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

Hadrien CLOUET [1]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1

Allemagne, France : deux recours nationaux différents au chômage partiel

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

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

1. Chômage calculé au sens du BIT.
Sources : Dares (France), Bundesagentur für Arbeit (Allemagne).

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

I. Deux contextes pour un chômage partiel

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

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

I.1. Des entreprises similaires

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

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

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

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

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

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

Tableau 1. Calendrier de chômage partiel à Frusi et Gerwerk

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

1. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
2. L'Allemagne est divisée administrativement en 295 arrondissements (*Kreis*) et 107 villes sans arrondissement (*Kreisfreie Städte*).

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

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

I.2. Des institutions différentes

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 2

Allocation partielle de longue durée et *Kurzarbeit*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. L'accentuation des rapports de pouvoir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2. Une lutte autour du monopole syndical

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Notre objectif, seul et unique : garder le même nombre d'employés. Oui au *Kurzarbeit* [7] ».

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

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

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

III. Du chômage à contre-emploi

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

7. Titre d'un tract syndical d'IG Metall distribué à 3 000 exemplaires.
8. En Allemagne, la grève n'est pas un droit individuel, mais un droit collectif très encadré.

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

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

III.1. Le chômage partiel et la stratégie productive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.2. Le chômage partiel contre l'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Nom modifié.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Références bibliographiques

Aoki M. (2006), *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Paris, Albin Michel, 2006.

Bach H.-U., Spitznagel E. (2009), « Kurzarbeit – Betriebe zahlen mit und haben was davon », *IAB-Kurzbericht*, n° 17.

Bisignano M. (2014), « Contester, retarder ou empêcher les licenciements *via* le chômage partiel ? », *Travail et Emploi*, n° 137, janvier-mars, p. 69-84.

Boyer R. (dir.) (1986a), *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La Découverte.

Boyer R. (dir.) (1986b), Capitalismes fin de siècle, Paris, Puf.

Bundesagentur für Arbeit (2010), *Geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit*, Dezember.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2008), « Le recours au chômage partiel entre 1995 et 2005 », *Document d'études de la Dares*, n° 135, février.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2009a), « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi*, n° 63, CEE, mars.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2009b), « The Short-Time Compensation Program in France: an Efficient Measure Against Redundancies? », *Document de travail*, n° 114, CEE.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2010), « Chômage partiel et disparition des établissements : une analyse à partir de données françaises », *Document de travail*, n° 132, CEE, novembre.

Calavrezo O., Zilloniz S. (2016), « L'ajustement des entreprises pendant la crise de 2008 : recours aux heures supplémentaires et à l'activité partielle », *Document d'études de la Dares*, n° 198, janvier.

Charpail C. (2012), « France – Allemagne : l'incomparable chômage partiel », *La Revue de l'IRES*, n° 74, p. 209-221.

Gilles C., Nicolai J.-P. (2013), « L'ajustement de l'emploi durant la crise dans huit grands pays industrialisés », *Regards croisés sur l'économie*, n° 13, p. 112-127.

Crozier M. (1961), « De la bureaucratie comme système d'organisation », *Archives européennes de sociologie*, vol. 2, n° 1, p. 18-52.

da Costa I., Rehfeldt U. (2011), « La participation dans les entreprises transnationales en Europe : quelles évolutions ? », *La Revue de l'IRES*, n° 71, p. 3-21.

Deeke A. (2009), « Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden ? », *WSI-Mitteilungen,* n° 8, p. 446-452.

Duclos L. (2008), « Le droit de la bonne pratique. Enquête sur une norme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences », *Cahiers philosophiques,* n° 116, p. 41-68.

Dupuy F., Thoenig J.-C. (1985), *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.

Eichhorst W., Marx P. (2009), « Le chômage partiel, amortisseur social de la crise ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 90, mars, p. 23-30.

European Commission (2010), *Employment in Europe 2010*.

Fréhaut P. (2012), « Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ? », *Lettre Trésor Eco*, n° 107, novembre.

Garraud P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.

Glaser B., Strauss A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine.

Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, Thousand Oaks, Sage.

Le Corre V. (1998), « Les heures supplémentaires, le chômage partiel et la modulation du temps de travail », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 30.2, Dares.

Maurice M., Sellier F., Silvestre J.-J. (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Paris, Puf.

Mayntz R. (ed.) (1980), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Koenigstein, Athenaeum.

Mayntz R. (ed.) (1983), *Implementation Politischer Programme, II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Messenger J.-C. (2009), « Work Sharing: A Strategy to Preserve Jobs during the Global Job Crisis », *Travail Policy Brief*, n° 1, ILO, Geneva, June.

OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 – Faire face à la crise de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE.

OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 – Sortir de la crise de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE.

Padioleau J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, Puf.

Pardi T. (2009), « Travailler chez Toyota : de l'emploi à vie à la course à la survie », *La Revue de l'IRES,* n° 62, p. 39-70.

Philippe S. (2004), « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, n° 54, p. 315-334.

Pressman J.L., Wildavsky A.B. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

Sabatier P.A. (1986), « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 1, p. 21-48.

Spitznagel E., Wanger S., Bourgeois I. (2012), « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104, avril, p. 5-14.