IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

N° 187
Septembre 2024

**Autriche**
Élections après élections : la résistible ascension de l'extrême droite dans le mouvement syndical

**Allemagne**
Des réformes contestées du financement des hôpitaux

**Irlande**
Le nouvel accord 2024-2026 dans le secteur public : une victoire syndicale en demi-teinte

**États-Unis**
Haro sur le Sud : la nouvelle direction de l'UAW tente d'engranger les fruits de sa victoire contractuelle de 2023

# CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

# CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

**Directrice de la publication :** Anne-Florence QUINTIN, *Présidente de l'IRES*

**Rédactrice en chef de la publication :** Catherine SAUVIAT

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette :** EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

**Réalisation :** Lyubica CURICH

**COMITÉ DE LECTURE**

**Équipe de recherche**

Lucy apROBERTS - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT - Noélie DELAHAIE François-Xavier DEVETTER - Saphia DOUMENC - Jeanne FAGNANI - Anne FRETEL Jacques FREYSSINET - Anna FRISONE - Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET - Marcus KAHMANN - Axel MAGNAN Antoine MATH - Christèle MEILLAND - Virginia MELLADO - Cristina NIZZOLI Jean-Marie PERNOT - Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT - Claude SERFATI Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA - Catherine VINCENT

**Conseillers techniques**

Hugo BERNARD (CFE-CGC) - Paul FOUQUART (CFTC) - Philippe GUIMARD (CGT-FO) Benoît KERMOAL (UNSA Éducation) - Laurine OMNES (CFDT) - Fabrice PRUVOST (CGT)

**CORRESPONDANTS**

Jean FANIEL et Bernard CONTER (Belgique) - Christina KARAKIOULAFIS (Grèce) Stéphane LE QUEUX (Australie et Asie du Sud-Est) - Aris MARTINELLI (Suisse) Hiromasa SUZUKI (Japon)

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

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

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

**Administration :** Caroline AUJOULET, 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, 2024 ▪ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : septembre 2024 ▪ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

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 réservée 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 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 1er 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.

# SOMMAIRE

N° 187
Septembre 2024

**Autriche**
**Élections après élections : la résistible ascension de l'extrême droite dans le mouvement syndical** ____ 3
*Kevin GUILLAS-CAVAN*

**Allemagne**
**Des réformes contestées du financement des hôpitaux** ____ 21
*Kalle KUNKEL*

**Irlande**
**Le nouvel accord 2024-2026 dans le secteur public : une victoire syndicale en demi-teinte** ____ 37
*Noélie DELAHAIE*

**États-Unis**
**Haro sur le Sud : la nouvelle direction de l'UAW tente d'engranger les fruits de sa victoire contractuelle de 2023** ____ 49
*Catherine SAUVIAT*

# Autriche

# Élections après élections : la résistible ascension de l'extrême droite dans le mouvement syndical

*Kevin GUILLAS-CAVAN*

En septembre, le parti d'extrême droite Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) pourrait accéder à la chancellerie. Les récentes élections des chambres des travailleurs sont alors vues comme des tests. L'extrême droite y fait désormais jeu égal avec la démocratie chrétienne. Si elle peine à s'implanter dans le syndicat, l'adhésion syndicale ne protège cependant plus du vote à l'extrême droite. Son retour au pouvoir pourrait alors menacer l'existence même des chambres des travailleurs, qui constituent le cœur du pouvoir syndical.

In September, the extreme right-wing party Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) could get into the Chancellery. The recent Chambers of Labour elections have therefore been regarded as a test. The far right is now on an equal footing with the Christian democrats in the Chambers. While it is struggling to gain traction within the unions, union membership is no longer any guarantee against voting for the far right. Its return to power may threaten the very existence of the Chambers of Labour, the epicentre of union influence.

*Kevin Guillas-Cavan est chercheur à l'Ires.*

L'année 2024 est qualifiée de « super-année électorale » avec sept scrutins[1]. Le premier d'entre eux, l'élection des Arbeiterkammer (AK, chambres des travailleurs), est l'occasion de revenir sur le rôle de cette institution unique au monde aux prérogatives étendues, qui joue un rôle important à la fois dans le syndicalisme autrichien et dans la démocratie sociale.

L'année est cruciale puisque le parti d'extrême droite Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de la liberté d'Autriche) pourrait prendre la chancellerie lors des élections nationales du 29 septembre 2024. Son rival le plus sérieux, le Sozialdemokratische Partei Österreichs (Parti social-démocrate d'Autriche, SPÖ), a réorienté son discours très nettement à gauche avec à sa tête Andreas Babler, élu à l'issue d'un congrès extraordinaire en juin 2023 et confirmé par le congrès de novembre 2023. Babler se définit lui-même comme « marxiste » et s'est fait connaître comme maire de la petite ville de Traiskirchen en Basse-Autriche pour sa politique d'accueil des migrant·es[2]. L'élection des Arbeiterkammer constitue donc un test pour ces deux partis qui s'affrontent sur la question sociale.

Le dernier congrès de la Confédération autrichienne des syndicats, l'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), qui s'est tenu en juin 2023, donne à voir l'implantation des différents partis parmi les 1,2 million de syndiqué·es du pays (27 % de la population active, 19 % de l'électorat). Tant bien que mal, le SPÖ maintient sa domination sur le syndicat, mais peine à la transformer en voix lors des élections politiques, ce qui illustre l'effritement de son hégémonie. Le FPÖ est quant à lui dans la situation inverse : l'adhésion syndicale n'empêche plus un vote massif pour le parti d'extrême droite, qui peine pourtant à s'implanter dans le syndicat. Quant à la démocratie chrétienne de l'Österreichische Volkspartei (ÖVP, Parti populaire autrichien), elle a certes toujours été minoritaire mais pouvait compter sur une assise solide dans le mouvement syndical ; elle est désormais en voie de décomposition. Les autres fractions partisanes demeurent insignifiantes.

Dans une première partie, nous revenons sur le fonctionnement du mouvement syndical autrichien, très spécifique par rapport au système français avec, d'un côté, sa confédération unique mais structurée autour de fractions partisanes reconnues et, de l'autre, ses Arbeiterkammer. Cela permettra de comprendre les enjeux des récentes élections des AK mais aussi les nouveaux équilibres au sein de l'ÖGB depuis son dernier congrès du fait des évolutions des majorités dans les différentes fédérations entre 2020 et 2023. Dans une deuxième et une troisième partie, nous revenons successivement sur la composition partisane issue du congrès de l'ÖGB et des élections des AK qui se sont déroulées entre le 26 janvier et le 29 avril 2024 dans des différents *Länder*. Dans les deux cas, la montée de l'extrême droite apparaît limitée et loin de refléter son poids dans la population et parmi les syndiqué·es. La pression qu'elle exerce sur les syndicats et les

1. Élections des Arbeiterkammer, élections municipales dans le *Land* de Salzbourg, élection municipale d'Innsbruck, élections européennes, élections nationales, élections des parlements régionaux du Vorarlberg puis de Styrie.

2. N. Cosburn, « An open marxist just became the head of Austria's Social Democratic Party », *Jacobin*, June 13, 2023, https://bit.ly/3SqMsid.

institutions corporatistes amène l'ÖGB à osciller entre la combattre et tenter de l'intégrer.

## Le syndicalisme et le système de relations professionnelles en Autriche : un modèle exotique inscrit dans « l'État des partis »

Le système autrichien repose sur deux canaux formellement indépendants, mais en fait très imbriqués, avec d'un côté les organisations syndicales et de l'autre, les structures élues. Les organisations syndicales ont le monopole de la grève et de la négociation collective, à l'exception de quelques thèmes où le conseil d'entreprise peut négocier.

Contrairement à la France, les organisations syndicales n'ont aucun monopole sur la présentation des listes aux élections professionnelles. Les « non-encarté·es » peuvent se présenter en concurrence des listes syndicales. Cependant, leur présence est marginale, représentant entre 1 et 10 % des conseillères et conseillers d'entreprise selon les secteurs (Adam *et al.*, 2020). Ce taux s'explique d'un côté par un taux de syndicalisation élevé et, de l'autre, par le fait que, contrairement à la France, l'employeur n'a pas l'obligation d'organiser d'élections pour un conseil d'entreprise. Celui-ci n'existe que si les salarié·es en font la demande. Sans présence syndicale dans l'entreprise, c'est un fait assez rare.

### *Le rôle des Arbeiterkammer dans le corporatisme autrichien*

L'Autriche, contrairement à la France, peut être dépeinte comme un système dualiste complet puisque le canal élu ne se limite pas à l'entreprise mais concerne aussi le niveau régional et national. Au niveau régional, les salarié·es élisent leur Arbeiterkammer aux prérogatives étendues. Celles-ci élisent à leur tour l'Arbeiterkammer Österreichs (AKÖ, Chambre des travailleurs d'Autriche). Ces élections s'effectuent sur la base de listes généralement liées aux partis politiques établis (Pelinka, 1980 ; Glassner, Hofmann, 2023). Ces fractions partisanes recoupent largement celles qui constituent l'ÖGB (voir *infra*).

Les Arbeiterkammer régionales sont élues tous les 5 ans par l'ensemble des salarié·es quelle que soit leur nationalité. Elles constituent avec leur pendant patronal, les Wirtschaftskammer (chambres de l'économie), le cœur du corporatisme autrichien. Ces deux institutions sont dotées de prérogatives importantes et constitutionnelles. Du côté patronal, c'est ainsi la Wirtschaftskammer Österreichs (WKÖ) qui signe l'ensemble des accords collectifs de branche ou interprofessionnels, ce qui assure un taux de couverture par les accords de branche proche de 100 % (Glassner, Hofmann, 2023). Du côté salarié, les accords sont signés par la confédération car l'ÖGB est jugée représentative, contrairement aux organisations patronales du fait de leur faible nombre d'entreprises adhérentes (Hornung-Draus, 2020).

Les AK fournissent essentiellement des services aux syndicats et aux salarié·es. Elles s'occupent aussi de la protection des consommateurs et du contrôle des loyers sur le segment réglementé (Guillas-Cavan, 2022). En 2023, elles ont ainsi conseillé les salarié·es dans 2,3 millions d'affaires, dont 1,5 million en droit social, 450 000 au titre de la protection des consommateurs et des locataires et 270 000 en droit fiscal. L'immense majorité de ces affaires

sont de simples questions qui se résolvent en un rendez-vous quand d'autres nécessitent un accompagnement récurrent. Dans 171 000 cas, les Arbeiterkammer ont ainsi assuré l'accompagnement juridique des salarié·es au tribunal[3]. Elles accompagnent enfin la création des conseils d'entreprise et les aident lors des négociations.

Les AK offrent notamment leur expertise aux syndicats dans les domaines où ceux-ci négocient. Elles produisent leurs propres données statistiques, par exemple sur les retraites. Ces données ont récemment permis à l'ÖGB de critiquer celles utilisées par le gouvernement. Finalement, le gouvernement a été contraint de reconnaître la justesse des données de l'AKÖ et de mettre en place une « clause de protection » pour les nouveaux et nouvelles retraité·es de 2024, les protégeant des pertes de revenu liées à l'inflation[4].

Les AK doivent être consultées pour l'ensemble des lois économiques et sociales. En 2023, elles ont ainsi rendu des avis sur 1 100 projets de loi et de décret[5]. Elles peuvent proposer d'elles-mêmes des lois que les Parlements régionaux ou national ont l'obligation d'examiner (Dufour, 2009). Jusqu'aux années 1990, les Arbeiterkammer apparaissaient comme un « gouvernement à côté du gouvernement » (« Nebenregierung ») (Obinger, 2001 ; Tichy, 2018), notamment sous les gouvernements sociaux-démocrates ou de grande coalition, mais pas uniquement.

Elles nomment aussi des administrateurs et administratrices dans tout un ensemble d'institutions, de la Sécurité sociale à la Banque centrale en passant par l'Arbeitsmarktservice (Service du marché du travail, l'équivalent autrichien de France Travail), l'Autorité de la concurrence ou la Commission des prix. Cette dernière peut se voir confier, dans certaines circonstances, un pouvoir de sanction contre les entreprises qui fixent des prix anormalement élevés par rapport au secteur ou au taux de profit (Guillas-Cavan, 2023). Elles désignent des juges dans les cours sociales et du travail mais aussi dans les cours suprêmes des *Länder* et à la Cour suprême fédérale. Elles nomment enfin des représentant·es dans les instances qui conseillent le gouvernement comme le Conseil des retraites, le Conseil fiscal ou la Commission du sang pour le conseil dans les affaires de produits sanguins[6].

Pour réaliser ces tâches, les Arbeiterkammer peuvent compter sur 3 123 salarié·es. Elles financent leurs activités grâce à une cotisation salariale obligatoire de 0,5 %[7], ce qui leur assure un budget de 572 millions d'euros par an.

3. C. Domke Seidel, « AK: Jeden Tag gab es 2,6 Millionen Euro für die Mitglieder », *Arbeit & Wirtschaft*, 28. März 2024, https://bit.ly/3Yhgatx.

4. G. John, « Rote Bastion, für die alle zahlen – wie mächtig ist die Arbeiterkammer? », *Der Standard*, 10. April 2024, https://bit.ly/4bUQExu.

5. C. Domke Seidel, *op. cit*.

6. G. John, *op. cit*.

7. Pour être précis : 0,5 % jusqu'au montant maximal de l'assiette de la Sécurité sociale et à l'exception des chômeurs et des chômeuses indemnisé·es, des étudiant·es salarié·es, des apprenti·es, des parents en congé parental indemnisé et des salarié·es à très bas salaire (moins de 518,44 euros par mois). Cela concerne 803 000 des 3 991 000 adhérent·es de l'AK (44 % de la population totale).

### *Derrière le syndicalisme unitaire, la concurrence partisane avec le système des fractions*

Ce système d'Arbeiterkammer est au service du mouvement syndical, même s'il en est autonome. La couleur politique des AK influence les capacités d'action des syndicats, qui sont quant à eux unis dans une seule et même confédération. Si le système autrichien est un dualisme intégral, le canal syndical est moniste : une seule confédération est reconnue.

Le système syndical est moniste mais pas homogène. Il est fondé sur la double appartenance des salarié·es. À côté des fédérations professionnelles (voir *infra*), ce sont les fractions partisanes qui regroupent les syndiqué·es de manière interprofessionnelle. Si l'appartenance à une fraction partisane n'est pas une obligation, la plupart des syndiqué·es y adhère. Presque toutes et tous les élu·es dans les conseils d'entreprise sont membres d'une fraction partisane (91,32 %, voir tableau 1). La seule exception se trouve dans les conseils d'entreprise des services où la majorité d'entre elles et eux (53,88 %) n'appartient à aucune des fractions partisanes. Si l'on excepte ce secteur, la part des non-affilié·es chute à moins de 3 %.

Officiellement, les fractions sont une des structures représentées au sein des instances syndicales, à côté des fédérations professionnelles. Ainsi, au congrès de l'ÖGB, les six fractions représentent le deuxième groupe le plus important numériquement avec 180 délégué·es sur 500. Elles sont la véritable clé de voûte du système. Les délégué·es des différentes fédérations sont en effet désigné·es « en tenant compte du poids de l'ensemble des fractions reconnues au sein de l'ÖGB », selon la formulation de l'article 32a des statuts de l'ÖGB qui concerne les congrès régionaux, mais que l'on retrouve, avec quelques variations de style pour l'ensemble des organes de l'ÖGB[8].

Les modalités de calcul de la représentativité des différentes fractions varient d'une fédération à l'autre. Dans le secteur public, des élections entre les fractions sont tenues périodiquement, ce qui permet d'en connaître le poids, qui détermine leurs positions dans le GÖD (la fédération des services publics) et Younion (la fédération des employé·es municipaux). Dans le secteur privé, le calcul se fonde usuellement sur les résultats aux élections des conseils d'entreprise ou d'une sélection de grandes entreprises (non communiquée publiquement) dans le cas du PRO-GE (syndicat des ouvriers et des ouvrières). Au cours de ces élections, les différentes fractions présentent des listes, sans disposer pour autant d'un monopole en ce domaine. Des syndicalistes non-affilié·es à une fraction ou des salarié·es non membres de l'ÖGB peuvent constituer des listes. Le cas est relativement peu fréquent dans les grandes entreprises car il faut être en mesure de rassembler un grand nombre de noms pour constituer une liste. Dans les petites entreprises, les listes fractionnelles sont relativement rares. Même quand les syndiqué·es de ces entreprises appartiennent à des fractions, celles-ci n'ont souvent pas assez de membres. Les listes sont donc apartisanes ou transpartisanes et comptées comme « non-affilié·es ». Ces non-affilié·es sont systématiquement omis·es du calcul lors de la répartition des fonctions syndicales entre les fractions.

8. Par exemple, pour les comités exécutifs au niveau des *Länder* (*Landesvorstand*), l'article 25a prévoit que « dans la désignation des représentant·es des fédérations syndicales, le rapport de force fractionnel à l'intérieur de chaque fédération est à prendre en compte ».

## L'intégration de l'extrême droite dans le syndicat : espoir de normalisation ou pacte avec le diable ?

Les fractions regroupent et coordonnent, sur une base volontaire, les syndicalistes qui se reconnaissent dans une « vision du monde » (*Weltanschauung*) ou, plus prosaïquement, dans un parti politique pour quatre d'entre elles. Si les fractions sont officiellement indépendantes des partis politiques, les liens sont cependant étroits et les syndicalistes qui se reconnaissent comme membres d'une fraction sont en général membres du parti auquel la fraction est liée (Glassner, Hofmann, 2023). Comme nous l'avons vu, les fractions constituent de fait la clé de voûte de l'ensemble des directions des organisations syndicales. Ainsi, la pénétration d'un parti dans le salariat qui se manifeste lors des élections des conseils d'entreprise lui permet d'influencer la direction syndicale. Ce système particulier avait amené Anton Pelinka à qualifier l'Autriche « d'État-partis » (au pluriel) dans lequel les syndicats sont inclus (Pelinka, 1980).

### *Les fractions partisanes, creuset historique de la dialectique syndicat-partis*

Ce système des fractions est né dans l'immédiat après-guerre, dans le cadre de ce que l'histoire autrichienne a retenu sous le nom « d'esprit de la route des camps » (Wall-Strasser, Gotthartsleitner, 2009 ; Rathkolb, 2017), pour décrire le compromis de fait entre les partis antifascistes (sociaux-démocrates, chrétiens-démocrates et communistes) gouvernant ensemble dans l'immédiat après-guerre (1945-1947). Parmi les différents points du compromis qui visait avant tout à obtenir le départ le plus rapide des occupants alliés et à éviter que la République ne succombe une nouvelle fois à ses divergences, les trois partis s'entendent alors pour éviter les facteurs de division.

Dans ce cadre, le mouvement syndical devient l'un des creusets dans lesquels se fondent les différences idéologiques traversant la population. Les différents partis sont à la fois en concurrence au sein des syndicats et, en même temps, amenés à collaborer. Les positions communes qui ressortent de cette concurrence/collaboration doivent ensuite être portées par l'ensemble des fractions au sein de leur parti. Ainsi, le SPÖ, comme le parti chrétien-démocrate, l'Österreichische Volkspartei (ÖVP, Parti populaire autrichien) concourent au sein du mouvement syndical pour y développer leurs idées mais, une fois une position adoptée, les fractions sociale-démocrate et chrétienne-démocrate sont censées la porter au sein du SPÖ et de l'ÖVP.

On compte aujourd'hui six fractions reconnues au sein de l'ÖGB. Jusqu'en 1997, seules trois fractions correspondant aux trois partis fondateurs de la Seconde République après la guerre étaient reconnues :

- la Fraktion Sozialistischer Gewerkschaftler (FSG, Fraction des syndicalistes socialistes), proche du SPÖ, qui domine dans sept des huit fédérations ;
- la Fraktion Christlicher Gewerkschaftler (FCG, Fraction des syndicalistes chrétiens), proche de l'ÖVP, qui domine au sein du GÖD (la fédération du service public) ;
- le Gewerkschaftlicher Linksblock (GLB, Bloc syndical de gauche), proche du Kommunistiche Partei Österreichs (KPÖ, Parti communiste d'Autriche) dont il avait pris ses distances en 1974, se déclarant alors « au-dessus des partis » (*überparteilich*)

(Streiter, 1989). Il tend désormais à se présenter sous le nom de GLB-KPÖ, actant *de facto* son retour dans le giron du KPÖ.

La fraction du Parti communiste a cependant vite été reléguée à la marginalité après la tentative ratée de grève générale lancée par le parti en 1950 avec la majorité des conseils d'entreprise mais contre l'avis de la confédération (Guillas-Cavan, Graber, 2023). Après cette date et l'exclusion de la plupart des dirigeants communistes, seules deux fractions restent importantes avec une domination écrasante des sociaux-démocrates.

Malgré cette domination, la dialectique entre la fraction et le parti chrétien-démocrate assurait un certain consensus entre les sociaux-démocrates et les chrétiens-démocrates sur les grandes options économiques et sociales. Les idées sociales-démocrates infusaient la démocratie chrétienne à travers la fraction chrétienne-démocrate dans l'ÖGB et, inversement, la fraction chrétienne-démocrate jouissait d'une influence dans le syndicat beaucoup plus grande que son poids du fait de ses liens avec le parti chrétien-démocrate, dominant tout au long de la Seconde République (Pelinka, 1983).

## *Pactiser avec le diable : l'ouverture au FPÖ des fractions partisanes dans le syndicat*

Cette dialectique s'est cependant fortement enrayée au cours des dernières décennies, avec une accélération ces dernières années. La transformation du FPÖ en un parti de gouvernement au tournant du nouveau millénaire a fait entrer dans le jeu politique institutionnel un parti qui n'était pas membre du compromis originel (et pour cause : nombre de ses fondateurs étaient membres du parti nazi (Pelinka, 2002)). Celui-ci, partisan d'une politique (néo-)libérale sur le plan économique n'a aucune volonté de s'inscrire dans le fonctionnement du syndicat et notamment d'avoir des militant·es portant, au sein du parti, les positions du mouvement syndical quand celles-ci divergent de celles du parti (Rathkolb, 2017).

Le poids croissant du FPÖ conduit l'ÖGB à revoir ses statuts en 1997 et à doter le parti d'extrême droite d'une fraction dans le but avoué de le domestiquer et de l'intégrer dans le consensus (Bastecky, 2009). Sous la houlette de Jörg Haider, le FPÖ se saisit de l'opportunité et crée la fraction syndicale des Freiheitliche Arbeitnehmer (Les Salariés libres, FA) (Pelinka, 2005). Il ne s'agit cependant pas de s'intégrer au syndicat mais d'utiliser l'implantation syndicale afin d'élargir l'ancrage du parti dans la population, au-delà des chefs d'entreprise et des agriculteurs (Stöss, 2017). Ce mouvement s'intègre dans la mue d'un parti néo-libéral aux racines nazies plus ou moins cachées en un parti populiste de masse ouvertement raciste et xénophobe, prônant un programme social-chauvin de préférence nationale et ethnique (sous le mot d'ordre de « Sozial für die Heimat », « Social pour la Patrie ») (Flecker *et al.*, 2018). Les FA sont toutefois toujours très loin d'avoir le poids dans le syndicat qu'a le FPÖ dans la société ; ils ne sont représentés que dans une poignée de conseils d'entreprise, bien trop peu pour être considérés comme représentatifs dans quelle que fédération que ce soit, à l'exception des services publics (Pelinka, 2019).

La montée parallèle des Verts a fait émerger un second acteur politique éloigné du mouvement syndical. C'est aussi

pour les intégrer que la révision de 1997 autorise la création d'une fraction verte. Ils refusent toutefois de créer une fraction au sein de l'ÖGB (Oberhuber *et al.*, 2014). Des militant·es proches du parti jusque-là organisé·es au sein du GLB décident de créer une des nouvelles fractions indépendantes, les Unabhängige GewerkschaftlerInnen (UG, Les Syndicalistes indépendant·es). Celle-ci est néanmoins proche des Verts et ses membres élus dans les Arbeiterkammer siègent avec les Verts qui, dans cette institution, ont accepté de créer une fraction liée au parti. Quoiqu'issu·es d'une fraction communiste très affaiblie, les militant·es qui fondent l'UG sont bien implanté·es dans quelques grandes entreprises réparties sur tout le territoire. Cela fournit une base à partir de laquelle l'UG va se déployer, portée par la dynamique nationale des Verts. Même informel, ce lien va permettre à l'UG de connaître un essor certain et de s'établir à la troisième place dans la confédération.

À côté de ces deux fractions liées aux deux partis qui deviennent incontournables au cours des années 1990, la révision des statuts permet aux syndicalistes non affilié·es à un parti de fonder leur propre fraction, et d'être doté·es de moyens. Face à la montée des élu·es dans les conseils d'entreprise qui ne se reconnaissent pas dans les fractions partisanes, il s'agit de les intégrer au jeu des fractions pour sauver leur centralité. La majorité des élu·es non membres d'un parti refuse toutefois de rejoindre les Parteifreie Gewerkschafter_Innen (PFG, Syndicalistes non-encarté·es). Ce regroupement très lâche de syndicalistes non encarté·es que rien n'unit, sinon de ne pas se revendiquer d'un parti, demeure de fait marginal.

## *Une machine syndicale qui continue d'écarter l'extrême droite*

La position de l'ÖGB vis-à-vis du FPÖ est ambiguë. D'un côté, elle s'est résignée à l'intégrer en son sein dans l'espoir de parvenir à « normaliser » le parti d'extrême droite mais aussi à l'intégrer dans les institutions corporatistes du pays car un nombre croissant de syndiqué·es votent ou adhérent désormais au FPÖ. Jusqu'en 2008, les syndiqué·es votaient moins fréquemment que la moyenne pour l'extrême droite ; désormais, leur propension à voter pour l'extrême droite est identique à la moyenne de la population.

Lors de l'élection présidentielle de 2016, les syndiqué·es ont eux aussi préféré Norbert Hofer, le candidat du FPÖ, à Rudolf Hundstorfer, le candidat du SPÖ et dirigeant de premier plan de l'ÖGB. Les syndiqué·es ont ainsi voté à 32 % pour Hofer (35 % dans l'ensemble de la population) contre 26 % pour Hundstorfer (11 % dans l'ensemble de la population). Il y a donc toujours bien une spécificité du vote syndical, qui reste plus porté que la moyenne sur la social-démocratie mais il ne constitue plus une protection contre le vote pour l'extrême droite. En creux, cela implique que les syndiqué·es votent très en-dessous de la moyenne nationale pour l'ÖVP (démocratie chrétienne).

De l'autre côté toutefois, le poids du FPÖ demeure insignifiant dans la machine syndicale (tableau 1) à l'exception du GÖD (le syndicat des services publics), bastion traditionnel de la démocratie chrétienne et du conservatisme. Cela tient moins à une politique d'endiguement du FPÖ qu'à son manque d'organisation et à son incapacité

à constituer des listes dans les élections aux conseils d'entreprise. Cette situation pourrait néanmoins changer à mesure que des syndicalistes chevronné·es rejoignent le FPÖ. La force (relative) de la fraction proche des Verts par rapport à celle du FPÖ tient largement à l'ancrage ancien du GLB dans certaines grandes entreprises dont ils ont hérité au moment de la scission et qui leur confère une capacité à monter des listes (Oberhuber *et al.*, 2014).

L'évolution la plus remarquable est cependant l'affaiblissement de la fraction sociale-démocrate. Si celle-ci conserve une très confortable majorité des deux tiers dans le syndicat, cela ne nourrit que

Tableau 1 - **Poids des fractions partisanes dans les différentes fédérations syndicales au moment du 20e congrès de l'ÖGB en 2023**

| | Syndiqué·es | FSG (Social-démocratie) % | FCG (Démocratie chrétienne) % | UG (Proche Verts) % | GLB (Proche communistes) % | FA (FPÖ, extrême droite) % | PFG (Fraction des non-encarté·es) % | Non-affilié·es % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| GPA (Employé·es des services) | 290 667 | 30,70 | 14,20 | 0,80 | 0,20 | 0,10 | 0,20 | 53,88 |
| *Poids recalculé sans les non-affilié·es* | | *66,50* | *30,70* | *1,70* | *0,50* | *0,20* | *0,40* | |
| GÖD (Services publics) | 261 250 | 25,45 | 53,74 | 11,43 | 0,00 | 7,15 | 0,00 | 2,33 |
| Younion (Services municipaux) | 143 945 | 79,31 | 12,68 | 4,45 | 0,43 | 1,33[1] | 0,00 | 1,80 |
| GBH (Construction) | 114 786 | 81,20 | n.c.[2] | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| Vida (Transports) | 131 986 | 90,35 | 0,00 | 6,72 | 0,63 | - | - | 2,30 |
| GPF (Telecom) | 40 317 | 68,70 | 28,90 | 1,60 | 0,10 | 0,00 | 0,00 | n.c. |
| PRO-GE (Ouvrier·es) | 230 039 | 69,20 | n.c. | n.c. | n.c. | n.c | n.c. | n.c. |
| Ensemble (Estimation) | 1 212 990 | 63,88 | 21,22 | 4,16 | 0,24 | 1,73 | 0,09 | 8,68 |

1. Il existe deux fractions FA au sein de Younion, FA-FPÖ et FA-KAV, pour des raisons à la fois de spécificités sous-sectorielles et de tensions internes. Par simplification, nous les avons réunies.

2. n.c. : non communiqué.

Note de lecture : au sein du GPA, 30,7 % des membres des conseils d'entreprise dans le secteur des services appartiennent à la fraction sociale-démocrate, la FSG, ce qui donne à la fraction le droit aux deux tiers des postes (66,5 %) une fois exclu·es les non-affilié·es. Pour les autres secteurs fournissant le pourcentage de membres non affiliés des conseils d'entreprise, celui-ci étant négligeable, nous n'avons pas recalculé pour simplifier la lecture.

Source : calculs de l'auteur à partir de GPA (2020), FSG (2023) et le site du GÖD.

modérément le parti en termes de voix lors des élections générales, comme l'élection de 2016 l'a notamment montré.

Mais surtout, elle perd la majorité dans la principale fédération, le GPA (syndicat des services) du fait de la très forte croissance des syndiqué·es non affilié·es à une fraction. Ce n'est que par l'exclusion de fait de ces syndiqué·es des fonctions dirigeantes que la social-démocratie conserve sa majorité. Elle doit cependant composer avec la grogne de sa base, qui demande davantage de radicalité, conduisant la direction sociale-démocrate du GPA à multiplier les grèves dures dans le secteur des services contre l'avis de la direction confédérale (Guillas-Cavan, 2022). Le revirement programmatique de l'ÖGB sur la question climatique lors de son congrès de 2023 est révélateur de ces tensions sur l'avenir de la relation du syndicat avec les partis politiques en général, et la social-démocratie en particulier (Tálos, Hinterseer, 2019). Jusqu'alors, l'ÖGB considérait que ces questions n'étaient pas de son ressort, mais relevaient du champ partisan. Le document programmatique de 2018 (comme tous ses prédécesseurs) ne contenait que des revendications salariales, en termes de conditions de travail ou de renforcement de la codétermination en entreprise.

Le congrès de 2023 marque une affirmation de l'indépendance syndicale et une proposition de programme de transformation sociale très large, reflétant la défiance croissante du syndicalisme à l'égard des vieux partis de gouvernement. Cette défiance ne se traduit toutefois pas en adhésions pour le FPÖ (ou une autre fraction minoritaire) dans le syndicat mais par une demande d'autonomie.

## L'extrême droite aux élections à l'Arbeiterkammer : deuxième parti dans une institution pourtant honnie

Les prérogatives de l'Arbeiterkammer sont importantes et ses moyens financiers garantis par une cotisation salariale de 0,5 % lui donnent une puissance considérable[9]. Le résultat des élections est donc abondamment discuté. Les équilibres issus de cette élection déterminent toute une série de nominations dans des institutions importantes. Ils jouent aussi sur la politique syndicale ou du moins sur les moyens dont l'ÖGB et ses fédérations disposent pour nourrir leurs argumentaires, influencer le Parlement ou proposer des lois.

### *Percée de l'extrême droite ou disparition de la démocratie chrétienne ?*

La percée de la fraction du FPÖ, les Freiheitlicher Arbeitnehmer-FPÖ (FA-FPÖ) qui met en avant le nom du parti pour bousculer les fractions établies, a été remarquée. Elle est cependant moins importante que beaucoup de commentateurs l'ont affirmé puisque les FA-FPÖ passent seulement de 10,07 à 12,27 % des voix. Néanmoins, ils occupent désormais la seconde place dans près de la moitié des *Länder* (4 sur 9) et ne manquent la seconde place qu'à 665 voix dans le *Land* de Salzbourg (tableau 2). En fait, sans les très bons scores de la démocratie chrétienne dans les deux petits *Länder* de l'Ouest (le Vorarlberg et le Tyrol) où se concentrent désormais ses voix, les FA-FPÖ occuperaient d'ores et déjà la seconde place au plan national.

Moins qu'à une percée du FPÖ, on assiste plutôt à la poursuite de l'érosion des scores de la démocratie chrétienne depuis

9. En France, cela correspondrait à près de 3 milliards d'euros !

## Tableau 2 – Résultats des élections aux Arbeiterkammer dans les différents *Länder* en 2024

*En %*

| Land | FSG | ÖAAB-FCG (-VP) | FA-FPÖ | AUGE/UG | GLB (-KPÖ)/ KOMintern[1] | PFG | Autre | Participation |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Soc.-dém. | Dém.-chré. | Ext. D. | Verts | Comm. | Non-encarté·es | | |
| Vienne | 52,7 | 6,8 | 8,3 | 5,1 | 5,6 | 1,0 | 20,5 | 40,2 |
| Basse-Autriche | 64,0 | 15,0 | 13,9 | 3,6 | 1,8 | - | 1,7 | 34,9 |
| Haute-Autriche | 66,1 | 11,1 | 15,0 | 3,9 | 1,4 | 2,4 | - | 35,3 |
| Burgenland | 68,7 | 18,5 | 9,4 | 3,3 | - | - | - | 33,3 |
| Carinthie | 69,2 | 5,2 | 18,6 | 3,1 | 0,9 | - | 2,9 | 32,8 |
| Salzbourg | 68,9 | 10,9 | 10,1 | 4,8 | 2,6 | 2,6 | - | 34,1 |
| Styrie | 62,6 | 12,2 | 13,3 | 5,2 | 6,7 | - | - | 30,5 |
| Tyrol | 18,8 | 59,2 | 12,4 | 5,2 | 1,6 | 1,6 | - | 38,5 |
| Vorarlberg | 28,1 | 42,3 | 14,5 | - | 1,1 | - | 9,2 | 34,3 |
| Fédéral | 57,1 | 16,5 | 12,3 | 4,3 | 3,4 | 1,2 | 6,3 | 38,7 |

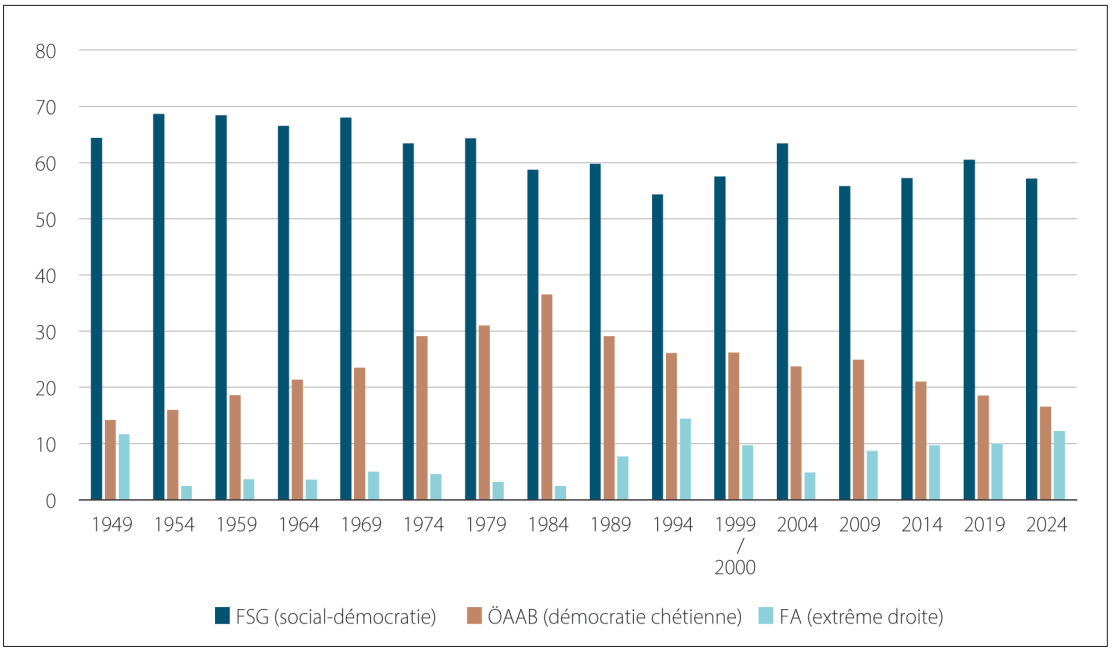
1. Nous avons additionné les scores du GLB, proche du Parti communiste, et du KOMintern qui est proche du Partei der Arbeit (Parti du travail, PdA), issu d'une scission du Parti communiste. Pour la première fois, le GLB et le KOMintern ont noué un accord : le GLB ne se présente pas en Basse-Autriche et appelle à voter KOMintern et en échange le KOMintern ne se présente pas dans les autres *Länder* et invite à voter GLB. Seule Vienne est hors de l'accord et les deux fractions se présentent en parallèle. On trouve aussi à Vienne une autre fraction « Links » (Gauche) issue d'une scission du Parti communiste mais qui siège avec ce dernier et que nous avons donc ajouté.

Source : site de l'Arbeiterkammer.

la seconde moitié des années 1980 (graphique 1) alors que la social-démocratie parvient à stabiliser son score et conserve sa majorité absolue. L'Österreichische Aktive Arbeitnehmerbewegung-Fraktion Christlicher Gewerkschafter (ÖAAB-FCG, Mouvement actif des salariés autrichiens-Fraction des syndicalistes chrétiens), auquel a parfois été adjoint l'épithète « Volkspartei » (Parti populaire, VP) pour tenter de mobiliser, atteint en 2024 un score historiquement bas. L'érosion de l'ÖAAB-FCG tient largement au mépris du partenariat social et du corporatisme manifesté par l'ancien chancelier ÖVP, Sebastian Kurz (2017-2021). Allié au FPÖ, celui-ci s'est frontalement attaqué au système de représentation autrichien sans que l'ÖAAB-FCG ne soit capable de le freiner. Il a en effet étatisé la gestion de l'assurance sociale et prévoyait de diminuer massivement la cotisation finançant les AK (Talós, Hinterseer, 2019). Il n'en a été empêché que par la chute de son gouvernement sous l'effet des scandales

Graphique 1 - **Le poids des principales fractions partisanes dans l'Arbeiterkammer (1949-2024)**

*En %*




Source : représentation de l'auteur d'après le site de l'Arbeiterkammer.

de corruption touchant ses alliés d'extrême droite. Si l'on y ajoute les lois antisociales comme l'extension du temps de travail journalier maximal à 12 heures (Guillas-Cavan, 2023), ce score peut être vu comme un vote sanction contre l'ÖVP et contre l'ÖAAB-FCG perçue comme impuissante.

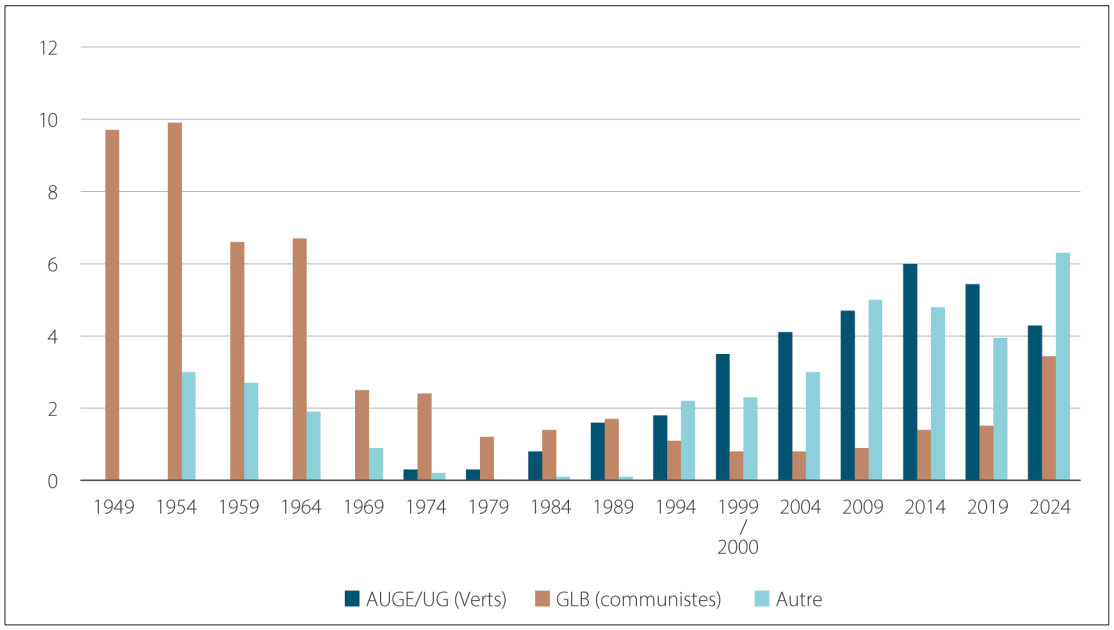
De la même manière, le recul de la fraction verte, les Alternative, Unabhängige und Grüne Gewerkschaft:innen-Unabhängige Gewerschaftt:innen (les Syndicalistes vert·es, indépendant·es et alternatifs-Syndicalistes indépendant·es, AUGE-UG), après une croissance constante depuis leur première participation aux élections de l'Arbeiterkammer en 2004, vient sanctionner la participation du parti au second gouvernement de Sebastien Kurz et à celui de son successeur, Karl Nehammer (ÖVP) (graphique 2).

La montée du FPÖ et l'érosion constante de l'ÖAAB-FCG cachent cependant des changements notables parmi les petites fractions comme la montée du Gewerkschaftlicher Linksblock (GLB), parfois renommée GLB-KPÖ pour profiter des succès récents du Parti communiste d'Autriche[10]. Celui-ci atteint plus du double des voix obtenues en 2019, notamment en Styrie et à Salzbourg où le KPÖ a fait son entrée au Parlement régional et gouverne les capitales provinciales avec le SPÖ et les Verts, mais aussi à Vienne.

10. K. Guillas-Cavan, « En Autriche, les communistes aux portes du Parlement », *L'Humanité*, 2 juin 2023.

Graphique 2 – **Le poids des petites fractions partisanes dans l'Arbeiterkammer (1949-2024)**

*En %*




Source : représentation de l'auteur d'après le site de l'Arbeiterkammer.

### *L'extrême droite turque à l'assaut des Arbeiterkammer autrichiennes ?*

Le phénomène le plus notable est cependant la hausse des « autres fractions » qui atteignent désormais 6,3 % et dépassent pour la première fois la fraction verte. Cette montée constante témoigne d'une certaine défiance, certes encore mesurée, pour les fractions liées aux grands partis installés. Du fait de leur division, ces fractions n'atteignent que rarement le seuil nécessaire pour avoir des élu·es. Avec 26 élu·es sur les 740 qui constituent l'assemblée générale de l'AKÖ (3,5 % des sièges), leur poids reste très relatif.

Ces fractions alternatives se concentrent toutefois pratiquement dans le seul *Land* de Vienne où se présentaient 16 fractions, dont trois communistes et deux vertes. On trouve aussi deux fractions turques, l'Hak İşçi Sendikaları Konfederasyounu (HAK-İŞ, Confédération des vrais syndicats turcs) et la Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ, Confédération des syndicats turcs), représentant et animées par deux des quatre principales confédérations turques, particulièrement proches du régime de Recep Tayyip Erdoğan. Les différentes fractions alternatives viennoises occupent ainsi 21 des 26 sièges échus à ces fractions non affiliées à un parti établi nationalement, dont 4 par les listes turques.

Les cinq autres sièges se trouvent dans le *Land* du Vorarlberg où ces fractions alternatives atteignent 9,2 % (contre 0,7 % dans le reste du pays, hors Vienne). Les deux petites fractions qui se présentaient trouvent leurs racines dans la communauté turque sans être liées à l'une des confédérations turques : le Neue Bewegung für die Zukunft (NBZ,

Nouveau mouvement pour l'avenir) et l'Heimat aller Kulturen (HAK, Patrie de toutes les cultures). Le NBZ est ainsi la première fraction communautaire qui s'est créée, originellement non liée à un parti ; elle s'est depuis associée à d'autres associations de luttes contre les discriminations, notamment des associations de représentation des personnes en situation de handicap. Quant au HAK du Vorarlberg, il est adossé à un petit parti communautaire du même nom propre au *Land*[11]. Il est issu d'une scission de l'aile droite du NBZ, critique de la volonté d'élargissement de celui-ci au-delà de la défense de l'identité turque[12]. Des liens avec le parti néo-fasciste turc Milliyetçi Hareket Partisi (Parti d'action nationaliste), membre de la coalition présidée par Recep Tayyip Erdoğan, sont souvent reprochés au HAK du Vorarlberg[13].

Si le succès relatif du NBZ illustre un certain malaise dans la communauté turque et, sans doute plus largement, dans une partie de la population avec une histoire migratoire récente qui se considère mal représentée par les fractions traditionnelles, les listes viennoises et le HAK du Vorarlberg témoignent surtout d'une ingérence forte du régime turc et de son aile la plus à l'extrême droite en Autriche.

## *Les Arbeiterkammer menacées par la possible arrivée de l'extrême droite à la chancellerie*

Le principal danger pour les Arbeiterkammer vient cependant de l'extrême droite autochtone qui conteste l'existence même des chambres. Cela fait de la question de la mobilisation aux élections une donnée cruciale. La faible mobilisation (aux alentours de 39 % à l'échelle nationale) sert d'argument au FPÖ pour nourrir son discours[14].

La faiblesse de ce taux de participation est un des paradoxes de l'AK. Les taux de participation sont faibles alors que l'institution jouit d'une confiance très élevée dans la population. Selon les sondages répétés, seules la police et la justice jouissent d'une plus grande confiance dans la population[15]. Plus des deux tiers des sondés estiment que l'AK fait bien ou très bien son travail et moins de 9 % déclarent ne pas avoir eu de contact avec l'AK au cours des derniers mois. Plus de 54 % souhaiteraient que l'AK soit renforcée et 37 % qu'elle constitue un contrepoids plus fort au gouvernement[16].

Malgré ce soutien massif mais passif de la population, le FPÖ est un adversaire résolu et de longue date du système des chambres. Dès 2003, la coalition entre l'ÖVP et le FPÖ/BZÖ[17] au pouvoir de 2000 à 2006 a ainsi refusé pour la première fois de consulter

11. « Kleinparteien wollen als Wahlbündnis antreten », *ORF Vorarlberg*, 15 März 2024, https://vorarlberg.orf.at/stories/3249170/.

12. « AK-Wahl: Dincer sieht NBZ als „multikulti" », *ORF Vorarlberg*, 15. Jänner 2019, https://vorarlberg.orf.at/v2/news/stories/2958764/.

13. M. Rauch, « Graue Wölfe in Vorarlberg: Gantner setzt beim Wolfsgruß auf Dialog », *Vorarlberg On Line*, 25. April 2018, https://bit.ly/3Yfw4EV.

14. G. John, *op. cit*.

15. *Ibid*.

16. « Steirische Arbeiterkammer-Wahl: FSG mit leichten Verlusten weiter vorn », *Der Standard*, 30. April 2024, https://bit.ly/3A2hhTZ.

17. Le Bündnis Zukunft Österreichs (BZÖ, Alliance Avenir de l'Autriche) est une scission du FPÖ fondé par Jörg Haider qui a pris la place du FPÖ dans la coalition gouvernementale de 2005 à 2006.

les chambres sur une réforme (celle des retraites) qui entre pourtant dans leur champ de compétences (Dufour, 2003). Revenu aux affaires en 2017, toujours en coalition avec l'ÖVP, le FPÖ a réitéré sa demande de mettre fin au système des chambres ou, du moins, à l'adhésion obligatoire, ce qui affaiblirait considérablement les AK et entraînerait une chute massive du taux de couverture conventionnel, jusqu'ici assuré par l'adhésion obligatoire des employeurs à la WKÖ qui signe les accords collectifs de branche et interprofessionnels. Sur ce deuxième aspect, il n'a cette fois-ci pas reçu la fin de non-recevoir que l'ÖVP avait formulée en 2000 (Guillas-Cavan, 2017). La chute prématurée du gouvernement ÖVP-FPÖ, entaché de scandales et le remplacement du FPÖ par les Verts ont enterré les velléités de réforme.

Au moment où nous écrivons ces lignes, le FPÖ apparaît en position d'occuper la chancellerie en septembre. Il caracole en tête de tous les sondages, à plus de 5 points devant le SPÖ et l'ÖVP. S'il arrive en tête, son candidat issu de l'extrême droite du parti d'extrême droite, Herbert Kickl, sera appelé par le Président à tenter de former un gouvernement. Tout dépendra alors de l'ÖVP et du fait de savoir s'il préfère gouverner avec le FPÖ ou avec le SPÖ.

Or le candidat du FPÖ fait de l'abolition du système des chambres l'un de ses chevaux de bataille. Si elle semble toutefois peu probable car ce système est ancré dans la Constitution et nécessiterait une majorité des deux tiers pour être modifié, l'adhésion obligatoire n'y figure pas[18]. Le 30 août 2023, le FPÖ a déjà déposé une proposition de loi pour l'abolir, qui a obtenu le soutien du petit parti libéral NEOS (8 % des sièges)[19]. Une alliance de circonstance entre le FPÖ, les NEOS et une partie de l'ÖVP sur cette question n'est donc pas à exclure.

## Conclusion

Les institutions du syndicalisme autrichien, qu'il s'agisse des syndicats ou des institutions corporatistes, résistent bien à la poussée de l'extrême droite qu'elles parviennent à garder à distance. Cela tient toutefois moins à une action délibérée des syndicats et de ses institutions qu'aux limites du FPÖ en termes d'organisation en-dehors du parti *stricto sensu*, mais aussi d'implantation parmi les cadres syndicaux. En effet, l'ÖGB a bien tenté d'intégrer le FPÖ en lui permettant de créer une fraction avec les mêmes droits et conditions que celle des Verts ou de celles, plus anciennes, issues des partis antifascistes. Pourtant, le FPÖ reste à des niveaux très inférieurs à ceux des Verts, qui ne reflètent pas leur poids électoral dans le pays ni même parmi les syndiqué·es.

Les institutions corporatistes, qui fondent la puissance institutionnelle du syndicalisme autrichien, lui confèrent des moyens hors normes et lui permettent d'agir dans le champ politique de manière autonome, apparaissent cependant fragiles face à une pression extérieure telle que pourrait l'exercer un gouvernement dominé par le FPÖ en septembre. Bien que le soutien de la population soit important dans les sondages, il se manifeste peu dans la participation électorale.

Si la place du FPÖ demeure plus que marginale au sein du syndicat, ce dernier n'a plus la même force d'entraînement au-delà de son champ. La social-démocratie demeure certes dominante,

18. G. John, *op. cit.*

19. R. Bruckner, « Schwimmt die Arbeiterkammer im Geld? », *Der Standard*, 30. August 2023, https://bit.ly/4fiq6Js.

forte de l'ancrage de ses cadres dans les conseils d'entreprise mais parvient de moins en moins à transformer cette adhésion dans le syndicat en une adhésion dans le champ électoral parlementaire.

## Sources :


- Adam G., Stadler B., Eichmann H. (2020), *Die Wirkung von Betriebsräten in Österreich aus der Sicht der Beschäftigten*, Rapport remis à l'Arbeiterkammer de Vienne, Forba, https://bit.ly/3So7UnO.
- Bastecky A. (2009), *Die Unabhängigen im ÖGB,* ÖGB, Wien.
- Dufour C. (2003), « Autriche : les retraites et le partenariat social mis en cause », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, juillet, p. 3-8, https://goo.gl/y2drTJ.
- Dufour C. (2009), « Autriche : élections aux chambres du travail, congrès de l'ÖGB, difficultés des négociations », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 119, juillet, p. 1-10, https://bit.ly/3OMkoDi.
- Flecker J., Altreiter C., Schindler S. (2018), « Erfolg des Rechtspopulismus durch exkludierende Solidarität ? Das Beispiel Österreichs », *in* Becker K., Dörre K., Reif-Spirek P. (eds.), *Arbeiterbewegung von Rechts?: Ungleichheit—Verteilungskämpfe—Populistische Revolte*, Frankfurt am Main, Campus, p. 245-255.
- FSG (2023), *Gerechtigkeit jetzt! Solidarity forever!,* Bericht 2018-2023, Wien, Verlag des ÖGB, Wien, https://bit.ly/3AJmel1.
- Glassner V., Hofmann J. (2023), « Austria: Trade unions in a world of "contested stability"? », *in* Waddington J., Müller T., Vandaele K. (eds.), *Trade Unions in the European Union. Picking up the Pieces of the Neoliberal Challenge*, Brussels, PIE-Peter Lang, p. 93-129, https://bit.ly/3qwYMCR.
- GPA (2020), *Zeit für mehr Gerechtigkeit,* Berichtsheft für GPA-Bundesforum, Verlag des ÖGB, Wien, https://bit.ly/3AIjIeH.
- Guillas-Cavan K. (2017), « Autriche : le conseil d'entreprise au cœur des stratégies de resyndicalisation », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 70-84, https://goo.gl/Xo9Wvp.
- Guillas-Cavan K. (2022), « Autriche : pas de raison de se retenir dans la négociation salariale ? », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 101-122, https://bit.ly/3YPxVP3.
- Guillas-Cavan K. (2023), « Autriche : 20e congrès de l'ÖGB et changement climatique : vers un syndicalisme de transformation sociale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 183, septembre, p. 33-50, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/09/C183_3.pdf.
- Guillas-Cavan K., Graeber M. (2023), « Histoire et Actualité de l'inflation en Autriche », *Économie & Politique*, n° 830-831, p. 16-19.

- Hornung-Draus R. (2020), « Employers », *in* Széll G. (ed.), *European Labour Relations – Volume I – Common Features*, London, Routledge, p. 282-302.
- Oberhuber F., Holzer A., Ogris G., Zandonella M. (2014), « Arbeiterkammerwahlen in Österreich 1949-2014 », *SWS-Rundschau*, vol. 54, n° 4, p. 385-401.
- Obinger H. (2001), « Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue ÖVP/FPÖ-Regierung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 32, n° 2, p. 360-386, https://www.jstor.org/stable/24232252.
- Pelinka A. (1980), *Gewerkschaften im Parteienstaat. Ein Vergleich zwischen dem Deutschen und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund*, Berlin, Duncker und Humblot.
- Pelinka A. (2002), « Die FPÖ in der vergleichenden Parteienforschung: zur typologischen Einordnung der Freiheitlichen Partei Österreichs », Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 31, n° 3, p. 281-290.
- Pelinka A. (2005), « Die FPÖ: Eine rechtspopulistische Regierungspartei zwischen Adaptation und Opposition », *in* Frölich-Steffen S., Rensmann L. (eds.), *Populisten an der Macht: Politische Regierungsparteien in West- und Osteuropa*, Wien, Braumüller, p. 93-112.
- Pelinka A. (2019), « Rechtspopulismus in Österreich », *in* Brinkmann H. U., Panreck I.-C. (eds.), *Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften: Die politische Auseinandersetzung um Migration und Integration*, Wiesbaden, Springer, p. 133-158, https://doi.org/10.1007/978-3-658-23401-0_6.
- Rathkolb O. (2017), « Demokratiegeschichte Österreichs im europäischen Kontext », *in* Helms L., Wineroither D.M. (eds.), *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos, p. 71-104.
- Stöss R. (2017), *Gewerkschaften und Rechtsextremismus in Europa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, https://library.fes.de/pdf-files/dialog/13377-20170608.pdf.
- Tálos E., Hinterseer T. (2019), *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?*, Wien, Studien Verlag.
- Tichy G. (2018), « Sozialpartner: Missverstanden und bedroht », *Wirtschaft Und Gesellschaft*, vol. 44, n° 2, p. 219-233, https://ideas.repec.org//a/clr/wugarc/y2018v44i2p219.html.
- Wall-Strasser S., Gotthartsleitner B. (2009), « Zur Entstehung des Betriebsrätegesetzes », Communication au colloque Momentum, https://bit.ly/3WEfVru.

# Allemagne
# Des réformes contestées du financement des hôpitaux[1]

*Kalle KUNKEL*

Depuis le milieu des années 2000, l'adoption d'un nouveau mode de financement des hôpitaux fait peser une forte pression économique sur le personnel soignant, dans un contexte d'érosion de la convention collective de branche. En réponse, le syndicat des services, ver.di, cherche à imposer des accords d'établissement, qui fixent un taux d'encadrement des patients afin d'alléger la charge de travail du personnel soignant. La décentralisation de la négociation collective et un nouveau projet de loi de réforme fondamentale du financement des hôpitaux, dont l'adoption est attendue à l'automne 2024, entraînent actuellement un regain de conflits dans le secteur.

From the mid-2000s on, the adoption of a new funding model for hospitals has put considerable economic pressure on care workers, against a backdrop of the erosion of the sector-wide collective bargaining agreement. In reaction to this, the services union, ver.di, seeks to impose workplace level agreements setting staff-to-patient ratios in order to lessen the workload of care workers. The decentralisation of collective bargaining and a new bill for fundamental reform of hospital funding, expected to be passed in the autumn of 2024, are currently causing a resurgence of disputes in the sector.

1. Cet article traduit de l'allemand a été révisé par Marcus Kahmann.

*Kalle Kunkel est secrétaire du syndicat des services ver.di.*

L'article retrace les luttes politiques et syndicales survenues en Allemagne à l'occasion des réformes fortement contestées du système de financement des hôpitaux. Nous commençons par fournir un aperçu de l'histoire de la politique hospitalière en Allemagne, des réformes du financement des hôpitaux qui se sont déroulées à partir des années 1980 jusqu'aux années 2000 et de leurs répercussions sur le travail des soignants. Ensuite, nous présentons les luttes syndicales dans le secteur, notamment les grèves menées par le syndicat des services ver.di afin d'imposer des accords collectifs fixant des taux d'encadrement des patients par le personnel soignant. Enfin, nous revenons sur les projets actuels de réforme majeure du financement des hôpitaux par le gouvernement fédéral. La thèse défendue ici est que ce dernier utilise la pression financière engendrée par la crise inflationniste de ces dernières années pour favoriser la concentration du secteur hospitalier. Cette situation exacerbe à son tour les conflits sociaux dans le secteur.

## Politique hospitalière et réformes du financement des hôpitaux

Une politique hospitalière unifiée se développe en Allemagne de l'Ouest à partir du milieu des années 1960, après une longue phase de tâtonnements qui a suivi la seconde guerre mondiale. Elle est d'abord marquée par un effort de planification. C'est à cette époque que sont établis d'importants piliers de la politique hospitalière, encore en vigueur aujourd'hui (Tuschen, Trefz, 2004:16 s.; Simon, 2000:40 s.). La responsabilité de la planification hospitalière est attribuée aux *Länder,* sur la base d'un recensement des besoins en soins de la société qui relève de leur responsabilité. Ce recensement leur sert ensuite à programmer leur dispositif hospitalier. En contrepartie de cette attribution de compétence, les *Länder* ont l'obligation de prendre en charge les coûts d'investissement des hôpitaux, quel que soit leur statut (public, privé à but non lucratif[2] et à but lucratif) et de mettre leurs plans en œuvre.

Pour les frais de fonctionnement en revanche, la loi sur le financement des hôpitaux de 1971 a instauré le principe de « couverture des coûts propres », tous les frais justifiés d'un hôpital devant être pris en charge par les caisses d'assurance maladie (Tuschen, Trefz, 2004:18 s.). Ce sont donc ces dernières qui assument le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux – indépendamment de leur statut –, en vertu de la mission de soins qu'ils ont reçue. Cela leur permet de facturer les prestations aux caisses d'assurance maladie à condition qu'elles soient considérées comme nécessaires aux besoins de la société. Chaque hôpital inscrit par les *Länder* dans leur plan hospitalier a donc le droit de facturer ses prestations aux caisses d'assurance maladie.

La séparation entre le financement des investissements par les *Länder* d'une part et celui des frais de fonctionnement par les caisses d'assurance maladie d'autre part est appelée dualisme (*Selbstkostendeckung*). Ce principe est toujours en vigueur aujourd'hui.

2. Ces hôpitaux sont détenus par des Églises, des fondations ou des associations caritatives.

### *Fin de la couverture automatique des frais de fonctionnement par les caisses d'assurance maladie*

Le principe de la couverture intégrale des frais de fonctionnement des hôpitaux est cependant de plus en plus remis en question à partir du milieu des années 1980. Légitimés par un discours sur la prétendue « explosion des coûts[3] » dans le secteur de la santé, des éléments axés de façon croissante sur le marché et les prix sont introduits dans le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux dès 1985. Cela signifie en substance que les hôpitaux ne sont plus remboursés sur la base des coûts réels générés par un catalogue de prestations sans cesse élargi, mais qu'ils reçoivent un forfait à la prestation. Le principe de couverture des coûts des hôpitaux ayant été maintenu, deux principes de financement contradictoires sont appliqués.

Cette contradiction est résolue par un changement fondamental de paradigme dans les années 2002-2003, avec l'adoption d'une approche du système de financement basée sur les prix. Avec l'introduction du financement par Diagnosis Related Groups (DRG) ou groupes de diagnostics associés (encadré 1), une méthode de classification des séjours hospitaliers mise au point aux États-Unis, une grande partie du financement des frais de fonctionnement des hôpitaux se fait désormais sur la base de prix fixés pour chaque groupe de cas. L'utilisation des DRG en Allemagne est toutefois différente de celle de nombreux autres pays (notamment de l'Australie, dont le système de classification a été repris) : les DRG n'ont pas servi de base aux négociations budgétaires entre les payeurs (caisses d'assurance maladie) et les fournisseurs de prestations (hôpitaux) au niveau local, mais ont été utilisés comme un système de prix directs décidés par les organisations professionnelles participant à l'autorégulation du système de santé (DKG, PKV et GKV[4]) au niveau national (Kunkel, 2021). La loi encadre très strictement les coûts additionnels que les hôpitaux peuvent faire valoir par DRG. Les recettes des hôpitaux sont ainsi essentiellement déterminées par les DRG facturés et non par les coûts réels engagés. Les hôpitaux sont donc désormais susceptibles d'engranger des bénéfices et de générer des pertes.

Sans que cela ait été explicitement dit, un pilier de la politique hospitalière depuis le milieu des années 1960 a ainsi été remis en question : la planification hospitalière par les *Länder*[5]. Alors que le principe de la couverture des frais de fonctionnement des hôpitaux reposait sur l'idée que le financement devait permettre de satisfaire un besoin déterminé par la planification, l'introduction d'un système de prix (fixes) fait du financement lui-même la force organisatrice du système hospitalier (Neubauer, 2003). Seuls les hôpitaux qui parviennent à éviter durablement le déficit sont assurés de pouvoir poursuivre leur activité ; ceux qui enregistrent des pertes risquent en revanche de disparaître, que le plan hospitalier les

3. Pour une critique du diagnostic de l'explosion des coûts, voir Simon (2000:134).

4. La Société allemande des hôpitaux (Deutsche Krankenhausgesellschaft, DKG), les caisses d'assurance maladie publiques (GKV Spitzenverband) et privées (Verband der Privatversicherungen, PKV).

5. C'est pourquoi certains auteurs ont considéré que cette disparition progressive de la compétence des *Länder* en matière de planification était incompatible avec la répartition des compétences entre l'État fédéral et les *Länder*, telle qu'elle est définie dans la Loi fondamentale (Pitschas, 2003:264). Il est intéressant de noter qu'à l'époque, les *Länder* n'ont pas porté plainte contre cette limitation de leurs compétences, alors qu'ils menacent désormais de le faire (voir *infra*).

définisse comme répondant à un besoin ou pas. La pression économique ainsi exercée a de fait pour but d'imposer une réduction des capacités hospitalières (Tuschen, 2002 ; Kunkel, 2021). Pour autant, le droit et l'obligation de planification hospitalière par les *Länder* ne sont pas officiellement supprimés : on peut parler d'une sorte de « double contrôle » de gestion par les prix et par la planification publique. Dans le même temps, le droit à la planification des *Länder* est soumis à une pression financière croissante. Dans un contexte général d'économies budgétaires du secteur public, les *Länder* se retirent progressivement du financement des dépenses d'investissement

## Encadré - **Le système de Diagnosis Related Groups (DRG) pour évaluer le prix des prestations**

Ce système repose sur une classification des prestations hospitalières en différents groupes de cas, appelés DRG. Il s'agit de regrouper les diagnostics et les traitements correspondants et d'établir un rapport entre leurs coûts pour chaque prestation hospitalière. Les rapports de coûts sont présentés sous la forme d'un chiffre, appelé poids relatif. Un DRG avec un poids relatif de 2 est donc deux fois plus cher qu'un DRG avec un poids relatif de 1.

L'Allemagne a adopté le système de classification australien en 2003, après avoir échoué à développer son propre système. Le système de DRG y a été introduit en tant que système de prix fixes généralisés. L'augmentation de la valeur de base du cas (*Basisfallwert*) est négociée chaque année au niveau national entre la Société allemande des hôpitaux (Deutsche Krankenhausgesellschaft, DKG) et les caisses d'assurance maladie publiques (GKV Spitzenverband) et privées (Verband der Privatversicherungen, PKV). La valeur d'un DRG résulte de son poids relatif et de la valeur de base du cas. La mise en place, le développement et le suivi du système de DRG ont été confiés à l'Institut pour la tarification hospitalière (Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus – INEK), une structure à but lucratif fondée par ces mêmes acteurs professionnels. Elle a notamment pour mission de mettre à jour les groupes de cas, les normes relatives à la nomenclature ainsi que le calcul de la pondération des différents DRG.

Les recettes des hôpitaux sont fonction du nombre de DRG qu'ils peuvent facturer et de leur poids relatif. Elles sont ainsi indépendantes de leurs coûts réels, ce qui ouvre la possibilité aux hôpitaux de faire des bénéfices en comprimant les coûts pour qu'ils restent inférieurs aux recettes. À l'inverse, les hôpitaux qui ne peuvent pas couvrir leurs coûts réels par les recettes des DRG enregistrent des pertes et peuvent faire faillite si leurs financeurs ne les couvrent pas. Dans le contexte du droit européen de la concurrence, la question de savoir si et comment les pouvoirs publics peuvent intervenir financièrement dans une telle situation fait l'objet de contentieux juridiques. Ce système, qui crée de nombreuses incitations économiques aux effets pervers est, depuis son introduction, l'objet de critiques (Krankenhaus statt Fabrik, 2020).

des hôpitaux[6]. En conséquence, les hôpitaux publics et ceux à but non lucratif sont à leur tour mis sous pression pour réaliser des excédents sur les DRG afin de financer leurs investissements. Les moyens financiers des caisses d'assurance maladie, notamment prévus pour rémunérer le personnel (environ 65 à 70 % des frais de fonctionnement des hôpitaux) sont donc de manière croissante alloués aux investissements (Blum *et al.*, 2018).

## *Pression économique sur les hôpitaux et pénurie de soins*

Les hôpitaux ont réagi à cette pression économique en optimisant les recettes et les coûts. Les prestations présentant un ratio recettes/coûts économiquement avantageux ont été privilégiées (Augurzky *et al.*, 2012). Comme le système de DRG a été construit autour du diagnostic médical, la position financière des médecins a été renforcée, car ce sont essentiellement leurs activités qui sont enregistrées dans ce système. Les activités des autres groupes professionnels sont en revanche devenues des facteurs de coûts à réduire, notamment celles du groupe professionnel le plus nombreux, le personnel infirmier, qui représente le plus gros poste de dépenses des hôpitaux.

Il s'en est suivi une réduction massive des effectifs, en particulier du personnel soignant. Celle-ci a commencé après la suspension en 1996 d'un instrument imposant un taux d'encadrement des patients par le personnel soignant défini par la loi mais rendu caduc par les DRG, puis sa suppression en 1997. Jusqu'en 2007, environ 50 000 postes ont été supprimés dans le secteur des soins, soit 15 % des effectifs (Simon, 2015). Dans le même temps, le nombre de soins n'a cessé d'augmenter. Mais contrairement à la France, la suppression de postes n'a pas induit de réduction drastique du nombre de lits hospitaliers.

En conséquence, l'Allemagne se retrouve avec l'un des plus mauvais taux d'encadrement des patients par soignant en Europe (Aiken *et al.*, 2014). La réduction des effectifs a conduit à une augmentation massive de la charge de travail des soignants. Cette situation les a empêchés de prendre en charge les patients selon les exigences qu'ils ont de leur propre travail. Ainsi, « trois soignants sur cinq seulement (…) indiquent voir les patients assez souvent pendant leur tour de garde pour pouvoir garantir partiellement ou entièrement leur sécurité » (Isfort *et al.*, 2010:63).

L'insatisfaction des soignants quant à leur capacité, vécue comme insuffisante, de s'occuper des patients se répercute également sur leur relation avec ces derniers : 59,6 % indiquent être en incapacité de réagir rapidement lorsque les patients les sonnent (*ibid.*:66) ; 37,2 % rapportent que les patients doivent le plus souvent être attachés, les soignants n'étant pas en capacité de les surveiller.

Selon Braun *et alii* (2010), la charge de travail du personnel soignant n'est pas seulement marquée par la surcharge due aux heures supplémentaires, aux remplacements hors temps de travail, ou au stress causé par une intensité de travail élevée. Le rationnement de leur temps de travail conduit également à une remise en question de l'image et du sens qu'ils se font de

6. « Krankenhausfinanzierung », VDEK, 4. Mai 2021, https://bit.ly/3LugRs4.

leur métier. En effet, en raison de la pression temporelle, leur pratique est de plus en plus souvent mise en tension avec la façon dont ils ont appris à exercer leur métier, et avec les normes en usage (Braun *et al.*, 2010:14).

Cette violation de l'éthique professionnelle des infirmiers va constituer, à partir de 2012, une motivation centrale de la lutte syndicale dans le secteur hospitalier (Dück, 2022), qui va alors s'intensifier.

## Renouveau des luttes syndicales dans les hôpitaux

Jusqu'au début des années 2000, les hôpitaux ne jouent qu'un rôle secondaire dans les grèves en Allemagne. Lorsqu'il y a des conflits du travail, ils se concentrent souvent sur le personnel non soignant (Dribbusch, 2023). Au milieu des années 2000, le personnel soignant devient le centre des conflits et la montée des hôpitaux privés dans le paysage hospitalier accentue la perte d'influence de la convention collective de la fonction publique.

L'évolution de la perception des professions du soin, des possibilités de pression économique sur ces professions ainsi que la nécessité pour elles d'agir face à l'éclatement du paysage de la négociation collective ont contribué à ce que les hôpitaux soient devenus, dans les années qui ont suivi, un théâtre central des luttes syndicales. Cette situation ouvre alors des espaces revendicatifs au syndicat ver.di.

### *Des conflits recentrés sur le personnel soignant*

Trois raisons expliquent le recentrage des conflits sur le personnel soignant. En premier lieu, l'introduction de mécanismes de marché dans le financement des soins (DRG) a considérablement accru la charge de travail et donc la pression à agir pour le personnel soignant. En outre, cette évolution s'est accompagnée d'une modification de la façon dont le personnel soignant envisage son métier. Dans l'après-guerre, les métiers du soin s'émancipent de l'image du service exercé « par charité ». Le personnel soignant se bat pour être reconnu comme une profession à part entière, avec une formation spécifique, y compris au sein des syndicats (Quetting, 2022). De plus, l'introduction de mécanismes de fixation des prix des prestations dans le financement des hôpitaux a eu un effet secondaire paradoxal : le manque à gagner généré par les grèves a pu entraîner une pression économique dans le cadre du système de DRG (Wolf, 2013, 2017). C'est ce qui distingue les grèves dans les hôpitaux des grèves dans d'autres services d'intérêt général – par exemple les crèches : en raison des salaires non payés pendant cette période, elles n'entraînent, dans un premier temps, que des économies pour les organismes de tutelle, sans que cela soit compensé par un manque à gagner direct en raison du mode de financement des hôpitaux (Kerber-Clasen, 2017:43). Enfin, une dernière raison de la recrudescence des grèves dans les hôpitaux tient aux changements introduits dans le système allemand de négociation collective au début des années 2000. Alors que les rémunérations du personnel des hôpitaux ont longtemps été définies par la convention collective générale du service public (Bundesangestelltentarifvertrag - BAT), celle-ci a perdu de son influence au fil des ans (Brandt, Schulten, 2008) (voir *infra*).

Le fait que les hôpitaux puissent depuis les années 2000 réaliser des bénéfices a entraîné un changement dans la structure du secteur. En 1991, les hôpitaux sous gestion privée à but lucratif représentaient

seulement 15 % du paysage hospitalier ; la grande majorité des hôpitaux était gérée par des organismes publics (46 %) et privés à but non lucratif (39 %). Cette répartition s'est déplacée ensuite progressivement au profit des hôpitaux privés, qui ont augmenté leur part au détriment des hôpitaux publics. Ceux-ci ont bénéficié des DRG par la compression des coûts induite et/ou en favorisant des DRG qui présentent un ratio coût-revenu intéressant. En 2019, les organismes publics ne géraient plus que 28,5 % des hôpitaux, contre 37,8 % pour les organismes privés à but lucratif ; quant aux organismes privés à but non lucratif, ils ont subi de légères pertes et ne représentent plus que 33,7 % du paysage hospitalier (Destatis, 2021).

Mais l'adhésion à la convention collective a également diminué dans les hôpitaux publics restants. En effet, de plus en plus d'hôpitaux ne sont plus gérés en tant que faisant partie de l'administration publique, mais ont été transformés en structures juridiques indépendantes. Alors qu'en 2002, 56,9 % des hôpitaux étaient encore directement liés au service public de par leur statut juridique, ils n'étaient plus que 15 % dans ce cas en 2017 (Destatis, 2018). Des hôpitaux sous tutelle publique ont dès lors pu se soustraire à la convention collective de la fonction publique.

En raison des pertes de couverture des conventions collectives du service public[7], le personnel des hôpitaux a dû de plus en plus souvent mener des conflits au niveau des établissements pour imposer l'application des conventions collectives et les augmentations de salaire correspondantes (Dribbusch, 2023:136). Les hôpitaux sont ainsi devenus un théâtre central des conflits sociaux pour négocier un accord d'entreprise (*Haustarifvertrag*) ou appliquer la convention de branche du service public.

## *Le combat en faveur des accords collectifs à destination du personnel hospitalier*

L'éclatement des normes sociales dans le secteur a ouvert des espaces revendicatifs au syndicat ver.di en matière de salaire. Partant de l'établissement hospitalo-universitaire de Berlin, la Charité Universitätsmedizin – où des militants de ver.di avaient réussi à former un groupe capable de s'imposer dans la négociation collective d'entreprise depuis le milieu des années 2000 –, le syndicat des services a mené de plus en plus de conflits à partir de 2015 pour revendiquer la mise en place de taux d'encadrement des patients par le personnel. Pour alléger leur charge de travail, ver.di souhaite conclure des accords d'entreprise appelés TV Entlastung (littéralement : « accords de décharge »). Il a tout d'abord adressé cette revendication au gouvernement fédéral, en s'appuyant sur la réglementation existante jusqu'en 1997. Mais comme les gouvernements fédéraux successifs ont longtemps refusé d'y répondre, cette stratégie « politique » a été complétée par une stratégie de négociation collective[8].

Lors de la négociation des accords collectifs du type TV Entlastung, les négociateurs ont été confrontés à un dilemme stratégique, lié au financement des hôpitaux qui est réglementé au niveau fédéral. Les hôpitaux ne pouvaient pas compenser les charges financières supplémentaires dues

7. La convention collective générale du service public (Bundesangestelltentarifvertrag – BAT) a été remplacée en 2005-2006 par deux conventions collectives distinctes pour l'État fédéral et les communes d'une part (TVöD) et pour les *Länder* d'autre part (TVL).

8. « Klinikpersonal entlasten. Mehr von uns ist besser für alle », ver.di, 18. Mai 2017, https://bit.ly/469ShpH.

à l'application des conventions collectives – par exemple en raison de l'embauche de personnel supplémentaire – par une augmentation de leur budget en raison des prix fixes établis par l'administration de manière uniforme dans toute l'Allemagne. Parallèlement, en raison du droit allemand restrictif en matière de « grèves politiques », ver.di n'a pas pu faire grève pour obtenir une modification des conditions légales de financement du système hospitalier.

Après la première convention collective portant sur l'organisation des équipes à la Charité en 2015, la revendication a été reprise et développée par d'autres collectifs syndicaux d'entreprise, notamment dans les hôpitaux universitaires. Alors que ces conventions collectives fixaient des dispositions peu concrètes dont le non-respect par les hôpitaux n'était pas sanctionné, ver.di a pu imposer à partir de 2018 des mesures sur la taille des équipes assurant la rotation du personnel. Leur non-respect est cette fois sanctionné par l'acquisition de droits à des congés supplémentaires pour les salariés travaillant en sous-effectif. Leurs conditions d'application ont également été améliorées par une réforme du financement des hôpitaux en 2018 (voir *infra*).

## Le système de DRG de fixation des prix frappé par une météorite

Parallèlement aux négociations menées par ver.di pour abaisser la charge de travail du personnel soignant, des discussions politiques ont été entamées sur la réforme de la base légale du financement des hôpitaux. L'influence des grèves organisées par ver.di est ici difficile à déterminer ; on peut toutefois constater que ces discussions politiques se sont développées parallèlement à l'extension des grèves menées par le syndicat.

Depuis son introduction, le système de DRG a été régulièrement critiqué par différentes organisations (les syndicats, les associations professionnelles, les chambres médicales) ainsi que par les médias, en raison de ses effets négatifs sur les conditions de travail et la qualité des soins délivrés aux patients. Mais, dans la sphère politique, ce système jouit d'une large acceptation : ainsi, ni le ministère fédéral de la Santé, ni les caisses d'assurance maladie, ni les associations hospitalières, ni les politiciens de tous les partis représentés au Bundestag, à l'exception du parti « Die Linke » (Parti de gauche), ne le remettent en cause.

C'est donc de manière inattendue que le gouvernement fédéral composé de la Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU/CSU) et du Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), la grande coalition, a profondément modifié ce système en 2018. Dans le cadre d'une loi dite de « renforcement du personnel soignant », le financement du personnel travaillant directement auprès des malades (« soins au lit ») a été retiré du système de DRG pour obéir à nouveau au principe de la couverture des coûts de fonctionnement (« DRG-Pflege-Split »). Il appartenait désormais aux caisses d'assurance maladie de financer les augmentations de coûts que les hôpitaux pouvaient justifier dans ce domaine[9].

Pour de nombreux acteurs de la politique de santé, cette mesure a été une surprise totale. L'un des principaux représentants de

9. Pour le syndicat ver.di, cette réforme a simplifié la négociation des conventions collectives de décharge, puisqu'une partie de l'augmentation des coûts engendrée par les conventions collectives devait désormais être refinancée par les caisses d'assurance maladie.

l'association des caisses d'assurance maladie a qualifié la réforme de « chute de météorite » sur le système de DRG[10]. Un débat sur l'avenir de ce système et de ses alternatives possibles a ensuite surgi et pris de l'ampleur, auquel ont participé des scientifiques qui le défendaient jusqu'alors (Schreyögg, Milstein, 2020 ; Benstetter *et al.*, 2020). La pandémie de Covid-19 a de surcroît provoqué un débat sur la performance et la résistance aux crises du système hospitalier allemand.

Deux aspects caractérisent cette discussion. Premièrement, elle s'en tient au paradigme selon lequel le système hospitalier doit lui aussi être piloté par des incitations à réaliser des bénéfices pour éviter d'être déficitaire. Il est toutefois reconnu que cette logique a conduit à des incitations erronées, notamment le fait d'augmenter les volumes de traitements lucratifs. En conséquence, la discussion porte sur les techniques de financement qui permettent d'inciter les hôpitaux à réaliser des bénéfices et à éviter les pertes, sans inciter à « augmenter les volumes[11] ». Deuxièmement, cette discussion part du principe – comme lors de l'introduction des DRG – qu'il existe une surcapacité dans ce secteur. Il faudrait donc réduire le nombre de lits d'hôpitaux et concentrer les sites, ce qui permettrait également de résorber la pénurie notoire de personnel soignant : si le personnel infirmier disponible était réparti sur moins de lits et de sites, le ratio soins/patients pourrait ainsi être amélioré (Meiners, Molitor, 2023).

## La grande réforme de l'hôpital ou l'austérité qui ne dit pas son nom

Le débat sur la réforme, qui s'est intensifié depuis 2018, a culminé avec la mise en place par le ministère de la Santé d'une « commission d'experts » en mai 2022, qui a présenté en décembre de la même année une proposition de « réforme fondamentale du financement des hôpitaux » (Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung, 2023). Après d'âpres conflits avec les *Länder*, cette proposition a finalement été fortement modifiée et intégrée dans un projet de loi. La réforme a été annoncée par le ministre de la Santé Karl Lauterbach et par la commission d'experts comme un « dépassement du système de DRG[12] », et présentée comme devant avant tout garantir des soins hospitaliers de qualité sur l'ensemble du territoire.

En réalité, la proposition de réforme n'abolit pas le système de DRG, mais en limite simplement l'impact. Si la part de financement des DRG a déjà été réduite d'environ 20 % par le biais du DRG-Pflege-Split (voir *supra*), elle devrait l'être à nouveau de 40 % : le reste du budget (40 %) devrait donc continuer à être réparti *via* les DRG. Et 60 % du financement des soins relèverait d'un forfait payé pour le fonctionnement de la structure hospitalière, indépendamment des prestations fournies. Sur le fond, le paiement d'un forfait, au montant défini à l'avance, pose toujours le problème

10. W.-D. Leber, « DRGs nach dem Meteoriteneinschlag », Bibliomed Manager, 13. April 2018, https://bit.ly/3W92Kx9.

11. « Regierungskommission legt Krankenhauskonzept vor - Lauterbach: Weniger Ökonomie, mehr Medizin », Bundesministerium für Gesundheit, 6. Dezember 2022, https://bit.ly/3xZ5Z2f.

12. « Lauterbach: Ohne Fallpauschalen sollen Kliniken raus aus dem Hamsterrad », *ÄrzteZeitung*, 29. November 2022, https://bit.ly/3W9QgVZ.

du financement des coûts qui ne sont pas réellement générés et justifiés. Comme le montant forfaitaire est décorrélé des coûts concrets de chaque hôpital, des bénéfices et des pertes restent possibles.

Depuis la présentation de la proposition de la commission et du projet de loi qui s'en est suivi, le débat public se concentre toutefois sur le deuxième axe des propositions de réforme : le lien entre les prestations que les hôpitaux sont autorisés à fournir et des critères de qualité fixés de manière centralisée. L'accent est mis sur ce que l'on appelle le « nombre minimal de cas » : les hôpitaux ne pourront effectuer certaines interventions ou traitements que s'ils peuvent justifier d'un certain nombre de cas par an. Cela doit leur permettre d'assurer un certain niveau de routine, en particulier pour les interventions complexes.

La proposition de réforme fait l'objet de critiques massives de la part des *Länder* et des hôpitaux[13]. Ceux-ci craignent que le législateur fédéral ne veuille imposer d'en haut la fermeture de petits établissements et une concentration du paysage hospitalier, tout en sapant la compétence de planification des *Länder*. Les objectifs de qualité seraient ainsi utilisés comme un cheval de Troie pour contraindre des hôpitaux à fermer. En effet, la volonté politique du réformateur est d'exercer une pression au changement sur les structures hospitalières (Meiners, Molitor, 2023). Certes, la pression exercée par les *Länder* a permis à ces derniers d'autoriser, dans des cas exceptionnels, des hôpitaux à fournir certaines prestations même s'ils ne remplissaient pas les objectifs de qualité ; néanmoins, la crainte est que la marge de manœuvre des *Länder* en termes de planification soit drastiquement réduite par les directives centrales. Comme la réforme empiète sur leurs compétences, les *Länder* demandent à être formellement associés à l'adoption de la loi. Face au refus du ministre fédéral de la Santé, certains *Länder* menacent d'intenter une action en justice contre lui.

Ce conflit politique est exacerbé par le débat sur le financement des coûts supplémentaires actuels et futurs que les hôpitaux ont (et auront) à affronter : d'une part, les augmentations de coûts dues à l'inflation font qu'environ deux tiers des hôpitaux allemands sont dans le rouge (DKI, 2023) alors que dans le passé, ils n'étaient qu'un tiers dans ce cas. D'autre part, la réforme prévue doit déclencher une transformation de la structure hospitalière. La manière de financer les investissements nécessaires fait aussi partie du débat.

Dans le système allemand de DRG, les prix des prestations hospitalières sont fixés sur la base de l'augmentation des coûts de l'année précédente, calculée par l'Office statistique fédéral. Dans le contexte d'une forte inflation, comme en 2022 et 2023, l'ajustement des prix des prestations hospitalières est bien inférieur à l'augmentation réelle des coûts pour les hôpitaux. Le ministère de la Santé refuse toutefois d'adapter le budget en fonction de l'augmentation des coûts réels, à l'exception de modifications légales ponctuelles qui améliorent surtout un peu les liquidités des hôpitaux. Dans ce contexte, les *Länder* et la Société allemande des hôpitaux soupçonnent que l'absence d'adaptation des moyens financiers ne soit pas

13. « DKG zur großen Krankenhausreform: Krankenhausversorgung wird auf große Kliniken und in städtischen Regionen zentralisiert, Verlierer sind die Menschen auf dem Land », Pressemitteilung vom 18 März 2024, DKG, https://bit.ly/4fbnnRW.

uniquement due à la situation budgétaire tendue actuelle, mais qu'il s'agirait plutôt d'une étape vers un « nettoyage structurel à froid » visant à augmenter la pression économique sur le système hospitalier[14].

Des débats politiques ont également cours sur les moyens d'investissement à moyen et long terme nécessaires à la transformation du paysage hospitalier voulue par les politiques, dans un contexte de situation budgétaire tendue pour l'État fédéral et certains *Länder*. La concentration radicale du système hospitalier danois, souvent prise comme référence politique en Allemagne, a ainsi coûté aux pouvoirs publics environ 1 000 euros par habitant (Reichebner *et al.*, 2020:24). Transposé à l'Allemagne, cela correspondrait à un besoin d'investissement d'environ 80 milliards d'euros. Actuellement, les *Länder* subventionnent les investissements dans les hôpitaux à hauteur de près de 3,5 milliards d'euros par an, ce qui ne correspond qu'à environ la moitié de leur besoin d'investissement annuel. La restructuration du paysage hospitalier, qui nécessite des investissements importants, représente donc un défi financier majeur. Pour autant, les premiers plans du ministère de la Santé n'abordaient pas ce problème. Après des discussions avec les *Länder*, un « fonds de transformation » de 50 milliards d'euros doit être mis en place pour financer les changements structurels. Il doit être alimenté pour moitié par les *Länder*, l'autre moitié ne devant pas être financée par le budget fédéral, mais par les caisses d'assurance maladie : celles-ci seraient ainsi chargées d'une activité qui, jusqu'à présent, était financée par les contribuables. La situation budgétaire tendue des caisses d'assurance maladie pousse à une augmentation des cotisations. Alors qu'elles avaient jusqu'à présent soutenu les projets du ministre de la Santé visant à réduire les capacités du secteur hospitalier, les caisses sont désormais passées, en raison de cette charge financière supplémentaire, dans les rangs des critiques de la réforme[15]. En outre, en termes de redistribution, le basculement d'un financement par les cotisations sociales plutôt que par l'impôt implique une charge plus lourde pour les revenus faibles et moyens. En effet, en Allemagne, l'impôt sur le revenu est progressif, mais les cotisations d'assurance maladie sont dégressives en raison du plafonnement des revenus soumis à cotisation. Malgré les critiques, le cabinet fédéral a adopté le projet de loi et l'a présenté au Bundestag. La loi devrait être votée à l'automne et entrer en vigueur début 2025. Il n'est pas prévu d'augmentation du taux de cotisation sociale dans ce cadre.

## Une escalade des conflits syndicaux

En raison de la décentralisation de la négociation collective (voir *supra*), le nombre de conflits dans les hôpitaux a augmenté. Dans ce contexte, les syndicats doivent imposer la conclusion de conventions collectives dans chaque établissement hospitalier. À cette fin, il est nécessaire de mettre en place des collectifs syndicaux d'entreprise dotés de capacités d'action (dont celle de faire grève notamment). C'est la raison pour laquelle le secteur Santé de ver.di a expérimenté ces 15 dernières années de nouvelles formes d'action syn-

14. « DKG zu drohenden Einschränkungen in der Patientenversorgung. Krankenhäuser sind gefährdet wie nie zuvor », Pressemitteilung vom 14. März 2024, https://bit.ly/4cJ559e.

15. « Krankenhausreform - Kurskorrektur dringend notwendig! », GKV-Spitzenverband, 19 März 2024, https://bit.ly/3LuvOKw.

dicale inspirées de l'*organizing*[16], qui font l'objet de discussions internationales. Les débats syndicaux ne doivent pas seulement porter sur la couverture des hôpitaux par les conventions collectives, mais aussi sur celle de leurs filiales, dans lesquelles les activités telles que le nettoyage, la logistique et la restauration ont été externalisées dans le but d'échapper aux conventions collectives.

La situation économique difficile des hôpitaux, créée par le pouvoir politique, renforce la tension autour des conflits salariaux. Dans le cadre de la négociation de la convention collective du service public, une augmentation salariale de 11 % en moyenne a été obtenue en mai 2023 pour une durée de 24 mois. Ver.di a ensuite tenté d'obtenir des conditions similaires dans les négociations salariales qui se sont déroulées dans les hôpitaux non soumis à cette convention. Ces derniers ne se sentent toutefois pas en mesure de satisfaire ces revendications au vu de leur situation économique déjà précaire[17].

La situation est toutefois fondamentalement différente par rapport à la dernière phase de réformes structurelles à la suite de l'introduction du système de DRG dans les années 2000. D'une part, les personnels de nombreux hôpitaux ont fait l'expérience de la grève au cours des vingt années qui ont suivi, lors de la négociation d'accords collectifs. D'autre part, la situation sur le marché du travail est marquée aujourd'hui par une pénurie de personnel qualifié, ce qui rend plus difficile pour les employeurs d'obtenir des concessions en utilisant la menace de la perte d'emploi en cas d'insolvabilité de l'hôpital. C'est pourquoi la négociation collective décentralisée conduit actuellement à un regain de conflictualité, qui s'accompagne également de grèves, sans stratégie planifiée au niveau central. L'absence d'intégration dans un système de convention collective de branche empêche donc également une convergence et une visibilité de ces conflits locaux à l'échelle nationale.

## Conclusion

Le secteur hospitalier en Allemagne connaît actuellement un regain de conflictualité. Au cours des vingt dernières années, sous l'effet de l'introduction de mécanismes de marché dans le financement des hôpitaux et de la décentralisation de la négociation collective au niveau des établissements hospitaliers, des structures syndicales plus efficaces ont vu le jour dans les hôpitaux. Le personnel soignant, qui a longtemps été difficile à convaincre de s'engager au plan syndical, est devenu le principal groupe professionnel à porter la syndicalisation.

Parallèlement, le paysage hospitalier est soumis à des pressions au changement. L'inflation des années 2022 et 2023 est utilisée pour resserrer la vis au plan économique afin d'augmenter la pression en vue d'une concentration du secteur hospitalier. Dans le même temps, le financement des investissements nécessaires pour mener une telle restructuration a déclenché des conflits politiques de répartition. Ce contexte a conduit à un déséquilibre financier généralisé des hôpitaux.

Alors que lors du dernier grand changement imposé par le pouvoir fédéral (l'introduction du système de DRG en 2002-2003), les hôpitaux ont pu compenser une partie

16. Sur la stratégie de l'*organizing*, voir Nizzoli (2017).

17. S. Schwarz, « Tarifstreit an Brandenburger Kliniken: Personal will mehr Geld, Kliniken haben Angst vor Pleite », *Tagesspiegel*, 23. Januar 2024.

de la pression économique qui en a résulté par des économies de personnel, cette stratégie est aujourd'hui limitée par le regain du pouvoir syndical et par la situation tendue du marché du travail. Parallèlement, de plus en plus d'acteurs de la politique de santé se positionnent contre la réforme prévue des hôpitaux, parfois pour des raisons contradictoires. Dans ce contexte, il faut s'attendre à ce que les réformes politiques à venir s'accompagnent d'une multitude de conflits, au niveau local et national.

## Sources :


- Aiken L.H., Sloane D.M., Bruyneel L., den Heede K.V., Griffiths P., Busse R., Diomidous M., Kinnunen J., Kózka M., Lesaffre E., McHugh M.D., Moreno-Casbas M.T., Rafferty A.M., Schwendimann R., Scott P.A., Tishelman C., van Achterberg T., Sermeus W. (2014), « Nurse staffing and education and hospital mortality in nine European countries: A retrospective observational study », *The Lancet*, vol. 383, n° 9931, p. 1824-1830, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62631-8.
- Augurzky B., Gülker R., Mennicken R., Felder S., Meyer S., Wasem J., Gülker H., Siemssen N. (2012), *Mengenentwicklung und Mengensteuerung stationärer Leistungen*, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag des GKV-Spitzenverbandes, RWI Projektberichte, Mai, https://bit.ly/4bMOeAX.
- Benstetter F., Lauerer M., Negele D., Schmid A. (2020), « Potenziale prospektiver regionaler Gesundheitsbudgets am Beispiel spanischer und amerikanischer Erfahrungen », *in* Klauber J., Geraedts M., Friedrich J., Wasem J., Beivers A. (eds.), *Krankenhaus-Report 2020: Finanzierung und Vergütung am Scheideweg*, Berlin/Heidelberg, Springer, p. 69-90, https://doi.org/10.1007/978-3-662-60487-8_5.
- Blum K., Offermanns M., Steffen P. (2018), *Krankenhaus Barometer. Umfrage 2018*, Deutsches Krankenhaus Institut, Dezember, https://bit.ly/4d3FCHe.
- Brandt T., Schulten T. (2008), « Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags », *WSI-Mitteilungen*, vol. 61, n° 10, p. 570-576, https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/41347.
- Braun B., Klinke S., Müller R. (2010), « Auswirkungen des DRG-Systems auf die Arbeitssituation im Pflegebereich von Akutkrankenhäusern », *Pflege & Gesellschaft*, vol. 15, n° 1, p. 5-19, https://bit.ly/468SUQi.
- Destatis (2018), *Statistische Krankenhausdaten: Grunddaten der Krankenhäuser 2018*, https://bit.ly/4d3YLZr.
- Destatis (2021), *Grunddaten der Krankenhäuser*, Fachserie 12 Reihe 6.1.1, https://bit.ly/467MSzF.
- DKI (2023), *Krankenhaus Barometer. Umfrage 2023*, Deutsches Krankenhaus Institut, https://bit.ly/4d9A663.
- Dribbusch H. (2023), *Streik. Arbeitskämpfe und Streikende in Deutschland seit 2000. Daten, Ereignisse, Analysen*, Hamburg, VSA Verlag, https://bit.ly/3WCM5nj.
- Dück J. (2022), *Soziale Reproduktion in der Krise: Sorge-kämpfe in Krankenhäusern und Kitas*, Weinheim Basel, Beltz Juventa.

- Isfort M., Weidner F., Neuhaus A., Kraus S., Köster V.-H., Gehlen D. (2010), *Pflege-Thermometer 2009. Eine bundesweite Befragung von Pflege- kräften zur Situation der Pflege und Patientenversorgung im Krankenhaus*, Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e.V., https://bit.ly/4bOGiPu.
- Kerber-Clasen S. (2017), « Erfolgreich gescheitert? Gewerkschaftliche Aushandlungen des Sozialstaatsumbaus im Kita-Bereich », *in* Artus I., Birke P., Kerber-Clasen S., Menz W. (eds.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzung um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*, Hamburg, VS Verlag, p. 34-57.
- Kunkel K. (2021), « Die politische Ökonomie des Fallpauschalensystems zur Krankenhausfinanzierung », *PROKLA*, vol. 51, n° 205, p. 631-651, https://doi.org/10.32387/prokla.v51i205.1967.
- Meiners K., Molitor A. (2023), « "Jede Klinik zu erhalten, macht medizinisch keinen Sinn", Interview mit Karl Lauterbach », *Mitbestimmung*, 04/2023, Hans-Böckler Stiftung, https://bit.ly/3Y5FhiT.
- Neubauer G. (2003), « Zur ökonomischen Steuerung der Krankenhausversorgung unter DRG-Fallpauschalen », *in* Klauber J., Robra B.-P, Schellschmidt H. (eds.), *Krankenhaus-Report 2003*.
- Nizzoli C. (2017), « Quel renouveau pour le syndicalisme contemporain ? », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 3-18, http://bit.ly/38u6G1p.
- Pitschas R. (2003), « Rechts- und Managementprobleme leistungsbezogener Krankenhausentgelte », *in* Thiele G. (ed.), *Einführung der DRGs in Deutschland*, Heidelberg, Hüthig, p. 251-268.
- Quetting M. (2022), « Die Pflege im Aufbruch. Über die Leichtigkeit, Pflegepersonen zu organisieren », *in* Dück J., Garscha J. (eds.), *Aus Sorge kämpfen. Von Krankenhausstreiks, Sicherheit von Patient*innen und guter Geburt*, Berlin, Rosa-Luxemburg Stiftung, p. 9-21, https://bit.ly/3Lsagyj.
- Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung (2023), *Dritte Stellungnahme und Empfehlung der Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung: Grudlegende Reform der Krankenhausvergütung*, Berlin, https://bit.ly/3WqpIBf.
- Reichebner C., Berger E., Eriksen A., Kretzler M., Busse R. (2020), « Jahrzehnte der Transformation: Eine Analyse Dänemarks Struktur- und Krankenhausreform », *Gesundheits- und Sozialpolitik*, vol. 74, n° 4-5, p. 21-30.
- Schreyögg J., Milstein R. (2020), *Bedarfsgerechte Gestaltung der Krankenhausvergütung – Reformvorschläge unter der Berücksichtigung von Ansätzen anderer Staaten*, Hamburg Center for Health Economics, https://bit.ly/4d5Yk0P.

- Simon M. (2000), *Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Historische Entwicklung und Probleme der politischen Steuerung stationärer Krankenversorgung*, Wiesbaden, VS Verlag, https://doi.org/10.1007/978-3-663-10555-8.
- Simon M. (2015), *Nterbesetzung und Personalmehrbedarf im Pflegedienst der allgemeinen Krankenhäuser. Eine Schätzung auf Grundlage verfügbarer Daten*, Hochschule Hannover, August, https://bit.ly/467NPYJ.
- Tuschen K.H. (2002), « DRG-Einführung in Deutschland vor dem Hintergrund "australischer Erfahrungen" », *Das Krankenhaus*, n° 4, p. 292-296.
- Tuschen K.H., Trefz U. (2004), *Krankenhausentgeltgesetz: Kommentar mit einer umfassenden Einführung in die Vergütung stationärer Krankenhausleistungen*, Stuttgart, W. Kohlhammer GmbH, https://doi.org/10.17433/978-3-17-026567-7.
- Wolf L. (2013), « "Patienten wegstreiken". Arbeitskämpfe an der Charité », *Zeitschrift Luxemburg*, https://bit.ly/4darJXT.
- Wolf L. (2017), « "Mehr von uns ist besser für alle!" Die Streiks an der Berliner Charité und ihre Bedeutung für die Aufwertung von Care-Arbeit », *in* Fried B., Schurian H. (eds.), *Umcare. Gesundheit und Pflege neu organisieren*, Berlin, Rosa-Luxemburg Stiftung, p. 23-31, https://bit.ly/3YeGDbr.

# Irlande

# Le nouvel accord 2024-2026 dans le secteur public : une victoire syndicale en demi-teinte

*Noélie DELAHAIE*



Début 2024, en République d'Irlande, un nouvel accord pour la période 2024-2026 a été conclu dans le secteur public. Si les syndicats ont obtenu l'abrogation, réclamée de longue date, d'une législation d'urgence mise en place durant la crise de 2008, il s'agit d'une victoire en demi-teinte. En effet, les augmentations salariales obtenues ne font que compenser la baisse du pouvoir d'achat subie par les agents depuis 2021 tandis que les autres dispositions ne représentent pas d'avancées concrètes.

In early 2024 in the Republic of Ireland, a new deal for 2024-2026 was struck for the public sector. While the unions did secure the long-demanded repeal of emergency legislation passed during the 2008 crisis, the victory is somewhat lacklustre. Indeed, the pay increases obtained only offset the loss of purchasing power suffered by civil servants since 2021, while the other provisions do not constitute genuine progress.

*Noélie Delahaie est chercheure à l'Ires, professeure associée à l'ISSTO (Université Rennes 2) et affiliée au CEET-le Cnam.*

Début 2024, après deux mois de discussions menées au sein de la Workplace Relations Commission (WRC, Commission des relations sur le lieu de travail[1]), le Public Service Committee (PSC, comité des services publics) –, qui représente 19 syndicats affiliés à l'Irish Congress of Trade Union (ICTU, congrès des syndicats irlandais[2]) – et Paschal Donohoe, le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme, sont parvenus à un nouvel accord pour la période 2024-2026 couvrant près de 385 000 agents du secteur public[3]. Approuvé par une large majorité des syndiqués, le texte a été ratifié fin mars 2024 par l'ICTU ; il remplace l'accord « Building Momentum », conclu début 2021 et arrivé à expiration le 31 décembre 2023.

Si ce dernier accord semble s'inscrire dans le prolongement de ceux signés depuis la chute, en 2009, du partenariat social – système de négociation tripartite centralisé qui a longtemps caractérisé les relations professionnelles en Irlande –, il s'en distingue dans la mesure où les syndicats ont axé leurs revendications non seulement sur le contenu de l'accord mais aussi (et surtout) sur le fonctionnement des relations professionnelles dans le secteur public. En effet, dès mi-novembre 2023, après l'adoption du budget 2024, le gouvernement annonce, dans son invitation officielle à négocier adressée aux syndicats, sa volonté de conclure un accord pluriannuel, lequel lui garantit une stabilité en matière de coûts budgétaires ainsi que la paix sociale grâce à la clause d'interdiction des conflits collectifs prévue par les accords qui se sont succédé depuis 2009. De son côté, la délégation syndicale[4] fait du retour à « la situation d'avant-crise de 2008 » et à la « normalisation » des relations professionnelles dans le secteur public la priorité des négociations. Plus précisément, elle conditionne la conclusion d'un accord pluriannuel à l'abrogation des dernières mesures de la législation d'urgence connues sous le nom de Financial Emergency Measures in the Public Interest Acts

1. La Commission des relations sur le lieu de travail est une instance indépendante chargée de fournir des informations et des conseils en matière de droit du travail. Elle assure également un service de médiation dans le cadre des négociations collectives dans les secteurs privé et public.

2. L'ICTU est une centrale syndicale qui fédère en son sein 44 organisations syndicales indépendantes et autonomes intervenant dans les secteurs public et/ou privé. En 2024, elle revendique environ 800 000 travailleurs syndiqués, majoritairement en République d'Irlande et dans une moindre mesure en Irlande du Nord ainsi qu'au Royaume-Uni. Plutôt qu'un rôle de direction des syndicats, l'ICTU assure une fonction centrale de coordination entre les organisations et dans les relations avec le gouvernement.

3. En Irlande, les agents publics sont soit des fonctionnaires (*civil servants*) travaillant directement pour les ministères du gouvernement ou des agences d'État indépendantes soit des professionnels rémunérés par l'État pour une durée indéterminée (*public servants*) et dont la mission est la délivrance de services publics (soins de santé, éducation, sécurité, justice, défense, etc.). Début 2024, les fonctionnaires représentent environ 12 % des agents publics.

4. Cette délégation est composée d'un membre des quatre principales organisations syndicales implantées dans le secteur public. Fórsa représente près de 85 000 travailleurs des services publics, ce qui en fait la première organisation du secteur. Ce syndicat est né en janvier 2018 de la fusion de trois syndicats : l'Irish Municipal, Public and Civil Trade Union (IMPACT) qui était surtout implanté dans les secteurs de l'éducation et de la santé ainsi que dans les administrations locales, du Civil and Public Services Union (CPSU) et du Public Service Executive Union (PSEU). Figurent également dans la délégation l'Irish National Teachers' Organisation (INTO), qui revendique plus de 45 000 personnels enseignants syndiqués en République d'Irlande, l'Irish Nurses and Midwives Organisation (INMO) qui représente plus de 40 000 membres au sein du personnel de santé publique et le Services Industrial Professional and Technical Union (SIPTU), l'un des principaux syndicats présents dans les secteurs privé et public.

(législation FEMPI dans la suite du texte)[5] et imposées entre 2009 et 2013 par le gouvernement dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire drastique face à la crise économique et financière de 2008. Certaines mesures ont certes été démantelées à partir de 2015, mais d'autres perdurent et elles affaiblissent, selon les syndicats, leur capacité à peser sur les négociations « locales » (*local bargaining*), lesquelles permettaient jusqu'en 2009, au-delà de l'accord national, d'aborder des questions spécifiques (grille de salaire, conditions de travail, etc.) à chaque pan du secteur public avec le ministère compétent.

Si le gouvernement s'engage dès début décembre 2023 à supprimer définitivement la législation FEMPI, les discussions sur le contenu de l'accord demeurent lentes et difficiles. Après un échec des négociations début 2024, un compromis est finalement trouvé fin janvier. Qualifié de « maximum absolu réalisable par le biais des négociations à l'heure actuelle[6] » par Kevin Callinan, président du PSC et secrétaire de Fórsa, cet accord constitue une victoire syndicale en demi-teinte : certes, les organisations syndicales obtiennent l'abrogation définitive de la législation FEMPI ; toutefois, l'accord, dans son contenu, reste centré sur la question salariale et les augmentations obtenues ne font que compenser la baisse du pouvoir d'achat subie par les agents depuis 2021. Par ailleurs, les dispositions relatives aux négociations « locales » demeurent limitées, ce qui pose la question de leur portée effective en termes d'amélioration des conditions de travail et d'emploi des agents publics.

## Quinze ans après la crise économique et financière, vers un retour à la normale du fonctionnement des relations professionnelles dans le secteur public ?

En Irlande, les règles de gestion de l'emploi et des salaires dans les secteur public et privé ont longtemps été déterminées par les négociations autour du partenariat social. Mis en place en 1987 pour remédier aux difficultés économiques du pays, ce système de négociations tripartites entre le gouvernement, les syndicats et le patronat a longtemps consisté en un échange politique. Les organisations syndicales acceptaient une certaine modération salariale en contrepartie de politiques fiscales et sociales avantageuses à destination des ménages et surtout des entreprises, de manière à faire de l'Irlande une terre d'accueil des entreprises multinationales étrangères et ainsi booster la croissance économique (Delahaie, 2018). En 2009, un an après l'éclatement de la crise économique et financière qui plonge le pays dans une profonde récession, ce système de négociation collective vole en éclats à la suite du retrait unilatéral du gouvernement du partenariat social et de l'adoption de la législation FEMPI (Delahaie, 2010a, 2010b). S'ouvre alors une phase de négociations de concessions déséquilibrées, voire sans contreparties, qui dégradent considérablement les conditions de travail et d'emploi des agents publics. Si la plupart des mesures de la législation FEMPI sont progressivement supprimées à partir de 2015, les syndicats réclament aujourd'hui l'abandon d'une disposition encore en vigueur qui permet, selon

5. E. Malone, P. Leahy, « Public sector unions seek clarity of post-crash emergency legislation », *The Irish Times*, November 17, 2023, https://bit.ly/3X2xmRx.

6. https://www.forsa.ie/public-sector-pay-agreement/.

eux, au ministère des Dépenses publiques et de la Réforme de jouir d'un droit de véto sur les négociations menées entre les organisations syndicales et les ministères compétents dans les différents pans du secteur public. Or, c'est justement sur celles-ci que les organisations syndicales semblent désormais vouloir miser pour obtenir des avancées concrètes.

## *FEMPI Acts 2009-2013 : une législation propice à la négociation de concessions déséquilibrées*

À partir de 2010, les négociations collectives dans le secteur public reprennent sous la forme de négociations de concessions déséquilibrées entre le gouvernement et les syndicats (Maccarrone *et al.*, 2023 ; Maccarrone, Erne, 2023). Après trois plans d'austérité budgétaire sans précédent (Delahaie, 2010b) imposant des baisses de 5 à 15 % des salaires et des suppressions d'emplois dans le secteur public (*via* le non-remplacement des départs à la retraite essentiellement) dans le cadre de la législation FEMPI de 2009, l'ICTU, affaibli par la rupture du partenariat social, accepte de signer un premier accord de concessions connu sous le nom d'accord Croke Park. Conclu en mai 2010 pour la période 2010-2014, cet accord conduit les syndicats à accepter un gel des salaires, une réforme d'ampleur du secteur public (comme le redéploiement des agents entre les secteurs en fonction des besoins de service) ainsi que l'arrêt des tensions sociales et conflits provoqués par la chute du partenariat social en contrepartie de l'engagement du gouvernement de ne pas procéder à de nouvelles suppressions d'emplois et réductions de salaire.

La trêve est cependant de courte durée. Quelques mois plus tard, en novembre 2010, alors que le pays connaît une crise budgétaire inédite qui a pour origine les excès du secteur bancaire (Delahaie, 2010b), le gouvernement officialise le recours à un plan de sauvetage international coordonné par la troïka – la Banque centrale européenne, la Commission européenne et le Fonds monétaire international – en échange d'un plan quadriennal 2010-2014 de rigueur budgétaire ciblant particulièrement le secteur public et dont les lignes sont fixées par le Memorandum of Understanding[7]. Dès 2011, conformément à ce mémorandum, les nouveaux entrants se voient imposer une baisse de leurs salaires de 10 %. Une réforme des retraites est en outre promulguée en 2012 pour introduire une modification du calcul du montant de la pension des nouveaux agents en fonction du salaire moyen (plutôt que du salaire le plus élevé) et le recul de l'âge de départ à la retraite (66 ans en 2014, puis 67 ans en 2017 et 68 ans en 2021) (Delahaie, 2013).

En 2013, face à la troïka qui presse le gouvernement de réduire la masse salariale de la fonction publique d'1 milliard d'euros supplémentaire d'ici 2015 (dont 300 millions en 2013)[8], les pouvoirs publics

7. Celui-ci vise 15 milliards d'euros d'économies sur 4 ans, dont 10 milliards de coupes dans les dépenses et 5 milliards de recettes fiscales additionnelles. Pour le seul secteur public, le plan prévoit une économie de 1,2 milliard d'euros sur la masse salariale. Pour consulter le texte du mémorandum, voir le site du FMI : https://bit.ly/473zMUs.

8. Cette nouvelle injonction intervient alors que les économies réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord Croke Park sont pourtant conformes aux objectifs fixés par la troïka : 11 530 postes ont été supprimés (soit près de 4 % des emplois) et 1,6 milliard d'euros d'économies de masse salariale a été généré. Néanmoins la réduction du déficit irlandais, qui s'élève à près de 8,5 % du PIB fin 2012 après avoir atteint un pic à 32 % du PIB fin 2010, est jugée trop lente par les acteurs internationaux.

tentent de négocier un accord additionnel, l'accord Croke Park II, qui prévoit de nouvelles coupes salariales de l'ordre de 7 % et une augmentation du temps de travail. Malgré le soutien de l'ICTU et des deux principaux syndicats du secteur public, le SIPTU et l'IMPACT, l'accord est rejeté par près de 70 % des membres syndiqués (Erne, 2013).

Avivé par l'échec de Croke Park II, le gouvernement propose alors un nouvel accord 2013-2016, l'accord Haddington Road, tout en introduisant en parallèle une nouvelle loi FEMPI conférant aux ministres concernés le pouvoir d'imposer les mesures exigées par la troïka (baisses de salaire plus sévères et suppression d'emplois) aux salariés non syndiqués et aux membres d'un syndicat non signataire de l'accord (Doherty, 2014). Cet accord, que les organisations syndicales acceptent pour la plupart sous la contrainte de la loi FEMPI afin d'éviter toute inégalité entre membres syndiqués et non syndiqués, marque alors une rupture avec la tradition de négociation d'accords nationaux : pour la première fois depuis plus de 20 ans, l'unité syndicale se trouve fragmentée dans la mesure où l'accord résulte en une série de textes discutés entre chaque syndicat du secteur public et le gouvernement, comprenant des mesures communes à l'ensemble des secteurs et d'autres spécifiques au secteur concerné (Delahaie, 2018). Parmi les mesures communes, dont les effets perdurent encore dans certains secteurs (voir *infra*), figurent en particulier l'augmentation de la durée hebdomadaire du travail ne donnant lieu à aucune compensation salariale (à 37 heures pour les agents travaillant au plus 35 heures par semaine et à 39 heures pour ceux travaillant déjà plus de 35 heures par semaine), la suppression des primes de travail de nuit et la baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (variable selon le niveau de salaire). Cet accord instaure également un gel des salaires pendant 3 à 6 mois pour les agents percevant jusqu'à 65 000 euros par an, une baisse de l'ordre de 5,5 à 10 % pour ceux rémunérés au-delà et une diminution des pensions de retraite pour ceux percevant plus de 32 500 euros annuels.

Si les années de crise ont considérablement affaibli les syndicats en les poussant à des négociations de concessions sans contreparties, ces derniers n'ont pas pour autant retrouvé un rapport de force favorable lorsque le pays renoue avec la croissance économique, au lendemain de la sortie de l'Irlande du plan de sauvetage international fin 2013. Les accords Croke Park et Haddington Road, bien que présentés comme temporaires pour faire face à la crise, dégradent de manière durable les conditions d'emploi des agents publics même si les coupes salariales sont progressivement supprimées à partir du milieu des années 2010.

## *Du démantèlement progressif à l'abrogation définitive de la législation FEMPI : une victoire symbolique ?*

À partir de 2015, dans le cadre de leur campagne pour le rétablissement des salaires, les syndicats obtiennent le démantèlement progressif de la législation FEMPI, qui se traduit par des rattrapages salariaux importants lors des négociations de l'accord Lansdowne Road 2016-2018 et de l'accord Public Service Stability 2018-2020 (voir l'encadré). Néanmoins, certaines mesures prévues par les précédents accords de concessions subsistent dans quelques secteurs comme celui de l'éducation ou pour les fonctionnaires travaillant dans les ministères, en

## Encadré - **Le démantèlement progressif de la législation FEMPI et le rétablissement partiel des salaires à partir de 2015**

Les négociations autour de l'accord Lansdowne Road 2016-2018 coïncident avec le processus de démantèlement de la législation FEMPI amorcée par une loi de 2015. Celle-ci revient partiellement sur les baisses de salaire et de pension en permettant aux syndicats d'obtenir une augmentation des salaires d'environ 2 000 euros par an (soit en moyenne +2,5 %) entre 2016 et 2018.

Le processus se poursuit dans le cadre de la négociation de l'accord Public Service Stability 2018-2020 : les réductions de salaire, introduites pendant la crise, sont annulées pour plus de 90 % des personnels – en particulier ceux percevant jusqu'à 70 000 euros – conformément à une loi de 2017 sur les salaires et les pensions dans la fonction publique (Public Service Pay and Pensions Act 2017). Entre 2018 et 2020, les augmentations sont ainsi de l'ordre de 6,2 à 7,4 % pour les agents[1].

La loi de 2017 prévoit enfin l'annulation complète des mesures FEMPI restantes pour les fonctionnaires dont le salaire de base annuel est inférieur à 150 000 euros par an à compter de juillet 2021, puis pour ceux percevant une rémunération au-delà de 150 000 euros à partir de juillet 2022. Le processus de suppression des réductions de salaire pour les fonctionnaires s'achève ainsi en 2022.

1. https://bit.ly/4fYZVb3.

particulier l'augmentation de la durée du travail et la baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (Maccarrone, Erne, 2023). En outre, le système de rémunération à deux niveaux introduit durant la récession perdure, les nouveaux entrants à partir de 2011 percevant une rémunération de l'ordre de 10 % inférieure au niveau établi par la grille salariale du secteur.

Ce n'est qu'à partir de 2020 que les enjeux liés au temps de travail émergent dans les négociations. Ainsi, dans le contexte de crise sanitaire qui a fortement mis à l'épreuve le secteur public, en particulier celui de la santé, l'accord Building Momentum 2021-2022 prévoit le rétablissement du taux de rémunération des heures supplémentaires et la création d'un comité chargé de mener une réflexion sur le rétablissement de la durée hebdomadaire du travail de manière à revenir à la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de l'accord Haddington Road de 2013. Les travaux de ce comité aboutissent en juillet 2022 à la suppression des mesures inscrites dans l'accord de 2013 pour l'ensemble des agents publics, à l'exception des fonctionnaires (*civil servants*) qui travaillent dans les ministères et autres agences indépendantes de l'État et qui représentent 10 % des agents au troisième trimestre 2022.

L'une des nouveautés de l'accord Building Momentum réside dans la réintroduction des mécanismes de « négociation locale » (*local bargaining*), rendus caducs par la disparition du partenariat social en 2009 et qui permettent aux organisations syndicales

de traiter avec le ministère compétent de questions spécifiques aux différents pans du secteur public telles que la gestion des carrières (avancement, grade, etc.), l'investissement dans les infrastructures, la politique d'emploi, les problèmes de recrutement, etc. Sur ce dernier point, si la négociation locale n'a pas produit les effets escomptés[9], cela s'explique avant tout, selon le Comité des services publics (PSC), par une disposition FEMPI toujours en vigueur, en particulier l'article 4 de la loi de 2009, qui confère au ministre des Dépenses publiques et de la Réforme un droit de contrôle, voire de véto, sur les décisions et négociations prises par les autres ministères. Un tel niveau de contrôle central constitue un frein au fonctionnement « normal » des relations professionnelles, que le PSC entend supprimer en conditionnant, en novembre 2023, la conclusion d'un accord pluriannuel à l'abandon définitif de la législation FEMPI. Soucieux de conclure un accord d'ici le 31 décembre 2023, le gouvernement s'engage dès fin novembre à satisfaire cette revendication syndicale. Si le PSC se réjouit de remporter une victoire, celle-ci demeure symbolique : la législation n'est abrogée qu'en juillet 2024, soit plus de 7 mois après le début des négociations, lesquelles sont restées centrées sur les salaires tandis que les dispositions concernant les négociations locales ne diffèrent que peu de celles prévues dans l'accord Building Momentum, conclu début 2021.

## L'accord 2024-2026 : peu d'avancées concrètes

Si le gouvernement accède rapidement à la demande des syndicats d'annuler la législation FEMPI, les négociateurs tant syndicaux que gouvernementaux peinent à s'entendre sur le contenu de l'accord, les uns comme les autres s'abstenant, du moins officiellement, d'avancer des revendications ou propositions chiffrées[10].

### *Des discussions lentes et difficiles sur le contenu de l'accord*

Du côté des syndicats, qui menacent le gouvernement d'un « hiver turbulent » en l'absence de progrès significatifs[11], l'accent est mis sur un nécessaire rattrapage des salaires face à la montée inédite de l'inflation que l'Irlande a connue entre janvier 2021 et décembre 2023. Selon les données du Central Statistics Office (CSO), sur cette période, les prix à la consommation ont bondi de 17 %[12] tandis que la mise en œuvre de l'accord Building Momentum, révisé début 2022 pour tenir compte du contexte inflationniste, s'est traduite par une progression des salaires nominaux de 8,5 %, soit une baisse de près de 8,5 % du pouvoir d'achat subie par les agents du service public.

9. En témoignent notamment les tensions de recrutement, en particulier dans le secteur de la santé, qui ne cessent de croître depuis la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Ainsi, d'après les données du Central Statistics Office (CSO, 2024), le taux d'emplois vacants est passé de 0,8 % fin 2019 (1,2 % en moyenne nationale) à 1,7 % dans le secteur public (contre 1,1 % dans l'ensemble de l'économie) tandis qu'il a baissé dans le secteur privé, passant de 1,3 à 1 % sur la même période.

10. La presse quotidienne irlandaise et les communiqués officiels des organisations syndicales ou du gouvernement se sont essentiellement concentrés sur l'abrogation des mesures contenues dans la législation FEMPI.

11. E. Malone, « "Turbulent winter" in prospect if no progress made on public sector pay deal, union leader warns », *The Irish Times*, November 13, 2023, https://bit.ly/473BOz2.

12. https://bit.ly/3Mjp96x.

Le PSC insiste également sur la nécessité de renforcer, dans le prolongement du précédent accord, les mécanismes de « négociation locale » de manière à négocier des dispositions supplémentaires en termes de salaires et/ou de conditions d'emploi (y compris organisation du travail, changement de grade, etc.). Les syndicats font également part de leur souhait d'aborder la question de l'attractivité de l'emploi dans un contexte où les tensions de recrutement sont fortes, en particulier dans l'éducation et la santé. Or, cette question semble avoir été éludée dans l'accord national et renvoyée aux négociations locales.

De manière similaire, le gouvernement, de son côté, n'avance aucune proposition chiffrée, arguant que la négociation doit tenir compte de l'augmentation des dépenses publiques prévue dans le cadre du budget 2024, en particulier celles destinées à financer la fourniture des manuels scolaires gratuits, la réduction du coût des transports en commun ou encore le gel des frais de garde d'enfants. Il insiste également sur le fait que de nombreuses dispositions prévues par les accords précédents, en particulier l'augmentation du temps de travail sans contrepartie dans l'accord Haddington Road, ont déjà été abordées dans l'accord Building Momentum.

Mi-décembre 2023, après plus d'une dizaine de rencontres au sein de la Workplace Relations Commission (WRC), aucun accord ne semble émerger, ce qui ne va pas sans provoquer une certaine frustration de la délégation syndicale qui dénonce la lenteur du processus. La tension monte d'un cran lorsque le PSC quitte la table des négociations en menaçant d'une mobilisation collective si aucun accord n'est trouvé d'ici le 11 janvier 2024. De son côté, Paschal Donohoe, le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme, accuse les organisations syndicales, sans pour autant dévoiler les motifs du blocage par « respect pour le processus de négociation[13] », d'avoir mis trop tardivement des éléments de discussions à l'agenda des négociations.

## *Un accord centré sur les salaires*

Début janvier, la WRC invite le PSC et Paschal Donohoe à revenir à la table des négociations. Après trois jours de discussions intenses, les négociations échouent à nouveau après le refus par le PSC de la proposition du gouvernement. Tablant sur une inflation estimée à 3 % en 2024 et son ralentissement pour les années suivantes, ce dernier propose une enveloppe salariale de 2,9 milliards d'euros pour 2024-2026, soit une augmentation des salaires de 8,5 % pour l'ensemble des travailleurs et de 12 % pour les bas salaires entre janvier 2024 et juin 2026. Le gouvernement propose en outre de dédier 1 % de la masse salariale aux dispositifs de négociation locale. Dénonçant une proposition qui manque de « crédibilité »[14], le PSC rejette l'offre qui demeure en-deçà de sa contre-proposition. En effet, les syndicats revendiquent une augmentation de salaire de 11,5 %, dont 6 % en 2024, 4 % en 2025 et 1,5 % en 2026. Par ailleurs, le PSC réclame une enveloppe équivalant à 3 % de la masse salariale pour les mécanismes de négociation locale dès septembre 2024. Estimant que l'offre gouvernementale ne suffit pas « à

13. E. Malone, « Public sector pay talks delays caused by introduction of unexpected items by unions, says Donohoe », *The Irish Times*, December 20, 2023, https://bit.ly/3YZDTPg.

14. E. Malone, J. Horgan-Jones, « "Real pity" unions rejected public sector pay offer of 8,5 % rise over two years, Donohoe says », *The Irish Times*, January 11, 2024, https://bit.ly/3Z6HQC5.

créer un accord solide face à une crise persistante du coût de la vie », le PSC menace d'appeler ses membres syndiqués à voter en faveur d'une action collective. Pour autant, cette menace ne sera jamais mise à exécution, ce qui peut paraître surprenant si l'on compare la situation irlandaise à celle des syndicats britanniques, pour lesquels les mouvements de grève dans le secteur public en 2022 ont porté leurs fruits (Connolly, 2023). En effet, les syndicats jouissent d'un contexte économique et politique favorable, qui les place *a priori* en position de force vis-à-vis du gouvernement. La République d'Irlande affiche de fait de bonnes performances macroéconomiques et une situation budgétaire excédentaire. De surcroît, le gouvernement souhaiterait éviter des vagues de grèves un an avant les élections générales de 2025.

Le 24 janvier 2024, aux termes de discussions intenses, un compromis est finalement trouvé. Ratifié par le PSC de l'ICTU deux mois plus tard à la suite de l'approbation par une large majorité de membres syndiqués, l'accord prévoit une enveloppe de l'ordre de 3,6 milliards d'euros allouée entre 2024 et 2026, que le gouvernement décide de financer sur quatre années budgétaires (2024-2027). Cet accord qui reprend et étend les principales mesures de l'accord Building Momentum (notamment celles sur le comité chargé de réfléchir sur la durée du travail hebdomadaire pour les fonctionnaires qui n'étaient pas concernés par le précédent accord, le maintien de la paix sociale, etc.) porte essentiellement sur les salaires. Il prévoit des progressions salariales de l'ordre de 9,25 % en moyenne pour l'ensemble des agents du secteur public, dont 4,25 % en 2024, 3 % en 2025 et 2 % en 2026. Des augmentations plus importantes sont par ailleurs prévues pour les salariés les moins bien rémunérés, pour lesquels la baisse du pouvoir d'achat a été la plus forte dans le contexte inflationniste que connaît le pays depuis 2021 (tableau 1). Si l'accord, qui permet tout juste un rattrapage des salaires sans pour autant garantir une compensation de l'inflation anticipée (estimée à 3 % fin 2023 pour la seule année 2024), n'a pas suscité l'enthousiasme des organisations syndicales, la majorité d'entre elles a néanmoins appelé leurs membres à voter en faveur du texte. En effet, le PSC reconnaît que le gouvernement a accepté de relever de près de 25 % l'enveloppe initiale. Il estime

Tableau 1 - **Les mesures salariales prévues par l'accord 2024-2026**

| Année | Progression des salaires |
|---|---|
| 2024 | ▪ +2,25 % à partir de janvier ou 1 125 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu ;<br>▪ +1 % à partir de juin ;<br>▪ +1 % à partir d'octobre ou 500 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu. |
| 2025 | ▪ +2 % à partir de mars ou 1 000 euros, le plus élevé des deux étant retenu ;<br>▪ +1 % à partir d'août. |
| 2026 | ▪ +1 % à partir de février ou 500 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu ;<br>▪ +1 % à partir de juin. |

en outre avoir remporté une victoire en obtenant l'abrogation définitive de la législation FEMPI et une clause prévoyant la possibilité de réviser l'accord en fonction de l'évolution du contexte économique, comme dans le cas de l'accord Building Momentum.

L'autre principale mesure de l'accord porte sur les mécanismes de « négociation locale », sur lesquels les organisations syndicales entendent peser. En première lecture, ils se trouvent renforcés puisque les syndicats ont obtenu, conformément à leur revendication, une enveloppe équivalant à 3 % de la masse salariale (contre 1 % dans l'accord Building Momentum). Néanmoins, il est trop tôt pour apprécier la portée effective de cette mesure pour plusieurs raisons. En premier lieu, le gouvernement a pris l'engagement d'abroger l'article 4 de la loi FEMPI fin 2023, abrogation effective seulement depuis juillet 2024, les marges de manœuvre des syndicats demeurant ainsi incertaines au moment de la signature de l'accord. En outre, le texte prévoit que les propositions émanant des négociations locales feront l'objet d'une évaluation budgétaire « en partenariat avec le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme », ce qui laisse en suspens la question de l'autonomie réelle des ministères concernés. De plus, certains thèmes restent exclus de cette négociation, à savoir le taux de rémunération des heures supplémentaires, les heures de présence hebdomadaire, les droits aux congés (annuels, maladie, etc.) ainsi que les régimes de retraite. Enfin, le texte prévoit que « l'ajustement se fera par étapes » : une première tranche équivalant à 1 % de la masse salariale sera versée le 1er septembre 2025 – les organisations syndicales et les employeurs publics étant chargés de négocier les accords sectoriels entre juin 2024 et juin 2025 – ; le solde doit être traité dans un accord ultérieur, soit à partir de juin 2026.

## Conclusion

L'accord 2024-2026 du secteur public est le sixième accord conclu entre le gouvernement et le comité des services publics de l'ICTU depuis la chute du partenariat social en 2009. Si celui-ci ne diffère pas radicalement des précédents en termes de contenu, il s'en distingue par le fait que les organisations syndicales ont fait de la « normalisation » des relations professionnelles l'une des priorités des négociations. De fait, l'accord reste essentiellement focalisé sur les salaires, qui demeurent un élément crucial face au contexte inflationniste qui sévit depuis 2021, mais les organisations syndicales semblent faire le pari que les batailles doivent être menées ailleurs, à savoir dans les négociations locales, ministère par ministère. Ainsi, l'abrogation des dernières mesures de la législation FEMPI, en particulier celle conférant un droit de véto au ministère des Dépenses publiques et de la Réforme dans les dispositions négociées entre les ministères concernés et les syndicats dans le cadre des négociations locales, constitue une victoire syndicale.

Il est néanmoins trop tôt pour apprécier la portée réelle de cette victoire dans ce nouveau contexte puisque les organisations syndicales et les employeurs disposent d'un délai d'un an, soit jusqu'à juin 2025, pour négocier les premiers accords locaux. Or ces derniers mois, en dépit de la ratification de l'accord national, les agents du secteur public peinent à ressentir une amélioration réelle de leurs conditions de travail et d'emploi. Dans le secteur de la santé en particulier où les pénuries de main-d'œuvre sont déjà très fortes (Delahaie, 2023) et où

le ministre de la Santé vient d'annoncer un gel des recrutements[15], la période qui s'ouvre pose de sérieux défis pour les organisations syndicales : parviendront-elles réellement à retrouver leur autonomie et à peser sur les négociations locales ?



15. N. Griffin, « INMO "doesn't have any faith" in HSE plans to resolve staff shortages in hospitals », *Irish Examiner*, May 8, 2024, https://www.irishexaminer.com/news/arid-41390842.html.

## Sources :


- Connolly H. (2023), « Royaume-Uni : le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 3-17, https://bit.ly/47HOMHm.
- CSO (2024), « Earnings and Labour Costs Q4 2023 (Final) Q1 2024 (Preliminary Estimates) », CSO Statistical Publication, Central Statistics Office, May 29, https://bit.ly/4dVPtiL.
- Delahaie N. (2010a), « Irlande : la crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 25-37, http://bit.ly/3tB0xwr.
- Delahaie N. (2010b), « Irlande : l'austérité budgétaire pour sauver les banques », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 144-154, https://goo.gl/pY12iG.
- Delahaie N. (2013), « Irlande : les syndicats face au mémorandum : entre rejet de principe et résignation », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 108-120, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/c143-144-7.pdf.
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », *in* Rehfeldt U. (coord.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, p. 141-176, https://goo.gl/usjiQv.
- Delahaie N. (2023), « Irlande : le système de santé sous pression malgré un plan de réforme ambitieux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 19-31, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/06/C182_2.pdf.
- Doherty M. (2014), « Can the patient survive the cure? Irish labour law in the austerity era », *European Labour Law Journal*, vol. 5, n° 1, p. 81-94, https://doi.org/10.1177/201395251400500107.
- Erne R. (2013), « Let's accept a smaller slice of a shrinking cake. The Irish Congress of Trade Unions and Irish public sector unions in crisis », *Transfer*, vol. 19, n° 3, p. 425-430, https://doi.org/10.1177/1024258913494049.
- Maccarrone V., Erne R. (2023), « Ireland: Trade unions recovering after being tipped off balance by the Great Recession? », *in* Waddington J., Müller T., Vandaele K. (eds.), *Trade Unions in the European Union. Picking Up the Pieces of the Neoliberal Challenge*, Brussels, Peter Lang, p. 585-624, https://bit.ly/4705rWV.
- Maccarrone V., Erne R., Regan A. (2023), « Ireland: Life after social partnership », *in* Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels, ETUI, p. 315-335, https://bit.ly/3Xky3H4.

# États-Unis

# Haro sur le Sud : la nouvelle direction de l'UAW tente d'engranger les fruits de sa victoire contractuelle de 2023

*Catherine SAUVIAT*

Après sa victoire obtenue lors du renouvellement de la convention collective des Big Three de l'automobile, l'UAW a décidé de s'engager dans une vaste campagne de syndicalisation des constructeurs étrangers, installés dans le Sud des États-Unis, un quasi-désert syndical. Cette offensive s'est jusqu'à présent soldée par une victoire chez Volkswagen suivie par une défaite chez Mercedes-Benz. L'enjeu de la syndicalisation du Sud étasunien est vital pour le syndicat de l'automobile. Toutefois, l'enquête en cours diligentée par le contrôleur indépendant nommé suite à la corruption avérée de certains de ses plus hauts dirigeants pourrait avoir des conséquences dommageables pour le syndicat et son nouveau président, Shawn Fain.

Following its victory in the renewal of the collective bargaining agreement for the Big Three auto manufacturers, the UAW resolved to embark upon a vast campaign of unionisation at foreign manufacturers established in the southern United States, an area practically devoid of trade unionism. This offensive has so far brought a victory at Volkswagen followed by a defeat at Mercedes-Benz. The issue of the unionisation of the South is of vital importance to the auto industry union. Nevertheless, the current investigation led by the independent federal monitor appointed following the proven corruption of some of its most senior executives may have damaging consequences for the union and its new president, Shawn Fain.

*Catherine Sauviat est chercheure associée à l'Ires.*

À la suite de sa victoire obtenue lors du renouvellement de la convention collective des Big Three de l'automobile aux États-Unis (General Motors, Ford et Stellantis, ex-Chrysler), la nouvelle direction de l'United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW), issue pour la première fois d'une élection directe en mars 2023 (Sauviat, 2024), a décidé de s'engager dans une vaste campagne de syndicalisation. Cette offensive syndicale est sans précédent dans l'histoire du syndicat. Elle vise principalement les constructeurs étrangers, implantés majoritairement dans le Sud des États-Unis, réputé pour être un désert syndical, mais aussi les nouveaux constructeurs de véhicules électriques, implantés en Californie et au Texas (Tesla), en Illinois (Rivian) et en Arizona (Lucid). Ses premières cibles ont été les usines d'assemblage de deux constructeurs allemands, Volkswagen (VW) et Mercedes-Benz, situées respectivement dans le Tennessee et en Alabama.

La mise en œuvre de cette stratégie a donné lieu en avril 2024 à une première victoire pour l'UAW dans l'usine VW du Tennessee. Le syndicat est enfin parvenu à s'y implanter après deux tentatives qui avaient échoué à une très courte majorité, d'abord en 2014 (à 86 voix près) puis à nouveau en 2019 (à 57 voix près). C'est sans doute une victoire historique au sens où c'est la première fois que le syndicat de l'automobile réussit à gagner une élection de représentation depuis la seconde guerre mondiale dans un État du Sud du pays, une région très fortement hostile aux syndicats. Mais la campagne de syndicalisation lancée un mois après cette première victoire dans deux usines appartenant à Mercedes-Benz en Alabama a tourné court, 56 % des votants s'étant opposés à l'implantation de l'UAW.

L'enjeu de la syndicalisation du Sud étasunien est pourtant vital pour le syndicat de l'automobile, qui subit un effritement régulier du nombre de ses membres depuis la fin des années 1970, d'autant que ces États connaissent un renouveau industriel et attirent de nombreux investissements étrangers dans le cadre de la nouvelle politique industrielle impulsée par le Président Joe Biden. La nouvelle direction de l'UAW, forte de ses succès engrangés en 2023 et 2024 mais en proie à des divisions en interne, parviendra-t-elle à impulser une nouvelle dynamique et à saper les fondations de cette forteresse antisyndicale qu'est le Sud étasunien ?

## Le Sud des États-Unis, un « désert syndical »

Le Sud étasunien est connu pour être un « désert syndical », à cause notamment d'une législation antisyndicale adoptée initialement dans les années 1940 et 1950 (Right to Work Laws) qui rend optionnel le paiement des cotisations syndicales lorsqu'un syndicat a réussi à s'implanter sur un site. Ces États sont de surcroît parmi les plus déshérités du pays. Leur système économique est largement fondé sur les bas salaires, une fiscalité minimale, la faiblesse de la régulation de l'activité économique, du droit du travail et de la protection sociale en matière d'accès à l'indemnisation du chômage, à l'assurance maladie et à l'aide sociale (Childers, 2024a, 2024b).

### *Une région traditionnellement hostile aux syndicats et accueillante pour les investisseurs*

Cette région, composée d'États anciennement esclavagistes et dont la main-d'œuvre noire, employée principalement

dans l'agriculture et les services à la personne avait, lors de l'adoption du National Labor Relations Act (NLRA) en 1935[1], été exclue des droits syndicaux obtenus en faveur des *employees*, a toujours été conservatrice et hostile aux syndicats. Confrontés à une forte opposition du monde des affaires et parfois à des résistances au sein même des directions syndicales, les syndicats ont toujours eu beaucoup de mal à s'y implanter. En 1946, le Congress of Industrial Organizations (CIO), l'une des deux fédérations syndicales existantes à l'époque, avait lancé l'opération « Dixie », une vaste campagne destinée à syndicaliser les entreprises de nombreux secteurs qui s'y étaient établies (charbon, extraction des métaux, tabac, raffinage, bois, papier, textile). L'American Federation of Labor (AFL), l'autre fédération qui a par la suite fusionné avec le CIO pour former l'AFL-CIO, avait fait de même en organisant sa propre campagne de syndicalisation. Mais alors qu'un tiers de la main-d'œuvre était syndiqué au sortir de la seconde guerre mondiale, non seulement cette initiative fut un échec pour les syndicats, qui y avaient engagé d'importantes ressources[2] et gagné très peu de nouveaux membres, mais cet échec marqua l'arrêt de l'expansion syndicale initiée dans les années 1930 et la marginalisation du mouvement syndical au plan politique (Goldfield, 2020 ; Childers *et al.*, 2024). Toutefois, ces États ne sont pas tous totalement dépourvus de tradition syndicale. Certains d'entre eux, notamment l'Alabama, ont connu des mobilisations syndicales fortes dans les années 1920, dans lesquelles le syndicat des mineurs a été à l'avant-garde des luttes des travailleurs des mines de charbon dans le pays. Et au sortir de la seconde guerre mondiale, Goldfield (2020) rappelle que cet État avait un taux de syndicalisation de 25 %. Aujourd'hui, il en garde d'ailleurs les traces avec l'un des taux de syndicalisation les plus élevés des États du Sud étasunien (tableau 1).

Ces États cherchent à attirer depuis les années 1970 de nouveaux investissements en promouvant des programmes de formation, en développant les infrastructures nécessaires à l'implantation de sites industriels (réseau électrique notamment), et en accordant de généreuses incitations financières aux investisseurs (Minchin, 2021). Ils sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires de la nouvelle politique industrielle de Joe Biden, suite à l'adoption de l'Inflation Reduction Act (IRA) qui s'est donné pour ambition de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 et qui alloue pour ce faire 369 milliards de dollars (347 milliards d'euros) sur 10 ans au développement des énergies renouvelables et des véhicules électriques. En conséquence, les États du Sud étasunien connaissent actuellement un renouveau industriel et un boom manufacturier (notamment la Caroline du Sud et la Géorgie).

Il faut dire qu'ils présentent de nombreux avantages pour les nouveaux venus, notamment les constructeurs et les équipementiers automobiles : une main-d'œuvre bon marché, peu syndiquée et faiblement revendicative et des subventions des États et collectivités

1. Cette loi encadre les relations collectives du travail aux États-Unis et jette les bases juridiques de la syndicalisation et de la négociation collective dans le secteur privé.

2. Plus de 400 recruteurs professionnels y avaient été dédiés (Childers *et al.*, 2024).

## Tableau 1 – Les vingt États ayant le plus faible taux de syndicalisation en 2023

| États (*États du Sud*) | Statut RTW* (année d'adoption du statut RTW) | % de travailleurs membres d'un syndicat | % de travailleurs représentés par un syndicat |
|---|---|---|---|
| *Caroline du Sud* | *Oui (1954)* | *2,3* | *3,0* |
| *Caroline du Nord* | *Oui (1947)* | *2,7* | *3,3* |
| Dakota du Sud | Non | 3,6 | 4,2 |
| Utah | Non | 4,1 | 8,4 |
| Arizona | Non | 4,2 | 4,8 |
| *Louisiane* | *Oui (1976)* | *4,3* | *5,2* |
| *Virginie* | *Oui (1947)* | *4,3* | *5,6* |
| Idaho | Non | 4,5 | 5,5 |
| *Texas* | *Oui (1993)* | *4,5* | *5,4* |
| *Géorgie* | *Oui (1947)* | *4,6* | *5,4* |
| *Floride* | *Oui (1943)* | *4,7* | *6,1* |
| *Arkansas* | *Oui (1947)* | *5,1* | *5,8* |
| Wyoming | Non | 5,6 | 6,6 |
| *Tennessee* | *Oui (1947)* | *6,0* | *6,9* |
| Dakota du Nord | Non | 6,2 | 7,5 |
| *Oklahoma* | *Oui (2001)* | *6,8* | *7,7* |
| Colorado | Non | 6,9 | 8,6 |
| *Mississipi* | *Oui (1954)* | *7,0* | *9,8* |
| Wisconsin | Non | 7,4 | 8,4 |
| *Alabama* | *Oui (1953)* | *7,5* | *8,6* |
| **Moyenne nationale** | - | **10,0** | **11,2** |

* Right to Work ou droit au travail, une législation antisyndicale qui pénalise les finances du syndicat représentatif en autorisant les salariés qu'il représente dans l'entreprise à ne pas payer une partie de leur cotisation syndicale.

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

locales, le plus souvent sans conditions[3]. Sur les 20 États qui comptent le plus faible taux de syndicalisation aux États-Unis, 12 sont des États du Sud[4] (tableau 1) ; dans un contexte de déclin syndical, ce sont toutefois les seuls à avoir gagné de nouveaux affiliés (représentés par un syndicat) ces deux dernières décennies, contrairement aux autres grandes régions étasuniennes[5]. En outre, la moitié des 20 États qui appliquent encore strictement la loi fédérale concernant le salaire minimum (7,25 dollars de l'heure, soit 6,70 euros) sont des États du Sud étasunien ; les autres ont adopté un niveau de salaire minimum supérieur (Childers, 2024a).

Enfin, la gestion de la main-d'œuvre y reste fortement ségréguée, héritage de l'esclavagisme qui a marqué ces États et des lois Jim Crow ouvertement ségrégationnistes, qui ont prévalu jusqu'aux années 1960[6]. Dans le secteur automobile, les Noirs sont surreprésentés dans les emplois d'ouvriers les moins bien rémunérés tandis qu'ils sont sous-représentés dans les emplois mieux rémunérés.

## *Les échecs répétés des tentatives d'implantation de l'UAW*

Les campagnes de syndicalisation engagées par les anciennes directions de l'UAW ces dernières décennies pour tenter de syndicaliser la trentaine de ces transplants étrangers, comme il était d'usage de les désigner de façon un peu péjorative à leur début aux États-Unis, se sont en effet toutes soldées par un échec (Nissan, Mercedes, VW, Hyundai). En 1989 et 2001, le syndicat de l'automobile échoue à deux reprises et à une écrasante majorité à gagner la représentation dans l'usine Nissan de Smyrna dans le Tennessee, encourageant les autres constructeurs étrangers à s'implanter dans le Sud étasunien. De même, il ne parvient pas à gagner la représentation dans l'usine Mercedes de Vance en Alabama, près de Tuscaloosa après deux tentatives malheureuses, en 2014 puis à nouveau en 2022[7].

C'est aussi en 2014 qu'une première tentative d'implantation sur le site VW de Chattanooga dans le Tennessee a lieu et se solde par un échec. Malgré l'attitude de neutralité imposée par la direction du groupe allemand après un accord transnational, autorisant notamment les recruteurs du syndicat (*organizers*) à faire campagne à l'intérieur de l'usine, un fait suffisamment rare pour être souligné, ces deux campagnes pâtissent des comportements profondément antisyndicaux des politiciens républicains locaux, le gouverneur et le sénateur de l'État (ancien maire de Chattanooga) ainsi que des

3. Lorsqu'une entreprise décide de s'implanter en Alabama par exemple, il n'y a aucune exigence qu'elle s'y maintienne ou qu'elle crée le nombre d'emplois annoncés en contrepartie de l'aide accordée ni aucune obligation en termes de niveau de salaire proposé de type « *prevailing wage* ».

4. Selon le Census Bureau, 16 États sont considérés comme faisant partie du Sud étasunien : Alabama, Arkansas, Delaware, Floride, Géorgie, Kentucky, Louisiane, Maryland, Mississippi, Caroline du Nord, Oklahoma, Caroline du Sud, Tennessee, Texas, Virginie, Virginie de l'Ouest, ainsi que le District de Columbia.

5. Entre 2010 et 2023, le nombre de travailleurs représentés par un syndicat a augmenté de 244 000 dans les États du Sud (y compris le District de Columbia), tandis que ce nombre a régressé partout ailleurs, dans les États du Midwest notamment (-366 000) mais aussi dans ceux du Nord-Ouest central (-50 000) et du Nord-Est (-17 000), selon les données du Bureau of Labor Statistics.

6. Les lois Jim Crow sont des législations promulguées par les anciens États confédérés du Sud entre 1877 et 1964 qui imposaient la ségrégation raciale dans les services publics (transport, éducation, hôpitaux, etc.) et les lieux recevant du public (hôtels, restaurants, salles de concert, etc.). Elles ont été abolies par le Civil Rights Act de 1964.

7. Les deux campagnes de syndicalisation ne sont pas parvenues jusqu'à l'élection.

groupes activistes conservateurs, mais aussi des groupes de salariés au sein de l'usine hostiles aux syndicats.

En 2016, une campagne de syndicalisation à l'usine Hyundai en Alabama tourne court. En 2017, l'UAW accuse une nouvelle défaite à l'usine de Nissan, implantée en 2003 près de Canton dans le Mississipi. Plus de 60 % des travailleurs éligibles se prononcent contre la présence du syndicat, après 12 ans de campagne syndicale face à un management particulièrement agressif, multipliant les vidéos antisyndicales, les assemblées « captives » où la présence des salariés est quasi obligatoire. Sans compter l'appui d'organisations patronales comme la chambre de commerce locale, la National Association of Manufacturers (NAM) locale et des médias locaux.

Pour éviter la présence syndicale, les constructeurs étrangers offrent des salaires et avantages sociaux largement supérieurs à la moyenne en vigueur dans leurs États respectifs d'implantation. C'est d'ailleurs pourquoi à la suite de la convention collective négociée entre les directions des Big Three et l'UAW à l'automne 2023, qui accorde une augmentation de salaire de 25 % sur 4 ans et demi, ces constructeurs réagissent immédiatement en réajustant les niveaux de salaire horaire proposés à leurs ouvriers (Sauviat, 2024). Cependant, ce sont les conditions de travail et les avantages sociaux, nettement meilleurs chez les Big Three que chez les constructeurs étrangers, qui font la différence[8].

Il faut donc attendre 2024 et un syndicat dont la direction et les méthodes ont été renouvelées (Sauviat, 2024) pour enregistrer la première victoire de l'UAW chez un constructeur automobile étranger (voir *infra*).

## La présence privilégiée des constructeurs automobiles étrangers dans le Sud étasunien

La première implantation d'un constructeur étranger est celle du constructeur allemand VW en 1978 à Westmoreland en Pennsylvanie, un État de la Rust Belt, une ancienne région industrielle qui s'étend de New-York au Midwest[9]. VW reprend à cette occasion un ancien site de Chrysler. L'UAW y remporte la campagne de syndicalisation à une forte majorité (87 %), en raison d'une forte tradition syndicale dans cet État, notamment chez les mineurs et les travailleurs de la sidérurgie. Mais le site ferme en 1988, à la suite de choix stratégiques malheureux de la firme allemande après les chocs pétroliers de 1974 et 1979.

À partir des années 1980, les constructeurs japonais, allemands et de Corée du Sud décident de s'implanter aux États-Unis, alors le plus important marché automobile au monde. Ils vont cibler principalement les États du Sud, choisir d'y construire de nouveaux sites dans des lieux éloignés d'autres sites industriels, d'y embaucher des travailleurs sans expérience qui puissent être formés par eux et parvenir ainsi à maintenir les syndicats hors les murs de leurs usines (Minchin, 2021).

8. En particulier, le fait de proposer une épargne salariale en guise de retraite complémentaire à leurs salariés au coût beaucoup moins élevé pour l'employeur que les retraites à prestations définies proposées par les Big Three, c'est-à-dire un montant garanti en fonction de l'ancienneté et du niveau de salaire. De même, le fait pour ces constructeurs étrangers d'avoir recruté une main-d'œuvre jeune entraîne des coûts d'assurance maladie moins élevés que chez les Big Three.

9. À l'exception de l'implantation de Rolls Royce au début des années 1920 dont l'usine a fermé lors de la grande dépression des années 1930 (Minchin, 2021).

### *L'arrivée des constructeurs japonais, suivis par les Allemands puis les Coréens du Sud*

Au début des années 1980, les constructeurs japonais décident d'installer des sites de production aux États-Unis, à cause de la menace protectionniste qui pèse sur eux alors que leurs importations sur le marché américain se sont accrues tout au long de la décennie 1970 et suscitent un climat d'hostilité. Sous la pression du gouvernement américain, le gouvernement japonais accepte de signer un accord de limitation volontaire des exportations automobiles, qui prend effet en 1981 et oblige les constructeurs japonais à reconsidérer leur stratégie (Howes, 1993). Cette décision a même la faveur de l'UAW, qui pense être capable de syndicaliser les futures usines et de travailler en coopération avec leurs dirigeants.

Mais cette fois, à l'exception d'Honda qui amorce le mouvement en s'installant dans l'Ohio en 1982[10], tous les autres constructeurs décident de s'installer dans le Sud du pays, surtout le Sud profond, une région à dominante rurale et marquée par le long déclin de l'industrie textile. C'est le cas de Nissan qui donne le ton en s'implantant en 1983 à Smyrna dans le Tennessee pour y fabriquer des *pickup trucks*. Après lui, d'autres constructeurs japonais suivront : Toyota Motor au Kentucky en 1985, puis au Mississippi et au Texas, Honda Motor et Mazda Motor en Alabama plus tard dans les années 2000.

Les constructeurs allemands constituent la seconde vague d'implantations à partir des années 1990, marquée par l'arrivée de BMW en 1992 en Caroline du Sud, de Mercedes-Benz en 1993 en Alabama et de VW dans le Tennessee en 2011. Puis c'est au tour des constructeurs coréens de s'installer aux États-Unis, avec l'implantation de Hyundai en 2005 en Alabama et de Kia en Géorgie en 2010. En 2015, l'ex-constructeur suédois Volvo dont la branche automobile a été rachetée par Ford en 1999 puis revendue au groupe chinois Geely en 2010, s'installe en Caroline du Sud. C'est la première fois qu'un constructeur chinois s'implante aux États-Unis.

Au total, une dizaine de constructeurs étrangers et une trentaine d'usines d'assemblage et de fabrication de moteurs sont implantés aux États-Unis (tableau 2)[11], le long d'un corridor reliant le Midwest au Sud du pays, et de préférence dans les zones à population blanche[12]. Ils ont bénéficié d'importantes incitations financières de la part des États et des collectivités locales concernés, qui se chiffrent en centaines de millions de dollars, le plus souvent au détriment des

10. Honda a été le premier constructeur japonais à s'implanter aux États-Unis.

11. Ne sont pas pris en compte dans ce tableau les nouveaux investissements des constructeurs automobiles étrangers dans les usines d'assemblage et/ou de batteries électriques suite à l'adoption de l'IRA en 2022. Hyundai a annoncé l'implantation d'une filiale commune d'assemblage et de batteries électriques avec LG Energy en Géorgie (8 500 emplois annoncés) ; Honda a annoncé l'implantation d'une filiale commune de batteries électriques avec LG Energy en Ohio ; Toyota a annoncé l'installation d'une usine de batteries électriques en Caroline du Nord ; Kia a annoncé l'ouverture d'un nouveau site de batteries électriques en Géorgie.

12. En Alabama où quatre constructeurs étrangers sont implantés (Mercedes, Hyundai, Toyota et Honda), aucun d'entre eux ni leurs équipementiers ne se trouvent dans la Black Belt (Minchin, 2021). De même, le P-DG de Nissan pour les États-Unis a déclaré à la presse avoir choisi la ville de Smyrna dans le Tennessee à cause de l'homogénéité de sa main-d'œuvre, ce qui signifie une main-d'œuvre blanche : voir L. Leon, « The South Where Automakers Go for a Discount », *Labor Notes*, February 2, 2024. De manière générale, le taux de syndicalisation des Noirs est supérieur à celui des Blancs, bien que l'écart se soit amenuisé ces dernières décennies : en 2000, il était de 4,2 points (17,2 contre 13 %) ; en 2023, il n'était plus que de 2 points (11,8 contre 9,8 %).

services publics qui restent sous-développés (éducation, santé). Ces incitations prennent diverses formes qui vont d'exemptions fiscales sur l'immobilier et les ventes, de crédits d'impôt, et d'aides aux infrastructures aux réductions du prix du foncier, en passant par des aides généreuses à la formation de la main-d'œuvre (Minchin, 2021).

Tableau 2 – **Présence des constructeurs automobiles étrangers aux États-Unis**

| Constructeurs | Localisation des principaux sites | Date d'annonce/ création du site | Nombre de salariés | Estimations des aides financières (millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|
| Toyota (Japon) | Kentucky<br>Missouri<br>Virginie de l'Ouest<br>Indiana<br>Alabama<br>Texas<br>Tennessee<br>Mississippi<br>Alabama*<br>Caroline du Nord | 1985<br>1990<br>1996<br>1996<br>2001<br>2003<br>2003<br>2007<br>2021<br>2021 | >8 000<br>>1 000<br>1 479<br>>7 000<br>1 150<br>2 660<br>400<br>1 824<br>4 000<br>n.d. | 149<br>n.d.<br>n.d.<br>n.d.<br>n.d.<br>n.d.<br>n.d.<br>800-900**<br>370<br>900 |
| Nissan (Japon) | Tennessee<br>Tennessee<br>Mississipi | 1983<br>1997<br>2003 | >8 000<br>>1 600<br>5 200 | 233<br>n.d.<br>295 |
| Honda (Japon) | Ohio<br>Ohio<br>Ohio<br>Alabama | 1982<br>1985<br>1989<br>2001 | 3 500<br>2 900<br>2 800<br>n.d. | 27<br>n.d.<br>n.d.<br>248 |
| Mazda (Japon) | Alabama* | 2018 | 4 000 | 800-900** |
| Subaru (Japon) | Indiana | 1989 | 6 000 | 94 |
| VW (Allemagne) | Tennessee<br>Caroline du Sud | 2011<br>2024 | 5 500<br>n.d. | 577<br>n.d. |
| Mercedes-Benz (Allemagne) | Alabama<br>Caroline du Sud | 1993<br>2006 | 6 100<br>n.d. | 325<br>n.d. |
| BMW (Allemagne) | Caroline du Sud | 1992 | 11 000 | 135 |
| Kia (Corée du Sud) | Géorgie | 2010 | 2 700 | 410 |
| Hyundai (Corée du Sud) | Alabama<br>Géorgie | 2005<br>2021 | 4 000<br>n.d. | 252<br>n.d. |
| Volvo (ex-Suède, Chine) | Caroline du Sud | 2015 | >2 000 | n.d. |

* Filiale commune entre Mazda et Toyota.

** Toyota et Mazda auraient reçu entre 800 et 900 millions de dollars (soit entre 739 et 832 millions d'euros) au total de subventions de l'État et des collectivités locales d'Alabama pour l'installation de leur filiale commune en 2018.

Source : construction de l'autrice à partir de la presse et de Minchin (2021).

### *Une stratégie d'implantation ciblée et la constitution d'un nouveau pôle automobile*

Les constructeurs automobiles étrangers ont en général privilégié des zones rurales où vit principalement une population blanche, dépourvue de tradition syndicale et où les salaires en vigueur sont nettement inférieurs à ceux des États du Nord et du Michigan en particulier. Cette politique hyper-sélective de la main-d'œuvre s'est traduite également par le recrutement d'anciens ouvriers agricoles ou de petits fermiers plutôt jeunes, physiquement aptes à l'effort[13] et sans expérience dans l'industrie automobile. Ils y ont par ailleurs reçu l'appui des politiciens locaux, notamment des gouverneurs républicains, qui ne cessent d'appeler leurs concitoyens à refuser toute présence syndicale, au prétexte qu'elle entraînerait des destructions d'emplois, dissuaderait de futurs investisseurs et mettrait en péril la dynamique de croissance régionale. En outre, le management de ces usines est connu pour avoir un discours et un comportement très antisyndicaux.

De fait, plusieurs États du Sud figurent parmi les dix premiers États automobiles du pays, en termes d'emplois dans les trois sous-secteurs (assemblage, pièces détachées et carrosseries et remorques). Si l'on ne retient que l'activité d'assemblage, le Kentucky arrive en troisième position, l'Alabama en sixième position suivie par le Tennessee (tableau 3), après notamment les États du Midwest où le secteur automobile s'est historiquement développé (Michigan, Indiana, Ohio).

Tableau 3 – **Les dix premiers États automobiles aux États-Unis (en nombre d'emplois 2022)**

| État (*État du Sud*) | Assemblage (NAICS* 3361) | Pièces détachées (NAICS 3363) | Carrosseries et remorques (NAICS 3362) | Total auto |
|---|---|---|---|---|
| Michigan | 44 847 | 123 914 | 8 377 | 1 771 138 |
| Indiana | 21 270 | 56 925 | 50 726 | 128 921 |
| Ohio | 21 404 | 65 420 | 9 536 | 96 360 |
| *Tennessee* | *18 938* | *43 469* | *2 908* | *65 315* |
| *Kentucky* | *23 158* | *32 821* | *3 933* | *59 912* |
| Californie | 31 932 | 12 368 | 6 629 | 50 929 |
| *Alabama* | *19 649* | *25 313* | *4 780* | *49 742* |
| *Texas* | *14 842* | *22 070* | *9 969* | *46 881* |
| *Caroline du Sud* | *13 581* | *21 132* | *2 488* | *37 201* |
| *Géorgie* | *3 495* | *17 218* | *7 040* | *27 753* |

* Le North American Industrial Classification System (NAICS) est la nomenclature des activités économiques en usage dans la statistique étasunienne.

Source : d'après les données de CES Quarterly Census of Employment and Wages.

13. Minchin (2021:74) cite une moyenne d'âge de 25 ans lors des premiers recrutements chez Nissan.

Ce sont les États du Sud qui ont, durant ces dernières décennies, assuré la croissance des effectifs du secteur, alors que les Big Three, majoritairement implantées dans le Midwest, ont procédé à des licenciements massifs durant les décennies 1990 et 2000. Ces constructeurs étrangers assurent aujourd'hui environ la moitié de la production de véhicules automobiles aux États-Unis, dont une grande partie est destinée à l'exportation, s'agissant notamment des constructeurs allemands.

## La nouvelle stratégie de l'UAW : un effort sans précédent de syndicalisation dans le Sud étasunien

Parvenir à s'implanter chez les constructeurs automobiles ayant élu domicile dans les États du Sud étasunien, ouvertement hostiles aux syndicats et restés jusqu'à maintenant des quasi-déserts syndicaux, est une priorité de l'UAW. Et ce d'autant plus que, comme on l'a mentionné, ces États attirent une grande part des nouveaux investissements liés à la transition énergétique et aux mesures prises en faveur des usines d'assemblage et de batteries électriques. Des investissements à hauteur de plus de 50 milliards de dollars (46 milliards d'euros) ont été annoncés depuis 2018 en direction de ces États.

### *Une question de survie pour l'UAW*

L'UAW perd régulièrement des membres syndiqués. Ses effectifs sont en déclin depuis la fin des années 1970 où ils avaient atteint un pic de 1,5 million de membres. Cet effritement syndical s'est poursuivi au cours de la première décennie du XXIe siècle sous l'effet d'un vaste mouvement de restructurations engagées par les Big Three à partir des années 2000 (Sauviat, 2008), et connaît une relative stabilisation au cours de la décennie suivante (graphique 1). À la fin de la décennie 2010, le syndicat fait l'objet d'une enquête fédérale révélant la corruption de plusieurs de ses plus hauts dirigeants et entraînant leur condamnation (Sauviat, 2020). En 2021, il est placé pour cette raison par le gouvernement sous l'autorité d'un contrôleur indépendant pour une période de six ans.

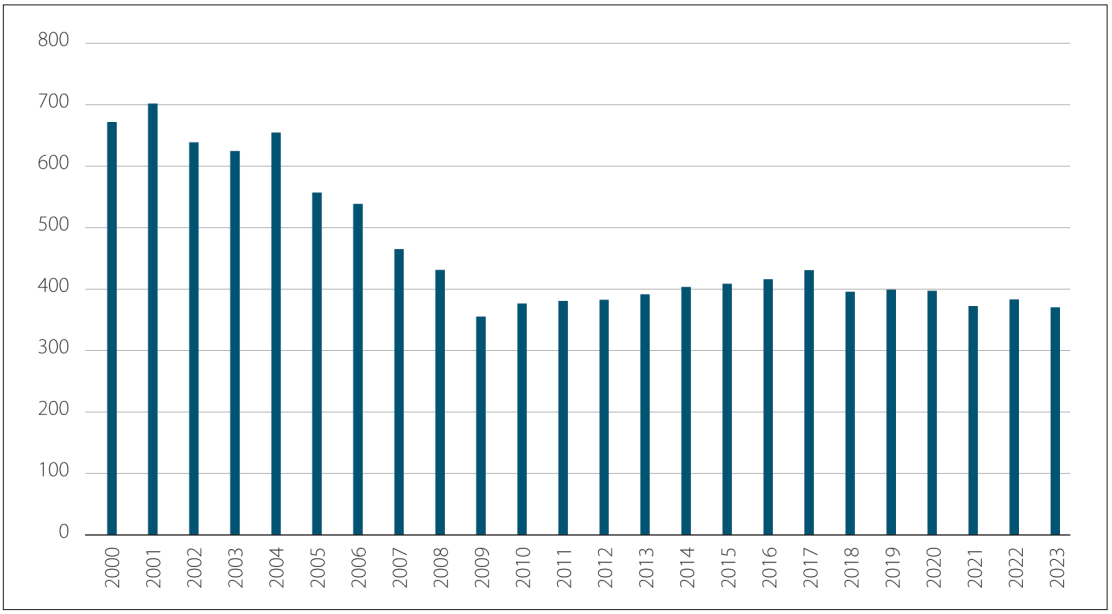
S'implanter chez les constructeurs étrangers dans le Sud des États-Unis, une région réfractaire au syndicalisme, est devenu un enjeu vital pour le syndicat de l'automobile. En 2023, il ne compte en effet plus que 370 239 membres actifs, contre près de 672 000 en 2000 selon le ministère du Travail, dont plus de la moitié en provenance d'autres secteurs que l'automobile (universités, casinos, santé, agriculture). C'est notamment dans le secteur des universités que le syndicat connaît ses plus grandes victoires de syndicalisation ces dernières années : il représente aujourd'hui plus d'un quart de ses membres. Or les cotisations syndicales sont la seule source de financement des syndicats aux États-Unis, qui servent ensuite de support à des achats d'actifs physiques et financiers, sources de revenus afférents. Dans le cas de l'UAW, elles ont rapporté 190,9 millions de dollars (soit 176,6 millions d'euros) en 2023, soit 39,3 % des recettes du syndicat, dont l'essentiel a été englouti dans le paiement des indemnités de grève aux grévistes de Ford, GM et Stellantis à l'automne 2023 (152 millions de dollars, 140 millions d'euros)[14].

Ce déclin s'explique largement par les stratégies d'implantation des usines

14. UAW LM2 Report, 31/12/2023. US Department of Labor, Office of Labor-Management Standards - OLMS.

## Graphique 1 - Évolution des membres de l'UAW (2000-2023)

*En milliers*




Source : d'après les données du Department of Labor - Office of Labor Management Standards – OLMS.

étrangères ayant privilégié le Sud des États-Unis (voir *supra*). Les usines de GM et de Ford au Kentucky, au Tennessee et au Texas sont l'exception, l'UAW étant parvenu à s'y implanter malgré ces conditions difficiles.

### *L'offensive de l'UAW en direction des constructeurs étrangers et de véhicules électriques*

À la suite de sa victoire lors du renouvellement des conventions collectives chez les Big Three à l'automne 2023, l'UAW lance, *via* sa nouvelle direction, une vaste offensive de syndicalisation en direction des constructeurs étrangers implantés aux États-Unis mais également des constructeurs nationaux de véhicules électriques comme Tesla, Rivian et Lucid, soit 13 constructeurs au total. C'est donc une cible de 150 000 ouvriers potentiellement syndicalisables qui est ainsi visée par la nouvelle direction de l'UAW, contrastant avec la stratégie de petits pas engagée jusqu'alors par les directions précédentes qui consistait à cibler un site en particulier et à y concentrer la campagne de syndicalisation. Le comité exécutif international de l'UAW décide pour ce faire de renforcer les moyens financiers alloués à la syndicalisation des usines de constructeurs étrangers (*organizing*). Il annonce, en février 2024, l'allocation de 40 millions de dollars (37 millions d'euros) à cette fin au cours des deux années à venir (jusqu'à 2026) ; en 2011, l'ancienne direction n'y avait consacré que 60 millions de dollars (55 millions d'euros) sur 6 ans, sans même en dépenser la totalité (Leon, 2024).

La nouvelle stratégie du syndicat, connue sous le nom de « 30-50-70 », se déploie en trois temps : d'abord, il s'agit de rendre public le fait, pour un comité de travailleurs constitué localement pour organiser la campagne de syndicalisation (*organization committee*), d'avoir récolté le soutien de 30 % des travailleurs concernés de l'usine ciblée en faveur d'une implantation syndicale (*authorization*

*card*) ; ensuite, si le seuil de 50 % est atteint, un rassemblement public est organisé en présence du président de l'UAW et d'autres dirigeants, qui mobilise les alliés potentiels du syndicat et des travailleurs concernés (communautés locales, membres de la famille) afin de manifester leur soutien à l'implantation syndicale ; enfin, l'atteinte du seuil de 70 % de cartes signées autorise le comité d'organisation local à demander à la direction de l'usine en question la reconnaissance volontaire du syndicat, faute de quoi ce dernier saisira l'agence régionale du National Labor Relations Board (NLRB) pour organiser la tenue d'une élection selon la procédure traditionnelle d'accréditation syndicale (voir l'encadré).

Le syndicat entend aussi profiter du contexte d'une opinion publique favorable aux syndicats, des résultats très positifs aux élections de représentation syndicale, les meilleurs de cette dernière décennie selon le NLRB[15], et de l'estime dont bénéficie son nouveau et charismatique *leader*, Shawn Fain, désigné par le magazine *Time* comme l'une des 100 personnalités les plus influentes de 2024. Cependant, l'UAW est sous tutelle d'un contrôleur indépendant, nommé par le gouvernement en 2021 à la suite du scandale de corruption qui a frappé le syndicat et chargé d'éradiquer « toute fraude, corruption, comportement illégal ainsi que les pratiques malhonnêtes et contraires à l'éthique au sein de l'UAW et de ses entités constitutives ». Ce dernier suit en conséquence de près les agissements de sa nouvelle direction, actuellement aux prises avec des conflits en interne, et l'accuse d'un défaut de coopération dans le déroulement de ses enquêtes depuis fin février 2024. Il a notamment diligenté une enquête sur Shawn Fain, qui a pris récemment des mesures contre deux membres du Comité exécutif international de l'UAW, soit les plus hautes instances du syndicat[16]. Cette nouvelle initiative du contrôleur indépendant pourrait entraver les capacités d'action de l'UAW sur le terrain, notamment lors de ses prochaines campagnes de syndicalisation.

## *Une victoire chez VW dans le Tennessee, une défaite chez Mercedes-Benz dans l'Alabama…*

La première campagne de syndicalisation conduite par l'UAW a ciblé un site de VW implanté depuis 2011 à Chattanooga dans le Tennessee, qui emploie 5 500 salariés. Cette campagne, qui a reçu le soutien du syndicat allemand IG Metall, s'est avérée victorieuse. Le 19 avril 2024, près des trois quarts des travailleurs (73 %) ayant participé au vote se prononcent en faveur de l'implantation de l'UAW (2 628 voix pour contre 985 voix contre). C'est la première fois, depuis les percées syndicales réalisées dans le Sud étasunien pendant la seconde guerre mondiale,

15. En 2023, les syndicats ont remporté 1 225 élections supervisées par le NLRB, et n'ont essuyé que 500 défaites.

16. Le Comité exécutif international a notamment décidé en février 2024 de retirer à la secrétaire-trésorière du syndicat, Margaret Mock, le contrôle de plusieurs départements en réponse à des allégations d'obstruction de sa part à des demandes de dépenses émanant du bureau du président et de certains membres du Comité exécutif international qu'elle considérait comme injustifiées. Shawn Fain a également relevé fin mai 2024 le vice-président Rich Boyer de ses fonctions de responsable du département de Stellantis pour les reprendre sous son autorité, l'accusant de manquements dans le cadre des négociations collectives avec le groupe. Ces deux personnalités s'étaient pourtant présentées sur la même liste réformatrice que Shawn Fain (Members United) lors des élections de 2022-2023. L'enquête ouverte fin février 2024 concerne à la fois Shawn Fain et Margaret Mock. Elle a été étendue plus tard à Rich Boyer, ainsi qu'à un directeur régional du syndicat, au motif de détournements de fonds. Selon un document du 8 juillet émanant du contrôleur indépendant, Rich Boyer aurait été relevé de ses responsabilités pour avoir refusé de commettre des actions, à la demande de Shawn Fain, qui auraient profité à la compagne et à la sœur de ce dernier.

## Encadré - **Les procédures d'implantation syndicale aux États-Unis**

Il y a deux manières pour un syndicat de s'implanter dans une entreprise ou un établissement pour y gagner la représentativité :

- soit le syndicat qui cherche à s'y faire représenter fait signer une pétition pour récolter une majorité de signatures d'un groupe de travailleurs en sa faveur (*authorization card* ou *card check*). Il demande alors à l'employeur de le reconnaître volontairement comme syndicat représentatif et donc apte à mener la négociation collective. Trois États du Sud étasunien ont cependant adopté au printemps 2024 des lois interdisant une telle procédure (Alabama, Géorgie et Tennessee) et ne laissant aux syndicats que la seconde option. Cette législation pourrait faire boule de neige ;

- en cas de refus de l'employeur, le syndicat doit faire signer une pétition qui recueille au moins 30 % de signatures de travailleurs appartenant à une unité de négociation cohérente et autonome, lesquels manifestent ainsi leur volonté d'être représentés par lui. La pétition est ensuite transmise au bureau régional du NLRB, l'agence fédérale chargée de la régulation des relations professionnelles aux États-Unis. Ce dernier fait alors procéder à la tenue d'une élection à bulletin secret. Si une majorité absolue des voix se dégage en faveur de l'implantation du syndicat ayant demandé l'accréditation, ce dernier obtient le monopole de la représentation. Cette accréditation n'est en rien définitive. Elle peut être remise en cause à la demande de l'employeur un an après minimum en suivant la même procédure.

Lorsqu'un syndicat obtient la représentativité, tous les salariés de l'unité de négociation (y compris ceux qui ont voté contre) en deviennent automatiquement membres. La cotisation syndicale est alors prélevée à la source par l'employeur et reversée à l'unité syndicale de base concernée (*local*). Seuls les États qui ont voté des lois de « droit au travail », actuellement au nombre de 27, font exception à ce principe. Dans ce cas, des salariés peuvent refuser de payer une partie de la cotisation, sauf si la convention collective prévoit une clause de sécurité des revenus en faveur du syndicat. Ces derniers seront alors représentés par le syndicat mais ne sont pas considérés comme en étant membres. Ils ne pourront en conséquence ni voter aux élections syndicales ni ratifier la convention collective négociée par le syndicat.

Outre ces procédures, il faut souligner que les campagnes de syndicalisation se déroulent dans un climat très hostile aux syndicats. Les recruteurs syndicaux (*organizers*) qui cherchent à établir des contacts avec des travailleurs de l'usine n'ont pas le droit d'en franchir les grilles, ni même parfois de se tenir sur les parkings environnants. Ils peuvent être arrêtés s'ils enfreignent ce qui est considéré comme relevant de la propriété de l'entreprise. Ils doivent de surcroît se procurer les noms et adresses des salariés à contacter par leurs propres moyens, une tâche qui peut s'avérer extrêmement coûteuse en temps.

qu'un site d'assemblage automobile localisé dans cette région connaît une implantation syndicale à travers une élection supervisée par le NLRB. Et ce, malgré la lettre ouverte dissuasive du gouverneur républicain du Tennessee et de cinq autres gouverneurs sudistes (Alabama, Géorgie, Mississippi, Caroline du Sud et Texas). Il faut souligner que l'entreprise a adopté une attitude de neutralité syndicale, ne cherchant pas à interférer dans la campagne menée par l'UAW, ce qui est un cas relativement exceptionnel.

Mais c'est à une nouvelle défaite que s'est heurtée un mois après cette victoire la tentative du syndicat de s'implanter dans les deux sites de Mercedes-Benz en Alabama (une usine d'assemblage et une usine de batteries électriques). Le constructeur allemand de véhicules haut de gamme est le premier constructeur étranger à s'être installé dans cet État du Sud profond, connu pour son intolérance raciale[17] et dont la majorité de la main-d'œuvre est noire[18]. L'UAW n'est pas parvenu à convaincre une majorité des 5 075 travailleurs éligibles au vote de l'intérêt de les représenter sur ces sites, 2 642 des participants au vote s'étant prononcé contre et 2 045 pour.

Pourtant, préalablement au vote, le syndicat avait déclaré début avril 2024 avoir recueilli 70 % de soutiens auprès des travailleurs des deux sites. Mais n'ayant pu obtenir de la direction de l'entreprise un accord de neutralité à l'instar de celui accordé par VW, il a choisi de demander au gouvernement allemand de diligenter une enquête pour conduite illégale de la part de la direction de l'usine qui appartient à Mercedes-Benz US International, une filiale du groupe allemand[19].

Si beaucoup d'ouvriers sont mécontents des conditions de travail dans les sites de Mercedes-Benz (imprévisibilité des emplois du temps, congés, durée du travail)[20], ils ont été influencés par les discours et comportements très agressifs du management de la firme, aidé en cela par un cabinet de conseil spécialisé dans les actions contre les syndicats (*union busting*), par la campagne anti-UAW menée par les politiciens locaux et des organismes patronaux, de même que par les messages antisyndicaux de personnalités locales bien connues. Le gouverneur républicain de l'État, Kay Ivey et des *leaders* du même parti n'ont eu de cesse d'agiter le chiffon rouge avant l'élection, arguant que la présence de l'UAW allait stopper les investissements qui ont permis à l'Alabama de s'affirmer comme un État automobile et conduire à son déclin industriel à l'instar de la région de Detroit, et que les cotisations syndicales qu'ils devraient payer allaient amputer considérablement leur salaire[21]. Le porte-parole de la Chambre des représentants d'Alabama est même allé jusqu'à faire adopter une loi quelques jours avant le vote interdisant toute aide financière de l'État aux entreprises qui reconnaissent

17. Cet État a été le creuset de la lutte pour les droits civiques dans les années 1950-1960.

18. Les travailleurs noirs représentent 41 % de la main-d'œuvre employée dans l'automobile en Alabama selon (Wakeley *et al.*, 2023).

19. Une loi récente concernant les chaînes de valeur a été adoptée en Allemagne, qui rend les entreprises sises en Allemagne responsables des activités qu'elles peuvent avoir à l'étranger.

20. À la suite de la pandémie de Covid-19, la direction a éliminé un tour à la chaîne, ce qui fait qu'au lieu de trois tours de 8 heures chacun, il n'y en a plus que deux de 10 heures chacun. En outre, les blessures au travail sont légion à cause de journées de travail de 10 heures, voire 12 heures.

21. La cotisation syndicale à l'UAW représente 2,5 heures de travail par mois. Pour un travailleur gagnant 25 dollars (23 euros) de l'heure, cette cotisation s'élève à 62,50 dollars (57,76 euros) par mois.

volontairement les syndicats. L'arrivée *in extremis* d'un nouveau directeur de site à peine un mois avant l'élection, l'annonce par la direction de l'élimination du système de salaire à deux vitesses ainsi qu'une augmentation du niveau de salaire ouvrier le plus élevé de 2 dollars l'heure (1,85 euros, +11%) après que l'UAW eut déclaré publiquement avoir récolté 30 % de votes en faveur de la syndicalisation des sites ont sans doute aidé à consolider l'opposition au syndicat ou le manque d'intérêt à y adhérer[22].

Il faudra désormais attendre un an pour qu'une nouvelle élection syndicale puisse se tenir, à moins que l'UAW n'obtienne gain de cause au sujet des six plaintes qu'il a déposées auprès du NLRB une semaine après cet échec, pour tentatives d'intimidation et entraves à la syndicalisation[23].

## Conclusion

Syndiquer les travailleurs des États du Sud étasunien et des usines des nouveaux constructeurs électriques constitue un enjeu de taille pour l'UAW. Cette ambition s'inscrit nécessairement dans la durée. Au plan national, les conditions sont sans doute réunies pour réaliser un tel objectif : un taux de chômage historiquement bas, un marché du travail tendu, un taux d'approbation des syndicats élevé, un NLRB favorable aux travailleurs, et un mouvement syndical revigoré par une succession de victoires.

L'échec récent de l'UAW chez Mercedes-Benz entrave néanmoins à court terme ses chances de pouvoir s'implanter chez Hyundai[24] et Honda dans le même État, ou chez Toyota dans le Missouri, les prochaines usines étrangères sur la liste du syndicat. Et ce, pour deux raisons au moins : d'une part, les constructeurs asiatiques sont beaucoup plus réfractaires que leurs homologues allemands à toute présence syndicale ; d'autre part, l'UAW n'aura pas le soutien des syndicats coréens ou japonais, comme il l'a obtenu d'lG Metall lors des campagnes de syndicalisation chez les deux constructeurs allemands. Il n'aura pas non plus le soutien des directions locales, qui s'est manifesté chez VW par l'adoption d'une attitude de neutralité syndicale contrairement à Mercedes-Benz, une différence sans doute décisive. Par ailleurs, l'enquête diligentée par le contrôleur indépendant à propos des récents agissements de Shawn Fain (voir note 16, p. 60) à la tête de l'UAW pourrait avoir des conséquences dommageables pour le syndicat et son président.

22. La direction de Mercedes-Benz n'a pas hésité à faire appel à un pasteur noir de la région pour délivrer un message vidéo antisyndical, enjoignant les ouvriers de donner une chance au nouveau directeur et allant parler aux ouvriers pour les dissuader de voter en faveur de l'implantation de l'UAW.

23. L'UAW a contesté le résultat et saisi le NLRB régional compétent, au motif que l'entreprise aurait violé les lois du travail. D'après le syndicat, l'entreprise aurait licencié quatre salariés soutenant le syndicat, empêché les travailleurs pro-syndicaux de mener campagne et forcé les salariés à regarder des vidéos antisyndicales. Le NLRB devrait procéder à des auditions aux termes desquelles son directeur régional décidera (ou non) de procéder à une nouvelle élection, si les objections émises par l'UAW sont avérées.

24. La prochaine élection devrait avoir lieu dans le site de Hyundai situé à Montgomery en Alabama, où l'UAW est sur le point de demander au NLRB la tenue d'une élection pour représenter les 4 000 ouvriers de l'usine.

## Sources :


- Childers C. (2024a), *The Evolution of the Southern Economic Development Strategy: Rooted in Racism and Economic Exploitation: Part One*, Report, Economic Policy Institute, May 6, https://www.epi.org/publication/rooted-racism-part1/.
- Childers C. (2024b), *Breaking Down the South's Economic Underperformance: Rooted in Racism and Economic Exploitation: Part Two*, Report, Economic Policy Institute, https://www.epi.org/publication/rooted-racism-part2/.
- Childers C., Kamper D., Sherer J. (2024), « Operation Dixie failed 78 years ago. Are today's Southern workers about to change all that? », *Working Economics Blog*, Economic Policy Institute, May 14, https://bit.ly/3zwG02m.
- Goldfield M. (2020), *The Southern Key: Class, Race, and Radicalism in the 1930s and 1940s*, New York, Oxford University Press.
- Howes C. (1993), *Japanese Auto Transplants and the US Automobile Industry*, Economic Policy Institute, https://files.epi.org/page/-/old/studies/japanese_auto-1991.pdf.
- Leon L.F. (2024), « Autoworkers at Alabama's Mercedes-Benz plant file for a union election », *The American Prospect*, April 5, https://bit.ly/4cxih0Q.
- Minchin T.J. (2021), *America's Other Automakers: A History of the Foreign-owned Automotive Sector in the United States*, Athens, The University of Georgia Press.
- 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/2Ivu03H.
- Sauviat C. (2020), « États-Unis : les Big Three de l'automobile renouvellent leurs conventions collectives sous pressions », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 52-67, https://bit.ly/3PVVYrr.
- Sauviat C. (2024), « États-Unis : les nouvelles conventions collectives chez les trois grands de l'automobile : une victoire syndicale historique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 185, mars, p. 63-79, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/C185_5.pdf.
- Wakeley D., Anderson A., Freyer A.M. (2023), *A Wheel in the Ditch: A Closer Look at Alabama's Big Bet on the Auto Manufacturing Industry*, The State of Working Alabama 2023, November, https://www.alarise.org/resources/the-state-of-working-alabama-2023/.
- Presse : *The Wall Street Journal, The New York Times, The Washington Post, The Detroit Free Press, Labor Notes.*

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

# BULLETIN D'ABONNEMENT 2024

NOM

PRÉNOM

ORGANISATION

FONCTION

ADRESSE

TÉL.

E-MAIL

Je désire m'abonner à :

- ☐ *La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Revue de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Chronique internationale* + *La Revue de l'IRES* au prix de 90,00 €

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité. Pour les publications à l'unité, plus d'informations sur www.ires.fr.

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

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-Le-Grand Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

# CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

La *Chronique internationale de l'IRES* est une publication trimestrielle de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, fondée en 1989. Elle s'adresse aux syndicalistes et aux chercheurs, et plus largement aux lecteurs qui s'intéressent à l'actualité économique, sociale et aux relations professionnelles sur le plan international.

La *Chronique internationale de l'IRES* a pour mission de fournir aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique à l'étranger, y compris aux niveaux de l'Union européenne et international (BIT, etc.). Elle s'efforce d'apporter des éléments d'information significatifs pour permettre une analyse fine des politiques publiques et des évolutions institutionnelles. Ses articles suivent et analysent les faits d'actualité (salaires, conflits, syndicalisme, négociation collective, conditions de travail, politiques publiques, réformes sociales, etc). Selon les sujets, ils relayent les réactions et prises de position des acteurs sociaux par rapport aux événements et réformes dont il est question. Cette volonté de regarder ailleurs pour tirer parti des expériences étrangères correspond aussi au souci de favoriser un regard décentré sur les réalités et pratiques nationales.

Sur les quatre numéros annuels, trois accueillent des articles variés et le dernier, qui paraît en décembre, est un numéro spécial consacré à un thème d'actualité particulier traité dans une perspective comparative, par exemple le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques, les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19, ou bien encore les mesures de soutien engagées par les États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

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**

Raphaëlle BERTHOLON (*CFE-CGC*)
Jean-Marc BŒUF (*UNSA Éducation*)
Bernard IBAL (*CFTC*) - Lionel LEROGERON (*CGT*)
Éric PÉRÈS (*CGT-FO*) - Anne-Florence QUINTIN (*CFDT*)

**Administrateurs, représentants des syndicats**

Sébastien DUPUCH (*CGT-FO*)
Fabien GUIMBRETIÈRE (*CFDT*)
Fabienne ROUCHY (*CGT*)

**Quatre représentants du Premier ministre**

Cédric AUDENIS, *Commissaire général par intérim, France Stratégie*
Nicolas CARNOT, *Directeur des études et des synthèses économiques, Insee*
Michel HOUDEBINE, *Dares*
Fabrice LENGLART, *Drees*

### Neuf personnalités scientifiques

Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2*

Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* porte sur le mouvement syndical autrichien face à la montée du parti d'extrême droite FPÖ, en passe d'accéder à la chancellerie. Bien que l'extrême droite peine à s'implanter dans la confédération syndicale ÖGB, de plus en plus d'adhérent·es votent pour le FPÖ. La confédération hésite alors entre la combattre ou l'intégrer dans ses rangs. Mais son retour au pouvoir pourrait menacer l'existence même des chambres des travailleurs, institutions au cœur du pouvoir syndical.

Le deuxième article porte sur le mode de financement des hôpitaux en Allemagne et ses conséquences sur l'organisation du travail du personnel soignant. Dans un contexte d'érosion de la convention collective de branche, le syndicat des services, ver.di, cherche à imposer des accords d'établissement, afin de fixer un taux d'encadrement des patients. Cette décentralisation de la négociation collective, ainsi qu'un nouveau projet de réforme du financement des hôpitaux, fortement contesté par les acteurs politiques et syndicaux, entraînent une multiplication des conflits et une syndicalisation accrue du secteur.

L'article suivant porte sur la négociation d'un nouvel accord national dans le secteur public en Irlande pour la période 2024-2026. Si les syndicats ont obtenu l'abrogation d'une législation d'urgence mise en place durant la crise de 2008, les augmentations salariales obtenues ne font que compenser la baisse du pouvoir d'achat subie par les agents depuis 2021. S'agissant des modalités de négociations au niveau de chaque ministère sur lesquelles les syndicats voulaient miser, l'accord ne montre pas d'avancées concrètes.

Enfin, le dernier article analyse la campagne de syndicalisation menée par l'UAW chez les constructeurs automobiles étrangers implantés dans le Sud des États-Unis, un quasi-désert syndical. Fort de sa victoire obtenue lors du renouvellement de la convention collective des Big Three de l'automobile, le syndicat, qui accuse un effritement du nombre de ses membres et est en proie à des difficultés en interne, y voit là un enjeu vital. Cette offensive, qui s'est soldée jusqu'à présent par une victoire chez Volkswagen suivie par une défaite chez Mercedes-Benz, est plus incertaine s'agissant des constructeurs asiatiques.

IRES
Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est ▪ 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : +33 (0)1 48 15 18 90 ▪ E-mail : contact@ires.fr ▪ www.ires.fr
ISSN 1285-087X ▪ Prix du numéro : 15 €