et questionnaires auprès de ses représentants dans les entreprises sur

29. V. Romel, « Fall in UK labour productivity is worst in 5 years », *Financial Times*, October 8, 2019.

l'état de la négociation collective (Unite Research, 2019). Les réponses mettent en évidence l'« opportunisme » des employeurs qui refusent toute concession sur les salaires au nom de l'incertitude créée par le Brexit et qui agitent des menaces de suspension ou de délocalisation des investissements ainsi que de sortie des comités d'entreprise européens. L'urgence pour les syndicalistes est de « reprendre le contrôle » (*taking back control*) de la négociation pour protéger l'emploi et obtenir des garanties sur le maintien des droits du travail. Unite propose à ses représentants un modèle d'accord par lequel l'entreprise s'engagerait, quelle que soit l'issue finale du Brexit, à respecter les droits des salariées et salariés tels qu'ils résultent des directives européennes.

Les syndicats à la recherche d'une nouvelle stratégie

La lutte contre la perspective d'un *no deal* avait réuni et mobilisé les syndicats britanniques. L'accord de sortie du 17 octobre 2019 déclenche de nouvelles négociations qui vont durer au minimum jusqu'à la fin de l'année 2020. Les interrogations se déplacent alors vers le contenu de cet éventuel accord final qui est lié à la stratégie de compétitivité internationale qu'adoptera le Royaume-Uni et au degré d'exigence qu'imposera l'UE.

À ce jour, le gouvernement britannique fait alternativement souffler le chaud et le froid. En octobre, un document gouvernemental envisage des « divergences significatives » avec l'UE sur la législation et les droits des travailleurs³⁰. Cependant, le 19 décembre 2019, dans le discours de la Reine, une loi sur l'emploi est annoncée pour protéger et renforcer les droits des travailleurs ; le TUC n'y voit qu'un simulacre de réforme³¹. Le 17 janvier 2020, le Chancelier de l'Échiquier (ministre des Finances), Sajid Javid, renverse la vapeur : « Il n'y aura pas d'alignement ; nous ne serons pas des preneurs de règles ; nous ne serons pas dans le marché unique et nous ne serons pas dans l'union douanière³². » Or le respect des normes sociales et environnementales est l'une des conditions posées par l'UE pour l'accès au marché unique et à l'union douanière. Le mandat de négociation défini le 27 février 2020 par le gouvernement cultive l'ambiguïté. D'une part, « l'accord devrait comprendre des engagements réciproques de ne pas affaiblir ou réduire le niveau de protection assuré par les normes et la législation du travail afin d'encourager le commerce ou l'investissement ». Mais, d'autre part, « l'accord devrait reconnaître le droit de chaque partie à fixer ses priorités en matière de travail et d'adopter ou de modifier sa législation du travail³³ ».

Par la voix de sa secrétaire générale, Frances O'Grady, le TUC a condamné le

30. J. Pickard, J. Brunsden, « Fears rise over post-Brexit workers' rights and regulations », *Financial Times*, October 25, 2019.

31. J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : Boris Johnson promet une loi sur le droit du travail après le Brexit », *Planet Labor*, n° 11565, 20 décembre 2019.

32. « *There will not be alignment, we will not be a ruletaker, we will not be in the single market and we will not be in the customs union* » (R. Khalaf, G. Parker, C. Giles, « Forget staying close to EU after Brexit, Chancellor tells business », *Financial Times*, January 17, 2020).

33. « *The Agreement should include reciprocal commitments not to weaken or reduce the level of protection afforded by labour laws and standards in order to encourage trade or investment (...) the Agreement should recognise the right of each party to set its labour priorities and adopt or modify its labour laws* » (HM Government, 2020:16-17).

contenu de l'accord du 17 octobre : « Un désastre pour ceux qui travaillent. Boris Johnson a négocié un accord qui frapperait durement l'économie, coûtera des emplois et jettera à l'eau les droits des travailleurs ³⁴. » Mais, écarté des négociations futures, dépourvu d'appui parlementaire solide après l'effondrement des Travaillistes, le TUC court le risque d'être le spectateur de l'affrontement qui va se dérouler entre le gouvernement britannique et les autorités européennes. Ce sont les exigences mises par ces dernières pour que les facilités d'accès à un grand marché intérieur soient conditionnées à l'élimination des sources de concurrence déloyale qui, en cas de compromis favorable, pourraient protéger simultanément l'emploi et le droit du travail au Royaume-Uni.

Sources

Acuity Analysis (2019), *Impact of Brexit on Consumer Prices, Report for the GMB*, June, <http://bit.ly/39vko4E>.

Barnard H., Heykoop L., Kumar A. (2018), « How could Brexit affect poverty in the UK? », Briefing, Joseph Rowntree Foundation, September, <https://www.jrf.org.uk/report/how-could-brexit-affect-poverty-uk>.

Baughan R. (2019), *Health and Safety and Leaving the European Union*, UNISON, Health and Safety Unit.

Crawford R. (2019), *Brexit: The WTO Option Would Devastate Jobs and Tear Up our Rights*, TUC, May 16, <http://bit.ly/2PQW45p>.

Freyssinet J. (2017), « Royaume-Uni : les syndicats et le Brexit », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 158, septembre, p. 3-13, <https://goo.gl/o3mLif>.

HM Government (2020), *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*, CP211, February, <http://bit.ly/2PLKVCU>.

Morris M. (2019), « No-Deal Brexit. The Implications for Labour and Social Rights », Briefing, Institute for Public Policy Research, October, <https://www.ippr.org/files/2019-10/brexit-labour-and-social-rights-oct19.pdf>.

Novitz T., Crasta E. (2018), « Brexit : quel impact pour les travailleurs ? », *Revue de droit du travail*, n° 11, novembre, p. 718-725.

TUC (2017a), *Making a Jobs-first, Rights-first Brexit a Reality: General Council Statement to Congress 2017*, September 10, <http://bit.ly/2PQXBIH>.

TUC (2017b), *Putting Brexit to the Test. How Do Britain's Brexit Options Perform against the TUC's Tests?*, November, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC_5_Tests.pdf.

TUC (2017c), *How Are We Doing? The Impact of Brexit at Industry Level*, September 10, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/how-are-we-doing.pdf>.

TUC (2018), *General Council Statement on Brexit*, September 10, <https://www.tuc.org.uk/news/general-council-statement-brexit>.

TUC (2019a), *Insecure Work. Why the New PM Must Put Decent Work at the Top of His To-do List*, July 29, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/Insecure%20Work%20Report.pdf>.

TUC (2019b), *Congress 2019. General Council Report*, Section 2. Brexit, p. 24-28, August 24, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/2019-08/General_Council_Report_2019_TUC_1.pdf.

TUC (2019c), *TUC General Council Statement on Brexit: No To No Deal, for a Future Fit for Working People*, September 7, <http://bit.ly/2lJlVyT>.

TUC (2019d), *Consequences of "No Deal"*, September 29, <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/consequences-no-deal>

Unite (2019), « No deal no way! Impact of a no deal Brexit on UK manufacturing », Briefing, July, https://unitetheunion.org/media/2518/884x_nodealnoway_brief_uk_final-v2.pdf.

34. « A disaster for working people. Boris Johnson has negotiated a deal that would hammer the economy, cost jobs and sell worker's rights down the river » (Communiqué du TUC, October 17, 2019, <https://www.tuc.org.uk/news/boris-johnsons-deal-would-be-disaster-working-people-says-tuc>).

LES SYNDICATS ET LE BREXIT (SUITE)

Unite Research (2019), *Taking Back Control: Brexit in the Workplace. The Role of Unite in Meeting the Industrial Impact of Brexit*, October, <http://bit.ly/2wyvU0o>.

USDAW (2016), *The Impact of Brexit on Consumers*, <http://bit.ly/2ToUppO>.

Woolfson C. (2017), « The “Singapore scenario”. The uncertain prospects for labour standards in post-Brexit Britain », *Industrial Relations Journal*, vol. 48, n° 5-6, p. 384-402, <https://doi.org/10.1111/irj.12198>.

Royaume-Uni

Quels enseignements de la privatisation du rail ?

Jacques FREYSSINET¹

En 1993, le gouvernement britannique engage la privatisation des chemins de fer qui avaient été nationalisés en 1948 sous le nom de British Rail (BR). Par sa radicalité et sa complexité, cette opération n'a d'équivalent dans aucun autre pays. Au moment où la France s'engage, de manière certes plus prudente, dans cette voie, il n'est pas sans intérêt d'examiner le bilan qui peut être tiré de cette expérience après un quart de siècle.

L'idéologie libérale a imposé, afin de briser le monopole public, le choix d'une stratégie de fragmentation qui était supposée garantir la concurrence donc l'efficacité. Elle impliquait un nouveau mode de régulation du trafic et des tarifs. Il en est résulté aussi un bouleversement du système de relations professionnelles qui a créé un défi vital pour les syndicats : ils ont dû passer d'un système unitaire avec une négociation collective nationale à une multiplicité de situations hétérogènes selon la nature et la politique de leurs nouveaux interlocuteurs. La vigueur et la permanence des luttes sociales se sont combinées avec de multiples sources

d'inefficacité pour engendrer depuis 2018 une crise du système ; elle n'a, à ce jour, pas trouvé de solution.

Une privatisation par fragmentation

BR a connu une phase pendant laquelle la logique de privatisation ne se manifestait que dans le domaine des méthodes de gestion. Si le passage à la privatisation du capital a été relativement tardif, ses modalités font la spécificité d'une expérience qui n'a pas d'équivalent dans les autres entreprises britanniques de service public.

Une privatisation du capital restée longtemps menaçante

Lors de son arrivée au pouvoir en mai 1979, l'hostilité globale de Margaret Thatcher à l'égard du secteur public résulte particulièrement dans le cas des chemins de fer, d'une part, de la lourdeur et de la permanence de leur déficit, d'autre part, de la puissance des syndicats et de leur capacité à désorganiser par des grèves le fonctionnement de l'ensemble

1. Chercheur associé à l'Ires.

de l'économie. Cependant, les premiers diagnostics excluent le recours à la privatisation du capital pour plusieurs raisons (Parker, 2012:chap. 16).

Au cours des années précédentes, les chemins de fer ont connu un profond mouvement d'innovation et de rationalisation, grâce d'abord aux changements techniques (disparition des locomotives à vapeur, automatisation des passages à niveau...), ensuite par la réduction massive de la dimension du réseau, de l'ordre d'un tiers, en fermant des lignes peu fréquentées. De ce fait, l'emploi passe de 512 000 en 1948 à 178 000 en 1979 avec des gains considérables de productivité du travail.

Ce n'est donc pas sur ce terrain que l'entreprise peut être attaquée, mais sur celui du déficit. Les gouvernements antérieurs s'étaient efforcés de clarifier la question sur la base du Transport Act de 1968 : une subvention est dès lors versée pour les dessertes jugées socialement justifiées quoique non rentables. Elle représente 27 % des recettes en 1979. Or, il semble politiquement impossible, compte tenu de l'état de l'opinion publique et de l'attitude des élus ruraux du parti conservateur, de supprimer les petites lignes non rentables. Dans ces conditions, il est difficile d'attirer l'intérêt des investisseurs privés par une privatisation du capital. Enfin, le gouvernement redoute la perspective d'une grève nationale de longue durée au moment où il veut par ailleurs démontrer sa capacité de relancer l'activité économique.

La politique choisie par Margaret Thatcher est d'exercer une pression permanente pour réduire le déficit par une amélioration de l'efficacité. Elle passe par une réduction programmée de la subvention qui s'accompagne d'injonctions aux dirigeants de BR pour qu'ils

adoptent une démarche « commerciale » (*commercialism*) :

- des objectifs de profit et de réduction des coûts sont imposés aux différentes branches d'activité, sauf à celles reconnues non rentables du fait de leur fonction sociale ;

- en 1982, l'entreprise est réorganisée en cinq secteurs qui sont définis par leurs marchés (*market-based sectors*), chacun d'entre eux ayant la responsabilité de ses résultats financiers. En 1991, une nouvelle réorganisation découpe BR en 27 centres de profit ;

- certaines activités non rentables sont supprimées (par exemple, la livraison de colis) ou vendues au secteur privé (par exemple, le réseau d'hôtels ou Sealink pour les transports maritimes) tandis que l'externalisation est préconisée pour les fonctions annexes ;

- parallèlement, l'affaiblissement de la régulation des transports routiers intensifie la concurrence qui s'exerce sur le rail, donc la pression pour y réduire les coûts et accroître la productivité.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que divers projets de privatisation du capital sont envisagés, notamment après les conflits sociaux de 1982 et 1983 (voir *infra*). La privatisation n'est toutefois mise en route que par le gouvernement de John Major après sa courte victoire aux élections d'avril 1992. Le projet est présenté la même année dans un White Paper on Rail Privatisation (Livre blanc sur la privatisation du rail). Le Railways Act (Loi sur les chemins de fer) est voté en 1993 pour être mis en œuvre à partir de 1995.

Des modalités exceptionnelles d'entrée des capitaux privés

Alors que BR était une entreprise verticalement intégrée, l'option adoptée

pour la privatisation est de fractionner les différentes fonctions ² :

- les infrastructures (voies, signalisation et gares) sont vendues à une société privée, Railtrack. De plus, à partir de BR sont constituées pour être privatisées séparément sept entreprises chargées de l'entretien du réseau et six entreprises chargées des travaux de rénovation. Elles sont des prestataires de Railtrack ;

- les lignes de transport de voyageurs sont mises aux enchères et attribuées par lots à 25 opérateurs privés (*Train Operating Companies* – TOCs) pour une durée de sept à 15 ans ;

- le transport de marchandises est attribué à d'autres entreprises (initialement sept, ensuite regroupées en trois) ;

- la propriété du matériel roulant est répartie entre trois entreprises (*Rolling Stock Companies* – ROSCOs) qui louent ce matériel aux opérateurs. Cependant, le gros entretien et les réparations du matériel roulant sont attribués à d'autres entreprises qui deviennent les prestataires des ROSCOs.

Par ailleurs, ces sociétés font largement appel à la sous-traitance, ce qui donne naissance à de nouvelles entreprises spécialisées dans ce domaine (plus de 50 au départ). Au total une centaine de sociétés sont présentes initialement avant que ne s'opèrent des regroupements.

Alors que le Labour Party avait longtemps annoncé qu'il renationaliserait le

rail, le gouvernement du New Labour après 1997 termine les quelques opérations de privatisation encore inachevées.

Une expérience radicalement controversée

Deux discours polaires coexistent lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la privatisation des chemins de fer.

Les sociétés concessionnaires et le gouvernement tiennent un discours triomphaliste. Si certains épisodes difficiles ou douloureux doivent être reconnus (voir *infra*), le résultat final est jugé hautement positif : le nombre de kilomètres-voyageurs a plus que doublé ³ ; un haut niveau de sécurité a maintenant été atteint ; le matériel roulant a été modernisé ⁴ ; les tarifs moyens ont augmenté moins vite que l'indice des prix ; des sociétés rentables ont remplacé, au bénéfice des contribuables, une entreprise publique lourdement déficitaire.

La thèse adverse dispose de solides arguments (voir, par exemple, Bowman *et al.*, 2013) :

- une succession de catastrophes ferroviaires a révélé à la fois des durées de travail excessives chez les aiguilleurs, faute de personnel, et une dégradation du réseau due notamment à la sous-traitance massive pratiquée par Railtrack. Cette entreprise s'est effondrée et la responsabilité de l'infrastructure a dû être à nouveau confiée à un établissement public, Network Rail, qui a été conduit dans un deuxième temps

2. Sur l'histoire et l'évaluation de la privatisation des chemins de fer, voir Arrowsmith (2003a), Bowman (2015), Parker (2012), « History of rail transport in Great Britain 1995 to date », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2SsbAGr> et « Impact of the privatisation of British rail », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2W2d7Ur>.

3. Selon certains experts, l'augmentation du trafic ferroviaire s'explique principalement par l'explosion des prix de l'immobilier dans les centres urbains, l'émigration vers les banlieues qui en résulte, accompagnée de la congestion du trafic routier.

4. Cependant, en 2018, l'ancienneté moyenne du matériel roulant est de 21 ans, soit un doublement depuis 2008 : G. Plimmer, J. Ford, « Rail : frustration grows with Britain's fragmented network », *Financial Times*, January 29, 2018, <https://www.ft.com/content/d82848ca-f7ba-11e7-88f7-5465a6ce1a00>.

à rapatrier la sous-traitance. C'est seulement alors que les indicateurs de sécurité sont devenus excellents ;

- des procès ont mis en évidence les conditions aberrantes, génératrices de faillites ultérieures, dans lesquelles des concessions ont été attribuées à des sous-enchérisseurs qui présentaient des offres irréalistes. À la suite de faillites répétées, il a été nécessaire en 2009 de faire reprendre une concession (East Coast Rail) par un établissement public créé à cette fin, Directly Operated Railway. Dès lors, les difficultés se sont multipliées (voir *infra*) ;

- enfin, les subventions, initialement versées aux concessionnaires et qui devaient disparaître à une échéance fixée, atteignent globalement aujourd'hui un niveau largement supérieur à celui antérieur à la privatisation. Le phénomène a été camouflé en transférant à Network Rail les subventions que recevaient auparavant les sociétés privées concessionnaires des lignes (Bowman, 2015). Alors que Rail-track, entreprise privée, était financée à 85 % par les redevances payées par les sociétés concessionnaires, ces dernières n'assurent plus qu'entre un quart et un tiers des ressources de Network Rail, établissement public. La différence est comblée par la subvention de l'État à ce dernier. La rentabilité des concessionnaires est donc assurée par une sous-facturation massive du coût d'usage des infrastructures.

Les sondages d'opinion donnent régulièrement de larges majorités en faveur de la renationalisation.

Un système de relations professionnelles bouleversé

De 1979 à 1995, les syndicats sont confrontés à la progressive privatisation

des méthodes de gestion et aux menaces de privatisation du capital. À partir de 1995, la privatisation du capital bouleverse la nature du système de relations professionnelles. À une négociation nationale de portée générale au sein d'une entreprise publique se substituent des négociations séparées avec les nombreuses sociétés privées dans les seuls domaines où chacune d'entre elles accepte de négocier.

Les syndicats face aux menaces de privatisation

Avant la privatisation du capital, BR conserve un mode d'organisation des relations professionnelles que l'on rencontre dans toutes les entreprises de service public britannique (Pendleton, 1988, 1991a, 1994). Des négociations collectives centralisées et des instances de consultation assurent une régulation globale, complétée par des négociations locales, formelles ou informelles, centrées sur l'organisation du travail. Le fonctionnement du marché interne garantit la sécurité de l'emploi et des itinéraires bien délimités de promotion sous le contrôle des syndicats.

Trois organisations syndicales couvrent des champs professionnels distincts⁵ (Arrowsmith, Adam, 2008) :

- l'Associated Society of Locomotive Engineers and Fireman (ASLEF) syndique les conducteurs de train et défend les traditions des syndicats de métier jaloux de leur autonomie et de leur rang (22 000 adhérents fin 2018) ;

- la Transport Salaried Staffs' Association (TASS) regroupe des cols blancs et des managers (18 000 adhérents fin 2018) ;

5. Il faut y ajouter divers syndicats de métier qui sont présents dans les activités d'entretien et de réparation.

- la National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) est née de la fusion en 1990 de la National Union of Railwaymen (NUR) et de la National Union of Seamen (NUS). Elle se présente comme un syndicat d'industrie visant à couvrir toutes les catégories professionnelles dans toutes les branches du transport. En pratique, l'essentiel de ses effectifs est composé de cols bleus ou d'employés faiblement qualifiés des chemins de fer et du métro londonien (80 000 adhérents fin 2018).

Comme ces syndicats couvrent des champs complémentaires et appartiennent tous trois au TUC, ils devraient coopérer sans difficulté. S'ils le font lorsqu'il s'agit de la défense du service public, ils connaissent en revanche des tensions sur les questions catégorielles, notamment entre ASLEF, qui défend les avantages spécifiques des conducteurs de train et leurs différentiels de salaires avec les autres grades (voir *infra*), et RMT, située à l'aile gauche du TUC, qui est principalement le porte-parole des bas niveaux de qualification ⁶.

Un exemple en est donné lorsque, en échange de contreparties en termes de réduction des coûts, l'accord sur les salaires de 1980 prévoit de plus une réduction de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures. Après diverses péripéties, une situation de blocage apparaît avec ASLEF sur la flexibilisation des temps

de service. Les conducteurs bénéficient depuis 1919 d'un droit selon lequel toute journée est payée 8 heures quelle que soit la durée effective de service et tout dépassement des 8 heures dans la journée est payé en heures supplémentaires. Compte tenu de la complexité des programmes de mouvement des trains, il est fréquent que les conducteurs soient mobilisés plus ou moins de 8 heures dans une journée ⁷. En échange de l'augmentation de salaire et des 39 heures, la direction demande une flexibilisation de la programmation des temps de service modulée sur huit semaines (*flexible rostering*). Cette demande est acceptée par RMT mais refusée par ASLEF. Ce syndicat déclenche en 1982 une grève illimitée qui se termine au bout de deux semaines par une défaite ⁸. Anthony Ferner, qui a minutieusement analysé ce conflit, aboutit à une double conclusion (Ferner, 1985 ; voir aussi Pendleton, 1991b) : en premier lieu, la direction a poussé délibérément au conflit alors qu'ASLEF était *in fine* disposé au compromis ; en second lieu, le coût du conflit est très supérieur aux gains potentiels obtenus par la direction, même en les calculant sur plusieurs années. Il s'agissait pour la direction de prouver sa détermination d'une part, à l'égard des syndicats dans la perspective de nouvelles avancées en matière de flexibilité et de productivité et, d'autre part, à l'égard du gouvernement pour

6. Même entre RMT et TASS, un projet de fusion, qui semblait sur le point d'aboutir en 2011 et que leurs dirigeants présentaient comme « une absolue nécessité », échoue finalement (Carley, 2011).

7. Selon Andrew Pendleton, avant 1982, la durée effective quotidienne moyenne de travail des conducteurs de trains était de cinq heures et demie (Pendleton, 1991b).

8. Cependant, et paradoxalement, la complexité et les contradictions engendrées par l'articulation entre les nouvelles règles de gestion des périodes de service et les règles antérieures d'attribution de ces services font que le management local, principalement soucieux du bon fonctionnement du réseau, est souvent amené à déléguer la recherche de solutions aux *shop stewards* à l'échelle des dépôts. Ainsi, si ASLEF a été vaincu dans le conflit national, ses représentants locaux se trouvent renforcés dans le contrôle des *working practices*, ce qui déplace la répartition des pouvoirs au sein du syndicat (Pendleton, 1991b).

obtenir le financement d'un ambitieux programme d'investissements. Alors que RMT était déjà convaincu de la nécessité d'accepter, moyennant contreparties, des concessions en matière de productivité pour défendre le service public, ASLEF pensait encore disposer d'un pouvoir qui lui permettait de défendre ses acquis historiques.

Le conflit exceptionnel de 1982 se situe dans une succession d'oscillations de la politique des dirigeants de BR entre 1979 et 1992. Tantôt les gains de productivité sont recherchés au moyen d'une « alliance tacite » (selon le vocabulaire d'Andrew Pendleton) avec les syndicats qui acceptent des négociations de contreparties pour éviter l'intervention directe du gouvernement. Tantôt la direction doit prouver au gouvernement sa combativité en affrontant les syndicats. Toujours selon cet auteur, à la veille de la privatisation, la stabilité du système de relations professionnelles a été préservée. Ce sont les pressions engendrées par le *commercialism* qui ont été le facteur principal des transformations de l'organisation du travail et des conditions de travail.

Les syndicats face aux sociétés privées

En première analyse, les syndicats paraissent considérablement affaiblis après la perte des institutions et du rapport des forces dont ils bénéficiaient au sein de BR. Ils affrontent désormais séparément des sociétés privées qui doivent rémunérer leurs actionnaires alors qu'elles ont obtenu leur concession en présentant des offres plus avantageuses que celles de leurs concurrents. Dans les faits se développe une conflictualité décentralisée qui ne désavantage pas nécessairement les

syndicats (Arrowsmith, 2003a ; Cumbers *et al.*, 2010 ; MacKinnon *et al.*, 2008) ⁹. Deux périodes significatives en fournissent des illustrations.

Les grèves de 2002-2003

Pour réduire leurs coûts, les sociétés concessionnaires ont initialement pratiqué d'importants licenciements. Avec la croissance du trafic, elles se heurtent à une pénurie de conducteurs de train. Pour les attirer ou les retenir, elles acceptent des hausses de salaires, avec deux conséquences (Arrowsmith, 2002, 2003b).

En premier lieu, ASLEF utilise les inégalités dans les concessions salariales obtenues selon les sociétés pour réclamer l'égalisation vers le haut. Sa revendication de principe est celle d'une négociation nationale pour supprimer les inégalités. Les sociétés la rejettent au nom du lien à respecter entre salaires et productivité. En pratique, ASLEF introduit une logique de *pattern bargaining* où les avantages obtenus dans des situations favorables grâce à des conflits soigneusement localisés alimentent ensuite ailleurs des revendications d'alignement.

En second lieu, les gains ainsi arrachés par les conducteurs entraînent le mécontentement des autres catégories qui s'estiment défavorisées. RMT déclenche alors des grèves, toujours ciblées sur les sociétés les plus vulnérables, pour obtenir une réduction des écarts entre catégories. Comme ASLEF, RMT demande une négociation nationale des salaires afin d'éliminer les inégalités injustifiées, mais comme ASLEF, il profite des avantages qu'offrent les inégalités pour favoriser le *leap-frogging* (saute-mouton) des augmentations salariales.

9. Voir aussi « History of rail transport in Great Britain 1995 to date », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2SsbAGr> et « Impact of the privatisation of British rail », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2W2d7Ur>.

Les grèves de 2016-2018

Ce sont à nouveau les inégalités entre catégories professionnelles qui provoquent une vague de grèves localisées à partir d'avril 2016, mais cette fois le problème est d'une autre nature ¹⁰. La cause principale réside dans la volonté de plusieurs sociétés d'introduire le principe de « *driver-only operation* ». Il s'agit pour elles de donner aux conducteurs (*drivers*) la responsabilité d'ouverture et de fermeture des portes qui a été jusqu'alors celle des chefs de train ou contrôleurs (*conductor* ou *train-guard*) et qui conditionne le mouvement des trains. L'enjeu immédiat est la menace de suppression d'emplois, mais il existe aussi un enjeu stratégique pour RMT qui représente les *guards* : celui d'être privé de la possibilité de déclencher des grèves qui bloquent la circulation des trains, pouvoir qui reviendrait alors exclusivement à ASLEF. Des grèves se multiplient dans les sociétés concernées ; RMT met notamment l'accent sur les menaces pour la sécurité de voyageurs qui résulteraient de la mauvaise visibilité dont disposent les conducteurs de train quant aux mouvements des voyageurs sur les quais.

D'autres conflits s'ajoutent ou s'imbriquent dans le conflit principal : ils portent, par exemple, sur les augmentations de salaires, sur le nombre des effectifs présents dans les grands trains, sur des projets de fermeture de guichets, sur les inégalités dont sont victimes les personnels des sous-traitants dans le nettoyage des wagons. Ces grèves mobilisent

tantôt l'un, tantôt l'autre syndicat, parfois deux ou trois d'entre eux conjointement. Entre 2016 et 2018, on compte plus d'une centaine de conflits ponctuels qui engendrent des grèves locales de courte durée (entre un et quelques jours). Elles sont condamnées par le gouvernement et entraînent des actions des sociétés devant les tribunaux. Cette accumulation de désorganisations du trafic, imprévisibles et répétées, fait contraste avec l'impact prévisible, global et concentré dans le temps qu'engendraient les quelques grèves nationales déclenchées autrefois à BR ¹¹.

Un renouveau syndical

Les années qui suivent la privatisation sont rudes pour les syndicats : forte réduction des emplois, éclatement de la négociation nationale en une centaine d'unités de négociation, menaces de dé-reconnaissance des syndicats (*de-recognition*) dans les entreprises privées. Cependant, ils réagissent positivement en tirant parti, comme nous venons de le voir, des conditions du marché du travail qui leur deviennent favorables (Cumbers *et al.*, 2010 ; Darlington, 2009) :

- le comportement agressif des nouveaux managers stimule à la base un militantisme combatif qui porte à la tête d'ASLEF et surtout de RMT de nouveaux dirigeants en rupture avec les traditions modérées du syndicalisme du secteur public ;
- la fragmentation de la négociation impose la délégation de responsabilités nouvelles aux représentants syndicaux locaux, accompagnée d'une politique de formation ;

10. « 2016-2019 United Kingdom rail strikes », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2VZNeER>.

11. Danny MacKinnon, Andrew Cumbers et Jon Shaw ont recensé les grèves « officielles », c'est-à-dire décidées par un syndicat après le vote de ses membres (le nombre des grèves non officielles est élevé mais incertain). Elles ont été au nombre de 8 (presque toutes nationales) en 17 ans (entre 1979 et 1996) du temps de British Rail et de 45, presque toujours limitées à une entreprise, en 7 ans (entre 1997 et 2004) pour l'ensemble des compagnies privées (MacKinnon *et al.*, 2008).

- la négociation fragmentée dans des marchés du travail tendus permet aux conflits localisés de donner des résultats immédiats qui démontrent aux salariés l'efficacité de l'action syndicale ;

- en même temps, cette dynamique engendre un risque d'amplification des disparités qui doit être combattu grâce à une articulation étroite entre direction nationale et *leaders* locaux pour maintenir la solidarité, par exemple au moyen de la caisse de grève ou par la revendication de retour à une négociation nationale ;

- la capacité de mobilisation, en particulier de déclenchement de grèves localisées dans le cadre d'une stratégie nationale, suppose le renforcement des procédures démocratiques à tous les niveaux ;

- enfin, la répétition de catastrophes ferroviaires, associées à l'allongement de la durée du travail, aux suppressions d'emplois et à la sous-traitance en cascade, permet une jonction avec l'opinion publique et avec les usagers autour du thème de la sécurité.

Ainsi, paradoxalement, le syndicalisme apparaît-il aujourd'hui comme plus proche de sa base, plus combatif et plus porteur de résultats immédiats qu'il ne l'était du temps de BR.

Le système entre en crise à partir de 2018

Si, comme nous l'avons vu, l'État doit définitivement reprendre à sa charge la gestion des infrastructures en créant Network Rail, s'il doit aussi reprendre provisoirement la gestion d'East Coast Rail

en 2009, si des conflits sociaux localisés éclatent toujours sporadiquement, ces perturbations n'empêchent pas que se développe jusqu'en 2018 un discours triomphaliste sur la réussite de la privatisation à la fois de la part du gouvernement et des entreprises concessionnaires. Puis la situation se dégrade brutalement :

- en mai 2018, pour la troisième fois en 12 ans, le concessionnaire des lignes East Coast Rail (entre Londres et le nord de l'Écosse *via* Édimbourg) est défaillant ¹². De 2009 à 2015, la gestion est reprise par une entreprise publique, Directly Operated Railway, qui est bénéficiaire avec des taux record de satisfaction des usagers. Cependant, le réseau est de nouveau privatisé en 2015. Le nouveau concessionnaire, lourdement déficitaire, jette l'éponge. L'État doit à nouveau reprendre la main ;

- en octobre 2019, les plaintes s'accumulent contre la mauvaise qualité des prestations d'Arriva qui est concessionnaire du réseau Northern Rail (desserte du nord de l'Angleterre y compris les agglomérations de Manchester et Liverpool). Après quelques hésitations, le gouvernement est à nouveau contraint en janvier 2020 d'annoncer qu'il va reprendre directement la main ¹³ ;

- en décembre 2019, le gouvernement écossais informe de sa volonté de rompre en 2022 la concession qu'il a accordée jusqu'en 2015 à Abellio pour ScotRail (réseau intérieur de l'Écosse) ¹⁴. C'est à nouveau la dégradation du service qui est évoquée : annulations, retards, rames surchargées... Le gouvernement a fait savoir qu'il cherchait un organisme

12. J. Pickard, J. Spero, « UK East Coast rail line to be renationalised », *Financial Times*, May 16, 2018, <https://www.ft.com/content/92161f16-58f3-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>.

13. T. Powley, J. Pickard, « Northern rail franchise to be nationalised, says UK government », *Financial Times*, January 30, 2020, <https://www.ft.com/content/42a20344-429b-11ea-abea-0c7a29cd66fe>.

14. T. Powley, M. Dickie, « Abellio's ScotRail contract to end three years early », *Financial Times*, December 18, 2019, <https://www.ft.com/content/52ad3178-21bc-11ea-b8a1-584213ee7b2b>.

public approprié pour présenter une offre solide ¹⁵ ;

- en janvier 2020, South Western Railways (Londres et région Sud-Ouest) est jugée financièrement « *non sustainable* » (non viable) par le gouvernement ¹⁶. Ce dernier a demandé à l'opérateur public de préparer des plans dans l'hypothèse d'une reprise ;

- dans le même temps, il est annoncé que trois autres concessionnaires sont en difficulté : Transpennine Express, West Midlands et South Western ; les plaintes des collectivités territoriales et des usagers s'intensifient à leur propos pour réclamer l'intervention de l'État.

Dans tous ces cas, les entreprises concessionnaires rejettent la responsabilité sur d'autres : le retard ou l'insuffisance des améliorations aux infrastructures promises par Network Rail, les retards dans les livraisons de matériel moderne par les ROSCOs, les pertes de trafic provoquées par la multiplication des grèves, les charges excessives imposées à leurs yeux par le gouvernement ¹⁷. Sans ignorer ces problèmes, les experts mettent en évidence deux lacunes déterminantes ;

- en premier lieu, un système ferroviaire national ne peut fonctionner qu'avec un degré élevé d'intégration technique assurée par un opérateur central. Or il n'existe aucune autorité de ce type dans un réseau hétérogène au sein duquel plusieurs dizaines d'entreprises ne sont reliées entre elles et avec l'État que par des contrats ;

- en second lieu, les subventions massives versées à Network Rail pour permettre une sous-facturation de l'utilisation des infrastructures avaient pour objet d'assurer la rentabilité des concessionnaires privés. Ceux-ci doivent s'engager à verser des redevances à l'État en fonction de leur rentabilité. Le gouvernement a donc privilégié dans les appels d'offre les répondants qui promettaient les redevances les plus élevées. Pour atteindre ce résultat, ces derniers ont présenté des prévisions de trafic artificiellement gonflées et des prévisions de coûts sévèrement comprimés. De là leur déficit lorsque le trafic ne répond pas à leurs annonces et de là le mécontentement des usagers lorsque les concessionnaires rognent sur les coûts.

En septembre 2018, le gouvernement avait chargé Keith Williams, ancien *chief executive* de British Airways, d'un rapport pour l'automne 2019 sur la réforme du système. Dès juillet 2019, ce dernier avait communiqué ses premières conclusions ; il préconisait une réforme radicale ¹⁸. La publication du rapport a d'abord été repoussée pour cause d'élections ; début avril 2020, elle semble abandonnée. Le gouvernement a fait savoir, sans autres précisions, qu'il envisageait d'abandonner le système des concessions pour passer à des contrats de longue durée plus flexibles dans le cadre desquels il percevrait les recettes et rémunérerait les concessionnaires selon leurs

15. « *To identify a suitable public body to make a robust bid* » (*ibid.*).

16. J. Pickard, « South Western Railway not sustainable, says Grant Shapps », *Financial Times*, January 22, 2020, <https://www.ft.com/content/e77c20e6-3d16-11ea-b232-000f447fbca>.

17. Il s'agit principalement de leur participation à la couverture du déficit massif du fonds de retraite qui couvre l'ensemble du secteur ferroviaire.

18. « *Revolution not evolution needed to restore trust in system* » (Une révolution, non une évolution, est nécessaire pour rétablir la confiance dans le système), J. Conboye, « UK's rail franchise system has "had its day" review finds », *Financial Times*, July 16, 2019, <https://www.ft.com/content/526028f2-a718-11e9-984c-fac8325aaa04>.

performances ¹⁹. Aujourd'hui, les décisions sont renvoyées à plus tard ²⁰.

Conclusion

Par sa radicalité, la privatisation des chemins de fer constitue un cas d'école. L'objectif prioritaire du gouvernement conservateur était clair : à un monopole public centralisé, bureaucratique et inefficace se substituerait une régulation par le marché. Des entreprises privées, mises en concurrence sur chacun des segments d'activité du réseau, garantiraient l'efficacité puisque celle-ci constituerait pour elles la condition d'une rémunération maximale de leurs actionnaires. Le jeu des appels d'offre permettrait de sélectionner les plus performantes avec une remise en cause périodique au vu des résultats. Partout le contrat remplacerait la hiérarchie. Ainsi le contribuable serait libéré du coût massif d'un déficit permanent tandis que l'État encaisserait des redevances. Le constat qui vient d'être dressé s'écarte quelque peu de ce tableau. Les défaillances ont été et demeurent importantes. Le mécontentement des usagers est devenu massif. La subvention globale de l'État a presque doublé, même si elle a pris un chemin détourné.

Un second objectif était de réduire la capacité de nuisance qu'offrait aux syndicats la possibilité de paralyser le pays par

des grèves nationales. La fragmentation d'un système national intégré confrontait les syndicats, d'abord à la nécessité de lutter pour obtenir la reconnaissance de leur représentativité dans une centaine de sociétés privées, ensuite à la quasi-impossibilité d'organiser des mouvements nationaux. L'échec de cette stratégie est évident. Le fractionnement des opérateurs n'élimine pas les interdépendances de réseau. La multiplication des conflits locaux donne aux syndicats une capacité perturbatrice qui échappe aux tentatives de contrôle du gouvernement et des multiples employeurs.

Sources :

Arrowsmith J. (2002), « Railways hit by strikes over pay », *EurWORK*, January 28, <https://bit.ly/2VERf2v>.

Arrowsmith J. (2003a), « Post-privatisation industrial relations in the UK rail and electricity industries », *Industrial Relations Journal*, n° 34, p. 150-163, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=416161.

Arrowsmith J. (2003b), « National strikes hit rail network », *EurWORK*, April 21, <https://bit.ly/2VDTGIM>.

Arrowsmith J., Adam D. (2008), « Representativeness of the European social partner organisations: Railways sector – United Kingdom », *EurWORK*, December 7, <https://bit.ly/2yQpyeg>.

Bowman A. (2015), « An illusion of success: The consequences of British rail privatisation », *Accounting Forum*, vol. 39, n° 1, p. 51-63, <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2014.10.001>.

19. The Editorial Board, « Britain's rail franchising system has run out of steam », *Financial Times*, February 2, 2020, <https://www.ft.com/content/fd0ce408-4429-11ea-abea-0c7a29cd66fe>.

20. Nous ne traitons pas ici de deux questions actuelles qui ne sont pas liées aux problèmes nés de la privatisation :

- au début du mois de février 2020, Boris Johnson a annoncé sa décision de démarrer le chantier de la première phase (Londres – Birmingham) d'un train à grande vitesse qui devrait être prolongé ensuite vers le Nord de l'Angleterre. Ce projet est un serpent de mer dont l'origine se situe en 2009. Il a été marqué par une succession de retards et de dysfonctionnements. Le coût total prévu a augmenté en valeur réelle de 150 % depuis 2009 pour atteindre aujourd'hui 106 milliards de livres (environ 125 milliards d'euros) ;
- des difficultés exceptionnelles sont créées par la pandémie de Covid-19. Dans un premier temps (fin mars), le gouvernement a convenu avec les concessionnaires d'une réduction de moitié du trafic et d'une prise en charge de leurs pertes pour une durée minimum de six mois.

Bowman A., Folkman P., Froud J., Johal S., Law J., Leaver A., Moran M., Williams K. (2013), *The Great Train Robbery: Rail Privatisation and After*, CRESC University of Manchester, <https://bit.ly/2xd4DRX>.

Carley M. (2011), « Transport and travel unions discuss merger », *EurWORK*, September 29, <https://bit.ly/2yJAsT1>.

Cumbers A., MacKinnon D., Shaw J. (2010), « Labour, organisational rescaling and the politics of production: Union renewal in the privatised rail industry », *Work, Employment and Society*, vol. 24, n° 1, p. 127-144, <https://doi.org/10.1177/0950017009353668>.

Darlington R. (2009), « Leadership and union militancy: The case of the RMT », *Capital & Class*, vol. 33, n° 3, p. 3-32, <https://doi.org/10.1177/03098168090330030101>.

Ferner A. (1985), « Political constraints and management strategies: The case of working practices in British rail », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 23, n° 1, p. 47-70, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1985.tb00181.x>.

MacKinnon D., Cumbers A., Shaw J. (2008), « Rescaling employment relations: Key outcomes of change in the privatised rail industry », *Environment and Planning A*, vol. 40,

n° 6, p. 1347-1369, <https://doi.org/10.1068/a39203>.

Parker D. (2012), *The Official History of Privatisation. Volume II: Popular Capitalism, 1987-1997*, London, Routledge.

Pendleton A. (1988), « Markets or politics? The determinants of labour relations in a nationalized industry », *Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 279-296, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00695.x>.

Pendleton A. (1991a), « Integration and de-alignment in public enterprise industrial relations: A study of British rail », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 29, n° 3, p. 411-426, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1991.tb00251.x>.

Pendleton A. (1991b), « The barriers to flexibility: Flexible rostering on the railways », *Work, Employment and Society*, vol. 5, n° 2, p. 241-257, <https://doi.org/10.1177/0950017091005002006>.

Pendleton A. (1994), « Structural Reorganization and Labour Management in Public Enterprise: A Study of British Rail », *Journal of Management Studies*, vol. 31, n° 1, p. 33-53, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1994.tb00331.x>.

Italie

Revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris

Andrea DI RUZZA¹

Les élections législatives italiennes de juin 2018 aboutissent à une coalition gouvernementale inattendue entre des partis qualifiés tous deux par les spécialistes de « populistes² » : la Ligue, une formation d'extrême droite, et le Mouvement 5 étoiles (M5S), plus difficile à positionner sur l'échiquier politique. Cette coalition *gialloverde* (« jaune-vert ») apparaît d'autant plus étrange que les deux partis se sont critiqués et invectivés lors de la campagne électorale (Diamanti, Lazar, 2019), et que leurs programmes divergent. Le M5S et la Ligue sont des partis ayant une histoire très différente et des idéologies qui les opposent sur certaines questions. Cependant, ils ont aussi des points communs d'importance : le rejet de la politique des anciens gouvernements italiens, qu'ils qualifient de technocrates et éloignés de la population et l'opposition à l'Union européenne (UE), laquelle a ordonné une politique d'austérité qui a ravagé

l'Italie après la crise économique, s'attirant les foudres de ses habitants³.

Lors de la campagne électorale, les deux partis de la coalition ont chacun leur mesure sociale phare à proposer aux électeurs : l'instauration d'un revenu de citoyenneté (RdC) pour le M5S, à laquelle la Ligue s'est toujours opposée, et une nouvelle réforme des retraites, dite « Quota 100 », proposée initialement par le parti de Matteo Salvini. Dans un pays qui ne se relève pas de la crise de 2008 et qui souffre encore de grandes difficultés économiques et sociales dix ans après, le RdC est particulièrement attendu pour lutter contre le chômage massif et l'accroissement de la pauvreté⁴, notamment dans les régions du Sud.

C'est pour répondre à ces objectifs, et en vue de « réinsérer les citoyens italiens dans la vie sociale et dans le monde du travail » que le gouvernement inscrit le revenu de citoyenneté dans son contrat de coalition (« Contratto per il governo

1. Étudiant en Master à l'Université Sorbonne-Nouvelle, stagiaire à l'IRES de mai à août 2019. L'auteur tient à remercier Cristina Nizzoli pour ses conseils et commentaires lors de l'élaboration de cet article.

2. La plupart des chercheurs spécialistes de la question s'accordent pour qualifier la Ligue et le M5S de populistes ; voir Diamanti, Lazar (2019).

3. M. Lazar, « Italie : "l'un des pays les plus europhiles est devenu euromorose et eurosceptique" », *Le Monde*, 6 mars 2018, <https://bit.ly/2yl3OH5>.

4. Un taux de chômage de 9,9 % en juin 2019 (Eurostat) et un taux de pauvreté de 19 % en 2018 (Istat).

del cambiamento », M5S, Lega, 2018) ⁵, et en fait l'une de ses mesures phares.

Elle apparaît ainsi dans le projet de loi de finances arrêtant le budget de 2019 qui est modifié sous la pression de l'UE, jugeant alors le déficit prévu excessif. Après un long bras de fer avec la Commission européenne, la loi de finances est finalement adoptée fin 2018, ouvrant la voie à la mise en place du décret-loi.

Ce projet éveille évidemment l'intérêt des trois principales organisations syndicales (CGIL-CISL-UIL ⁶), qui réagissent rapidement aux mesures proposées sans toutefois avoir été consultées. Favorables aux principes qui sous-tendent le RdC, elles en critiquent certains points et s'opposent surtout aux modalités de sa mise en œuvre.

Un dispositif de revenu de citoyenneté restrictif et aux effets peu probants

Le dispositif du RdC tel qu'annoncé dans le contrat de gouvernement ne donne pas l'impression d'une mesure complexe et restrictive. Pourtant, de par les nombreux critères requis pour en bénéficier, son calcul complexe, sa mise en œuvre laborieuse et ses effets problématiques, il s'écarte du dispositif initialement prévu par la coalition gouvernementale, et encore plus de celui promis par le M5S lors de la campagne électorale.

De nombreux critères requis et un calcul complexe

Le revenu de citoyenneté est ouvert à toute personne de 18 à 65 ans qui en fait

la demande et qui remplit les conditions d'éligibilité ; à partir de 65 ans, le dispositif devient une pension de citoyenneté (PdC) soumise aux mêmes règles que le RdC, mais sous certaines conditions.

Pour bénéficier tant du RdC que du PdC, les personnes doivent remplir les conditions économiques suivantes :

- l'indicateur de situation économique équivalente (ISEE ⁷, principal indicateur économique des familles en Italie) du noyau familial ne doit pas dépasser 9360 euros par an ;

- le patrimoine immobilier doit être inférieur à 30 000 euros, en dehors de la résidence principale ;

- le patrimoine mobilier doit être inférieur à 6 000 euros pour un célibataire, augmenté en fonction du nombre de personnes de la famille (jusqu'à un maximum de 10 000 euros), de la présence d'enfants (1 000 euros en plus par enfant au-delà du deuxième) ou de personnes handicapées (5 000 euros en plus par personne handicapée et 7 500 par personne avec un handicap grave et une situation de dépendance) ;

- le revenu familial doit être inférieur à 6 000 euros par an, multiplié par le paramètre correspondant de l'échelle d'équivalence (encadré). Le seuil maximum atteint 7560 euros avec la pension de citoyenneté. Les paramètres de l'échelle d'équivalence du RdC sont différents de ceux utilisés pour calculer l'ISEE (tableau 1) ;

- les demandeurs du RdC doivent ne pas avoir acheté de voiture les six derniers

5. Ce contrat scelle l'union entre la Ligue et le M5S.

6. Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs), Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail).

7. L'ISEE est une valeur numérique qui représente la situation économique d'une famille en tenant compte de son revenu, de son patrimoine mobilier et immobilier et des caractéristiques/compositions du noyau familial.

Encadré

**Revenu de citoyenneté :
une échelle d'équivalence défavorable
aux familles, notamment nombreuses**

L'échelle d'équivalence permet de paramétrer le revenu de citoyenneté (RdC) en fonction des situations familiales en tenant compte des économies d'échelle qui dérivent des conditions particulières du noyau familial (enfants, nombre de personnes, personnes handicapées). Autrement dit, une échelle d'équivalence mesure le supplément de revenu ou de consommation nécessaire pour conserver le même niveau de vie avec une personne supplémentaire.

Tableau 1. Comparatif des échelles d'équivalence utilisées

Composition du noyau familial	Revenu de citoyenneté	ISEE
1 adulte	1	1
1 adulte et 1 enfant	1,2	1,77
2 adultes	1,4	1,57
2 adultes et 1 enfant	1,6	2,24
2 adultes et 2 enfants	1,8	2,66
2 adultes et 3 enfants	2	3,25
3 adultes et 2 enfants	2,1	3,05
4 adultes	2,1	2,46
4 adultes dont 1 handicapé	2,2	2,96

Source : site officiel du RdC, <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/come-si-calcola> ; site de l'INPS, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46169>.

Ce tableau comparatif nous éclaire sur les différences significatives entre l'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le RdC et celle utilisée pour l'ISEE. Il faut souligner que les familles avec enfants, notamment les familles nombreuses, sont pénalisées par l'échelle d'équivalence du RdC. Ce n'est évidemment pas passé inaperçu auprès des syndicats qui en font une critique centrale.

mois ou une moto cylindrée supérieure à 250 cm³ les deux dernières années, et ne pas posséder de bateau.

D'autres conditions – non économiques – sont également requises pour bénéficiaire du RdC :

- avoir résidé en Italie au moins durant 10 années, dont les deux dernières de façon continue ;

- être italien ou ressortissant d'un pays membre de l'UE, avoir le droit de séjour européen longue durée pour les citoyens hors UE, être titulaire d'un droit de séjour ou bénéficiaire d'une protection internationale ;

- signer un contrat ou un pacte qui peut être soit :

- un « pacte pour le travail » pour les familles composées de personnes sans emploi depuis deux ans au maximum.

Dans ce cadre, le bénéficiaire ne pourra pas refuser plus de deux offres d'emploi qui respectent un certain nombre de critères comme la distance domicile-lieu de travail (100 km les 12 premiers mois, 250 km au-delà). Après le renouvellement du RdC (18 mois), le bénéficiaire ne pourra plus refuser une offre d'emploi provenant de tout le territoire (sauf en cas d'enfant mineur et de couple séparé). Ces exigences sont plus restrictives que celles imposées aux bénéficiaires de l'assurance chômage (tableau 2) ;

- un « pacte pour l'inclusion sociale » pour les familles composées de personnes sans emploi depuis plus de deux ans. Ce pacte peut prévoir un service dû à la collectivité (voir *infra*) ;

- si on est au chômage, ne pas avoir démissionné dans les 12 derniers mois.

Le RdC/PdC est versé sur une carte de paiement appelée RdC Card délivrée par la Poste. Cette carte ne peut pas être utilisée pour l'achat de toute une série

de biens et de services : armes, jeux d'argent, matériels pornographiques, services financiers, services de change, services d'assurance, bijoux et articles de fourrure, achats dans des galeries d'art, achats dans des clubs privés.

Cette restriction des achats, ainsi que leur nature, interroge : pourquoi le gouvernement tient-il à signaler aux personnes disposant de très peu de ressources qu'il leur est impossible d'acheter des objets luxueux ? La réponse tient probablement dans un discours réactualisé de responsabilisation des pauvres (Duvoux, 2010). Ces derniers préféreraient acheter des articles de luxe plutôt que de se nourrir ou d'avoir un logement et seraient irresponsables dans la gestion de leurs revenus.

En outre, le calcul du montant du RdC est très complexe puisqu'il faut multiplier 6 000 euros par l'échelle d'équivalence correspondante (tableau 1), en soustraire le revenu actuel du foyer et enfin, y ajouter jusqu'à 150 euros mensuels pour les familles payant un crédit et jusqu'à 280 euros mensuels pour celles payant un loyer.

Par exemple, pour une personne célibataire sans revenus qui paye un loyer de 280 euros par mois, on multiplie 6 000 euros par 1 (échelle d'équivalence correspondant pour 1 adulte) auxquels on ajoute le montant annuel du loyer. On obtient : $6\,000 \times 1 + 280 \times 12 = 9\,360$. Cette personne bénéficiera donc d'un montant annuel de 9 360 euros, soit 780 euros mensuels.

Pour des ménages plus nombreux, le plafond est plus élevé. Par exemple, pour une famille de deux adultes et un enfant, dans la même situation que le célibataire ci-dessus, il faut multiplier 6 000 par 1,6. En somme, ce ménage type percevrait

6000 x 1,6 + 280 x 12 = 12960 euros par an, l'équivalent de 1 080 euros par mois.

Une mise en œuvre laborieuse

Les personnes souhaitant bénéficier du RdC doivent compléter un dossier qu'ils peuvent envoyer par la Poste ou déposer au centre d'assistance fiscale (CAF) ⁸. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS, Institut national de la Sécurité sociale), l'organisme qui s'occupe de la quasi-totalité de l'assurance sociale, vérifie si les critères de revenu et de patrimoine sont respectés tandis que les communes s'assurent que les critères de citoyenneté, de résidence et de régularité du séjour sont valides. Après vérification, la demande est acceptée et l'administration envoie la RdC Card par la Poste.

Les bénéficiaires du RdC sans emploi depuis moins de deux ans doivent signer dans les 30 jours un « pacte pour le travail » dans les Centri per l'Impiego (CPI, centres pour l'emploi). Ils sont théoriquement suivis par des Navigator travaillant au sein d'Anpal Servizi ⁹, une agence nationale chargée de coordonner les politiques d'emploi pour les chômeurs, distincte des CPI. Les autres (sans emploi depuis plus de deux ans) doivent signer dans les 30 jours un « pacte pour l'inclusion sociale » dans les centres de services sociaux de la commune. Un travail d'utilité publique allant jusqu'à 8 heures par semaine pourra leur être demandé.

Le M5S estimait au départ que le RdC bénéficierait à 9 millions de

personnes pour un coût de 17 milliards d'euros (Nizzoli, 2018). Cependant, le nombre potentiel de bénéficiaires descend dans un premier temps à 6,5 millions, juste avant l'élaboration de la loi de finances 2019. Lors de la présentation officielle du RdC, le 4 février 2019, le gouvernement annonce que 5 millions de citoyens pourront en bénéficier. Toutefois, ces chiffres semblent en contradiction avec les prévisions de l'Istat et de l'INPS ¹⁰, qui évaluent le nombre potentiel de bénéficiaires à un maximum de 2,5 millions de personnes.

Les écarts de prévisions sont peut-être dus à la composition des foyers. Si l'INPS/Istat et le gouvernement semblent d'accord sur le nombre de foyers potentiellement allocataires, ils s'opposent sur le nombre d'individus. En tout état de cause, les chiffres annoncés par les uns et les autres manquent de précision car la méthode employée pour ces estimations n'est pas connue.

Les données de février 2020 donnent des informations sur l'impact du RdC et de la PdC, qui permettent de confronter l'évolution du nombre de demandes et de bénéficiaires et de connaître le montant reçu. En effet, l'observatoire statistique du RdC/PdC de l'INPS qui a recensé toutes les demandes effectuées entre le 6 mars 2019 et le 31 janvier 2020 ne rapporte qu'1,677 million de foyers qui ont demandé le RdC, dont 1,252 million en mars, avril et mai : 820 000 en mars, 243 000 en avril et 187 000 en mai. Après ces trois premiers mois, on observe une forte réduction des demandes.

8. Organisme conçu pour aider les familles dans les démarches administratives concernant la fiscalité. Les confédérations syndicales ont leur propre CAF. Parmi les 800 000 demandes de RdC effectuées au mois de mars, plus de 70 % ont été réalisées dans les CAF, sans qu'on puisse distinguer celles qui l'ont été dans les CAF des syndicats (Istat).

9. L' Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (Anpal, Agence nationale des politiques actives pour le travail) coordonne les politiques du travail pour les personnes en recherche d'emploi.

10. Ils ont fait part de leur prévision le 4 février lors d'une audition au Sénat.

Cette baisse s'est poursuivie puisque de juin 2019 à janvier 2020, seules 425 000 demandes ont été déposées, ce qui augure d'un nombre total de demandes pouvant difficilement dépasser les 2 millions de foyers. Sur l'ensemble des demandes traitées, 1,119 million ont été acceptées, soit 66,7 % d'entre elles ¹¹.

S'agissant maintenant du nombre des bénéficiaires, les dernières données recensées par l'INPS sur la même période font état d'un nombre de foyers bénéficiaires du RdC/PdC de 1,059 million, correspondant environ à 2,5 millions de personnes. La différence entre le nombre de demandes acceptées et celui des foyers bénéficiaires est due aux changements intervenus dans les situations familiales (nouveau revenu par exemple). Le montant moyen attribué par famille s'élève à 496 euros ¹².

Par ailleurs, le gouvernement éprouve des difficultés dans la mise en œuvre du RdC. En effet, il prévoit le recrutement de 3 000 Navigator (contre 6 000 dans la loi de finances) ¹³, en charge d'accompagner les bénéficiaires vers l'emploi. Recrutés sur concours et formés par le personnel de l'Anpal ¹⁴, ces travailleurs disposeront d'un CDD de 18 mois. Le désordre dans la mise en place du dispositif ne profite évidemment pas aux bénéficiaires du RdC, souvent renvoyés chez eux en attente de voir la situation se stabiliser ¹⁵. Il empêche également d'évaluer

précisément l'impact du RdC sur les populations ciblées, malgré les formulations précises du texte de la réforme.

Un dispositif qui n'atteint pas ses cibles prioritaires et aux effets problématiques

De plus, l'analyse conjointe des critères nécessaires pour l'obtention du revenu et des données sur les foyers en situation de pauvreté conduit à avancer l'hypothèse que le RdC ne bénéficie pas aux foyers les plus pauvres. En effet, une récente enquête de l'Istat (Istat, 2019) relève qu'en 2018, les familles pauvres sont environ 5 millions, dont 1,8 million en situation de pauvreté absolue. Cette même étude montre que parmi les familles les plus pauvres, on retrouve les familles avec enfants, notamment les familles nombreuses. Comme nous l'avons souligné plus haut, ce sont aussi ces familles qui ont été les plus désavantagées par l'échelle d'équivalence utilisée pour le calcul du RdC (tableau 1). Or, au 8 octobre 2019, on constate que 36 % seulement des foyers bénéficiaires du dispositif sont des familles avec enfants et le nombre moyen de personnes par foyer est de 2,4 ¹⁶.

À cela s'ajoute l'exclusion de catégories pourtant dans le besoin, en raison de mesures discriminatoires s'agissant des étrangers ou de personnes qui n'obéissent pas aux critères liés à l'occupation du logement ou à la résidence principale.

-
11. Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza, INPS, febbraio 2020, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53209>.
 12. G. Pogliotti, « Reddito di cittadinanza: primo calo dei percettori tra dicembre e gennaio, scesi a 990mila », *Il Sole 24 Ore*, 17 febbraio 2020, <https://bit.ly/2QYJOAx>.
 13. « Reddito di cittadinanza, accordo con le Regioni per i navigator: saranno 3mila », *RaiNews.it*, 12 marzo 2019, <https://bit.ly/2JCtFwF>.
 14. Chaque tuteur doit former en moyenne 100 Navigator.
 15. L. Baratta, « Caos reddito di cittadinanza: i precari di Anpal costretti a fare da tutor ai navigator inesperti », *Linkiesta*, 19 settembre 2019, <https://bit.ly/3bAeU9q>.
 16. Reddito di Cittadinanza..., INPS, *op. cit.*

Les demandes des étrangers ont été suspendues par l'INPS en novembre 2019, et les rares bénéficiaires se sont vu suspendre le paiement en l'absence de décret. Il est demandé aux étrangers de fournir des documents attestant de leurs éventuels revenus et patrimoine dans leur pays d'origine, ces documents devant être traduits en italien. Or, les étrangers éprouvent des difficultés à obtenir ces papiers et lorsqu'ils y arrivent, l'INPS bloque leur demande en attendant un décret qui donne la liste des pays d'origine exemptés de cette norme. En somme, des obstacles sont opposés aux personnes étrangères remplissant pourtant les critères d'éligibilité au RdC¹⁷. D'autres personnes, de nationalité italienne ou immigrées, se voient aussi interdites d'accès au RdC bien qu'elles remplissent les conditions d'éligibilité, faute de disposer de logement propre et occupant sans titre (« squattant ») des logements¹⁸.

De ce fait, le RdC tel qu'il a été envisagé jusqu'ici n'est pas en mesure de répondre aux besoins d'une partie des foyers les plus pauvres de la Péninsule.

Par ailleurs, il semblerait que le dispositif de RdC ne permette pas à ses bénéficiaires de sortir de la pauvreté. Ainsi, le Mezzogiorno, la région d'Italie la plus touchée par la pauvreté, attendait plus que toute autre cette mesure. En effet, au 8 octobre 2019, 56 % des demandes en proviennent (contre 28 % pour le Nord et 16 % pour le Centre). Dans ce contexte, l'Association pour le développement de l'industrie dans

le Mezzogiorno, initialement favorable au RdC, pointe dans un rapport chiffré l'impact quasi nul du RdC sur le retour à l'emploi dans la région. Au contraire, elle estime qu'il produit l'effet inverse car en fournissant un revenu de base, il incite le bénéficiaire à refuser des emplois à temps partiel (SVIMEZ, 2019:26-28).

Ses effets peuvent donc s'avérer problématiques, ce qui explique sans doute en partie l'ambivalence des positions des organisations syndicales, plutôt favorables au principe d'un tel dispositif mais critiques sur sa mise en œuvre.

Les positions ambivalentes et floues des syndicats face au RdC

Les syndicats ont regretté qu'aucune consultation ou concertation n'ait pu avoir lieu avant l'adoption de cette réforme. Les trois principales organisations confédérales (CGIL-CISL-UIL) ont eu plusieurs occasions de parler d'une même voix sur le sujet, ce qui est à souligner. Elles ont ainsi rédigé une plateforme unitaire début février 2019, en réponse à l'adoption de la loi de finances, livrant alors une courte analyse du RdC¹⁹. Elles en ont également présenté une analyse plus détaillée devant une commission du Sénat²⁰.

Si les organisations syndicales présentent une critique générale de la réforme, une analyse des documents produits par les trois confédérations ainsi que des prises de parole des dirigeants syndicaux révèlent une certaine ambivalence.

17. M. Procopio, « Reddito di cittadinanza, "noi extracomunitari senza il sussidio per colpa di un emendamento della Lega e di un decreto mancante" », *Il Fatto Quotidiano*, 4 novembre 2019, <https://bit.ly/3a8xep5>.

18. R. Ciccarelli, « Reddito di cittadinanza, la doppia pena dei poveri senza residenza », *Il Manifesto*, 30 novembre 2019, <https://bit.ly/39tBpLN>.

19. Les syndicats avaient déjà rédigé une plateforme unitaire en réponse à la première loi de finances d'octobre 2018, modifiée notamment suite aux pressions de l'UE.

20. CGIL/CISL/UIL, 5 febbraio 2019, https://www.uilca.it/pdf/news/memoria_commissione_lavoro-senato_5_febbraio_2019.pdf.

Certes, les syndicats, et c'est notamment le cas lors de leur audition devant le Sénat, affichent leur satisfaction face au déploiement de ressources destinées à une partie de la population qui n'a pas accès à un revenu digne ²¹. Mais ils modèrent rapidement cet enthousiasme lorsqu'il est question de la mise en œuvre de ce dispositif. Ainsi, pour Giuseppe Iuliano (CISL, membre du Comité économique et social européen), le nouveau RdC est « encourageant et progressiste même s'il faut l'améliorer » face aux transformations du marché du travail ²². L'actuel Secrétaire général de la CGIL, Maurizio Landini, qui s'était déjà déclaré en 2018 favorable à un revenu « pour qui cherche du travail, qui l'a perdu et qui est disponible pour une formation » ²³, a affirmé être favorable au RdC mais opposé à ses modalités de mise en œuvre ²⁴. Les critiques des organisations syndicales ne portent donc pas sur le principe du RdC, mais sur son inadaptation face aux problèmes du chômage et de la pauvreté, et sur les modalités de sa mise en œuvre.

Le RdC a pour objectif affiché de lutter contre la pauvreté et le chômage. Or, pour les syndicats, ce double objectif est critiquable car « bien qu'ils puissent être complémentaires, les instruments pour les atteindre ne sont pas univoques et une seule mesure ne permet pas d'atteindre efficacement ces deux objectifs » ²⁵. Ainsi, lors d'une manifestation organisée par l'ensemble des syndicats contre la loi de finances, le 9 février 2019, la secrétaire

générale de la CISL, Ana Maria Furlan, intervient devant les manifestants en critiquant le RdC qui ne lutterait pas selon elle suffisamment contre le chômage malgré l'obligation d'accepter un emploi pour les bénéficiaires du RdC en situation de chômage. « Il y a une offre d'emploi pour 40 000 travailleurs », déclare-t-elle, estimant que la baisse du chômage ne peut s'opérer que sur la base d'une création d'emplois plus massive. En outre, la pauvreté se combat par le retour à l'emploi durable, mais également par la lutte contre la précarité car beaucoup de travailleurs et de travailleuses sont pauvres. Des investissements publics dans le domaine éducatif et dans les territoires sont aussi considérés nécessaires. Bien que jugé important ²⁶ par les organisations syndicales, le RdC ne s'accompagne pas d'autres mesures, pourtant nécessaires pour combattre la pauvreté et favoriser le retour à l'emploi.

Dans leur plateforme unitaire, les syndicats avancent donc des propositions pour répondre à ces objectifs : entreprendre une relance de type keynésienne pour créer de l'emploi, réduire le coût des CDI pour les favoriser ²⁷, investir dans les territoires et dans les services publics (hôpitaux, écoles).

L'argument selon lequel la possibilité de renouveler l'accès au RdC pourrait inciter les bénéficiaires à ne pas travailler figurait dans la plateforme unitaire, ce qui dénote une certaine ambivalence de la part des organisations syndicales. Cet

21. CGIL/CISL/UIIL, *ibid.*, p. 1.

22. « Italie : que peuvent faire les syndicats ? », Conférence de Giuseppe Iuliano à la Fondation Jean Jaurès, 16 mai 2019, https://www.youtube.com/watch?v=_1OUSPQUhwc.

23. M. Landini, 28 marzo 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=mf1hcAvB1NM>.

24. P. Di Marco, « Landini: "Basta interessi personali, serve un governo" », *La Repubblica*, 16 agosto 2019, <https://bit.ly/3aqkrz8>

25. CGIL/CISL/UIIL, 5 febbraio 2019, *op. cit.*

26. CGIL/CISL/UIIL, *ibid.*, p. 3.

27. CGIL/CISL/UIIL, *ibid.*, p. 6.

argument est en effet davantage porté par la Cofindustria, la principale organisation patronale italienne et par la Ligue, qui défendent l'idée qu'un RdC trop élevé décourage le travail²⁸. Il n'a cependant pas été repris par les organisations syndicales, ni lors de leur audition au Sénat, ni ultérieurement.

Les syndicats ne sont pas opposés au principe d'adhésion forcée à des pactes et à des contreparties de la part des bénéficiaires de prestations sociales mais jugent ces procédures trop rigides. En revanche, le travail de 8 heures hebdomadaires potentiellement demandé aux bénéficiaires du RdC ne fait pas l'objet de critiques de leur part.

Concernant les chômeurs, les syndicats ont montré leur désaccord sur deux points en particulier. Ils dénoncent d'une part le refus d'accorder le RdC aux chômeurs qui ont démissionné dans les 12 derniers mois, car ne sont pas prises en compte les multiples raisons qui ont pu conduire un travailleur ou une travailleuse à démissionner. D'autre part, les bénéficiaires du RdC, à l'instar des

chômeurs²⁹, doivent accepter un emploi en cas d'offres convenables³⁰ sous peine de se voir retirer leurs indemnités chômage ou le RdC. Si les syndicats ne remettent pas en cause ce principe, ils estiment néanmoins que les critères de distance au lieu de travail retenus pour les bénéficiaires du RdC sont trop rigoureux par rapport à ceux des autres chômeurs (tableau 2). Ils soutiennent donc, par souci d'équité, des critères identiques pour tous. La question du manque d'emplois, dans un pays où le nombre de chômeurs est largement supérieur au nombre d'offres d'emploi, semble un argument de poids pour critiquer les obligations excessives adressées aux chômeurs : il n'est toutefois pas mobilisé par les organisations syndicales lorsqu'il s'agit d'aborder les obligations des bénéficiaires du RdC.

Les syndicats ont également évoqué brièvement le cas de la pension de citoyenneté qu'ils trouvent injuste car « elle serait particulièrement avantageuse pour les personnes n'ayant jamais travaillé et n'ayant donc jamais versé de contribution sociale »³¹. Si cette critique

Tableau 2. Comparatif des critères de distance en matière d'offre d'emploi convenable entre allocataires du chômage et du RdC

En km

Temps/ Distance maximale	6 premiers mois	De 6 à 12 mois	Plus de 12 mois
Distance pour allocataires du RdC	100	100	250
Distance pour allocataires du chômage	50	50	80

Source : offerta di lavoro congrua, Anpal Servizi : <https://bit.ly/2JZfy10>.

28. V. Nuti, « Reddito di cittadinanza, Confindustria: "Troppo alto, scoraggia il lavoro" », // *Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2019, <https://bit.ly/2UwTv1F>.

29. Ils reçoivent une indemnité en cas de chômage involontaire.

30. Les offres considérées convenables sont très rigides même pour les chômeurs non bénéficiaires du RdC : <https://bit.ly/2JZfy10>.

31. CGIL/CISL/UIIL, 5 febbraio 2019, *op. cit.*, p. 12.

figurait dans la plateforme unitaire des syndicats, elle n'a pas donné lieu de leur part à davantage de développements par la suite, témoignant là encore d'une certaine ambiguïté.

D'autres critiques portent sur les modalités de mise en œuvre du RdC. Il y a d'abord le choix des échelles d'équivalence utilisées pour calculer le RdC qui sont plus faibles que celles de l'ISEE (encadré). Cela conduit à pénaliser les ménages composés de plus de personnes, et à restreindre l'accès des familles avec enfants, notamment des familles nombreuses, au RdC, dans un contexte où la pauvreté des enfants est en augmentation. Pour cette raison, les syndicats regrettent ce choix et proposent de rétablir l'échelle d'équivalence de l'ISEE.

Il y a ensuite le critère de résidence pour avoir accès au RdC, à savoir avoir résidé au préalable au moins 10 années en Italie dont les deux dernières années consécutives. Ce critère est jugé inacceptable par les syndicats qui le considèrent anticonstitutionnel car « il n'entre pas dans les normes communautaires », sans toutefois préciser ladite règle de l'UE. Il est, selon eux, trop contraignant vis-à-vis des étrangers, et exclut de surcroît les Italiens partis à l'étranger et souhaitant retourner en Italie.

Il y a également les pénalités infligées aux fraudeurs du RdC, des peines allant de deux à six ans de détention, qui sont jugées disproportionnées par les syndicats, comparées notamment à celles, bien moindres, prévues pour les exilés fiscaux. Toutefois, si les organisations syndicales demandent un allègement des sanctions,

elles n'en remettent pas en question le principe.

Il y a enfin les contrats de collaboration prévus pour les 3 000 Navigator en charge d'accompagner les bénéficiaires du RdC vers l'emploi. Le risque est selon les syndicats d'augmenter le nombre de précaires au sein d'Anpal Servizi et d'organiser une « guerre entre pauvres » en faisant cohabiter ces nouveaux précaires (Navigator) avec le personnel en place, lui-même en situation de précarité depuis plusieurs années en l'absence d'un contrat de travail stable³². Les syndicats demandent donc au gouvernement de stabiliser la situation de tous les précaires d'Anpal Servizi. L'argument rejoint l'actualité et la mobilisation sociale des précaires d'Anpal qui luttent pour une requalification de leur contrat et pour garder leur emploi³³.

Conclusion

Le revenu de citoyenneté issu du décret-loi du 28 janvier 2019 est bien différent du projet initial, tant celui annoncé par le M5S lors de la campagne électorale que celui figurant dans le contrat de gouvernement. Compte tenu des nombreux critères requis et des modalités de calcul de son montant, le nombre de bénéficiaires et l'impact financier sur ces derniers sont très en deçà de ceux promis au départ. Les statistiques semblent le confirmer, d'autant que de nombreuses personnes remplissant les conditions nécessaires ne bénéficient pas du RdC. La promesse du M5S n'est donc tenue qu'en partie et le dispositif semble davantage avoir relevé d'une promesse

32. Coordinamento nazionale precari di Anpal Servizi, « All'Anpal il record mondiale di precariato », *Il Manifesto*, 3 giugno 2019, <https://ilmanifesto.it/lettere/reddito-di-cittadinanza/>.

33. CGIL/CISL/UIL, 5 febbraio 2019, *op. cit.*

électorale que d'un réel projet de lutte contre le chômage et la pauvreté. De plus, les prévisions ratées, les rejets des demandes, les retards sur le nombre prévu de Navigator, les difficultés rencontrées par les bénéficiaires du RdC dans l'ouverture de leurs dossiers, la non-mise en œuvre du pacte pour le travail ou encore le difficile retour à l'emploi des bénéficiaires (3,5 % des demandes acceptées)³⁴ conduisent à supposer que la coalition *gialloverde* voulait uniquement maintenir ses promesses électorales aux dépens des objectifs initiaux des réformes. Dans ce contexte, les trois organisations syndicales, sans contester la légitimité d'un tel dispositif, se montrent assez critiques vis-à-vis de cette réforme. Outre le regret de ne pas avoir été consultées, elles soulignent que le RdC n'est pas efficace pour lutter à la fois contre la pauvreté et contre le chômage, qui relèvent de problématiques plus larges ; selon elles, il devrait être accompagné de mesures complémentaires dans le champ de l'éducation, de la formation et de la santé notamment. Le discours syndical n'est donc pas dépourvu d'ambivalence, approuvant d'un côté le déploiement de ressources et d'aides aux plus précaires tout en critiquant de l'autre, de manière parfois assez floue, le RdC.

Depuis, l'étrange gouvernement *gialloverde* a implosé, laissant place à une nouvelle coalition formée du Mouvement

5 étoiles et du Partito Democratico (PD). Le M5S étant à l'origine du projet, ce nouveau gouvernement ne compte pas revenir sur le dispositif de RdC. Cependant, il compte apporter des modifications afin de l'améliorer dans la loi de finances 2020.

Sources :

Diamanti I., Lazar M. (2019), *Peuplecratie, la métamorphose de nos démocraties*, Paris, Gallimard.

Duvoux N. (2010), « Politiques d'insertion, une responsabilisation des pauvres ? », *Sciences humaines*, n° 220, p. 8, <https://www.cairn.info/magazine-sciences-humaines-2010-11-page-8.htm>.

Istat (2019), *Stabile la povertà assoluta. Le statistiche dell'Istat sulla povertà – Anno 2018*, Statistiche Report, Istat, 18 giugno, <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>.

M5S, Lega (2018), *Contratto per il governo del cambiamento*, http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.

Nizzoli C. (2018), « Italie : le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 96-104, <https://bit.ly/2ysnk4B>.

SVIMEZ (2019), *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Rapporto SVIMEZ 2019, novembre, <http://inx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>.

34. G. Pogliotti, « Reddito di cittadinanza, ecco l'identikit di chi ha trovato lavoro », *Il Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2020, <https://bit.ly/2WWWt5M>.

États-Unis

Les Big Three de l'automobile renouvellent leurs conventions collectives sous pressions

Catherine SAUVIAT¹

Le précédent renouvellement des conventions collectives des trois grands constructeurs automobiles américains en 2015 (Big Three dans la suite du texte), General Motors (GM), Ford et Fiat-Chrysler Automobiles (FCA) avait été marqué par l'interruption d'un cycle de concessions salariales drastiques, enclenché en 2007 juste avant le début de la crise économique et financière de 2008-2009, et par le retour à des gains substantiels pour les travailleurs syndiqués, dans un contexte de reprise du marché automobile. Mais deux mesures régressives n'avaient pu être éliminées à cette occasion, malgré le souhait du syndicat de l'automobile, l'United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW), d'y mettre fin : la remise en cause de la clause d'indexation des salaires et surtout, la double grille de salaires entre ouvriers selon leur ancienneté dans l'entreprise ² (Sauviat, 2016).

Les négociations de 2019 se sont déroulées dans un contexte où la production automobile mondiale est à nouveau entrée dans un cycle baissier, entraînant un ralentissement du marché nord-américain, européen et chinois, suite à la guerre commerciale engagée par Donald Trump début 2018 contre la Chine et aux menaces de protectionnisme qu'il fait peser sur l'Union européenne. Aux incertitudes de ce contexte mondial sont venues s'ajouter celles engendrées par les défis technologiques majeurs auxquels le secteur est confronté (véhicules électriques et autonomes) et celles issues d'évènements plus « locaux ». En premier lieu, la renégociation du traité de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) voulue par Donald Trump a abouti à un nouveau traité entre les États-Unis, le Mexique et le Canada, rebaptisé Accord États-Unis Mexique Canada (AEUMC), avec au centre des enjeux le secteur automobile. Ensuite, une enquête fédérale du

1. Chercheure à l'Ires.

2. Ceux entrés après 2007 (Tier 2) sont rémunérés à un taux horaire moitié moindre que les autres (Tier 1). L'accord finalement scellé en 2015 prévoyait huit années de transition avant d'éliminer cette double grille des salaires, mais sans revenir en revanche sur l'écart en matière de couverture sociale entre les Tier 1 et les Tier 2.

Federal Bureau of Investigation (FBI) a été lancée sur l'UAW pour corruption avérée de ses plus hauts dirigeants ; cette initiative a pu expliquer l'adoption par le président du syndicat, Gary Jones, d'un ton inhabituel de confrontation avant l'expiration de la convention collective puis la décision du syndicat d'autoriser la grève chez GM, qui aura duré six semaines. Enfin, l'administration Trump a remis en cause les critères d'émission de CO2 des véhicules automobiles adoptés par l'administration Obama en 2012 pour lutter contre le réchauffement climatique.

Ces multiples éléments d'incertitude ont pesé à des degrés divers sur les négociations de 2019. Le compromis qui en est ressorti illustre la volonté des constructeurs américains de poursuivre leur politique de restructuration et d'allègement des coûts, face à un syndicat particulièrement affaibli mais qui a su utiliser l'arme de la grève pour défendre certains de ses acquis et accélérer la transition vers l'élimination de la double grille des salaires.

Un secteur automobile sous la pression de la renégociation du traité de l'Alena et de la mise en place de nouvelles normes d'émission

Le secteur automobile emploie directement près d'un million de travailleurs, et contribue à hauteur d'environ 3 % du PIB aux États-Unis. Les ouvriers syndiqués du secteur restent parmi les mieux payés de ceux de l'industrie manufacturière et ces emplois constituent encore aujourd'hui sans doute les meilleures opportunités pour des individus non

titulaires d'un « *bachelor* » (équivalent d'une licence). L'automobile reste ainsi un secteur clé de l'économie, même si après la crise de 2008-2009 et la quasi-faillite de GM et de Chrysler, la taille des Big Three a été fortement réduite (Sauviat, 2008, 2012, 2016). Les constructeurs automobiles américains n'ont en effet eu de cesse de procéder au transfert d'une part croissante de leur production au Mexique, un processus encouragé par l'Alena, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et qui a réduit à zéro les droits de douane entre les trois partenaires sous certaines conditions. Mais ils ont aussi fortement investi en Chine, un pays devenu le premier marché pour GM et pour Ford en termes de ventes.

La renégociation de l'Alena, en deux temps

Depuis l'entrée en vigueur de l'Alena, les entreprises américaines ont localisé de façon croissante leurs usines au Mexique, dont les normes salariales et environnementales sont nettement inférieures aux standards américains³. Le Mexique est ainsi devenu une partie intégrante des chaînes de valeur automobiles des constructeurs en Amérique du Nord (Klier, Rubenstein, 2019), ce qui leur a permis l'accès à des intrants de faible coût (travail et capital). Entre 1995 et 2018, la part de la production de véhicules légers réalisée au Mexique est notamment passée de 6 à 23 % du total de la production de véhicules légers nord-américaine tandis que celle réalisée aux États-Unis se réduisait de 78 à 65 % (Klier, 2020). Bien que l'Alena ait été le premier accord commercial à introduire des clauses liées

3. S'agissant des rémunérations dans l'industrie manufacturière, celles en vigueur au Mexique ne représentent qu'environ 10 % de celles en vigueur aux États-Unis.

aux droits des travailleurs et à l'environnement ⁴, il a été depuis l'origine combattu et dénoncé par le mouvement syndical américain, l'American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization (AFL-CIO) en tête, qui l'a accusé d'être destructeur d'emplois et d'avoir pesé sur la croissance des salaires dans le secteur automobile étasunien car ses clauses n'ont jamais pu être respectées, faute de contrôles appropriés. Le Président Donald Trump l'a qualifié de « pire accord commercial de tous les temps ».

La signature du nouveau traité AEUMC par l'administration Trump a été formellement obtenue en marge de la réunion du G20 en Argentine le 30 novembre 2018. Son contenu a cependant laissé l'AFL-CIO et le Labor Advisory Committee ⁵ largement insatisfaits dans cette première version. Les syndicats en attendaient des améliorations majeures, notamment en matière de renforcement du droit du travail et du droit syndical au Mexique. Ces améliorations n'ont finalement été obtenues que dans une seconde version de l'AEUMC, le 10 décembre 2019, sous la pression de la centrale syndicale et de la Chambre des représentants, à majorité démocrate depuis les élections de mi-mandat en 2018. Les Démocrates ont notamment poussé au renforcement des « règles d'origine » dans l'automobile, soit la part du contenu des véhicules automobiles en provenance d'Amérique du Nord, et à l'adoption de

normes de travail et environnementales renforcées, en particulier au Mexique où le traité comporte une annexe regroupant les différents engagements pris par ce pays en matière de réforme du travail (tableau 1). Ces concessions ont permis de gagner le soutien de l'AFL-CIO à ce traité commercial, une première dans l'histoire de la centrale traditionnelle opposée au libre-échange. Adopté à une forte majorité tant par la Chambre des représentants le 19 décembre 2019 que par le Sénat le 16 janvier 2020, il a été signé par le Président Donald Trump le 29 janvier 2020.

À bien des égards, ce traité n'a de nouveau que le nom, à l'exception des mesures concernant plus particulièrement le secteur automobile ⁶. Dans ce dernier cas, les conditions dans lesquelles les véhicules peuvent passer les frontières entre les trois pays sans droits de douane, connues sous le nom de « règles d'origine », ont été durcies : tout véhicule vendu à l'intérieur du bloc régional doit désormais avoir un contenu nord-américain en valeur de 70 à 75 % selon les produits pour être exempté de la taxe de 2,5 % à l'importation (contre 60 à 62,5 % précédemment). Mais la véritable nouveauté réside dans l'introduction d'une nouvelle exigence : que 40 % du contenu d'un véhicule léger (et 45 % d'un camion) assemblé en Amérique du Nord soit réalisé par des travailleurs rémunérés au moins 16 dollars de l'heure (soit 14,32 euros) ⁷.

4. Ces mesures n'avaient pas été incluses dans le texte même du traité mais figuraient dans des documents séparés, soit l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE).

5. Organisme consultatif représentant les plus importants syndicats (Teamsters, American Federation of Teachers, SEIU, etc.) auprès de l'United States Trade Representative (USRT), l'agence gouvernementale en charge des négociations des accords commerciaux internationaux.

6. Et l'industrie pharmaceutique avec l'abandon des avantages concédés initialement aux laboratoires de biologie en matière de protection des brevets.

7. Sachant que le salaire moyen dans l'industrie manufacturière mexicaine est l'équivalent de 2,30 dollars (2,03 euros) et que celui d'un ouvrier dans l'assemblage automobile au Mexique était l'équivalent de moins de 8 dollars (soit 7 euros) de l'heure en 2017.

Tableau 1. Les principales mesures de l'Alena et de l'AEUMC (dans ses 1^{re} et 2^e versions) concernant (ou ayant un impact sur) l'automobile

	Alena (1994)	AEUMC 1 ^{re} version (30 novembre 2018)	AEUMC 2 ^e version (10 décembre 2019)
Élimination des barrières douanières (tarifaires et non tarifaires) sur les biens, notamment sur le commerce de produits automobiles	Soumise à certaines conditions dans quelques secteurs dont l'automobile, connues sous le nom de « règles d'origine » : qu'au moins 62,5 % du contenu des véhicules soit fabriqué dans les 3 pays du traité (60 % pour les pièces détachées).	Les règles d'origine deviennent : qu'au moins 75 % du contenu des véhicules automobiles soit fabriqué dans les 3 pays du traité (70 % pour les pièces détachées) et que 40 à 45 % du travail soit réalisé par des travailleurs gagnant au moins 16 dollars de l'heure ; que 70 % de l'acier et de l'aluminium utilisé dans la fabrication d'un véhicule provienne des 3 pays du traité.	<i>Idem.</i>
Procédure de résolution des conflits	Système de plaintes avec possibilité d'arbitrage, soit au travers de la commission du commerce de l'Alena, soit au travers d'un panel de juges.	Système d'arbitrage éliminé avec le Canada, et maintenu pour le Mexique dans des secteurs clés (gaz, pétrole, électricité, télécommunications et infrastructure).	Panel d'experts du travail binationaux (États-Unis et Mexique).
Engagements de réforme du droit du travail au Mexique	Aucun.	Promesse de réforme du droit du travail par l'ex-Président du Mexique, Enrique Piña Nieto.	Réforme du droit du travail promulguée le 1 ^{er} mai par le nouveau Président, Andrés Manuel López Obrador et engagements en la matière regroupés en annexe du traité (Labor Annex).

Les Démocrates et les syndicats ont de surcroît obtenu des garanties en matière d'application des normes du travail au Mexique, avec l'exigence d'un certain nombre de mesures à engager par ce pays pour renforcer les droits des travailleurs à la syndicalisation et à la négociation collective, qui devront en outre être régulièrement portées à la connaissance du

Congrès étatsunien. Le Mexique a ratifié l'accord le 19 juin 2019, après la promulgation par le nouveau Président, Andrés Manuel López Obrador, d'une réforme du droit du travail le 1^{er} mai 2019 qui renforce les droits des travailleurs mexicains à la syndicalisation et à la négociation collective et qui devrait aboutir à l'élimination des contrats dits « protégés » (encadré).

Encadré

L'état des relations professionnelles et la récente réforme du droit du travail au Mexique

Jusqu'à présent, le Mexique était le seul pays d'Amérique latine à ne pas avoir accordé aux travailleurs le droit de se syndiquer et de s'engager librement dans la négociation collective. Le Président mexicain sortant, Enrique Peña Nieto, n'avait approuvé que fin octobre 2018 la convention internationale n° 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur l'application des principes du droit à la syndicalisation et à la négociation collective, après sa ratification par les deux chambres du Parlement mexicain.

Les nombreux syndicats existants qui se sont développés dans les *maquiladoras*¹ le long de la frontière avec les États-Unis sont de fait inféodés aux intérêts des employeurs et sous contrôle de l'exécutif mexicain, à travers le Bureau de conciliation et d'arbitrage. Les dirigeants syndicaux, souvent corrompus, signent des contrats dits « protégés » dans lesquels les travailleurs n'ont pas voix au chapitre dans la négociation collective (*i.e.* contrats adoptés sans leur consentement et sans même qu'ils aient connaissance de leur contenu) et sont menacés dès lors qu'ils s'engagent dans des actions collectives (campagnes de syndicalisation ou grèves), d'où le faible niveau de grèves officiellement répertoriées (Quintero Ramirez, Marinero, 2019).

Ces types de contrats s'étendent par la suite à l'ensemble du pays. Ils sont particulièrement répandus dans le secteur automobile, chez les constructeurs américains venus s'implanter au centre du Mexique dès les années 1920 suivis par les constructeurs européens à partir des années 1960, et qui relocalisent leur appareil de production près de la frontière dans les années 1980. Les employeurs utilisent ce levier pour maintenir des bas niveaux de salaire, se protégeant ainsi de revendications susceptibles d'augmenter leurs coûts de production (Quintero Ramirez, Marinero, 2019).

Le 29 avril 2019, le Sénat mexicain approuve le projet de loi visant à réformer en profondeur le droit du travail dans ce pays, qui a pu être promulgué en loi par le nouveau Président Andrés Manuel López Obrador le 1^{er} mai 2019. Cette réforme vise avant tout à sécuriser les droits de liberté d'association, de représentation et de négociation collective. À plusieurs égards, elle est calquée sur la législation étasunienne en la matière. Elle accorde notamment aux travailleurs le droit d'élire leurs propres représentants lors d'élections directes à bulletin secret. Les employeurs seront tenus de donner aux travailleurs une copie imprimée de la convention collective d'entreprise, laquelle devra être rediscutée tous les quatre ans. Elle introduit aussi un nouveau système de justice du travail, et crée une agence en charge de la conciliation et de la certification des syndicats au niveau fédéral, dotée d'antennes régionales.

Il est prévu que la mise en œuvre de cette réforme s'étale sur quatre années. Le Mexique doit encore dégager des moyens budgétaires pour la mettre en œuvre, notamment pour pouvoir embaucher les centaines de juges et inspecteurs nécessaires au fonctionnement des nouvelles juridictions du travail.

1. Les *maquiladoras* sont des entreprises, principalement filiales de firmes étrangères, qui assemblent des composants importés et exportent des produits finaux (notamment vers les États-Unis) en étant exemptés des droits de douane.

Enfin, l'accord élimine les procédures qui permettaient à l'un des trois pays partenaires de bloquer la formation d'un panel d'experts pour résoudre un conflit. Dorénavant, les conflits devront être réglés par des panels d'experts du travail binationaux si les autorités compétentes au Mexique n'y sont pas parvenues dans un délai de trois mois (85 jours), et les autorités mexicaines bénéficieront d'une assistance technique matérialisée par la présence d'attachés du travail américains au Mexique.

L'accord doit encore être ratifié par le Parlement canadien pour entrer en vigueur. L'avantage immédiat pour les constructeurs automobiles est qu'il met fin à l'incertitude créée par l'arrivée de Donald Trump au pouvoir en janvier 2017 et ses menaces répétées de dénonciation unilatérale de l'Alena et d'une possible restauration des droits de douane avec le Canada et le Mexique durant sa campagne en 2016, qui lui avaient apporté les voix de l'électorat ouvrier et des travailleurs syndiqués à l'UAW dans les États du Midwest.

L'impact économique qui en est attendu est assez faible : il devrait selon la US International Trade Commission faire croître le PIB américain de 0,35 %, et l'emploi de 0,12 % sur 6 ans (USICT, 2019). Cet accord ressemble de fait davantage à un compromis politique. Il est d'ailleurs loin de faire l'unanimité au sein même du champ syndical. L'International Association of Machinists & Aerospace Workers (IAM) et l'United Food and Commercial Workers (UFCW) l'ont en effet critiqué, jugeant qu'il n'était pas assez protecteur contre les risques de délocalisation. Son accueil par l'UAW

a aussi été mitigé, le syndicat de l'automobile arguant que le nouveau traité n'allait pas ramener sur le sol étasunien les usines délocalisées au Mexique, et espérant qu'au mieux, il soit en mesure d'arrêter l'hémorragie des emplois due à l'Alena, estimée selon les analyses entre un minimum de 845 000 et un maximum de 1 million sur 20 ans (Velut, 2017) ⁸.

La remise en cause des critères d'émission édictés par l'administration Obama

Les constructeurs automobiles ont été prompts à faire pression sur la nouvelle administration Trump dès 2017, désireuse de voir alléger les règles d'émission de CO₂ adoptées par l'Environmental Protection Agency (EPA) sous la présidence Obama. Ayant pour cible d'atteindre 54,5 miles par gallon d'ici 2025, soit 1 litre pour 23 kilomètres, celles-ci ont été jugées trop strictes par les constructeurs, compte tenu de l'évolution de la demande ces dernières années en faveur des modèles Sport Utility Vehicles (SUV), très consommateurs d'énergie mais aux marges plus importantes que les petits modèles. En 2017, huit constructeurs sur 13 n'avaient d'ailleurs pu atteindre les objectifs prévus selon un rapport de l'EPA, notamment les Big Three dont une grande partie des ventes est constituée par des SUV et des camions légers (*pickup trucks*) alors que les constructeurs étrangers sont davantage spécialisés dans les véhicules compacts. En 2018, l'administration Trump a commencé par proposer de geler les critères d'émission sur toute la période prévue à leur niveau de 2020 (soit 367 miles par gallon, ou 1 litre pour 15,5 km). Les constructeurs ne s'attendaient pas à une

8. L'Economic Policy Institute (EPI), un institut de recherche proche des syndicats les évalue à 851 700.

telle remise en cause, considérant que ce gel allait trop loin dans le relâchement des normes mais persistant à soutenir que celles édictées par l'administration Obama étaient trop contraignantes.

L'État de Californie, qui dispose de son côté du pouvoir de fixer ses propres normes d'émission depuis les années 1960, à cause de la pollution de l'air qui affecte historiquement son territoire (connue sous le nom de *smog*), a décidé de maintenir des normes plus strictes que celles proposées par l'administration Trump, se préparant de ce fait à engager un bras de fer avec le gouvernement fédéral. Cette décision a été suivie par 13 autres États plus le district de Columbia (Washington DC), qui ont choisi d'aligner leurs normes d'émission sur celles de la Californie et qui représentent au total 40 % du marché automobile américain. Certains constructeurs (Ford, Honda, BMW, VW), particulièrement engagés dans l'électrification des moteurs pour améliorer les performances énergétiques de leurs véhicules, ont à cet effet négocié un accord, rendu public à l'été 2019, avec les autorités de l'État californien pour répondre volontairement à ces normes tandis que d'autres (Toyota et GM) ont hésité à s'y associer, préférant attendre la règle finale proposée par l'administration Trump. Une telle divergence de positionnement est inhabituelle chez les constructeurs automobiles aux États-Unis, et reflète des stratégies distinctes dans le choix des modèles développés.

Mais en octobre 2019, l'administration Trump est revenue sur sa proposition initiale de gel des normes d'émission, après une intense activité de *lobbying* des constructeurs, et envisage maintenant une amélioration progressive de l'efficacité énergétique des véhicules, avec une réduction des émissions de l'ordre de

1,5 % par an (contre 5 % par an prévue par l'administration Obama). Cette nouvelle proposition risque de faire l'objet de contentieux juridiques entre l'État de Californie et le gouvernement fédéral, alors qu'une coalition de constructeurs (GM, Toyota, et FCA) a apporté son soutien à l'administration en poste pour défendre l'idée qu'il revenait au gouvernement fédéral de fixer les normes en matière d'émission de CO₂ contre l'autre coalition qui reconnaît la légitimité de la Californie à fixer ses propres normes. L'administration Trump doit finaliser la nouvelle règle en mars 2020. La crainte des constructeurs est la présence d'une hétérogénéité des normes de consommation à l'intérieur même des États-Unis, qui risque de devenir un véritable casse-tête car ces normes ont évidemment une influence sur la fabrication des moteurs et le choix d'un mixte de modèles, et qu'ils devraient alors faire face à un marché segmenté selon les États.

Un syndicat particulièrement affaibli

L'UAW, le syndicat historique de l'automobile fondé en 1935, est doublement affaibli : il l'est non seulement par des décennies de déclin syndical et de tentatives infructueuses d'implantation dans les usines des constructeurs localisées dans les États du Sud du pays mais aussi par une enquête fédérale du FBI pour une affaire de corruption impliquant ses plus hauts dirigeants, qui disposaient de mandats de représentation chez FCA et GM notamment.

Échecs répétés des campagnes de syndicalisation dans les usines des constructeurs étrangers

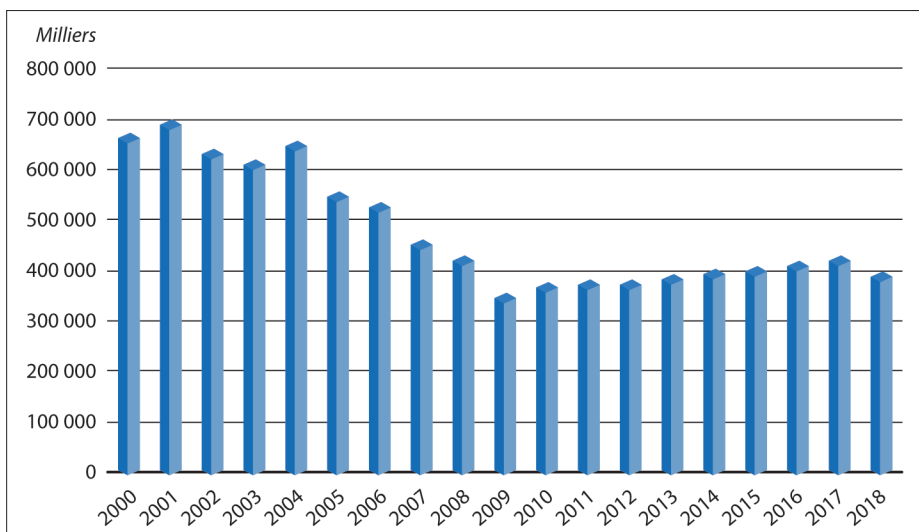
Ce déclin est net dans le secteur privé et dans l'automobile en particulier, le terrain historique privilégié d'expansion du

syndicat, c'est pourquoi l'UAW essaie de « chasser » sur d'autres terrains sectoriels comme celui de l'éducation (enseignement supérieur) ⁹, ou encore celui des casinos et des hôpitaux pour attirer de nouveaux membres. L'UAW a atteint le faite de sa puissance à la fin des années 1960 avec 1,5 million de membres. Depuis, il n'a cessé de voir ses effectifs se réduire sous l'effet d'un vaste mouvement de restructuration entrepris par les Big Three au cours de la décennie 2000 (Sauviat, 2008). Malgré une légère remontée au cours des années 2010, ils étaient, à fin 2018, passés en dessous de la barre des 400 000 membres ¹⁰, répartis dans plus de 600 sections locales (graphique 1). Les Big Three conservent cependant un taux de syndicalisation supérieur à 40 %, soit un chiffre nettement plus élevé que la moyenne nationale dans le secteur privé (6,5 %).

Durant les cinq dernières années, les campagnes de syndicalisation menées par l'UAW dans les usines des constructeurs étrangers implantées dans le sud des États-Unis ont connu trois échecs entrecoupés d'une modeste victoire. Une tentative de syndicalisation de l'usine Volkswagen (VW) de Chattanooga dans le Tennessee a échoué d'une faible marge en 2014 (712 votes contre, 626 votes pour). En décembre 2015, l'UAW est toutefois parvenu à syndiquer un petit groupe de travailleurs qualifiés (au total, il s'agit de 160 travailleurs, électriciens, soudeurs et autres spécialités permettant de maintenir la chaîne en état) et à créer une unité de négociation. Le National Labor Relations Board (NLRB), auprès de qui la direction de l'usine a fait appel, a confirmé cette victoire.

Le syndicat a ensuite essuyé une nouvelle défaite à l'issue d'une campagne de

Graphique 1. Nombre de membres de l'UAW (fin 2000-fin 2018)



Source : d'après les données de Bureau of Labor Statistics.

9. Il vient de remporter une campagne de syndicalisation en Californie dans ce secteur, qui lui permet de s'adjoindre 20 000 nouveaux membres.

10. L'UAW compte aussi 580 000 membres retraités.

syndicalisation dans une usine Nissan à Canton dans le Mississippi en 2017¹¹. Et en juin 2019, le syndicat a subi un échec pour sa seconde tentative d'implantation dans l'usine VW de Chattanooga. Le constructeur allemand a annoncé début 2019 qu'il allait investir dans cet État pour y construire des voitures électriques, sachant que les États du Sud des États-Unis disposent d'un droit du travail beaucoup moins contraignant que les États historiques, situés autour des grands lacs. Actuellement, les usines sans présence syndicale représentent plus de 50 % de la production automobile (véhicules et pièces détachées).

La fermeture du site GM de Lordstown (1600 salariés) dans l'Ohio en mars 2019 et celle annoncée de deux autres sites du constructeur, actées dans la nouvelle convention collective d'entreprise, sont une autre illustration de l'incapacité du syndicat à résister aux stratégies de restructuration des Big Three¹². Cette incapacité peut aussi être mise en regard avec sa stratégie de *business unionism*, un type de syndicalisme focalisé sur la gestion des conventions collectives existantes et éloigné de la contestation sociale (Fantasia, Voss, 2003). Ce syndicalisme « gestionnaire », qui s'est répandu à partir des années 1950, a conduit à une distanciation accrue des dirigeants syndicaux avec la base syndicale et ses membres les plus militants¹³. À l'UAW, il a abouti à l'intégration croissante des

premiers aux structures managériales des Big Three, particulièrement poussée chez FCA, et *in fine* à la corruption de certains de ses plus hauts dirigeants.

L'UAW dans les années 1990 a en effet accompagné les Big Three dans leur mouvement d'externalisation des activités de fabrication des pièces détachées, où les concessions salariales ont été pour la première fois introduites (notamment l'apparition de deux catégories d'ouvriers, les Tier 1 et les Tier 2) avant d'être étendues à leurs usines d'assemblage et n'a en outre jamais tenté de s'implanter chez leurs sous-traitants. Le syndicat a continué à mener des campagnes traditionnelles de syndicalisation, à financer des publicités sur les chaînes de télévision mais n'a guère essayé de construire un rapport de forces localement et des solidarités au sein des communautés, à l'instar de ce qu'ont su faire les syndicats d'enseignants lors de leurs grèves victorieuses dans les États du Sud en 2018 (Sauviat, 2018) ; il n'a pas non plus cherché à mobiliser ses militants autour de revendications combatives, comme la réduction du temps de travail. Or cette stratégie est de plus en plus critiquée par la base des syndiqués. De plus, les dirigeants du syndicat n'ont aucunement préparé leurs membres à la grève en cherchant à mobiliser leurs équipes localement. Leur stratégie est restée très « *top-down* », étroitement focalisée sur leurs revendications traditionnelles et

11. Non seulement la législation y est particulièrement hostile aux syndicats, qui les empêche de recevoir les cotisations des travailleurs refusant de devenir membres en dépit des campagnes victorieuses de syndicalisation (lois de droit au travail) mais les employeurs utilisent de nombreuses tactiques racistes pour diviser les travailleurs qui sont majoritairement des Noirs, comme le recours à des travailleurs intérimaires ou sous contrat.

12. GM a annoncé un plan de restructuration qui prévoit l'élimination de 14 000 emplois et la fermeture de quatre sites en plus de celle de l'usine de Lordstown.

13. C'est seulement après l'arrivée de Bob King à la présidence de l'UAW (2010-2014) que le syndicat a rendu public pour ses membres sur son site Internet le résumé de chaque convention collective obtenue chez les Big Three.

routinières, sans essayer de les élargir à la question des intérimaires par exemple et d'obtenir ce faisant l'appui de l'opinion publique, à l'instar de ce qu'avait réussi à faire le syndicat des camionneurs, les Teamsters, durant la grève d'UPS en 1997 dans leur bataille contre le temps partiel (Sauviat, 1997).

L'UAW, sous enquête fédérale pour corruption de ses plus hauts dirigeants

L'UAW fait actuellement l'objet d'une enquête du FBI pour corruption de ses plus hauts dirigeants aux côtés de ceux de FCA, en charge des relations sociales dans la société. L'enquête, qui a été rendue publique en 2017, a révélé l'usage de fonds de formation syndicale (financés par les entreprises) à des fins d'enrichissement personnel par des responsables du syndicat, principalement de FCA mais aussi de GM (achat de voitures de sport, de montres de luxe, de cigares, cours de golf, cures thermales, rénovation d'appartement, séjours et voyages particulièrement onéreux¹⁴, etc.).

Au cours de cette enquête et après l'inculpation d'un de ses proches¹⁵, le président de l'UAW, Gary Jones, à la tête du syndicat depuis le congrès de juin 2018, a d'abord demandé à être mis en congé de

l'organisation¹⁶ avant d'être poursuivi à son tour pour détournement de plus d'un million de dollars de fonds du syndicat en dépenses frauduleuses plusieurs années avant son élection à la présidence. Toujours en cours, l'enquête a conduit jusqu'à présent à l'inculpation de 14 représentants officiels du syndicat et pourrait aller jusqu'à la mise sous tutelle fédérale des finances de l'organisation syndicale, à l'instar du syndicat des Teamsters placé de 1989 à 2015 sous contrôle du Département de la Justice en raison de la corruption de ses dirigeants et de leurs liens avérés avec le crime organisé.

GM a de son côté décidé de poursuivre FCA en justice après la signature de sa nouvelle convention collective d'entreprise, accusant la direction de l'entreprise rivale (à la tête de laquelle était Sergio Marchionne à l'époque) d'avoir obtenu un avantage concurrentiel grâce aux concessions obtenues du syndicat, en soudoyant ses représentants lors de la restructuration de 2009, et du renouvellement des conventions collectives d'entreprise de 2011 et de 2015. Ces concessions incluaient notamment l'embauche de nouveaux travailleurs à des salaires moitié moindre que ceux en poste ainsi que de travailleurs intérimaires, servant de

14. Selon les documents de l'enquête entre les mains de la justice, le président de l'UAW de 2014 à 2018, Dennis Williams, aurait avec son équipe célébré le protocole d'accord négocié en 2015 avec FCA lors d'un dîner au coût de 7 000 dollars, financé par l'entreprise alors que sa base devait refuser de le ratifier quelque temps après ; voir Sauviat (2016).

15. Il s'agit d'Edward Robinson, en charge d'une des grandes fédérations régionales de l'UAW (la région 5, qui couvrait 17 États du Sud et de l'Ouest des États-Unis), qui s'avère être au centre des affaires de corruption mises au jour par l'enquête fédérale. Cette région 5 vient d'être restructurée et éclatée entre les autres fédérations par les instances dirigeantes renouvelées du syndicat.

16. Cette demande avait été acceptée par l'instance dirigeante de l'UAW, son conseil exécutif composé de 14 membres. Une minorité d'entre eux avait en outre demandé sa démission à la suite d'une perquisition du FBI à son domicile dans le Michigan et au bureau régional du syndicat dans le Missouri, qu'il dirigeait avant d'être élu à la présidence de l'UAW (ainsi qu'au domicile californien de son prédécesseur à la tête du syndicat, Dennis Williams) et ce, juste avant l'expiration de l'ancienne convention collective et l'ouverture officielle des négociations. Rory Gamble, à la tête du groupe de négociations chez Ford et vice-président de l'UAW, assume depuis l'intérim de la présidence.

variable d'ajustement quand la demande faiblit.

C'est dans ce contexte particulièrement chargé que les conventions collectives de 2015 chez les Big Three, qui couvrent près de 150 000 travailleurs au total, sont arrivées à échéance le 14 septembre 2019.

Une négociation sous la pression de la grève

C'est GM que le syndicat de l'automobile a pris pour cible pour entamer les négociations. Ce choix est en général stratégique pour l'UAW car il donne le ton des négociations avec les deux autres constructeurs, même si la tradition de *pattern bargaining* s'est érodée fortement depuis 2007¹⁷. Il s'explique par les très bons résultats de GM au cours des trois dernières années (35 milliards de dollars de profit avant impôt de 2016 à 2018) mais aussi par le fait que c'est le groupe qui a récemment fermé le plus d'usines aux États-Unis, entraînant une réduction de ses effectifs sur le sol américain. Dans le même temps, il augmentait sa production au Mexique, prêtant ainsi le flanc aux critiques du Président Donald Trump, partisan de l'« America first ». À l'inverse, Ford a renoncé en fin d'année 2017 à y

construire une nouvelle usine sous la pression de Donald Trump et y est moins présent que GM, tandis que FCA a décidé de renforcer sa présence aux États-Unis en construisant une nouvelle usine à Detroit. Si bien que la main-d'œuvre syndiquée de GM aux États-Unis est aujourd'hui plus réduite que celle de ses concurrents (tableau 2).

Le renouvellement de ces conventions collectives s'est fait sous la pression de la grève, après l'incapacité des deux parties de s'entendre sur les termes d'un nouvel accord à la mi-septembre et le maintien par la direction de GM de son intention de fermer quatre usines aux États-Unis (avec 2 800 suppressions d'emplois ouvriers et plusieurs milliers d'emplois de cols blancs à la clé). Déclenchée par l'UAW¹⁸, elle a duré 40 jours. C'est la première grève d'ampleur nationale qu'ait connue l'entreprise depuis celle de 2007 qui n'avait duré que trois jours. C'est aussi la grève la plus importante du secteur privé en 2019 et l'une des plus longues de son histoire des 50 dernières années¹⁹. Ce conflit a paralysé une trentaine de ses usines aux États-Unis, conduisant au licenciement temporaire (*layoff*) de plus de 10 000 travailleurs en Amérique du Nord, compte tenu de la régionalisation de la chaîne de valeur de GM.

17. Ce mode de négociation collective élargie qui prévalait chez les Big Three de l'automobile avait pour objectif d'empêcher la concurrence salariale entre firmes au sein du secteur. Aujourd'hui, bien que ressemblantes, ce sont en réalité trois conventions collectives d'entreprise distinctes ainsi que des accords séparés pour les équipementiers, en général moins généreux, qui prévalent.

18. Aux États-Unis, c'est le National Labor Relation Act (NLRA) de 1935, connu sous le nom de loi Wagner, qui a légalisé le droit de grève pour les travailleurs du secteur privé. La section 7 du NLRA autorise « d'engager toute action concertée dans un but de négociation... ». Dans les années 1950, les syndicats ont accepté que les grèves soient interdites pendant la durée de la convention collective, par accord tacite avec l'employeur. Ce principe a été formalisé dans des clauses qui figurent dans les accords et qui sont quasi généralisées (90 % des accords). Les grèves officielles nécessitent donc l'accord des directions syndicales, et elles ont lieu à l'occasion du renouvellement des conventions collectives, quand les partenaires ne parviennent pas à s'entendre sur les termes du nouvel accord.

19. En 1998, les ouvriers de l'usine Flint dans le Michigan avaient fait grève pendant 54 jours. Seules les grèves impliquant au moins 1 000 travailleurs sont enregistrées chaque année par le ministère du Travail et leur nombre était tombé à une vingtaine par an ces dernières années.

LES BIG THREE RENOUVELLENT LEURS CONVENTIONS COLLECTIVES

Tableau 2. Les principaux termes des accords d'entreprise des Big Three (ouvriers payés à l'heure)

	GM	Ford	FCA
Total ouvriers syndiqués	46 000	56 000	47 000
<i>Dont part des intérimaires</i>	7 %	6 %	13 %
Date d'approbation du protocole d'accord	16 octobre 2019	30 octobre 2019	30 novembre 2019
Taux de ratification	57 %	56 %	71 %
Augmentation de salaire	+3 % en 2020 et 2022	+3 % en 2020 et 2022	+3 % en 2020 et 2022
Prime forfaitaire à la performance	+4 % en 2019 et 2021	+4 % en 2019 et 2021	+4 % en 2019 et 2021
Durée du rattrapage salarial des Tier 2/Tier 1	Réduite à 4 ans au lieu de 8 ans	Réduite à 4 ans au lieu de 8 ans	Réduite à 4 ans au lieu de 8 ans
Prime à la signature			
- permanents	11 000 \$	9 000 \$	9 000 \$
- intérimaires	4 500 \$	3 500 \$	-
Prime de partage du profit	1 000 \$ pour 1 milliard de \$ de profit en Amérique du Nord (sans plafond)	1 000 \$ pour 1 milliard de \$ de profit en Amérique du Nord	900 \$ pour 1 % de profit en plus en Amérique du Nord (sans plafond)
Investissements prévus	7,7 milliards de \$ et 9 000 emplois garantis (créés ou maintenus)	6 milliards de \$ et 8 500 emplois garantis (créés ou maintenus)	9 milliards de \$ et 7 900 emplois garantis (créés ou maintenus)
Fermetures d'usines	3 usines (Baltimore Transmission dans le Maryland, Lordstown en Ohio et Warren Transmission dans le Michigan)	1 usine de moteurs dans le Michigan (600 travailleurs)	Aucune fermeture d'usines d'assemblage
Recours aux travailleurs intérimaires	Aucune limite	Limité à 8 % de la main-d'œuvre totale, et à 10 % dans chaque usine	Aucune limite
Rattrapage salarial	Tous ceux avec 3 ans de service à temps complet (et +) vont devenir des travailleurs permanents du Tier 2 en 2020 ; ceux avec 2 ans d'ancienneté le deviendront en 2021	Tous ceux avec 3 ans de service à temps complet (et +) vont devenir des travailleurs permanents du Tier 2 en 2020 ; ceux avec 2 ans d'ancienneté le deviendront en 2021	ND

Source : d'après les documents officiels des conventions collectives 2019 (GM, 351 p., Ford, 769 p., FCA, 344 p.), consultés sur www.UAW.org.

L'UAW a dû utiliser son fonds de grève de 850 millions de dollars pour soutenir ses membres ²⁰, qui ont reçu 250 dollars chaque semaine, ce qui équivaut à une perte de salaire de 60 à 80 % pour les ouvriers les mieux rémunérés.

Les nouveaux contrats 2019, qui ont été ratifiés par les ouvriers syndiqués au premier vote mais sans forte majorité, procurent alternativement des augmentations du salaire de base et des primes forfaitaires de 3 à 4 % chaque année, à l'instar du contrat de 2015, de même qu'une prime substantielle de partage du profit, étendue pour la première fois aux travailleurs intérimaires mais d'un montant réduit (tableau 2).

Ils permettent surtout à ces derniers d'avoir un statut de travailleur permanent après trois ans plutôt que huit, et réduisent la durée de rattrapage de l'écart de salaire entre ouvriers permanents (entre ceux embauchés avant et après 2007) et entre permanents et intérimaires ²¹ de huit à quatre ans ²². Cette mesure affecte plus particulièrement FCA, qui compte le plus fort pourcentage d'intérimaires des Big Three (tableau 2). En effet, une majeure partie de ses ouvriers payés à l'heure aux États-Unis ont été embauchés après 2007 (tableau 3) et/ou sont des travailleurs intérimaires (tableau 2), tous rémunérés à des taux réduits. Elle pourrait donc éroder son avantage coût par

rapport à ses concurrents (55 dollars, soit 49,37 euros de l'heure contre 63 dollars, soit 56,55 euros chez GM et 61 dollars, soit 54,76 euros chez Ford).

Enfin, si la relocalisation de la fabrication de certains modèles (SUV et *pick-ups*) des usines d'assemblage mexicaines à celles situées sur le sol étasunien s'est affirmée comme un enjeu majeur pour le syndicat en cours de négociations car synonyme de nouveaux membres syndiqués, aucun engagement des directions des Big Three n'a été obtenu à ce sujet. Celles-ci se sont tout au plus engagées à investir un certain montant aux États-Unis et à y maintenir l'emploi en conséquence (tableau 2), à l'exception de FCA qui a annoncé la création d'une nouvelle usine d'assemblage de la Jeep à Detroit. En revanche, GM a obtenu de pouvoir fermer trois usines sur les quatre prévues au départ ²³, sans aucunement s'engager à relocaliser une partie de la production de ses usines mexicaines aux États-Unis tandis que Ford ne fermera qu'une usine de moteurs dans le Michigan ²⁴. Enfin, la contribution des travailleurs syndiqués à la couverture santé d'entreprise n'a pas été modifiée alors que les Big Three souhaitaient l'augmenter : elle est maintenue à 3-4 % des coûts totaux contre 28 % en moyenne dans le secteur privé. L'enjeu était pourtant particulièrement important pour Ford : le coût de ce complément de

20. Ceux à jour de leur cotisation syndicale (correspondant à 2,5 heures par mois), engagés dans le comité de grève ou ayant fait le piquet de grève pendant toute la durée du mouvement.

21. Les travailleurs intérimaires, représentés par l'UAW, sont payés 15 dollars (13,46 euros) de l'heure, les ouvriers embauchés après 2007 (ou Tier 2, appelés aussi « en progression ») gagnent de 17 (15,26) jusqu'à 28 dollars (25,13 euros) de l'heure tandis que ceux en poste avant 2007 (Tier 1) perçoivent 31 dollars (27,83 euros) de l'heure. Selon la précédente convention collective de 2015, la durée de rattrapage prévue était de huit ans.

22. Cette mesure ne concerne que les ouvriers actuellement en poste, et pas les futurs embauchés.

23. Seule celle de Detroit Hamtramck restera ouverte. Les travailleurs des trois usines appelées à la fermeture auront le choix soit de partir en préretraite, soit de suivre une formation, soit d'être transférés dans d'autres usines du groupe, soit de recevoir une prime de départ.

24. La mise en place d'un plan de restructuration par Ford en 2017 vise davantage l'Europe (élimination de 12 000 emplois, avec la fermeture de 5 usines en 2019) que l'Amérique du Nord.

**Tableau 3. Poids des travailleurs « en progression »
et des travailleurs intérimaires chez les Big Three en 2019**

En % de la main-d'œuvre ouvrière

	GM	Ford	FCA	Transplants étrangers
« En progression *» (ou Tier 2)	Plus de 40	43	59	-
Intérimaires	7	6	13	20

* Ouvriers embauchés après 2007 : ils ne sont ni payés au même taux horaire, ni n'ont la même couverture santé que ceux embauchés avant 2007 (à l'exception de ceux chez FCA).

Source : d'après la presse économique et financière.

salaire auquel 56 000 travailleurs syndiqués sont éligibles (tableau 2) pourrait dépasser 1 milliard de dollars (soit 898 000 euros environ) en 2020.

Conclusion

L'adoption du nouvel accord États-Unis Mexique Canada, une « victoire » dont le Président Donald Trump peut se prévaloir après en avoir fait un de ses principaux thèmes de campagne en 2016, n'aura sans doute que peu d'effets sur l'économie étasunienne. L'impact sera faible pour les Big Three, qui ont connu un recul de leurs ventes et de leurs profits en 2019, particulièrement accusé chez GM à cause de la grève, et permettra au mieux de ralentir le rythme des délocalisations vers le Mexique. Il devrait en avoir davantage en revanche sur l'économie mexicaine, et sur l'état des relations professionnelles dans ce pays, notamment sur la qualité de son syndicalisme et de la négociation collective. Son avantage immédiat est, quoi qu'il en soit, de mettre fin à trois années d'incertitude néfaste aux investissements. Mais le conflit ouvert sur les normes d'émission

entre la Californie et le gouvernement fédéral, qui risque de perdurer au moins jusqu'aux élections de novembre 2020, constitue en même temps une nouvelle source d'incertitude pour les constructeurs automobiles.

Les nouvelles conventions collectives trouvées entre les Big Three et l'UAW continuent de faire de l'industrie automobile syndiquée un filot de sécurité, dans une économie où l'emploi est de plus en plus précarisé. Mais elles n'ont plus d'effet d'entraînement sur les autres secteurs et cette sécurité économique concerne de moins en moins de travailleurs, du fait à la fois du déclin des membres syndiqués à l'UAW et de la persistance d'un marché interne du travail segmenté selon les statuts : seuls les ouvriers au statut permanent embauchés avant 2007 (Tier 1), soit la moitié, voire moins, des ouvriers syndiqués chez les Big Three (tableau 3) peuvent se prévaloir de bonnes conditions de rémunération (salaires et compléments du salaire). Pour les autres (ouvriers du Tier 2 embauchés après 2007 et travailleurs intérimaires), le taux de salaire horaire est moindre, voire nettement moindre pour les travailleurs intérimaires, et l'accès à la protection sociale

d'entreprise beaucoup plus restreint ²⁵. L'une des principales raisons de la grève et l'un des principaux gains obtenus par l'UAW à l'issue de ces négociations a été précisément d'accélérer le processus d'intégration de ces ouvriers, considérés comme des travailleurs « de seconde classe ».

Enfin, si d'un côté l'UAW a pu manifester son pouvoir en utilisant l'arme de la grève pour résister aux employeurs, de l'autre, l'enquête du FBI a mis au jour des défaillances sérieuses dans le gouvernement du syndicat qui ne peuvent dans un premier temps que l'affaiblir, tout en incitant à des réformes. Six sections locales de l'UAW appellent dans ce contexte à un nouveau congrès national pour amender la constitution du syndicat en vue de réformer le mode d'élection de ses dirigeants. Actuellement, ces derniers, y compris le président, sont élus par des délégués au congrès (élus par la base) et non pas par un vote direct de ses membres, contrairement à d'autres syndicats comme les Steelworkers (USW), le syndicat des métallos (IAM) ou encore celui des Teamsters. L'objectif est aussi d'établir plus de transparence dans le mode de détermination de leurs rémunérations et en matière de *reporting* financier. Mais pour que la résolution réclamant un nouveau congrès national puisse passer, il faudrait que quinze sections locales la soutiennent dans au moins cinq États.

Sources :

Fantasia R., Voss K. (2003), *Des syndicats domestiqués : répression patronale et*

résistance syndicale aux États-Unis, Paris, Raisons d'Agir.

Klier T.H. (2020), « Overview of the US auto industry: The big picture », Séminaire international du Gerpisa, Paris, 10 janvier, <http://gerpisa.org/node/5889>.

Klier T.H., Rubenstein J. (2019), « What do we know about the origin of parts in vehicles sold in the US market? », *Federal Reserve Bank of Chicago, Midwest Economy Blog*, May 3, <http://bit.ly/2TzU5ni>.

Quintero Ramírez C., Marinero P. (2019), « The remaking of the Mexican labor movement in the automotive industry », *Journal of Labor and Society*, vol. 22, n° 1, p. 9-23, <https://doi.org/10.1111/wusa.12413>.

Sauviat C. (1997), « États-Unis : UPS : une victoire syndicale symbolique ? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 49, novembre, p. 28-34.

Sauviat C. (2008), « États-Unis : restructurations et négociations collectives chez les trois grands de l'automobile américaine : un véritable tournant », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 17-32, <http://bit.ly/2lvu03H>.

Sauviat C. (2012), « États-Unis : renouvellement des conventions collectives chez General Motors, Ford et Chrysler : l'emploi contre les salaires », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 134, janvier, p. 3-15, <http://bit.ly/32P45Nu>.

Sauviat C. (2016), « États-Unis : renouvellement des conventions collectives chez les "Big 3" de l'automobile : l'interruption d'une décennie de concessions salariales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 153, mars, p. 66-78, <http://bit.ly/38qZnGN>.

Sauviat C. (2018), « États-Unis : nouvelles grèves et mobilisations dans plusieurs États, après dix ans d'austérité budgétaire dans l'enseignement public », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 36-45, <http://bit.ly/38iZvZb>.

USICT (2019), *US-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the US Econo-*

25. En moyenne, les travailleurs intérimaires chez GM commencent à 15 dollars de l'heure, contre 17 dollars pour les ouvriers permanents, et ne pouvaient atteindre 28 dollars de l'heure qu'au bout de huit ans, soit la durée de deux conventions collectives. Ils ne sont autorisés qu'à trois jours de congé non payé au cours d'une année, et peuvent être forcés à travailler sept jours par semaine. Malgré ces conditions de travail difficiles, ils restent plusieurs années sous ce statut (d'où l'expression *permatemps* souvent utilisée), dans l'espoir d'intégrer la catégorie des Tier 2.

LES BIG THREE RENOUVELLENT LEURS CONVENTIONS COLLECTIVES

my and on Specific Industry Sectors, Publication n° 4989, April, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>.

Velut J.-B. (2017), « (Dés)illusions du patriotisme économique. Du “carnage américain” à “l’Amérique d’abord” », *Outre-Terre*,

n° 50, p. 126-137, <https://doi.org/10.3917/oute1.050.0126>.

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

États-Unis

Vers une redéfinition accélérée des programmes de *Welfare* sous la présidence de Donald Trump

Catherine SAUVIAT¹

Contrairement aux programmes d'assurance sociale, la gestion des programmes d'assistance sociale en direction des pauvres est généralement décentralisée aux États-Unis à l'échelle des États fédérés². C'est en conséquence à ce niveau que se produisent les premiers changements dans les politiques de lutte contre la pauvreté, qui sont la cible de politiques restrictives dès les années 1960. Au niveau fédéral, il faut attendre les années 1980 et la révolution néo-conservatrice marquée par l'arrivée de Ronald Reagan au pouvoir pour assister à des changements d'envergure dans la logique d'assistance aux pauvres (Huret, 2008). Il s'agit alors de restreindre le montant des dépenses publiques d'assistance sociale et de restaurer le principe de responsabilité individuelle et d'incitation au travail, supposé érodé par le système en vigueur.

C'est paradoxalement la réforme de l'aide sociale adoptée en 1996 sous la

présidence du Démocrate Bill Clinton qui parachève ce tournant. Elle constitue en effet une rupture radicale avec la logique héritée du New Deal d'une aide inclusive sans contrepartie, en limitant les prestations du principal programme d'assistance monétaire aux pauvres, renommé à cette occasion le « Temporary Assistance for Needy Families » (TANF), à une durée de cinq ans et en exigeant des États qu'un certain pourcentage de ménages exercent une activité à temps partiel comme condition d'éligibilité au programme (emploi, formation, recherche d'emploi, engagement dans des travaux communautaires, etc.). Cette réforme s'attaque aussi au programme d'aide alimentaire, historiquement connu sous le nom de « Food Stamps » et qui prendra la dénomination de « Supplemental Nutrition Assistance Program » (SNAP) en 2008, en limitant les prestations à trois mois tous les trois ans pour les adultes valides sans personnes à charge s'ils ne travaillent pas, ou ne

1. Chercheure à l'Ires.

2. Aux États-Unis, le système d'assurance sociale offre des prestations sans condition de ressources financées par des cotisations sociales tandis que le système d'assistance sociale offre des prestations sous conditions de ressources financées par l'impôt et à destination de populations cibles.

sont pas engagés au moins 20 heures par semaine (ou 80 heures par mois) dans un programme d'emploi et/ou de formation. Les États ont cependant la possibilité de se soustraire à ces règles fédérales, si leur taux de chômage dépasse 10 %, ou de 20 % la moyenne nationale. Mais la réforme de 1996 ne touche pas aux autres programmes en direction des pauvres comme Medicaid, le programme d'aide médicale sous condition de ressources ou l'aide au logement.

L'arrivée de Donald Trump au pouvoir en 2017 amplifie ce tournant. Il cherche non seulement à accélérer cette mutation qui privilégie l'incitation au travail et la responsabilisation des pauvres mais surtout à l'élargir à d'autres programmes d'assistance sociale au niveau fédéral, en encourageant les États à demander des dérogations (*waivers*) à des fins d'expérimentation³. Deux de ces programmes sont particulièrement visés par le nouveau gouvernement à partir de 2018 : SNAP, le programme d'aide alimentaire et Medicaid, la couverture maladie pour les pauvres, qui a été étendue par de nombreux États suite à l'adoption de l'Affordable Car Act (ACA) en 2010. Mais faute de pouvoir obtenir les changements désirés par la voie législative, le nouveau Président va s'employer à exercer son pouvoir exécutif et réglementaire pour tenter de parvenir à ses fins.

Les programmes SNAP et Medicaid sur la sellette

À l'exception du dispositif de crédit d'impôt (EITC) instauré sous la présidence du Républicain Gerald Ford en 1975, la plupart des autres dispositifs ciblés de lutte contre la pauvreté ont fait l'objet de restrictions et d'une réorientation d'une logique de *Welfare* vers une logique de *Workfare* (Sauviat, Lizé, 2010). Mais dans l'architecture d'ensemble des programmes d'assistance sociale⁴, SNAP et Medicaid sont incontestablement ceux dont la couverture est la plus large (encastré). Ce sont aussi ceux dont le coût est le plus important pour le budget fédéral et pour ceux des États (Spar, Falk, 2016), notamment celui de Medicaid, huit fois plus élevé que celui de SNAP⁵. Il n'est donc pas surprenant que ces deux programmes soient devenus la cible privilégiée de l'administration Trump. Dans les deux cas, la perception des allocations est conditionnée de façon croissante à des exigences de retour à l'emploi ou à l'exercice d'une activité quelconque (formation, recherche d'emploi, etc.).

Ces exigences ne sont pas nouvelles s'agissant de SNAP, qui a été l'un des premiers programmes sociaux à être soumis à une logique de *Workfare* dès les années 1970-1980 (Falk *et al.*, 2016), renforcée pour les adultes sans enfant en 1996. Mais les programmes d'aide au

3. Le recours aux dérogations permet aux États ou aux comtés, après acceptation par l'administration responsable, d'expérimenter des projets pilotes qui ne doivent toutefois pas aller à l'encontre des principes généraux des programmes d'assistance sociale, édictés au niveau fédéral.

4. Il est coutume aux États-Unis de distinguer les programmes d'assistance sociale en nature (Medicaid, SNAP, aide au logement) de ceux fondés sur l'octroi de prestations monétaires (TANF, EITC ou Earned income tax credit, SSI ou Supplemental security income destinée aux personnes à faible revenu, handicapées ou âgées de 65 ans et plus), voir Gilles (2001).

5. En 2016, le coût de Medicaid était de 565,5 milliards de dollars (508,9 milliards d'euros) contre 70,9 milliards de dollars (63,8 milliards d'euros) pour SNAP. Viennent ensuite l'aide au logement dont les dépenses atteignent 36,6 milliards de dollars (32,9 milliards d'euros) cette même année, et TANF avec 30,9 milliards de dollars (27,8 milliards d'euros) (The Council of Economic Advisers, 2018).

logement et d'aide sociale n'échappent pas non plus à cette logique, les premiers à partir des années 1980-1990, l'aide sociale lors de la réforme de 1996 et de la création du TANF. En revanche, ces exigences sont tout à fait inédites s'agissant de Medicaid.

Les offensives récentes du gouvernement fédéral contre les pauvres

L'arrivée de Donald Trump au pouvoir en janvier 2017 donne le ton en la matière. Ses initiatives sont multiples. Elles reposent sur de nouvelles propositions législatives (lois de finances ou autres). Mais ne parvenant pas à obtenir du Congrès un accord bipartite pour remettre en cause les grands programmes de protection sociale, le Président va surtout user de son pouvoir exécutif (décret) et réglementaire (règles administratives). Ces initiatives sont justifiées par un rapport des conseillers économiques du Président, qui plaide en faveur d'une participation accrue des allocataires du *Welfare* au marché du travail (The Council of Economic Advisers, 2018).

C'est surtout à partir de 2018 que ces initiatives se multiplient. Faute d'avoir pu abolir l'ACA par la voie législative en 2017 ou d'être parvenu à traverser sérieusement son fonctionnement ⁶, Donald Trump s'en prend pour la première fois à Medicaid. Il incite non seulement les États à conditionner l'éligibilité au programme à l'exercice d'une activité (formation, emploi ou autre)

mais il propose aussi d'en finir avec la conception historique de ce programme comme un droit.

Des propositions de loi sans grand impact

Le nouveau Président Donald Trump affiche ses priorités et recommandations dans la première proposition de budget pour l'année 2018 qu'il soumet au Congrès au tout début du mois de février 2017, un exercice qu'il doit réitérer chaque année selon la procédure budgétaire américaine. Celle-ci contient des coupes drastiques dans tous les programmes sociaux, visant à en restreindre sévèrement l'accès : pour les dix ans à venir (2018-2027), il est prévu des économies de 800 milliards de dollars (732 milliards d'euros) sur Medicaid, de 192 milliards de dollars (176 milliards d'euros) sur le programme SNAP, de 70 milliards de dollars (64 milliards d'euros) sur le Social Security Disability Insurance (SSDI), partie intégrante du système de « Social Security » et de 21 milliards de dollars (19 milliards d'euros) sur le programme d'aide sociale TANF. Même si ces coupes ne sont pas retenues par les lois de finances adoptées par le Congrès qui supposent en général un accord bipartite, aucune proposition budgétaire hormis la première faite par Ronald Reagan après son arrivée au pouvoir ne contient de telles attaques contre les pauvres ⁷. En revanche, la réforme fiscale adoptée en fin d'année 2017 (Sauviat, 2018b), en creusant le déficit budgétaire et la dette publique, accroît la pression sur les programmes sociaux.

6. Donald Trump a utilisé tout l'arsenal en son pouvoir pour tenter de démanteler cette loi et déployé des efforts tous azimuts (législatifs, exécutifs, administratifs et judiciaires). Son administration est même allée jusqu'à se joindre à 18 États républicains pour attaquer la loi devant les tribunaux, à qui une cour d'appel a d'ailleurs donné raison en fin d'année 2019. La constitutionnalité de l'ACA reste donc suspendue à un prochain jugement de la Cour suprême (Sauviat, 2018a).

7. Y. Alcindor, C. Robertson, « Recipients fear cuts to food stamps and disability aid in Trump budget », *The New York Times*, May 31, 2017, <https://nyti.ms/34otazD>.

En février 2018, le Président présente une nouvelle proposition de budget au Congrès pour l'année 2019 qui reconduit, voire accroît les coupes prévues un an avant dans certains programmes d'assistance sociale. Il est demandé notamment des économies de 213 milliards de dollars (180,5 milliards d'euros) sur le programme SNAP, soit une coupe de 30 % sur 10 ans, sur la base d'une restructuration radicale des prestations et de l'élimination de 4 millions d'allocataires en durcissant les conditions d'éligibilité (Rosenbaum *et al.*, 2018). Mais elle aura peu d'influence sur le vote des lois de finances par le Congrès, pourtant encore à majorité républicaine dans les deux chambres.

En avril 2018, une nouvelle « Farm bill » est introduite au Congrès, qui doit renouveler pour cinq ans le programme SNAP qui en constitue la principale dépense⁸. Celle-ci inclut comme condition de l'éligibilité au programme l'obligation que les adultes âgés de 18 à 59 ans exercent une activité au moins 80 heures par mois (et non plus seulement ceux âgés de 18 à 49 ans). Les personnes plus âgées, handicapées, femmes enceintes ou ayant un enfant âgé de moins de 6 ans sont exemptées de cette obligation. La loi finalement adoptée ne retient pas les mesures très controversées visant à renforcer ce critère d'emploi comme condition d'éligibilité au programme.

En 2019 et en 2020, les propositions de budget de Donald Trump renouvellent les demandes de coupes dans les programmes d'assistance sociale et le durcissement des critères d'activité comme condition d'éligibilité à ces programmes,

notamment pour SNAP et Medicaid. Dans la continuité des précédentes, elles auront d'autant moins d'effets sur les lois de finances adoptées par le Congrès que les Républicains ont perdu le contrôle de la Chambre des représentants.

Ne parvenant pas à s'attaquer aux programmes d'assistance sociale par la voie législative, c'est par l'usage de son pouvoir exécutif et réglementaire que Donald Trump choisit d'agir.

Des mesures exécutives et réglementaires aux effets potentiellement dévastateurs

En janvier 2018, l'administration de la Santé ouvre la voie aux États désireux d'étendre Medicaid en introduisant des critères d'activité comme condition d'accès au programme (voir *infra*). En avril 2018, Donald Trump signe un décret demandant aux agences fédérales en charge de différents programmes de durcir les conditions d'accès aux prestations (TANF, SNAP, aide au logement et Medicaid), en encourageant l'emploi des allocataires et en réduisant leur supposée dépendance à l'assistance publique.

À trois reprises successives en 2018 et 2019, l'administration Trump tente de réduire le financement du programme SNAP et d'en limiter l'accès en proposant plusieurs changements réglementaires. Le premier de ces changements devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020. Il réduit la possibilité qu'ont les États de chercher des dérogations (*waivers*) à la limitation des prestations à trois mois pour les adultes sans enfant qui ne travaillent pas au moins 80 heures par mois⁹. Le deuxième changement réglementaire

8. Contrairement à Medicaid, le financement du programme SNAP est renouvelé tous les cinq ans par le Congrès dans le cadre d'une proposition de loi dénommée « Farm bill ».

9. Il ne suffit plus que le taux de chômage de l'État demandant l'exemption soit supérieur de 20 % à la moyenne nationale, il faut aussi que ce taux soit égal ou supérieur à 6 %.

Les programmes SNAP et Medicaid

SNAP et Medicaid sont des piliers du système de *Welfare* étasunien. Ils ont tous deux été mis en place dans les années 1960, sous la présidence de Lyndon Johnson qui déclare en 1964 « la guerre à la pauvreté ». Ces programmes sont à l'époque principalement destinés à la population noire.

SNAP

Le programme d'aide alimentaire a commencé comme expérience pilote au début des années 1960 (The Food Stamp Act of 1964). Il est devenu un programme national en 1974, renouvelé tous les cinq ans par un vote du Congrès.

Les exigences d'activité comme condition d'accès au programme ont été introduites dès les années 1970 au niveau fédéral. Il y a des exigences générales (s'enregistrer comme demandeur d'emploi, participer aux programmes de formation existants, accepter un emploi proposé et ne pas quitter un emploi ou réduire ses heures de travail à moins de 30 heures par semaine) qui s'adressent à toute personne de 16 à 59 ans (sauf celles en incapacité, celles ayant un enfant de moins de 6 ans à charge ou celles qui sont en étude). Mais ce sont les adultes âgés de 18 à 49 ans sans personne à charge (sauf les personnes inaptes, les femmes enceintes et celles ayant un enfant à charge de moins de 18 ans) sur qui portent les exigences d'activité les plus strictes : les allocations dans leur cas se limitent à trois mois sur trois ans à moins qu'ils ne soient en emploi ou en formation au moins 20 heures par semaine (ou 80 heures par mois).

Le financement du programme est assuré par le gouvernement fédéral tandis que ses coûts de gestion sont partagés entre les États et le gouvernement fédéral. Son but est de réduire l'insécurité alimentaire en offrant une aide pour l'achat de nourriture aux ménages sans revenu ou en complétant le pouvoir d'achat de ceux à bas revenu. Près de 40 millions d'individus en ont été bénéficiaires en 2018, ayant reçu l'équivalent de 64 milliards de dollars (54,2 milliards d'euros), soit une prestation mensuelle qui s'élève en moyenne à 255 dollars (216,1 euros) par foyer et à 132 dollars (118,8 euros) par individu. Un adulte rémunéré au salaire minimum (7,25 dollars, 6,14 euros) et travaillant au moins 80 heures par mois reçoit environ 100 dollars (84,7 euros) par mois d'aide alimentaire (Harris, 2018).

Les conditions d'éligibilité sont fixées par le gouvernement fédéral : le revenu brut annuel des ménages ne doit pas excéder 130 % du seuil fédéral de pauvreté (16588 dollars, soit 15 165 euros) et le revenu net (après déduction de certaines dépenses), 100 % de ce seuil (12760 dollars, soit 11 666 euros) *. En outre, la valeur de leur épargne liquide et de leur véhicule ne doit pas dépasser certains seuils (respectivement 2250 et 4650 dollars, soit 2057 et 4252 euros). Mais les États ont une certaine marge de flexibilité pour assouplir ces conditions, en choisissant de rendre automatiquement éligibles à SNAP les personnes déjà éligibles à des programmes d'assistance sociale comme le TANF ou le SSI. Cette option, connue sous l'appellation de Broad-based categorical eligibility (BBCE) et que plus de 40 États ont choisi d'appliquer, leur permet de repousser les seuils



d'éligibilité de revenu et de détention d'actifs à des niveaux supérieurs aux normes fédérales, variables selon les cas (Aussenberg, Falk, 2019).

SNAP est à la fois un filet de sécurité pour les plus pauvres parmi les pauvres, mais il fonctionne aussi comme un stabilisateur automatique, en période de récession. 81 % des ménages allocataires vivent en dessous du seuil de pauvreté et reçoivent 85 % du montant des prestations. Les enfants représentent la majeure part des allocataires (44 %) et plus de la moitié des participants au programme sont des femmes (57 %). 58 % des ménages allocataires et 62 % de ceux avec enfant comprennent un adulte en situation d'emploi en 2017.

Medicaid

Medicaid a été mis en place en 1965, en même temps que Medicare. Ces programmes publics de couverture maladie ne trouvent alors leur place que pour des populations ciblées, les plus pauvres (Medicaid) et les personnes âgées de 65 ans et plus ainsi que les handicapés (Medicare), laissant à l'assurance privée le soin d'assurer la majorité des Américains et leurs familles dans un cadre professionnel. Medicaid est financé conjointement par l'État fédéral et les États, dans des proportions qui peuvent varier de 50/50 à 90/10 selon les besoins des États (évalués notamment en fonction de leur revenu par tête). Le programme est soumis à conditions de ressources : 100 % du seuil fédéral de pauvreté initialement, 138 % de ce seuil avec son expansion dans le cadre de l'ACA (17 609 dollars, soit 16 108 euros) *. Il s'adresse à l'origine aux adultes avec enfants, avant que l'ACA en 2010 ne l'étende à ceux sans enfant. L'État fédéral fixe les grandes lignes du programme mais les États fédérés ont une grande part de responsabilité dans sa configuration (conditions d'éligibilité, panier de soins couverts) et dans sa gestion. En 2018, le programme compte 75 millions d'allocataires, soit 23 % de la population résidente.

L'ACA, adopté en 2010, devait initialement obliger les États à étendre Medicaid aux adultes pauvres sans enfant dont le revenu annuel ne dépasse pas 138 % du seuil fédéral de pauvreté, une extension financée à 100 % par le gouvernement fédéral de 2014 à 2016, puis à 90 % en 2020 et au-delà. Une décision de la Cour suprême en 2012 a rendu cette obligation optionnelle. À partir de 2014, un certain nombre d'États, en dépit de cette décision, ont décidé d'étendre Medicaid, quelques-uns en profitant pour tenter d'imposer des critères d'activité comme condition d'éligibilité au programme. Mais l'administration Obama s'était refusée à accepter de telles demandes dérogatoires (*waivers*), qui allaient à l'encontre de l'objectif recherché par la réforme de réduire le nombre de non-assurés. L'administration Trump les a au contraire encouragées, bien que 60 % des allocataires de Medicaid aient un emploi et que 80 % d'entre eux vivent dans des familles dans lesquelles un adulte travaille.

Actuellement, 36 États sur 50 et le district de Columbia ont demandé l'extension de Medicaid, dont 9 en introduisant des critères d'activité comme condition d'accès au programme (voir *infra*). Douze millions d'adultes ont obtenu une couverture maladie par cette voie, soit plus de la moitié des nouveaux assurés depuis l'adoption de l'ACA.

* Ces montants sont donnés pour une personne seule pour l'année 2020. Ils varient selon la composition du foyer.

retire aux États la possibilité de repousser le plafond des conditions de ressources (de 130 à 200 % du seuil fédéral de pauvreté, soit de 16 588 à 25 520 dollars, environ de 15 162 à 23 327 euros) ou de patrimoine pour être éligible au programme. Le troisième changement proposé durcit les possibilités de déduction de certaines dépenses pour le calcul du revenu des ménages à bas revenus potentiellement éligibles à SNAP. Ces deux dernières règles doivent encore être validées par l'administration pour entrer en vigueur. Il a été estimé que l'application de ces trois nouvelles règles entraînerait une réduction de près de 2,5 millions d'allocataires du SNAP et une économie de près d'1 milliard de dollars (0,9 milliard d'euros) par an pour ce programme (Richterman, Ivers, 2020).

Enfin, l'administration Trump en 2019 propose deux nouvelles règles. En mai, elle propose de changer le mode d'indexation du revenu servant pour le calcul de la pauvreté et en conséquence du seuil de pauvreté, l'indicateur servant de référence à l'éligibilité aux programmes SNAP et Medicaid. Alors que la mesure de la pauvreté par le calcul d'un budget de subsistance sous-évalue la pauvreté effective des ménages américains, pour être resté inchangé depuis le milieu des années 1950 (Sauviat, Lizé, 2010), il est question cette fois de choisir un indice des prix de référence qui réduirait le taux d'inflation et donc le budget de subsistance indexé à ce taux. En juillet, une nouvelle règle propose d'éliminer l'option alternative d'éligibilité à SNAP (BBCE, voir encadré), qui permettrait de supprimer plus de 3 millions d'allocataires au programme selon les estimations de l'administration (Rosenbaum, 2019). Devant l'opposition soulevée par cette proposition lors de sa soumission

aux commentaires du public, elle n'a pas encore été mise en œuvre.

Mais les États ont dans certains cas largement devancé l'État fédéral dans sa détermination à restreindre l'accès aux programmes d'assistance sociale, ayant même parfois inspiré des réformes au Congrès.

Les États, à l'avant-garde de la guerre contre les pauvres

Le Wisconsin a été l'un des États précurseurs dans les mesures restrictives concernant les pauvres et les prestations de *Welfare*. Déjà dans les années 1990, son gouverneur de l'époque, Tommy Thompson, avait cherché à réduire la durée des prestations d'assistance sociale versées en espèces. Le Président Bill Clinton s'en était d'ailleurs inspiré pour sa réforme du *Welfare* en 1996, qui a abouti à une réduction drastique du nombre de bénéficiaires. En 2013, cet État, sous la houlette de son nouveau gouverneur républicain, Scott Walker, adopte une loi exigeant des adultes sans enfant, dépourvus de handicap et répondant aux conditions de ressources du programme d'aide alimentaire (SNAP) qu'ils travaillent un minimum de 20 heures par semaine pour continuer à en bénéficier. Ceux ne répondant pas à ces nouveaux critères sont « invités » à suivre une formation de 80 heures par mois avant de trouver un emploi. En 2018, il y est d'abord exigé que les allocataires du programme SNAP avec des enfants en âge scolaire travaillent à leur tour, mais au moins 30 heures par semaine cette fois ; peu de temps après, une seconde condition d'éligibilité à ce programme est rajoutée, à savoir que les allocataires ne détiennent pas un véhicule d'une valeur supérieure à 20 000 dollars (soit 18 277 euros). De nombreux

États suivent son exemple par la suite. Depuis 2017, le Kentucky a volontairement limité à trois mois la perception des allocations du SNAP. Au Mississippi, il a été demandé à 83 000 allocataires du programme SNAP de travailler ou de prouver qu'ils travaillent au moins 20 heures par semaine pour continuer à recevoir une aide alimentaire. Certains États ont clairement pris de telles mesures pour des raisons idéologiques, comme le Kansas et le Maine, dont la situation des marchés du travail aurait pu conduire à ce qu'ils soient exemptés de ces exigences à leur demande (Harris, 2018).

S'agissant de Medicaid, l'administration Trump prend le contrepied de l'administration Obama et passe à l'offensive. Dès mars 2017, l'administration de la Santé (Centers for Medicare and Medicaid Services, CMS) indique par une lettre aux gouverneurs des États qu'elle est ouverte à l'introduction de critères d'activité comme condition d'accès à Medicaid. Elle encourage dès janvier 2018 les États à imposer de tels critères, annonçant qu'elle soutiendra toutes les initiatives dans ce sens. Cette attitude n'est pas une surprise, vu l'acharnement répété du Président et de la majorité républicaine contre l'ACA (Sauviat, 2018a). En outre, Seema Verma, avant d'être nommée à la tête des CMS avait, en tant que consultante, conçu le programme Medicaid pour l'État d'Indiana en tentant d'imposer sans succès à l'époque des critères d'activité comme condition d'accès au programme, ainsi que celui

du Kentucky (Huberfeld, 2018). L'administration Trump approuve donc pour la première fois des demandes d'extension de Medicaid de la part d'États conditionnant l'accès au programme d'aide médicale pour les plus démunis à des critères d'activité. Sur les dix États ayant été autorisés par l'administration Trump à étendre Medicaid selon ces principes à partir de 2018, exigeant pour la plupart d'entre eux 80 heures par mois d'exercice d'une activité quelconque, seuls deux d'entre eux ont mis en œuvre ces nouvelles mesures (Indiana et Utah), alors que quatre autres États ne l'avaient pas encore fait (Arizona, Ohio, Caroline du Sud et Wisconsin) début mars 2020¹⁰. En revanche, les tribunaux fédéraux ont récemment bloqué ces initiatives dans quatre États (Arkansas, Kentucky, Michigan et New Hampshire), au motif de leur impact en termes de perte de couverture et de leur non-conformité avec l'objectif d'extension du programme¹¹.

Enfin, la nouvelle recommandation (*guidance*)¹² faite aux États par l'administration Trump fin janvier 2020 risque d'apporter des changements radicaux dans la façon dont Medicaid est financé et dans la philosophie qui sous-tend le programme. Il s'agit d'une version renouvelée des propositions de loi républicaines introduites en 2017 pour défaire l'ACA (notamment de la proposition Graham-Cassidy, la dernière des « Repeal and Replace » *bills*) mais qui n'avaient pu aboutir au Congrès. Cette option était présente également dans les différentes

10. <https://bit.ly/3aWUJCz>.

11. En Arkansas, où cette initiative a été mise en œuvre avant d'être bloquée, 18 000 allocataires de Medicaid ont été rejetés du programme en 2018, faute de répondre aux nouveaux critères d'emploi : voir H. Meyer, « DC Circuit nixes Arkansas Medicaid work requirement », *Modern Healthcare*, February 14, 2020.

12. Contrairement à une règle administrative qui est soumise obligatoirement aux commentaires du public pendant une période de deux mois, une recommandation n'exige pas une telle procédure.

propositions budgétaires du Président Trump qui se sont succédé entre 2018 et 2020, qui prévoyaient un financement drastiquement plafonné de Medicaid.

Selon cette recommandation, le gouvernement fédéral pourrait octroyer aux États qui en font la demande par la voie d'une dérogation (*waiver*) une enveloppe budgétaire annuelle (*block grant*) ou un montant par bénéficiaire dans le cadre d'un programme intitulé « Healthy Adult Opportunity ». Ils se verraient ainsi libérés des règles et du contrôle du gouvernement fédéral encadrant les prestations couvertes et les critères d'éligibilité¹³. Les États devraient ainsi assumer la totalité des risques financiers du programme en cas d'aggravation de problèmes de santé publique (crise des opioïdes, épidémies, etc.), au-delà de la dotation budgétaire fédérale allouée chaque année. Ce qui les inciterait à opérer des coupes dans la couverture maladie des allocataires, à réduire le nombre de ces derniers de même que les paiements aux fournisseurs de soins (Schubel *et al.*, 2020). Cette option de l'administration est censée s'adresser dans un premier temps aux 12 millions d'adultes ayant bénéficié de l'extension du programme depuis l'ACA mais pourrait s'étendre ultérieurement à tous les allocataires du programme.

Conclusion

C'est à une reconfiguration non seulement accélérée mais de surcroît assez radicale dans leur conception que se sont engagés le Président Donald Trump et son administration s'agissant des

programmes d'assistance sociale, à commencer par SNAP et Medicaid.

D'une part, les contreparties exigées des allocataires de ces programmes en termes d'activité ont été renforcées et durcies, quand bien même le nombre d'allocataires est toujours inférieur à celui des personnes éligibles. Cette situation de non-recours rend compte de l'existence d'un certain nombre d'obstacles à l'inscription dans ces programmes sociaux (complexité de l'inscription, manque d'information, stigmatisation, etc.). L'imposition de ces nouveaux critères d'activité risque ainsi de fragiliser encore plus des populations déjà précarisées, en leur faisant perdre l'accès à ces programmes, sans résultat probant en termes de participation accrue au marché du travail. Car lorsque ces allocataires travaillent, et c'est déjà le cas d'une majorité d'entre eux (encadré), ils occupent en général des emplois à bas salaire, instables, faisant l'expérience fréquente de transitions entre l'emploi et le chômage. Et lorsqu'ils ne travaillent pas, la plupart rencontrent des difficultés à la recherche d'emploi, soit parce qu'ils ont des problèmes de santé, soit parce qu'ils ne possèdent qu'un faible niveau d'éducation, soit parce qu'ils ont des personnes à charge.

D'autre part, l'initiative de l'administration Trump recommandant aux États qui le souhaitent de dégager en partie l'État fédéral de la responsabilité du financement de Medicaid, en les dotant d'une allocation budgétaire annuelle fixe en lieu et place d'une prise en charge entre 50 et 90 % des coûts du programme, donc variable selon les besoins des États,

13. Il sera de ce point de vue intéressant de suivre la situation dans l'État d'Oklahoma dont le gouverneur se prépare à demander une exemption à l'administration de la Santé pour convertir le mode de financement de Medicaid en dotation budgétaire annuelle : voir H. Meyer, « Oklahoma Governor seeks Medicaid expansion, plans block grant transition », *Modern Healthcare*, March 6, 2020.

est une remise en cause inédite des principes à la base de l'instauration de ce programme pour les pauvres en 1965. Il faut d'ailleurs s'attendre à ce que de telles initiatives fassent l'objet de contentieux juridiques, si elles devaient être adoptées par des États.

Si ces attaques répétées contre les pauvres n'ont pas encore eu l'ampleur des résultats escomptés par le Président Trump, par son administration et par une partie de sa majorité républicaine au Congrès, il ne fait nul doute que le résultat des élections de novembre 2020 sera déterminant pour l'avenir des principaux programmes sociaux en direction des pauvres. À moins que l'épidémie de coronavirus n'ait raison, au moins temporairement, de telles initiatives de l'administration Trump et des États, face à la situation d'urgence sanitaire et alors que près de 30 millions de personnes restent non assurées aux États-Unis. Plusieurs États commencent ainsi à faire marche arrière et cherchent à étendre l'accès à Medicaid après avoir tenté de le restreindre. Le Congrès a adopté fin mars 2020 un plan de soutien de 2000 milliards de dollars (1 829 milliards d'euros) dans lequel des fonds supplémentaires en provenance du gouvernement fédéral ont été alloués aux États pour renforcer leurs programmes Medicaid et SNAP, qui s'avèrent critiques face à l'accélération brutale du chômage et de la pauvreté.

Sources :

Aussenberg R.A., Falk G. (2019), « The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): Categorical Eligibility », *CRS Report*, R 42054, Updated October 25, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42054.pdf>.

Falk G., McCarty M., Aussenberg R.A. (2016), « Work Requirements, Time Limits, and Work Incentives in TANF, SNAP, and Housing

Assistance », *CRS Report*, R 43400, Updated November 9, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43400.pdf>.

Gilles C. (2001), « La réforme de l'aide sociale aux États-Unis. Un bilan après 5 ans d'application », *Études et Résultats*, n° 137, Drees, septembre, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er137.pdf>.

Harris T.F. (2018), « Do SNAP Work Requirements Work? », *Working Paper*, n° 19-297, Upjohn Institute, December 13, <https://doi.org/10.17848/wp19-297>.

Huberfeld N. (2018), « Can Work Be Required in the Medicaid Program? », *The New England Journal of Medicine*, vol. 378, n° 9, p. 788-791, <https://doi.org/10.1056/NEJMp1800549>.

Huret R. (2008), *La fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Richterman A., Ivers L.C. (2020), « Misguided Changes to SNAP – Defending a Public Health Intervention for the Poor », *The New England Journal of Medicine*, vol. 382, n° 13, p. 1191-1193, <https://doi.org/10.1056/NEJMp2000253>.

Rosenbaum D. (2019), *SNAP's "Broad-Based Categorical Eligibility" Supports Working Families and Those Saving for the Future*, Center on Budget and Policy Priorities, Updated July 30, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-24-19fa.pdf>.

Rosenbaum D., Dean S., Bolen E., Wolkomir E., Keith-Jennings B., Cai L., Nchako C. (2018), *President's Budget Would Cut Food Assistance for Millions and Radically Restructure SNAP*, Center on Budget and Policy Priorities, February 15, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2-15-18snap.pdf>.

Sauviat C. (2018a), « L'Obamacare en sur-sis sous la présidence de Donald Trump ? », n° spécial, « Deux ans de controverses de la présidence Trump... et l'après. Quel héritage pour l'Amérique ? », *IdeAs*, n° 12, <https://doi.org/10.4000/ideas.4153>.

Sauviat C. (2018b), « États-Unis : une réforme fiscale au profit des entreprises et des particuliers les plus riches », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 25-35, <https://bit.ly/2UWv5sf>.

Sauviat C., Lizé L. (2010), *La crise du modèle social américain*, Rennes, PUR.

Schubel J., Katch H., Solomon J., Aron-Dine A. (2020), *The Trump Administration's Medicaid*

ÉTATS-UNIS

Block Grand Guidance: Frequently Asked Questions, Center on Budget and Policy Priorities, February 6, https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2-6-20health_0.pdf.

Spar K., Falk G. (2016), « Federal Benefits and Services for People with Low Income: Overview of Spending Trends, FY2008-FY2015 », *CRS Report*, R 44574, July 29, <https://bit.ly/2y1DrFQ>.

The Council of Economic Advisers (2018), *Expanding Work Requirements in Non-Cash Welfare Programs*, CEA, Executive Office of the President of the United States, July, <https://bit.ly/2JR3qT1>.

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

International

La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux

Claude SERFATTI¹

L'épidémie de COVID-19 va provoquer une baisse considérable des échanges commerciaux au niveau mondial, dont plus de la moitié prend place au sein de chaînes de valeur que les grands groupes ont consolidées au cours des trois dernières décennies. En 2020, selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la baisse du commerce mondial sera comprise dans une fourchette de 13 à 32 % par rapport à 2019 – l'imprécision soulignant l'incertitude totale des économistes. Il s'agit d'une diminution d'une ampleur inconnue depuis la crise de 1929. En 2020, selon le Fonds monétaire international (FMI), l'activité économique mesurée par le produit intérieur brut baissera par rapport à 2019 de 6,1 % dans les économies développées (-7,2 % en France), un événement également sans précédent depuis 1929.

La conjonction de l'effondrement du commerce mondial et d'une grave récession va durcir les politiques protectionnistes déjà à l'œuvre depuis 2008. En effet, ainsi que le montre cet article, qui a été écrit quelques semaines avant

le déclenchement de l'épidémie de coronavirus en Chine, les gouvernements des pays les plus puissants de la planète invoquent de plus en plus fréquemment depuis quelques années les motifs de sécurité nationale pour ériger des barrières protectionnistes tout en soutenant la présence mondiale de leurs grands groupes financiers et industriels. Ces mesures sont promises à un bel avenir. En ce moment, les gouvernements affirment que l'alimentation et la santé doivent être protégées au nom de la sécurité nationale. La liste des secteurs pourra encore s'élargir. De même, les débats se multiplient sur la notion d'« entreprise stratégique » à protéger et soutenir afin d'assurer la « souveraineté ».

Dans le domaine des échanges économiques internationaux, la prochaine étape sera donc bien éloignée du jeu coopératif mis en œuvre entre les pays occidentaux après 1945 et qui a facilité le développement du libre-échange. La concurrence sur les marchés mondiaux, aiguisée par la crise économique, va pousser les pays les plus puissants vers

1. Chercheur associé à l'Ires et au Cemotev (Université de Saint-Quentin-en-Yvelines).

le « chacun pour soi ». Cette évolution est même visible dans une zone aussi fortement intégrée que l'Union européenne (UE), où la crise actuelle attise les divergences entre États-membres.

Les gouvernements utiliseront tous les instruments économiques et politiques dont ils disposent pour faire valoir leurs intérêts. Les interactions entre l'économie mondiale et la géopolitique étaient devenues plus fortes depuis la fin des années 2000, elles seront encore plus denses dans les prochaines années. Comme l'indique l'exemple de la 5G, la technologie est à la fois un enjeu économique et géopolitique. Le recours au « nationalisme technologique » par les pays les plus puissants afin de renforcer leur positionnement international risque fort d'être une forme certes modérée mais de plus en plus prégnante sur l'échelle de la conflictualité mondiale.

Cet article, dans une première partie, met en perspective historique les relations entre économie mondiale et géopolitique, puis décrit la montée du protectionnisme depuis la fin des années 2000. Dans une seconde partie, il analyse comment les pays les plus puissants utilisent la sécurité nationale comme un outil de politique commerciale dans les échanges économiques internationaux, au prix de tensions croissantes, y compris dans les relations transatlantiques.

Les interactions entre économie et géopolitique

L'espace mondial – ce qu'on appelle la « mondialisation » – a connu plusieurs

configurations au cours des deux derniers siècles. La conjoncture historique qui s'est formée à la fin des années 2000 s'est traduite par un resserrement des relations entre économie mondiale et géopolitique. La multiplication des mesures protectionnistes et l'agressivité plus forte de la « diplomatie économique » des gouvernements des pays les plus puissants en sont une confirmation. Ils apportent un soutien accru à leurs grands groupes sous des formes différentes selon les pays. En France, le débat s'est en particulier noué autour de la notion d'« entreprise stratégique », notion imprécise sur laquelle les organisations syndicales ont été invitées à s'exprimer à l'Assemblée nationale.

Des configurations changeantes

La mondialisation n'a jamais été le produit des forces spontanées du marché, bien qu'on trouve encore aujourd'hui des économistes pour défendre ce point de vue ². En réalité, l'espace mondial qui a été construit depuis le XIX^e siècle sous l'impulsion du capitalisme a été structuré par les interactions entre l'expansion internationale des « marchés » (ou du capital) et des rapports de puissance au sein du système inter-étatique.

Cependant, l'interaction entre ces deux processus a changé au cours de l'histoire de ces deux derniers siècles et a donné lieu à des configurations différentes de l'espace mondial. Au cours des années 1870-1914, qualifiées par Bairoch et Kozul-Wright de « première mondialisation », les gouvernements des pays développés ont accompagné de leur puissance politico-militaire l'expansion internationale de leurs grands groupes bancaires,

2. Voir l'étude publiée en mars 2019 par le Bruegel Institute, un groupe de réflexion basé à Bruxelles et influent au sein des institutions communautaires : « La mondialisation est un processus économique entièrement spontané guidé par l'arbitrage (acheter bon marché, vendre cher) sur les biens, les services, le capital et le travail sur les marchés mondiaux » (Dadush, Wolff, 2019).

industriels et commerciaux. La forte internationalisation des échanges (croissance du commerce mondial de +3,5 % par an) est donc allée de pair avec l'existence de fortes barrières douanières, au point que « le monde développé ressemblait à un îlot de libéralisme entouré d'un océan de mesures protectionnistes » (Bairoch, Kozul-Wright, 1996).

La configuration change après 1945. Un consensus s'établit pour observer que les rivalités économiques entre les grands pays européens et les guerres commerciales qui en ont été un des instruments sont en partie responsables des deux guerres mondiales. Dans le contexte de l'exigence du « plus jamais ça » consécutive à la « guerre de trente ans » (1914-1944), ainsi que l'appelle l'historien Arno Mayer, et des menaces que font peser l'URSS puis la Chine communiste, les États-Unis instaurent avec leurs alliés un système libéralisé d'échanges commerciaux internationaux.

Ce système libéralisé prévaut jusqu'à la fin des années 2000, et il est consolidé par la crise économique majeure qui touche les pays capitalistes développés à partir de 1973. Contrairement aux mesures protectionnistes qui se généralisent après 1929, la réponse des gouvernements à cette crise est en effet de favoriser la libéralisation des échanges. Celle-ci est facilitée par l'ouverture progressive de la Chine au capitalisme, puis par son adhésion à l'OMC en 2001, mais également par l'intégration des pays de l'Est dans l'Union européenne et dans les chaînes de valeur construites par les grands groupes européens, en particulier allemands. Les mesures de libéralisation des échanges internationaux, associées aux politiques d'austérité (dont l'axe central était la baisse du coût du travail) initiées en Grande-Bretagne (élection

de Margaret Thatcher en 1979) et aux États-Unis (élection de Ronald Reagan en 1980) éclaircissent l'horizon économique. Quelques années après, la chute du mur de Berlin et la disparition de l'URSS semblent mettre fin à la centralité de la géopolitique dans les relations internationales et même marquer la « fin de l'histoire » (Fukuyama, 1989).

« La fin de l'histoire » avait pourtant bien commencé...

En 1989, Francis Fukuyama nous annonce que « ce à quoi nous assistons n'est pas seulement la fin de la guerre froide, ou une transition vers une nouvelle période de l'après-guerre, mais la fin de l'histoire en tant que telle, point final de l'évolution idéologique de l'humanité et de l'universalisation de la démocratie occidentale » (*ibid.*, 1989). Il est rejoint en 1990 par les économistes réunis autour du « consensus de Washington » et ses 10 propositions de réformes parmi lesquelles la privatisation des entreprises, la déréglementation des marchés, la libéralisation des échanges commerciaux et financiers internationaux, la baisse de la fiscalité sur les (hauts) revenus (Williamson, 1990). Ces mesures mises en œuvre depuis trois décennies constituent le socle de ce que ses critiques appellent les « politiques néolibérales ».

Peu après, l'OMC créée en 1994 pour succéder au General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé en 1947, élargit la libéralisation des échanges à l'agriculture et aux services, qui avaient été exclus des accords du Gatt. En même temps, le FMI et la Banque mondiale encouragent les pays à ouvrir leurs frontières à la circulation des capitaux (investissements industriels et financiers). Avantage supplémentaire : avec « l'universalisation de la démocratie

occidentale » et la libéralisation des échanges internationaux, viendra la paix, puisque, comme Montesquieu l'a écrit : « C'est presque une règle générale (...) que partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces [...] et que] l'effet naturel du commerce est de porter à la paix » (Montesquieu, 1748). La fin de l'histoire, c'est également la fin de la géopolitique.

Ces analyses produites à la fin du siècle dernier dominant pendant près de deux décennies. Peu importe si de nombreux signaux qui démentent cet optimisme s'accumulent peu après avoir été émis. On peut citer :

- les crises financières (de la dette publique, des taux de change) qui frappent successivement toutes les régions de la planète, provoquant des dommages sociaux considérables : la crise asiatique (1997), la crise brésilienne et russe (1998), la crise argentine (2000). L'éclatement de la « bulle Internet » aux États-Unis (2000) n'est surmonté que par l'injection massive de liquidités par la Banque centrale américaine, facilitant l'euphorie des marchés financiers et préparant le séisme financier de 2008 ;

- l'augmentation considérable des inégalités de revenus et patrimoines qui n'est même plus contestée aujourd'hui par les institutions internationales. Dans les pays développés, un gigantesque écart s'est creusé entre les « 1 % » et le reste de la population. Mais selon Branko Milanovic (2012), longtemps économiste à la Banque mondiale, les inégalités augmentent également entre les pays, démentant les théories de la « convergence économique » et du « rattrapage » des pays qui accepteraient les programmes d'ajustement et d'ouverture (le « consensus de Washington ») ;

- la permanence des guerres qui, au cours de cette « fin de l'histoire »,

continuent de déchirer de nombreux pays et régions de la planète. La Banque mondiale en attribue les causes à la « mauvaise gouvernance » (absence de démocratie, corruption, etc.) des pays concernés ou encore à leur « non-entrée dans la mondialisation ». En réalité, on observe que de nombreux conflits armés, dont les « guerres pour les ressources » qui continuent de sévir en 2020 en Afrique subsaharienne, sont connectés par de nombreux canaux à la production et la consommation ainsi qu'aux places financières des pays développés. En sorte que ces guerres sont une composante de la « mondialisation » telle qu'elle existe réellement (Serfati, 2001) ;

- enfin, il n'est pas nécessaire de s'étendre sur l'insoutenabilité écologique d'un modèle de croissance que la théorie économique dominante prétend généraliser à l'ensemble de la planète.

La période de prétendue « mondialisation heureuse », censée mettre fin aux rivalités géopolitiques, se clôt à la fin de la décennie 2000. Une nouvelle conjoncture historique émerge : elle est le produit de changements massifs dans la situation économique internationale (crise financière de 2008 dont il est clair que ses effets négatifs ne sont pas terminés) ainsi que dans les rapports géopolitiques (hégémonie contestée des États-Unis en raison de leur enlèvement en Irak, retour de la Russie et ascension de la Chine). Enfin, les effets des politiques d'ajustement et la contestation de régimes autoritaires au Maghreb et au Moyen-Orient déclenchent des mouvements populaires (les « printemps arabes ») qui accélèrent des bouleversements majeurs.

Cette nouvelle conjoncture historique – qu'on appellera le « moment 2008 » – se traduit par un resserrement des liens entre économie et géopolitique sur le plan

mondial et provoque des changements considérables dans les échanges économiques internationaux.

Les politiques commerciales protectionnistes se renforcent³

Depuis la crise financière de 2008, alors que les marchés financiers prospèrent au prix d'un endettement gigantesque des gouvernements, des entreprises et dans une moindre mesure des ménages, l'économie mondiale se trouve dans une situation fragile, avec plus de la moitié des secteurs industriels caractérisés par des surcapacités de production mondiales qui grèvent le taux de rentabilité des entreprises (Williams *et al.*, 2017).

La faible croissance des marchés mondiaux attise la concurrence entre les entreprises pour la conquête ou simplement la préservation de marchés. Les gouvernements des pays développés protègent leurs entreprises en érigeant des barrières à l'entrée sur leur marché national. Dès 2009, les mesures prises dans ce sens se multiplient. Les mesures de libéralisation des échanges adoptées par les membres de l'OMC continuent d'augmenter au cours de cette décennie, mais celles qui les restreignent exposent littéralement.

Les mesures discriminatoires sont particulièrement choyées. Bien qu'un des principes de l'OMC soit le traitement non discriminatoire dans le commerce international, il n'existe pas de définition unanimement acceptée. L'OMC énonce ce principe général : « Un pays

ne doit pas faire de discrimination entre ses partenaires commerciaux ; il ne doit pas non plus faire de discrimination entre ses propres produits, services et ressourçants et ceux des autres pays⁴ ». Plus précisément, les économistes hostiles au protectionnisme déclarent que la discrimination se produit lorsque des gouvernements agissent en faveur d'entreprises nationales et au détriment d'entreprises concurrentes étrangères (Evenett, 2019).

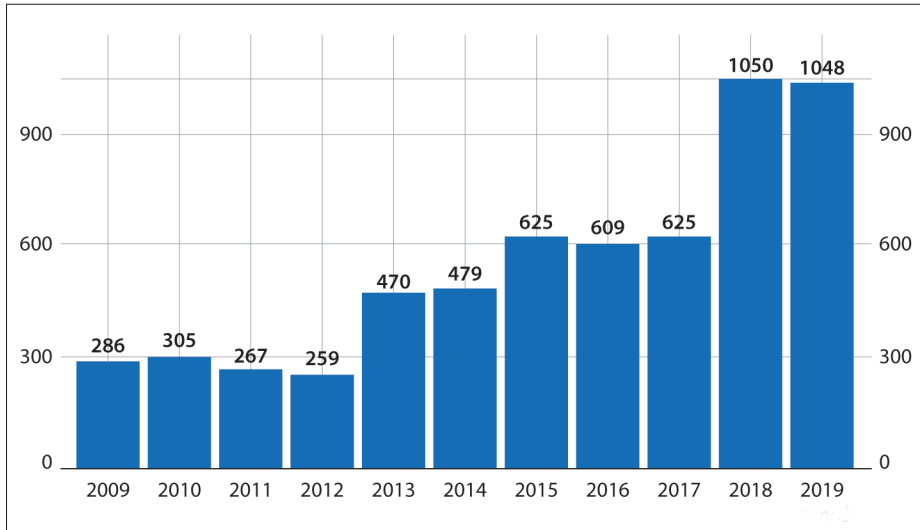
Ainsi que le montre le graphique 1, le nombre de mesures ainsi qualifiées de discriminatoires qui sont adoptées dans le monde quadruple quasiment entre 2009 et 2019. En 2019, environ 1 290 nouvelles mesures commerciales sont prises dans le monde et selon le très libéral *think tank* Global Trade Alert, plus de 70 % des échanges internationaux sont soumis à des « distorsions » de concurrence (Evenett, 2019). Les grands pays regroupés au sein du G20 sont sans surprise les principaux acteurs de cette croissance du protectionnisme.

La gamme des mesures protectionnistes sur les biens s'élargit progressivement et les « barrières non tarifaires » (c'est-à-dire hors droits de douane) se multiplient depuis quelques années. Cette catégorie imprécise inclut les réglementations administratives de type sanitaire et environnemental, les aides et subventions publiques, les procédures de commandes publiques, les incitations à la localisation des investissements, etc. De 2009 à 2017, l'augmentation des droits de douane ne représente que 20 % de l'augmentation des nouvelles mesures

3. La politique commerciale désigne l'ensemble des mesures prises par un État afin d'agir sur ses flux d'exportations et d'importations de biens et services avec les autres pays. Au sens large, on peut aujourd'hui y inclure les politiques conduites en matière d'investissements sortant du pays ou y entrant.

4. « Ce que nous défendons », site Internet de l'OMC, https://www.wto.org/french/thewto/whatis_f/what_stand_for_f.htm.

Graphique 1. Nombre de mesures jugées discriminatoires prises par les gouvernements dans les échanges commerciaux (2009-2019)



Source : Global Trade Alert database.

protectionnistes, 80 % de celle-ci étant attribuables aux barrières non tarifaires⁵.

Sur ce plan, la situation qui prévaut aujourd'hui est plus proche de celle qui existait avant 1914 et qui est prolongée dans l'entre-deux-guerres, que de la conjoncture qui domine au cours des sept décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale. Comme il y a un siècle, les gouvernements interviennent activement pour protéger leurs marchés nationaux tout en soutenant leurs grands groupes afin qu'ils se développent sur les marchés étrangers. La « diplomatie économique » qui vise à faciliter l'accès aux marchés étrangers, à influencer les normes sur les réglementations inter-

nationales, etc., est largement utilisée par les gouvernements. Dans le contexte de la mondialisation contemporaine, les gouvernements sont invités à intégrer plus étroitement l'idée que l'« économie est devenu le principal vecteur de l'influence politique » (Bouyala-Imbert, 2017). En réalité, c'est déjà le cas avant 1914, car « les connexions entre les mouvements du capital (...) et les événements politiques et diplomatiques avant 1914 sont nombreuses et importantes » (Feis, 1930). Et comme il y a un siècle, il convient d'ajouter, selon un rapport remis au président de la République, que la diplomatie consiste aujourd'hui dans sa « capacité à préparer le cadre politique et juridique de l'action militaire⁶ ».

5. L. Kinzius, A. Sandkamp, E. Yalcin, « Global trade protection and the role of non-tariff barriers », *Vox*, September 16, 2019, <https://voxeu.org/article/global-trade-protection-and-role-non-tariff-barriers>.

6. *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, DICOd, Paris, octobre, p. 56, <https://bit.ly/2RWb0QW>.

Les efforts des gouvernements les plus puissants pour faire face à la concurrence économique peuvent également s'appuyer sur des outils traditionnels d'embargos et de sanctions économiques, parfois assortis de pressions militaires. Ce comportement évoque la « diplomatie de la canonnière » qui est mise en œuvre avant 1914 pour contraindre les pays endettés de la périphérie du capitalisme à s'acquitter de leur dette. L'arme militaire est utilisée dans 40 % des cas de non-paiement entre 1870 et 1914 (Mitchener, Weidenmier, 2005). Enfin, au-delà de ces moyens officiels revendiqués par les gouvernements, les traditionnelles méthodes d'intelligence économique trouvent un vigoureux stimulant grâce aux technologies de l'information (cyberintelligence), ainsi que les révélations des lanceurs d'alerte nous le rappellent périodiquement.

**Les « entreprises stratégiques » :
qu'en pensent les organisations
syndicales françaises ?**

Les gouvernements des pays développés mettent en œuvre des politiques industrielles et technologiques de soutien aux « champions nationaux », désormais qualifiés d'« entreprises stratégiques » qui sont généralement des grands groupes internationalisés. Car l'horizon mondial de leur stratégie n'empêche pas ces grands groupes de maintenir des liens puissants avec leur territoire d'origine et les élites gouvernementales, d'y puiser des ressources technologiques et financières importantes et d'y employer une partie significative de leurs salariés⁷. Ceci déconcerte les experts des cabinets de conseil dont deux d'entre eux écrivent que « ce qui semble nouveau est le

soutien croissant apporté par les tenants du libéralisme économique à leurs champions nationaux de haute technologie, et en plus comme un moyen de combattre le modèle chinois de marché d'État » (Dhawan, Heading, 2019).

Le cas de la France peut être présenté ici en raison de la forte tradition d'intervention publique dans la politique industrielle. Depuis le début des années 2000, la prise de contrôle répétée d'entreprises françaises dans les activités stratégiques par des groupes étrangers a pour réponse le renforcement de l'arsenal législatif et réglementaire. Les mesures prises instaurent une obligation d'autorisation préalable délivrée par le gouvernement à l'acquisition par un investisseur étranger d'une entreprise française active dans les secteurs stratégiques.

Le décret du 30 décembre 2005 (gouvernement Villepin) est rédigé après l'acquisition d'entreprises présentes dans des domaines stratégiques (en 2002, la prise de contrôle de Gemplus, un *leader* mondial dans les cartes à puces, par un fonds d'investissement américain TGP, ou encore la vente de Cegelec, spécialiste d'ingénierie électrique par Alstom). Le décret du 14 mai 2014 (« décret Montebourg ») fait suite à la vente du secteur énergie d'Alstom au groupe américain General Electric (GE). La préparation de la loi Pacte (22 mai 2019) est annoncée par le Premier ministre lors d'une visite sur un site de L'Oréal, dans le contexte d'une éventuelle augmentation par Nestlé de sa participation dans le capital du groupe français de produits cosmétiques. Le décret Montebourg augmente le nombre de secteurs concernés par le décret Villepin et l'étend aux biens et

7. L'importance de l'ancrage national pour les grands groupes français est analysée dans Serfati, Sauviat (2018).

technologies à double usage militaire et civil, à l'approvisionnement en eau, à l'exploitation des réseaux et des services de transport, aux communications électroniques, et à la protection de la santé publique. La loi « Pacte » ajoute les systèmes d'information, la recherche-développement dans les technologies de la cybersécurité, l'intelligence artificielle. Elle énonce l'objectif de « Protéger nos entreprises stratégiques » (section 4), sans que la nature de ces entreprises soit définie.

La prise de contrôle récente par des groupes étrangers de grands groupes français (Alcatel, Alstom, STX) conduit à une réflexion sur l'efficacité de ces dispositifs réglementaires. Une commission d'enquête de l'Assemblée nationale produit un volumineux rapport sur le devenir de ces groupes qui, depuis les années 1950, sont des « fleurons industriels nationaux », selon le terme utilisé par Marleix et Kasbarian (2018). Tous ces groupes sont en effet directement impliqués dans des activités de défense et/ou des activités considérées comme « stratégiques ». Or, les résultats des prises de contrôle sont jugés très sévèrement, en particulier en raison des importantes suppressions d'emplois. Les représentants des organisations syndicales représentatives au sein de ces groupes sont auditionnés par les parlementaires et un bref compte-rendu en est donné ici ⁸.

Il leur est en particulier demandé de définir une « entreprise stratégique ». Tous observent que la notion va bien au-delà de la défense (dont le nucléaire). Une entreprise hydroélectrique est stratégique parce qu'elle appartient au secteur de l'énergie. Le ferroviaire pourra répondre

au défi de la transition écologique, ce qui fait d'Alstom une entreprise stratégique. Le groupe STX (ex-chantiers de l'Atlantique) racheté par le groupe italien Fincantieri, est stratégique pour un pays qui possède la deuxième « zone économique exclusive » maritime du monde. Ils observent également que pour Alcatel, excepté pour sa filiale de câbles sous-marins (ASN), la stratégie initiée par son P-DG, Serge Tchuruk, d'« entreprise sans usine » (*fabless*) « aujourd'hui, c'est Waterloo morne plaine » (CFDT Nokia-France). À l'inverse, une entreprise stratégique est selon eux une entreprise qui structure une filière performante et riche en emplois.

Les représentants du personnel de STX regrettent que seule la division militaire (qui produira le prochain porte-avions) – dont les marges sont bien plus élevées que dans l'activité civile – fasse l'objet de l'attention de l'État, alors que la production de paquebots et les énergies maritimes devraient également être considérées comme stratégiques, c'est-à-dire avoir un « rôle structurant, économique et social » (CFE-CGC STX). Toutes les organisations syndicales mettent au premier plan d'une « entreprise stratégique » un contrôle strict des engagements en termes d'emplois des entreprises acquéreuses, puisque dans la quasi-totalité des rachats de groupes français (voir le cas spectaculaire de GE dans Alstom), les engagements ne sont pas respectés, au premier chef en termes de volumes d'investissements et de nombre d'emplois créés. Les organisations syndicales soulignent que si la maîtrise de hautes performances technologiques est souvent « stratégique », la qualification de la main-d'œuvre, fondée

8. Selon les entreprises, les représentants auditionnés appartenaient à la CFDT, CFE-CGC, CGT et FO.

sur des savoirs intergénérationnels, l'est tout autant : « Un savoir-faire d'un siècle peut être perdu en deux ans ». Certaines délocalisations d'activités contribuent à cette perte (CGT-Alcatel). De plus, le maintien des activités de recherche et développement (R&D) en France, largement subventionné par le crédit d'impôt recherche, ne suffit pas à conserver ces compétences si les activités de production et de services commerciaux liés aux produits ne sont pas maintenues.

Les représentants des syndicats refusent l'exclusion d'investisseurs étrangers du capital des entreprises stratégiques. Ainsi, les groupes chinois ne doivent pas être exclus *a priori*, mais faire l'objet d'une analyse de leur stratégie, de leur niveau technologique : « Une filière industrielle peut se monter aussi bien avec des Chinois qu'avec des Américains ou des Français » (CGT Alstom). D'autres préconisent une solution européenne, « un Airbus du ferroviaire » (CFDT Alstom). « L'important n'est pas l'identité de l'actionnaire ni sa nationalité mais sa stratégie, les moyens qu'il y consacre et les conséquences sociales et économiques de sa politique » (CFE-CGC STYX). Toutes les organisations syndicales observent que plusieurs acquisitions de « fleurons nationaux » ont été facilitées par les directions françaises des groupes concernés, et souvent avec un contrôle défaillant de l'État, pourtant présent au conseil d'administration.

Quels sont les moyens de contrôle qui peuvent remédier à la carence actuelle des pouvoirs publics ?

Certains proposent la nationalisation des entreprises concernées, cette position

étant fondée sur l'échec des autres solutions (CGT Alstom, FO STX). La création d'une société coopérative de production (SCOP) associant les « collectivités territoriales, les salariés, les citoyens et des groupes industriels » est également évoquée (CFDT STIX).

Il serait sans doute intéressant de comparer le positionnement des syndicats français à celui de leurs homologues européens et américains, confrontés à des enjeux similaires. Ainsi, l'augmentation régulière du nombre d'acquisitions de PME, principalement dans l'ingénierie mécanique et l'automobile par des groupes chinois, conduit les syndicats allemands à faire réaliser une enquête sur leurs effets. L'enquête conclut que globalement, les prises de contrôle par les capitaux chinois ne remettent pas en cause le modèle de relations sociales fondé sur la codétermination et les accords collectifs. La prise de contrôle par des groupes chinois ne s'est pas traduite par la perte de capacités technologiques des firmes rachetées, puisque les budgets dédiés à l'innovation augmentent (Mueller, 2019).

Aux États-Unis, certains considèrent que les mesures protectionnistes prises par l'administration Trump (voir *infra*) « continuent de soutenir les grandes entreprises américaines, pas les salariés américains »⁹. Ceci semble confirmé par le fait que, prenant prétexte de l'importance pour la sécurité nationale du Département de la Défense, l'administration américaine prépare un projet qui exclurait 750 000 de ses salariés des négociations collectives¹⁰...

9. R. Reich, « American firms aren't beholden to America – but that's news to Trump », *The Guardian*, January 11, 2020, <https://bit.ly/2VKMpAN>.

10. <https://www.govexec.com/management/2020/02/secret-white-house-memo-could-end-unionization-pentagon/162981>.

Le poids de la géopolitique sur l'économie mondiale

Le positionnement des pays dans l'espace mondial résulte d'une combinaison de ses performances économiques et de sa puissance politico-militaire. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la mobilisation croissante de la « sécurité nationale » comme outil de politique commerciale. Les États-Unis, en particulier depuis l'élection de Donald Trump en 2016, mènent l'offensive sur ce terrain contre la Chine mais également contre l'Allemagne, aiguisant ainsi les rivalités transatlantiques. Les États-membres de l'UE – en premier lieu l'Allemagne et la France – ne partagent pas la même vision du rôle de la sécurité nationale par rapport à leur positionnement dans l'espace économique mondial.

La sécurité nationale, arme protectionniste absolue ?

Adam Smith, défenseur convaincu des bienfaits du marché capitaliste et du commerce international, considère néanmoins que des lois conçues pour protéger la sécurité nationale sont indispensables. Il justifie ainsi l'interdiction faite aux bateaux hollandais de commercer avec les colonies britanniques au motif que le monopole de l'Angleterre « permettait de maintenir le taux du profit de ses entreprises à un degré plus élevé que celui où il se serait tenu naturellement si le commerce avec les colonies anglaises eût été laissé libre à toutes les nations » (Smith, 1776).

Toutefois, l'impératif de sécurité nationale reste longtemps marginalisé dans les relations économiques internationales,

seules les entreprises et les marchés de la défense *stricto sensu* étant protégés. Il faut attendre les accords du Gatt en 1947 pour que les gouvernements soient autorisés à exclure du commerce international les échanges de biens pouvant mettre en péril la sécurité nationale (article 21). Cette clause, insérée dans les mêmes termes au sein de la charte de l'OMC (1994), est très importante car elle donne à chaque État-membre un pouvoir *discrétionnaire* sur ce qu'il considère relever de ses « intérêts essentiels de sécurité »¹¹. Ceci rend donc difficile la contestation d'une mesure adossée à l'article 21 par les États qui estiment que leurs entreprises sont victimes de discrimination. Très peu de plaintes déposées pour ce motif sont d'ailleurs jugées recevables.

Au cours de la période 1948-2011, les États-membres font un usage modéré de cette clause, avec seulement six plaintes enregistrées (Alford, 2011). Il en va de même dans les premières années d'existence de l'OMC. En effet, au cours de la décennie 1990, le dynamisme des échanges commerciaux internationaux limite les pressions concurrentielles sur les entreprises et dispense les gouvernements d'avoir recours à cette « arme de dissuasion massive ».

La situation change radicalement à partir de la fin des années 2000. L'invocation de la sécurité nationale à des fins de politique économique constitue une des innovations contemporaines et elle prend une place centrale après la disparition de l'URSS et l'accélération de l'ouverture économique internationale. La notion de sécurité nationale prend progressivement la place de celle de défense

11. Voir article 3 : « Les dispositions du présent Code n'empêchent pas un État-membre "de prendre les mesures qu'il estime nécessaires (...) ii) à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité" » (OECD, 2019a).

– bien que celle-ci n'ait pas disparu, car elle est censée mieux rendre compte des nouvelles menaces qui viennent désormais d'acteurs étatiques et non étatiques, ciblent des infrastructures militaires et civiles, et s'appuient sur des instruments militaires mais également économiques.

Les mesures protectionnistes sur les biens et services, dont la croissance a été décrite, sont donc complétées par le recours plus fréquent à la sécurité nationale comme moyen de contrôle des flux d'investissements qui forment un élément majeur de la dynamique de mondialisation de l'économie. Les grands groupes mondiaux, dont un petit nombre réalise l'essentiel des flux d'investissements directs à l'étranger (IDE), structurent ainsi leurs chaînes de valeur mondiales et renforcent considérablement leur influence vis-à-vis des autres firmes et des pays dépendants. Or, le Code de libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE (OECD, 2019a) permet aux gouvernements, dans son article 3 (« ordre public et sécurité), d'invoquer, comme la charte de l'OMC, la protection de ses « intérêts essentiels de sécurité », mais également la protection de la santé publique et de la morale pour s'opposer à l'entrée de capitaux étrangers sur leurs territoires. Puisqu'une majeure partie des IDE a lieu sous la forme d'acquisitions de firmes nationales par des firmes étrangères¹², de nombreux gouvernements utilisent depuis quelques années l'article 3 du Code de l'OCDE pour élargir considérablement la liste des restrictions à l'acquisition de leurs « champions nationaux ».

L'OCDE distingue trois générations de mesures qui élargissent notablement le contrôle des fusions-acquisitions transfrontalières. D'abord, les gouvernements établissent traditionnellement un plafond au montant de capital qu'un investisseur étranger peut acquérir. De plus, en cas d'acquisition d'une entreprise de défense, ils gardent dans l'entreprise une « action en or » (*golden share*) qui leur donne un droit de veto au conseil d'administration de l'entreprise. Ensuite, dans les dernières années, selon l'OCDE, l'utilisation de « concepts abstraits tels que ceux de “sécurité nationale” » (OECD, 2019b) permet aux gouvernements d'élargir le contrôle des secteurs d'activité bien au-delà de la défense. Les investissements étrangers dans les infrastructures critiques telles que les aéroports, les télécommunications, les équipements de vidéo-surveillance, ou encore le contrôle des activités de recherche menées en collaboration avec des laboratoires étrangers sont plus fréquemment surveillés par les gouvernements. Enfin, plus récemment, les gouvernements mettent en place des mesures de surveillance postérieures à l'acquisition d'entreprises nationales par des capitaux étrangers. La gestion des infrastructures critiques par les opérateurs étrangers est ainsi renforcée.

Selon l'OCDE, ces générations de mesures correspondent à l'évolution des types de menaces. Les craintes traditionnelles d'espionnage et de sabotage sont renforcées par celles portant sur le rôle essentiel des infrastructures critiques et les risques d'interruption dans leur fonctionnement. Enfin, la concentration

12. En 2018, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) annonce que les IDE réalisés sous forme de fusions-acquisitions ont atteint 816 milliards de dollars (750 milliards d'euros), alors que les IDE réalisés sous forme de constructions de nouvelles capacités de production (*greenfield investments*) ont atteint 981 milliards de dollars, soit 901 milliards d'euros (UNCTAD, 2019a).

accrue dans les secteurs où le « vainqueur prend tout » (*the winner takes all*) tels que ceux aujourd'hui dominés par les Gafam (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) ou dans les produits tels que les « terres rares » (métaux indispensables pour produire des biens *high tech*) fait craindre que les rachats d'entreprises nationales aboutissent à une situation de dépendance absolue vis-à-vis d'un seul fournisseur.

En 2018, plus de 70 % des IDE mondiaux sont soumis à des procédures de contrôle, une proportion qui a presque doublé par rapport à celle existant au cours des années 1990 (OECD, 2019b). Plus précisément, selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), les IDE qui sont bloqués par les gouvernements représentent 11,6 % des IDE totaux en 2018 (UNCTAD, 2019b). À cette proportion non négligeable, il faudrait ajouter les nombreux cas recensés par la Cnuced dans lesquels les acquéreurs potentiels renoncent volontairement au dernier moment par crainte d'un refus des autorités du pays d'accueil (UNCTAD, 2019). Et les animateurs des réflexions du Forum de Davos s'inquiètent : « Les chaînes d'approvisionnement mondiales, qui étaient depuis la fin de la guerre froide les emblèmes de la globalisation, sont désormais un terrain privilégié pour les affrontements géoéconomiques » (World Economic Forum, 2016).

Les chercheurs ne sont pas en manque d'imagination pour décrire le rapprochement étroit entre compétition économique et rivalités géopolitiques. Ils parlent de « militarisation du commerce

international » (*weaponisation of trade*) (Harding, Harding, 2017), de la fin de la séparation entre la « politique étrangère "majeure" qui porte sur la sécurité nationale, et "secondaire" relative aux questions telles que les droits de douanes » (*high and low foreign policy*) (Dawar, 2018). Ou encore de l'émergence de « guerres hybrides » (*hybrid warfare*) dont l'objectif est d'affaiblir les capacités économiques d'un pays concurrent¹³.

Les États-Unis mènent l'offensive...

Ce sont évidemment les pays les plus puissants qui font le plus d'efforts pour mobiliser dans l'espace mondial leurs capacités économiques et leur influence géopolitique. À commencer par les États-Unis dont le statut mondial, bien que contesté, leur permet de maintenir un rapport de force asymétrique. Dans la mise en œuvre de ces politiques industrielles et commerciales qui associent plus fortement la compétition économique et la sécurité nationale, l'administration Trump se montre particulièrement agressive. Elle s'appuie toutefois sur une longue tradition et des dispositifs législatifs qui datent de la guerre froide. Le 26 juin 1947, le Président Harry S. Truman signe le National Security Act qui consacre la notion de « *National Security* ». Le Trade Expansion Act voté en 1962, adopté quelques mois après que l'URSS a envoyé un homme dans l'espace¹⁴, dispose dans sa section 232 que les États-Unis sont en droit d'imposer des droits de douane et autres taxes dès lors qu'ils considèrent après enquête que certaines importations menacent leur sécurité nationale.

13. S. Tait, « Hybrid warfare: the new face of global competition », *Financial Times*, October 14, 2019, <https://www.ft.com/content/ffe7771e-e5bb-11e9-9743-db5a370481bc>.

14. Il a été utilisé 26 fois avant la présidence de Donald Trump, avec 16 conclusions négatives et 6 mesures préconisées par le Président, principalement dans le secteur du pétrole.

L'activation de ce dispositif dépasse largement le cas des productions militaires, la loi disposant que certaines productions destinées aux marchés civils sont indispensables pour la mise au point de systèmes d'armes. L'administration Trump va encore plus loin puisque le document de stratégie de sécurité nationale présenté en 2017 affirme que « la sécurité économique contribue à la sécurité nationale »¹⁵. Cette formule vague confirme le caractère discrétionnaire de l'usage de cette loi. Dès lors, pour la première fois dans l'utilisation de la section 232 de la loi de 1962, l'administration Trump met en avant que « le retard pris par les producteurs américains d'automobiles dans leurs dépenses de R&D diminue leur capacité d'innovation et menace d'affaiblir notre sécurité nationale ». Sur cette base, Donald Trump décide une forte augmentation des droits de douane sur les importations de véhicules et composants automobiles en mai 2019, après ceux adoptés sur l'acier et l'aluminium en février 2018. Au total, en 2019, le niveau moyen des taxes douanières américaines est presque le double de celui de 2017 (Allianz, Euler Hermes Economic Research, 2018), une augmentation similaire à celle observée au plus fort de la crise de 1929.

Les États-Unis, en plus d'une utilisation très extensive de la menace contre leur « sécurité nationale », disposent de la capacité unique d'imposer des règles extraterritoriales à des personnes ou des

entreprises dont elles estiment qu'elles menacent leur sécurité nationale. La pratique des sanctions économiques (fortes amendes, saisies de biens, embargo, etc.) en tant qu'instrument de la politique étrangère et de sécurité nationale leur confère un pouvoir régalien que les autres pays peuvent plus rarement utiliser¹⁶.

Les conflits les plus spectaculaires opposent les États-Unis à la Chine. Indice du resserrement des enjeux économiques et géopolitiques, l'interdépendance économique croissante entre les deux pays va de pair avec la caractérisation de « concurrent stratégique » donnée par la doctrine de sécurité nationale des États-Unis présentée en 2017¹⁷. Cette situation pose de redoutables difficultés aux théories économiques dominantes pour lesquelles l'interdépendance accrue entre les pays diminue les risques de conflits militaires (la « mondialisation heureuse »). Il suffit pourtant de regarder à nouveau vers le XIX^e siècle pour observer que les fortes relations économiques (marchandises et investissements) existant entre les pays européens ne les empêchent pas de mener une course à la militarisation qui se termine en guerre mondiale.

... et aggravent les rivalités transatlantiques

Le conflit entre les États-Unis et la Chine est très médiatisé. Or, le durcissement de la concurrence est également visible dans les relations entre les États-Unis et leurs alliés, révélant

15. Voir également l'entretien réalisé avec Peter Navarro, conseiller économique de Donald Trump et directeur de l'Office of Trade and Manufacturing Policy (OTMP) « Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro », CSIS, November 13, 2018, <https://www.csis.org/analysis/economic-security-national-security-discussion-dr-peter-navarro>.

16. De plus, une fois condamnée à une amende, l'entreprise est soumise à un système de surveillance (*monitoring*) et le *monitor*, chargé de vérifier la mise en œuvre des engagements pris par cette dernière, remet pendant trois ans un rapport annuel au Département de la Justice américain.

17. *Summary of the 2018 National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, December, <https://bit.ly/2KjcrEH>.

que la participation au même bloc géopolitique ne suffit plus. Au début de cette décennie 2010, les négociations entre les États-Unis et l'UE sur le Partenariat transatlantique sur l'investissement et le commerce (PTIC) semblent ouvrir la voie à une consolidation du « bloc transatlantique ». Les défenseurs de ce traité, gouvernements et entreprises espèrent ainsi voir la réalisation d'un « Otan économique » ; les organisations syndicales et les ONG craignent que le PTIC mette en place un grand marché transatlantique qui livrerait les droits sociaux et la protection de l'environnement aux « maîtres du monde » (les entreprises multinationales). Il est pourtant prévisible que les nombreux obstacles à surmonter entre les partenaires et la mobilisation des syndicats et des ONG contre ce traité mettent fin aux négociations (Serfati, 2015).

Depuis son élection en 2016, Donald Trump prend des mesures protectionnistes contre les produits européens, qui visent en réalité essentiellement l'Allemagne, dont les excédents commerciaux avec les États-Unis sont importants (60 milliards de dollars, soit 55 milliards d'euros en 2019) quoique bien pâles en comparaison de ceux accumulés par la Chine vis-à-vis des États-Unis (350 milliards de dollars, soit 322 milliards d'euros en 2019). L'administration américaine combat avec force le projet russe de pipeline de gaz naturel Nord Stream 2 au sein duquel les entreprises allemandes sont très présentes et qui doit se raccorder au réseau Nord Stream 1 qui passe par la Baltique. La cible principale est cependant l'industrie automobile allemande, qui est déjà à l'origine de l'arrêt des négociations du PTIC en raison de la « révélation » du « Dieselgate » des

constructeurs allemands par l'Agence de protection de l'environnement... un fait documenté plusieurs années auparavant par des ONG européennes. Ces mesures protectionnistes prises par les États-Unis prennent forme en même temps que les tentatives du Département américain de la Justice d'imposer à la Deutsche Bank une amende de 8 milliards de dollars (7,4 milliards d'euros), rappelant celle qu'il impose à BNP Paribas en 2014 (9 milliards de dollars, soit 6,5 milliards d'euros à l'époque).

L'émergence géopolitique de l'UE contrariée par les divergences entre États-membres

Plusieurs facteurs incitent l'UE, dont l'intégration a principalement été réalisée dans les domaines économique et financier, à renforcer ses capacités d'influence géopolitique. On peut citer le durcissement de la concurrence économique, l'influence géoéconomique croissante de la Chine, mais également l'emploi par l'administration américaine des mesures économiques, politico-économiques (sanctions à l'encontre des entreprises en relation avec l'Iran) et de pressions politico-militaires exercées en particulier contre l'Allemagne (critique de la politique migratoire d'Angela Merkel, qualifiée par Donald Trump de « folle politique », exigeance que l'Allemagne augmente significativement sa contribution financière à l'Otan, etc.)¹⁸. Il faut toutefois noter que les principaux pays européens – y compris la Grande-Bretagne – n'ont pas à ce jour cédé aux pressions qu'ils subissent de la part de l'administration Trump qui souhaite que l'accès au marché de la 5G

18. G. Chazan, « How Germany became Donald Trump's European punchbag », *The Financial Times*, August 2, 2018, <https://www.ft.com/content/8f87c03c-93dc-11e8-b67b-b8205561c3fe>.

européenne soit refusé au groupe chinois Huawei (encadré).

La France est particulièrement active pour pousser l'UE dans la voie d'un renforcement de ses capacités géopolitiques. En effet, elle est, avec les États-Unis, le pays occidental dont le statut international repose le plus fortement sur l'interaction entre ses performances économiques et ses capacités militaires (Serfati, 2017). Cette singularité explique que le général de Gaulle et ses successeurs aient conduit une politique tournée vers l'émergence d'une « Europe puissance ». Le renforcement de la défense européenne, axe majeur de la politique d'Emmanuel Macron, a de plus l'avantage de maintenir le poids de la France dans l'UE puisqu'elle bénéficie dans ce domaine d'un « avantage compétitif » indéniable et qui vient contrebalancer dans la gouvernance de l'UE son recul économique face à l'Allemagne (Serfati, 2019). La position de l'Allemagne, très différente de la France, a toujours été de séparer économie et géopolitique. Elle se méfie de toute interférence politico-militaire qui pourrait affaiblir sa position économique dominante dans l'UE et sur le plan mondial.

Dans ce contexte et sous la pression des pays européens les plus importants (l'Allemagne, la France et l'Italie), une réglementation commune sur le contrôle des IDE entrants dans l'UE est adoptée par le Conseil (regroupant tous les États-membres) et le Parlement européens le 19 mars 2019¹⁹. Le Royaume-Uni, dont la sortie de l'UE a, parmi les objectifs, d'en finir avec des réglementations communautaires trop fortes, renforce également les mesures de protection contre des IDE « non désirés ». La liste des secteurs

énumérés dans la réglementation de l'UE qui sont considérés comme essentiels pour la sécurité des États-membres est très large (article 4). Ce sont « les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, telles que l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières. » « Les technologies critiques et les biens à double usage [militaires et civils], l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs (...), les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies » sont également mentionnés. Enfin, l'« approvisionnement en intrants essentiels y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire » figurent dans le règlement adopté.

Cependant, la réglementation laisse pour le moment un pouvoir discrétionnaire important aux États-membres bien qu'elle les oblige à informer la Commission de toute les procédures de contrôle des IDE liés à la sécurité nationale (moins de la moitié des 27 membres de l'UE possède des mécanismes de surveillance des investissements liés à la sécurité nationale). En somme, la proposition faite par la Commission ne cherche nullement à harmoniser les mécanismes de contrôle actuellement existants, et moins encore à établir une procédure au niveau communautaire, contre lesquels plusieurs parlements européens, à commencer par le *Bundesrat*, ont émis des objections. Car derrière des déclarations communes, les États-membres – en premier lieu l'Allemagne et la France – ne partagent

19. Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, *JOUE*, 21 mars 2019, <https://bit.ly/3bpDJ8q>.

Encadré

La 5G, au croisement de la technologie et de la sécurité nationale

La 5G illustre la complexité des interactions entre innovations technologiques, concurrence économique et sécurité nationale. Les réseaux de télécommunications fondés sur cette technologie ne bouleverseront pas seulement le marché des communications mobiles. La 5G devrait aussi faciliter l'implantation massive de l'Internet des objets (selon des estimations de cabinets américains, 12 milliards d'objets seront connectés dans le monde en 2022 contre 9 milliards en 2017) dont les applications concernent le traitement massif des données, les transformations des modes de production, les réseaux énergétiques, etc. (Duchâtel, Godement, 2019). Selon une étude de la Commission européenne réalisée en 2016 (avant le Brexit), la 5G va générer 113 milliards d'euros chaque année à partir de 2025 et créer 2,3 millions d'emplois dans les 28 pays membres de l'UE.

L'arrivée de la 5G amplifie les enjeux de sécurité autour de la protection des données, dont elle permet à la fois l'extension et la diffusion considérable ainsi que la centralisation par les grands groupes opérateurs (Huawei, qui annonce contrôler deux tiers des équipements 5G hors de Chine ¹, Ericson, Nokia, ZTE, Samsung, Cisco) et les fournisseurs de services (IBM, Microsoft, Amazon, Apple, Facebook, Google). Avec la 5G, la cybersécurité devient un enjeu majeur de la sécurité nationale des pays. La révélation par Edward Snowden en 2013 d'un programme secret d'espionnage mené par l'agence de sécurité nationale américaine (National Security Agency, NSA) fait prendre conscience des potentialités dangereuses des technologies digitales. La cybersécurité concerne également les menaces portant sur la protection des données des personnes. Les capacités des grands groupes des technologies de l'information, tels Facebook dont un document « fuité » annonce que les machines « intelligentes » seraient capables de réaliser 6 millions de prédictions par seconde, attisent les inquiétudes dans la société et conduisent certains chercheurs à parler de l'avènement d'un « capitalisme de surveillance » dont la rationalité économique fondée sur la marchandisation des données personnelles érode les libertés démocratiques (Zuboff, 2019) ².

Dans ce contexte, Donald Trump choisit de cibler spécifiquement les menaces représentées par les groupes chinois. En mai 2019, il signe un décret ³ interdisant aux entreprises américaines d'utiliser du matériel de télécommunication fabriqué par des entreprises présentant un risque pour la sécurité nationale, en pratique des entreprises chinoises (Huawei, ZTE, etc.). L'objectif sous-jacent est de permettre à l'industrie américaine de rattraper le retard pris dans la 5G. Donald Trump exerce également de fortes pressions sur ses alliés asiatiques et européens afin qu'ils suivent son exemple.

L'Europe perd l'avance mondiale qu'elle a prise au cours des années 1990 dans les télécommunications mobiles avec le standard système GSM. Est-ce faute d'une réelle politique industrielle communautaire ? En tous les cas, les États-membres maintiennent leurs prérogatives, par exemple pour la délivrance des



licences des opérateurs, une des modalités de soutien à leurs entreprises nationales. Les réseaux mobiles européens et les grands opérateurs nationaux sont aujourd'hui fortement dépendants des groupes chinois⁴. Ceci explique pour une bonne part que la plupart des États-membres aient refusé de céder aux injonctions de Donald Trump. Ils ont besoin des technologies mises au point en Chine tout autant que de son immense marché. Même le gouvernement britannique a décidé d'autoriser les équipements 5G produits par Huawei, à l'exclusion des réseaux militaires et du secteur nucléaire.

1. R. Liao, « Huawei says two-thirds of 5G networks outside China now use its gear », *Tech Crunch*, June 26, 2019, <https://techcrunch.com/2019/06/25/huawei-wins-5g-contracts/?guccounter=1>.
2. Pour une présentation de la thèse en français par son auteur, voir « Le capitalisme de la surveillance. Un nouveau clergé », *Esprit*, mai 2019, <https://bit.ly/2yyqtQ0>.
3. « Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain », May 15, 2019, <https://bit.ly/2VnL6rh>.
4. En France, les opérateurs dépendent de Huawei, 50 % des mobiles de Bouygues viennent de cette entreprise.

pas la même vision du rôle de la sécurité nationale par rapport à leur positionnement dans l'espace économique mondial.

Conclusion : l'évolution inquiétante vers le nationalisme technologique coercitif

La forte interaction entre la technologie et la sécurité nationale constitue un motif majeur invoqué par les gouvernements pour restreindre leurs échanges. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques technologiques ont acquis un rôle central dans la croissance économique et la compétitivité des nations, mais parmi les pays occidentaux, seuls les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont placé les technologies militaires au centre de leurs politiques. Aujourd'hui, la « sécuritisation » de la technologie conduit à un « nationalisme technologique » coercitif. Aux États-Unis, où plus d'un tiers des docteurs en sciences et technologies sont étrangers, les craintes qu'au nom de la sécurité nationale, les barrières freinent la circulation

des connaissances et des chercheurs sont renforcées depuis l'élection de Donald Trump. De même, en France, quatrième pays d'accueil d'étudiants étrangers, les parlementaires pointent le risque de décrochage international du pays, qui serait en particulier imputable aux mesures gouvernementales qui augmentent la complexité administrative, notamment celle de la procédure d'octroi des visas.

Au-delà de son impact souvent souligné sur le progrès scientifique en tant que bien commun de l'humanité, l'utilisation du nationalisme technologique par les pays les plus puissants afin de renforcer leur positionnement international durcit la concurrence économique et attise les rivalités géopolitiques.

Sources :

- Alford R.P. (2011), « The self-judging WTO security exception », *Utah Law Review*, n° 3, p. 697-759, <https://bit.ly/2zgFKpg>.
- Allianz, Euler Hermes Economic Research (2018), *Global Trade Report*, November, <https://bit.ly/3bq1yNp>.

INTERNATIONAL

Bairoch P., Kozul-Wright R. (1996), « Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy », *UNCTAD Discussion Papers*, n° 113, United Nations Conference on Trade and Development, <https://ideas.repec.org/p/unc/dispap/113.html>

Bouyala-Imbert F. (2017), « EU economic diplomacy strategy », *In-Depth Analysis*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2017_66, European Parliament, March, <https://bit.ly/2RSzAIM>.

Dadush U., Wolff G.B. (2019), « The European Union's response to the trade crisis », *Policy Contribution*, n° 5, Bruegel Institute, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/03/PC-05_2019.pdf.

Dawar K. (2018), *Protectionism and International Diplomacy*, Study, European Parliament, Directorate-General For External Policies, Brussels, June, <https://bit.ly/3eXEA2o>.

Dhawan R., Heading S. (2019), *Growth in a G-Zero World*, KPMG International, October 16, <https://bit.ly/2VGLPD2>.

Duchâtel M., Godement F. (2019), « L'Europe et la 5G : le cas Huawei », *Note*, Institut Montaigne, mai, <https://bit.ly/2VK1rWk>.

Evenett S.J. (2019), « Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis », *Journal of International Business Policy*, vol. 2, n° 1, p. 9-36, <https://doi.org/10.1057/s42214-019-00021-0>.

Feis H. (1930), *Europe, the World's Banker 1870-1914: An Account of European Foreign Investment and the Connection of World Finance with Diplomacy Before the War*, New Haven, Yale University Press.

Fukuyama F. (1989), « The end of history », *The National Interest*, Summer, <https://bit.ly/2VGfSuo>.

Harding R., Harding J. (2017), *The Weaponization of Trade: The Great Unbalancing of Politics and Economics*, London, London Publishing Partnership.

Marleix O., Kasbarian G. (2018), « Commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons

industriels dans un contexte commercial mondialisé », *Avis*, n° 897, Assemblée nationale, 19 avril, <https://bit.ly/2xHYRlc>.

Milanovic B. (2012), « Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants », *Global Policy*, vol. 3, n° 2, p. 125-134, <https://bit.ly/2VHyt9A>.

Mitchener K.J., Weidenmier M. (2005), « Empire, public goods, and the Roosevelt corollary », *The Journal of Economic History*, vol. 65, n° 3, p. 658-692, <https://www.jstor.org/stable/3875013>.

Montesquieu (1748), « Livre XX, chapitre 2 », *De l'esprit des lois*, Paris, Barrillot & Fils.

Mueller W. (2019), « Chinese investors in Germany: A threat to jobs and labour standards? », *Made in China Journal*, January 12, <https://bit.ly/2KpNnvD>.

OECD (2019a), OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations, <http://www.oecd.org/investment/codes.htm>.

OECD (2019b), *Acquisition- and Ownership Related Policies to Safeguard Essential Security Interests. New Policies to Manage New Threats*, Research note on current and emerging trends, Paris, March 12, <http://www.oecd.org/investment/Current-and-emerging-trends-2019.pdf>.

Serfati C. (2001), *La mondialisation armée : le déséquilibre de la terreur*, Paris, Textuel.

Serfati C. (2015), « International : le traité transatlantique : un accord controversé et dangereux pour les salariés », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 61-77, <https://bit.ly/34OLsKN>.

Serfati C. (2017), *Le militaire : une histoire française*, Paris, Éditions Amsterdam.

Serfati C. (2019), « La spécialisation internationale de la France dans la défense et ses enjeux européens », *Recherches internationales*, n° 114, avril-juin.

Serfati C, Sauviat C. (dir.) (2018), « L'impact des chaînes mondiales d'approvisionnement sur l'emploi et les systèmes productifs : une comparaison France-Brésil dans l'automobile et l'aéronautique », *Document de travail de l'Ires*, n° 02.218, mars, <https://bit.ly/3eY5Inf>.

LA SÉCURITÉ NATIONALE S'INVITE DANS LES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES

Smith A. (1776/1843), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires.

UNCTAD (2019a), *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*, United Nations, Geneva/New York, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

UNCTAD (2019b), « National security-related screening mechanisms for foreign investment: An analysis of recent policy developments », Special Issue, *Investment Policy Monitor*, December, <https://bit.ly/2KHduyw>.

Williams G., Schulz B., Lemos-Stein G. (2017), *Global Corporate Analyst Survey 2018*, S&P Global, December 11, <https://bit.ly/3cBCjb9>.

Williamson J. (1990), « What Washington means by policy reform », in Williamson J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, <https://ucl.rl.talis.com/items/37FBEA63-82C5-622C-05FD-0637C0CC763D.html>.

World Economic Forum (2016), *The Age of Economic Coercion: How Geo-politics is Disrupting Supply Chains, Financial Systems, Energy Markets, Trade and the Internet*, White Paper, January, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Age_of_Economic_coercion.pdf.

Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, Public-Affairs.

Résumés des articles

Allemagne

Politiques familiales, emploi et représentations collectives : des différences Est/Ouest qui s'atténuent

Jeanne FAGNANI et Brigitte LESTRADE

Avant l'unification de l'Allemagne, les femmes à l'Est, qu'elles aient ou non des enfants à charge, travaillaient à plein temps, alors qu'à l'Ouest persistait le modèle du *male breadwinner*. Depuis la chute du Mur, les deux modèles ont changé, le premier brutalement, dans la foulée de l'écroulement de l'économie est-allemande, le second progressivement, suite aux adaptations de la politique familiale et à l'évolution des mentalités.

Au cours de la dernière décennie, a-t-on observé une atténuation des différences entre les nouveaux et anciens *Länder* au regard du taux d'emploi et des modalités de participation au marché du travail des mères ? Et si oui, quelles en sont les raisons ?

Mots clés : Allemagne, politique familiale, égalité femmes-hommes, conciliation vie familiale-vie professionnelle, participation au marché du travail.

Royaume-Uni

Les syndicats et le Brexit (suite)

Jacques FREYSSINET

Au cours des négociations de 2019 sur la sortie de l'Union européenne (UE), le Trades Union Congress (TUC) a privilégié deux objectifs. D'abord, obtenir des garanties sur le droit du travail dont la plus grande partie repose sur la transcription de directives européennes. Ensuite, soutenir un accord de libre-échange avec l'UE sans obstacles tarifaires ou non-tarifaires afin d'éviter des destructions massives d'emplois. Après l'effondrement électoral des Travailleurs et face aux déclarations contradictoires des membres du gouvernement, le TUC court le risque d'être marginalisé dans la nouvelle phase des négociations.

Mots clés : Royaume-Uni, Brexit, Trades Union Congress, droit du travail, libre-échange.

Royaume-Uni

Quels enseignements de la privatisation du rail ?

Jacques FREYSSINET

Par sa radicalité, la privatisation des chemins de fer britanniques en 1993 n'a d'équivalent dans aucun autre pays. Il en est résulté un bouleversement du système de relations professionnelles qui a créé un défi vital pour les syndicats. La vigueur et la permanence des luttes sociales se sont combinées avec de multiples sources d'inefficacité pour engendrer depuis 2018 une crise du système qui n'a, à ce jour, pas trouvé de solution. Au moment où la France s'engage de manière plus prudente dans cette voie, il est utile d'examiner le bilan de l'expérience.

Mots clés : Royaume-Uni, privatisations, syndicats, chemins de fer.

Italie

Revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris

Andrea DI RUZZA

Les élections législatives italiennes de juin 2018 aboutissent à une coalition gouvernementale inattendue, portant le Mouvement 5 étoiles (M5S) et la Ligue au pouvoir. Très attendu par la population – notamment du Mezzogiorno –, un revenu de citoyenneté (RdC) est mis en place par le gouvernement. L'instauration de ce dispositif s'appuie sur la mesure phare du programme électoral du M5S et n'a pas été remis en cause par la nouvelle coalition au pouvoir, dont le M5S fait également partie. Il s'agit de donner un revenu de base aux plus démunis en vue de les réinsérer dans l'emploi. L'analyse de ce dispositif et des réactions des trois grands syndicats italiens nous montrent cependant toutes les limites de ce dispositif.

Mots clés : Italie, revenu de citoyenneté, Mouvement 5 étoiles, pauvreté, insertion.

États-Unis

Les Big Three de l'automobile renouvellent leurs conventions collectives sous pressions

Catherine SAUVIAT

Le renouvellement des conventions collectives chez les trois grands constructeurs automobiles américains a été marqué par de nombreuses incertitudes pour le secteur. Le syndicat UAW, particulièrement affaibli par une enquête du FBI pour corruption avérée de ses plus hauts dirigeants, a su néanmoins utiliser l'arme de la grève pour non seulement défendre certains acquis, mais aussi pour accélérer la transition devant aboutir à l'élimination de la double grille des salaires introduite juste avant la grande récession.

Mots clés : États-Unis, convention collective, automobile, syndicat, grève.

États-Unis

Vers une redéfinition accélérée des programmes de Welfare sous la présidence de Donald Trump

Catherine SAUVIAT

Donald Trump et son administration se sont engagés depuis 2018 dans une reconfiguration accélérée et radicale des programmes d'assistance sociale en direction des pauvres, SNAP (aide alimentaire) et Medicaid (couverture maladie sous condition de ressources). Les contreparties exigées des allocataires pour ces deux programmes ont été durcies et les principes à la base de l'instauration de Medicaid pourraient être remis en cause. La situation d'urgence sanitaire provoquée par l'épidémie de coronavirus pourrait cependant mettre un coup d'arrêt (temporaire) à de telles initiatives, tant ces deux programmes sont amenés à jouer un rôle crucial face à l'accélération brutale du chômage et de la pauvreté.

Mots clés : États-Unis, assistance sociale, SNAP, Medicaid, activation.

International

La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux

Claude SERFATI

La conjonction de l'effondrement du commerce mondial et d'une grave récession consécutive à la pandémie de COVID-19 va durcir les politiques protectionnistes mises en œuvre par les gouvernements des pays les plus puissants déjà à l'œuvre depuis la crise de 2008. La conjoncture historique qui s'est formée à la fin des années 2000 s'est traduite par un resserrement des relations entre économie mondiale et géopolitique. Le « nationalisme technologique » risque fort d'être une forme certes modérée mais de plus en plus prégnante sur l'échelle de la conflictualité mondiale.

Mots clés : mondialisation, sécurité nationale, transatlantique, syndicats, technologie.

English abstracts

Germany

Family policy, employment, and collective perceptions: Diminishing East/West differences

Jeanne EAGNANI and Brigitte LESTRADE

Prior to German unification, women in the East, whether or not they had children, worked full-time, whereas in the West the “male breadwinner” model persisted. Since the fall of the Wall, both models have changed: the first suddenly, directly following the collapse of the East-German economy; the second gradually, following adaptations in family policy and changes in mentality. Over the last decade, have we witnessed a diminishing of the differences between the new and old Länder in regard to employment rates and the participation of mothers in the labor market? And, if so, what are the reasons behind this?

Keywords: Germany, family policy, gender equality, work-life balance, participation in the labor market.

United Kingdom

The unions and Brexit (continued)

Jacques FREYSSINET

During the 2019 negotiations on exiting the European Union (EU), the Trades Union Congress (TUC) prioritized two objectives: Firstly, to secure guarantees on workers’ rights, of which the majority are based on the transposition of European directives. Secondly, to back a free trade deal with the EU with no tariffs or other obstacles, in order to avoid a massive loss of jobs. Following the electoral collapse of the Labour Party, and in the face of contradictory statements by members of the government, the TUC runs the risk of being sidelined in the next phase of negotiations.

Keywords: United Kingdom, Brexit, Trades Union Congress, workers’ rights, free trade.

United Kingdom
Lessons in rail privatization

Jacques FREYSSINET

The radical privatization of British railways in 1993 is still unrivalled in any other country. It led to an upheaval of the labor relations system, creating a crucial challenge for unions. The vigor and ubiquity of union disputes combined with multiple inefficiencies to bring about, from 2018, a crisis of the system to which a solution is yet to be found. At a time when France is starting out on this path in a more cautious manner, it is useful to examine the results of this experiment.

Keywords: United Kingdom, privatization, unions, railways.

Italy
Citizenship income: A damp squib

Andrea DI RUZZA

The Italian legislative elections of June 2018 resulted in an unexpected government coalition, carrying both the Five Star Movement (M5S) and the League into power. Hotly anticipated by the population—especially that of southern Italy—, a citizenship income has been implemented by the government. Its introduction arises out of the flagship policy of M5S's electoral platform, and it has not been called into question by the new ruling coalition, of which M5S also forms part. The measure involves giving a basic income to the most deprived to help get them back into work. However, analysis of this program and the reactions of the three big Italian unions show the limitations of this initiative.

Keywords: Italy, citizenship income, Five Star Movement, poverty, reintegration.

United States
**The Big Three car manufacturers renew
their collective bargaining agreements under pressure**

Catherine SAUVIAT

The renewal of collective bargaining agreements at the Big Three American car manufacturers was characterized by a number of uncertainties for the sector. The union UAW, particularly weakened by an FBI investigation into the proven corruption of its most senior leaders, nonetheless managed to use the weapon of strike action not only to defend certain benefits but also to hasten the transition expected to lead to the abolition of the two-tier salary scales introduced just before the great recession.

Keywords: United States, collective bargaining agreement, automotive, union, strike.

United States

Toward an accelerated redefinition of welfare programs under Donald Trump's presidency

Catherine SAUVIAT

Donald Trump and his administration have, since 2018, been committed to a radical and accelerated reconfiguration of the welfare programs for the poor, SNAP (food aid) and Medicaid (means-tested medical cover). The quid pro quo required of claimants for these two programs has been intensified, and the principles behind the introduction of Medicaid may be called into question. The health emergency triggered by the coronavirus epidemic may however put a (temporary) stop to such initiatives, given the crucial roles that these two programs are expected to play in the face of sharp increases in unemployment and poverty.

Keywords: United States, welfare, SNAP, Medicaid, activation.

International

National security finds its way into international economic discussions

Claude SERFATI

The combination of the collapse of global trade and a severe recession caused by the coronavirus pandemic will harden the protectionist policies implemented by governments in the most powerful countries, already in place since the 2008 crisis. The historical landscape that took shape at the end of the 2000s resulted in a tightening of the relationship between global economics and geopolitics. “Techno-nationalism” seems highly likely to be an increasingly significant—albeit moderate—form of nationalism in the context of international conflict.

Keywords: globalization, national security, transatlantic, unions, technology.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2020

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 !*

ires • Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est - F-93192 - Noisy-Le-Grand - Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr
www.ires.fr - [Twitter@IresFr](https://twitter.com/IresFr) - [Linkedin ired-france](https://www.linkedin.com/company/ires-france)

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 :

Fabrice ANGEI, CGT

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Marc AUBERT, *Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES*

Didier BLANCHET, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, DARES*

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur*

à l'université de Poitiers

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*


Bernard LAURENT, *Professeur à*

l'École de management de Lyon
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*



Au sommaire de ce numéro, un premier article fait le bilan des politiques familiales en Allemagne : ont-elles contribué à réduire significativement les différences Est/Ouest s'agissant du taux d'emploi et des modalités de participation des femmes au marché du travail et quels en sont les effets ?

Deux articles portent ensuite sur le Royaume-Uni. Le premier observe le rôle des syndicats dans les négociations du Brexit, autour de deux objectifs : obtenir des garanties sur le droit du travail, issues en grande partie de la transcription des directives européennes ; soutenir un accord de libre-échange avec l'Union européenne pour préserver l'emploi. Le second tire les enseignements de la privatisation du rail, qui a débouché sur un bouleversement du système de relations professionnelles et sur la crise du système ferroviaire depuis 2018.

Le 4^e article revient sur l'instauration du revenu de citoyenneté en Italie. Mesure phare du programme du Mouvement 5 Étoiles lors des élections législatives de 2018, sa mise en œuvre laborieuse n'a pas atteint les objectifs de réduction de la pauvreté et de réinsertion dans l'emploi.

Les deux articles suivants concernent les États-Unis. Le premier analyse le renouvellement des conventions collectives des trois grands constructeurs automobiles. Bien que fragilisé, le syndicat de l'automobile a su utiliser l'arme de la grève pour obtenir des résultats significatifs. Le second rend compte de la reconfiguration accélérée des principaux programmes d'assistance aux pauvres par l'administration Trump depuis 2018 (l'aide alimentaire et l'assurance santé). Elle vise à durcir les contreparties exigées des allocataires, voire à remettre en cause les fondements de ces programmes, des objectifs momentanément (?) contrariés par la crise sanitaire.

Enfin, le dernier article revient sur la montée concomitante du protectionnisme et du recours au motif de « sécurité nationale » dans les échanges économiques internationaux depuis la fin des années 2000. Avec l'effondrement du commerce mondial et la grave récession consécutive à la pandémie de COVID-19, ce « nationalisme technologique » risque d'exacerber les rivalités géopolitiques.