IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

N° 189
Mars 2025

Royaume-Uni
Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

Belgique (francophone)
Retour sur les dynamiques sociales de la conflictualité dans le secteur de la santé (2019-2024)

Allemagne
Le modèle social de Volkswagen préservé par un nouvel accord sur l'emploi

États-Unis
Boeing face à une grève de 53 jours, sur fond de déboires industriels et financiers

Les compagnies d'assurance santé, au cœur des rancœurs et frustrations du public vis-à-vis du système de santé

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

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 - Stéphane JUGNOT - 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) - Théophile LAVAULT (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, 2025 ▪ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : mars 2025 ▪ 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° 189
Mars 2025

Royaume-Uni
Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières 3
Jacques FREYSSINET

Belgique (francophone)
Retour sur les dynamiques sociales de la conflictualité dans le secteur de la santé (2019-2024) 21
Maria Cecilia TRIONFETTI et Natalia HIRTZ

Allemagne
Le modèle social de Volkswagen préservé par un nouvel accord sur l'emploi 37
Udo REHFELDT

États-Unis
Boeing face à une grève de 53 jours, sur fond de déboires industriels et financiers 51

Les compagnies d'assurance santé, au cœur des rancœurs et frustrations du public vis-à-vis du système de santé 65
Catherine SAUVIAT

Royaume-Uni

Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

Jacques FREYSSINET

Après les élections du 4 juillet 2024, le gouvernement travailliste est confronté à des arbitrages difficiles. Son programme électoral contient des engagements dont la réalisation sera coûteuse alors qu'il hérite d'une trajectoire économique médiocre et d'une situation budgétaire dégradée. Dans ce contexte, il donne la priorité à l'amélioration des droits du travail, individuels et collectifs, tout en imposant des sacrifices impopulaires dans le domaine de la protection sociale. Parallèlement, des avancées sont réalisées dans le domaine des salaires. Les syndicats accordent un soutien vigilant aux nouveaux dirigeants.

Following the elections of 4 July 2024, the Labour government is faced with tricky decisions. Its election platform contains promises which would be costly to keep, inheriting as it does a mediocre economic trajectory and a poor budgetary situation. In this context, it is prioritizing improving individual and collective employment rights, while imposing unpopular social welfare sacrifices. In parallel, progress is being made in the matter of wages. Unions are providing watchful support to the new leadership.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Après la large victoire du parti travailliste lors des élections à la Chambre des communes[1], le 4 juillet 2024, le gouvernement de Keir Starmer est confronté à des arbitrages difficiles. Son programme électoral contient des engagements dont la réalisation sera coûteuse alors qu'il hérite d'une trajectoire économique médiocre et d'une situation budgétaire dégradée. Dans ce contexte, il donne la priorité à l'amélioration des droits du travail, individuels et collectifs, tout en imposant des sacrifices impopulaires dans le domaine de la protection sociale. Parallèlement, si des avancées significatives sont réalisées en matière de salaires, elles sont pour partie à la charge des entreprises. Les syndicats, après s'être réjouis d'en avoir fini avec quatorze années de politique antisociale et antisyndicale des gouvernements conservateurs, accordent un soutien vigilant aux nouveaux dirigeants.

Des choix budgétaires difficiles

Pour préparer le budget 2025-2026[2], le gouvernement est confronté à des contraintes qui réduisent ses marges de manœuvre. Elles résultent à la fois de tendances économiques à long terme et des mesures préélectorales adoptées par le gouvernement conservateur.

Médiocrité des performances et des perspectives économiques

Le Royaume-Uni est le pays du G7 qui a connu le plus fort ralentissement de sa croissance depuis la crise financière de 2008. Les perspectives ne sont pas meilleures puisque, même en tenant compte des choix inclus dans le budget 2025-2026 (voir *infra*), l'Office for Budget Responsibility (OBR)[3] estime que le produit intérieur brut par tête ne dépassera que de 4,3 % en 2028 son niveau de 2019, soit avant la pandémie de Covid-19 (OBR, 2024)[4]. Sur la période 2010-2024, qui est celle des gouvernements conservateurs, les niveaux de la productivité du travail et des salaires réels sont restés quasi-stagnants (Cominetti, Slaughter, 2024). À l'avenir, selon l'OBR, le taux de croissance annuel de la productivité horaire du travail s'améliorerait légèrement, passant de 0,2 % en 2023 à 1¼ % en 2029. Le salaire réel augmenterait de 1,2 % en 2025 puis stagnerait les années suivantes. De ce fait, le revenu réel disponible des ménages n'augmenterait que de 2,5 % en 2028 relativement à 2019. Il n'existe donc que de faibles marges pour le « partage des fruits de la croissance ».

Un « trou budgétaire » hérité

Les contraintes résultant de ces médiocres perspectives de moyen terme

1. 411 sièges contre 119 pour les conservateurs.

2. Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante. Le budget est présenté dès le 4e trimestre (Autumn Budget). Il fait l'objet d'ajustements avant le début de sa mise en œuvre (Spring Budget) et est désigné par les deux années qu'il chevauche. Il est élaboré dans le cadre de perspectives à cinq ans, soit 2025-2030 pour le budget 2025-2026.

3. L'OBR est une autorité indépendante responsable de l'analyse des finances publiques.

4. Cependant les experts de l'Institute for Public Policy Research considèrent que l'OBR sous-estime les effets de l'investissement public sur la croissance en ne tenant pas compte des effets de « second tour », c'est-à-dire de l'augmentation induite de l'investissement des entreprises, du taux d'activité des salariés et de la consommation. L'effet potentiel serait alors presque le triple de celui estimé par l'OBR : K. Jung, « Second round effects: Why the OBR is likely underestimating the growth effects of public investment », IPPR, October 30, 2024, https://www.ippr.org/articles/second-round-effects.

sont renforcées par des décisions préélectorales adoptées au printemps 2024 par le gouvernement conservateur (voir *infra*). Dès le mois de juillet, le gouvernement dénonce l'existence, pour 2024, d'un « trou noir » de 20 milliards de livres (24 milliards d'euros) dans les finances publiques qui résulte de dépenses non financées. Si ce chiffre est contesté par les conservateurs, il sert néanmoins d'argument au Premier ministre, Keir Starmer, pour justifier les « douloureux » arbitrages budgétaires à venir[5].

Engagements, priorités et sacrifices

Dans ce contexte économique et budgétaire, le gouvernement souhaite à la fois commencer à mettre en œuvre les promesses contenues dans le programme électoral (*Manifesto*) du Labour Party (Labour Party, 2024a) et rassurer le monde financier sur le sérieux de sa gestion. À cette fin, il combine une forte augmentation des dépenses, qui est présentée comme provisoire avec, pour y faire face, un élargissement des capacités de financement[6] (Aref-Adib *et al.*, 2024 ; OBR, 2024).

Globalement, l'accroissement des dépenses est concentré sur les deux premières années de la législature : il sera, en termes réels, de 4,8 % la première année et de 3,1 % la deuxième avant de revenir à 1,3 % pour les trois années suivantes. L'effort initial privilégie le système de santé (voir *infra*) et le système scolaire. En revanche, des restrictions impopulaires sont introduites, au moins provisoirement, sur certaines dépenses de protection sociale (voir *infra*). Elles devront aussi frapper, surtout à partir de la troisième année, les budgets des secteurs non prioritaires.

Du côté des recettes, le gouvernement est contraint par les engagements pris dans le *Manifesto* de ne pas frapper les personnes qui travaillent (*working people*), c'est-à-dire les cotisations sociales (*National Insurance*), l'impôt sur le revenu et la TVA. Il parvient à se créer des marges par deux moyens :

- du côté des recettes courantes, en plus de l'augmentation de divers impôts sur le capital ou le patrimoine, la principale ressource additionnelle est obtenue par un accroissement de 1,2 % des cotisations sociales patronales et par un abaissement du plancher de salaire à partir duquel ces cotisations sont perçues[7] ;
- du côté du financement des investissements, le gouvernement modifie la définition du plafond de l'endettement public. Il ne sera plus calculé sur l'endettement brut, mais sur l'endettement net en défalquant la valeur des actifs détenus par l'État. Ainsi, la capacité d'emprunt est durablement élargie.

Au total, en 2025-2026, les dépenses augmenteront de 70 milliards de livres (84 milliards d'euros), les impôts de 40 milliards (48 milliards d'euros) et l'endettement de 30 milliards (36 milliards d'euros). Cette politique a suscité diverses critiques dont nous mentionnons les trois principales.

- La plus pertinente porte sur l'augmentation des cotisations sociales patronales. Certes, le gouvernement peut affirmer qu'il ne viole pas les engagements du *Manifesto* puisqu'il s'agit de charges supplémentaires qui pèsent sur les employeurs et non sur les

5. « Keir Starmer warns autumn budget is going to be "painful" », *Financial Times*, August 27, 2024.
6. P. Johnson, « Autumn Budget 2024: initial IFS response », Institute for Fiscal Studies, October 2024, https://bit.ly/4hG9Gej.
7. Le plancher annuel passe de 9 100 livres (10 920 euros) à 5 000 livres (6 000 euros).

« *working people* ». Cependant la théorie économique et l'expérience enseignent que sur un marché du travail concurrentiel, les augmentations de cotisation des employeurs sont finalement supportées dans une large mesure par les salariés soit à travers un freinage des salaires nominaux, soit par l'augmentation des prix. Ainsi, l'OBR considère qu'à terme, 60 % du coût sera transféré sur les salariés ou les consommateurs. De plus, les secteurs qui reposent dans une large mesure sur un financement public, par exemple les soins pour adulte (*social care*) ou les organismes de bienfaisance soulignent que, combinées au fort accroissement du salaire minimum (voir *infra*), les hausses de cotisations engendreront la suppression d'emplois à temps partiel et peu qualifiés[8]. Enfin, pour échapper à ces augmentations, des salariés risquent d'être contraints par leurs employeurs d'accepter la fiction d'un statut de travailleur indépendant.

- Une deuxième critique concerne le non-respect de l'engagement de ne pas augmenter les prélèvements sur les « *working people* ». Le gouvernement décide de confirmer la décision prise par le gouvernement conservateur en 2021 de geler jusqu'en 2028 les seuils de l'impôt sur le revenu qui déterminent les taux d'imposition. Dès lors, du seul fait de l'accroissement des salaires nominaux, des salariés subiront des taux d'imposition plus élevés à cause d'un franchissement des seuils.
- Une troisième critique porte sur l'irréalisme d'une réduction à 1,3 % de l'accroissement des dépenses à partir de la troisième année de la législature. De nouvelles augmentations d'impôts sont jugées inéluctables en contradiction avec les affirmations du gouvernement[9].

Présentant certains choix impopulaires comme l'héritage contraignant de la gestion des conservateurs, le gouvernement cherche à donner dans d'autres domaines la démonstration du changement d'orientation sur lequel il s'est engagé.

Un renforcement des droits du travail, individuels et collectifs

En janvier 2024, dans la perspective de prochaines échéances électorales, le parti travailliste publie un document qui détaille ses engagements en matière de droit du travail : « A New Deal for Working People » (Labour Party, 2024b). Il y annonce notamment la suppression des procédures de *fire and rehire* (licenciement suivi de réembauche dans des conditions inférieures), des contrats zéro heure et des entraves à l'exercice du droit de grève (Freyssinet, 2024).

Le 24 mai, le Labour Party publie une nouvelle version de son document avec un changement de titre significatif : « Labour's Plan to Make Work Pay » (Faire que le travail paie). Sa rédaction a été précédée par des discussions tendues avec les syndicats. Ainsi, Sharon Graham, secrétaire générale de Unite, le plus grand syndicat du secteur privé, déclare d'abord que la nouvelle version du projet est « méconnaissable » relativement à l'ancienne. Cependant, après discussions et corrections mineures, les principaux responsables syndicaux apportent finalement leur soutien. Le nouveau texte

8. En effet, le seuil à partir duquel les cotisations sont dues est fortement abaissé.
9. P. Johnson, *op. cit*.

(Labour Party, 2024c) contient des reculs non négligeables. Désormais, le recours au licenciement suivi de réembauche reste possible mais seulement « dans des cas très limités » (*very limited circumstances*) pour éviter des faillites ou des licenciements massifs. S'agissant des contrats zéro heure, alors que le texte initial prévoyait leur interdiction totale, la nouvelle version ne désigne que les « *exploitative zero hours contracts* », ce qui crée une ambiguïté : certains contrats zéro heure pourraient-ils être considérés comme « non exploiteurs » ? Il existe donc des enjeux importants sur la formulation du texte définitif.

Le 10 octobre 2024, le gouvernement publie un projet de loi sur le droit du travail (Employment Rights Bill - ERB) qui comprend 28 mesures dont nous ne présentons que les plus importantes (UK Government, 2024a, 2024b).

Les licenciements injustifiés

Les salariés ne peuvent agir devant les tribunaux au titre d'un licenciement injustifié (*unfair dismissal*) qu'à partir de deux ans d'ancienneté (sauf pour une liste limitée de motifs). Le nombre de salariés qui ne remplissent pas cette condition est estimé à environ 9 millions. Conformément aux engagements préélectoraux, le projet de loi supprime cette condition d'ancienneté : le droit d'invoquer un licenciement injustifié est reconnu dès le premier jour du contrat de travail.

À titre de compensation pour les employeurs, le projet de loi contient une innovation dont il n'avait pas été question auparavant : l'introduction d'une période d'essai légale, catégorie juridique qui jusqu'alors relevait du seul contrat de travail. Durant cette période, une procédure de licenciement allégée (*light touch*) s'appliquerait. Si le gouvernement envisage une période d'essai de neuf mois, il renvoie au terme de consultations à venir la fixation de sa durée ainsi que les modalités de la procédure de licenciement allégée. Les syndicats craignent qu'il s'agisse d'un moyen de contournement du nouveau droit (*Workplace Report*, 2024a). Les textes d'application n'interviendraient pas avant l'automne 2026.

Les procédures de licenciement-réembauche (fire and rehire)

En droit britannique, si un salarié refuse une modification décidée unilatéralement par l'employeur d'un élément essentiel du contrat de travail, il s'agit d'un motif de licenciement. Rien n'empêche l'employeur de proposer une réembauche immédiate dans des conditions qui sont le plus souvent très inférieures. Les syndicats ont toujours dénoncé cette possibilité et réclamé son interdiction (Freyssinet, 2022a). Le parti travailliste s'était engagé sur ce point, mais le texte du projet de loi traduit les concessions faites aux organisations patronales, concessions déjà esquissées en termes vagues dans le document « Labour's Plan to Make Work Pay » (voir *supra*).

En effet, les licenciements suivis de réembauches avec des caractéristiques inférieures seront considérés en principe comme injustifiés (*unfair*) sauf si l'employeur peut établir les conditions suivantes :

- des difficultés financières évidentes menacent ou sont vraisemblablement

susceptibles de menacer la viabilité de l'entreprise ;
- les changements introduits ont pour objet d'éliminer, de prévenir ou de réduire significativement l'impact de ces difficultés financières ;
- la modification des termes du contrat de travail est inévitable.

C'est le tribunal de l'emploi (Employment Tribunal) qui appréciera en prenant en considération l'éventuelle existence de consultations préalables menées par l'employeur et l'offre de contreparties aux sacrifices exigés. Compte tenu de la formulation imprécise du projet de loi, l'effectivité de la prétendue abrogation sera dépendante de la jurisprudence à venir.

Les contrats zéro heure

Les contrats de travail zéro heure (*zero hours contracts* – ZHC) sont un symbole de l'extrême flexibilisation du temps de travail au Royaume-Uni (Freyssinet, 2016). Dans ce type de contrat, le salarié doit rester à la disposition de l'employeur sans que ce dernier soit soumis à l'obligation de lui fournir une durée de travail quelconque. Ces contrats ont connu une extension rapide et couvrent aujourd'hui plus d'1 million de salariés et salariées.

Les syndicats ont depuis longtemps lutté contre ce type de contrat ; ils en demandent l'interdiction. Le parti travailliste s'y était initialement engagé. Si le projet de loi affirme bien le principe de l'interdiction, il l'accompagne de conditions qui en limitent la portée :
- comme nous l'avons vu (*supra*), il ne s'agit plus de lutter contre tous les contrats zéro heure mais seulement contre ceux qualifiés d'« *exploitative* », sans autre précision ;
- l'employeur doit seulement garantir à l'avenir au salarié le nombre d'heures qu'il a effectuées durant une période de référence ; la durée envisagée de cette période est de douze semaines ; elle fera l'objet de consultations à venir ;
- le salarié peut refuser cette offre et rester dans un ZHC.

L'indemnité maladie légale (Statutory Sick Pay)

Le droit à une indemnité en cas de maladie n'existe que si le salaire est supérieur à un niveau minimum (actuellement, 123 livres par semaine, soit 150 euros). Ainsi, 1,3 million de salariés n'y sont pas éligibles. De plus, le droit n'est ouvert qu'à partir du quatrième jour d'absence.

Ces deux dispositions restrictives sont supprimées : tous les salariés bénéficieront du droit dès le premier jour d'absence.

Le droit de grève

Au cours de la décennie 2010, les gouvernements conservateurs font voter deux lois qui restreignent le droit de grève, déjà fortement contraint par des textes antérieurs (Connolly, 2023).

En premier lieu, en vertu du Trade Union Act de 2016, les scrutins pour le déclenchement d'une grève doivent enregistrer un taux de participation d'au moins 50 % des salariés représentés par le syndicat pour que leurs résultats soient valables. Dans les secteurs publics essentiels, y compris ceux gérés par des entreprises privées, le déclenchement d'une grève n'est possible que si, de

plus, au moins 40 % des membres du syndicat ayant le droit de vote, qu'ils aient voté ou non, se prononcent en faveur de la grève[10].

En second lieu, une loi adoptée en 2023 (Strikes « Minimum Service Levels » Act) permet au gouvernement d'imposer en cas de grève un niveau de service minimum dans plusieurs secteurs d'activité. Le texte laisse un fort degré d'incertitude. D'une part, il ne contient aucune information sur les niveaux minima de service qui seront requis en renvoyant ceux-ci aux décisions à prendre dans chaque secteur d'activité concerné. D'autre part, le gouvernement indique son intention de ne fixer initialement des niveaux minima que dans trois secteurs d'activité : ambulances, pompiers et chemins de fer. Dans cinq autres domaines (éducation, sécurité aux frontières, démantèlement nucléaire, santé, autres transports), il n'interviendrait qu'en l'absence d'un accord volontaire satisfaisant (*adequate voluntary arrangement*) entre employeurs et syndicats. En 2024, cette loi n'avait encore été que très peu suivie d'effets ; elle était surtout destinée à créer un effet de menace. Le projet de loi annule totalement la loi de 2023 et presque complètement celle de 2016 à l'exception de deux dispositions relativement mineures[11].

Négociations de branche dans le secteur du Social Care

Lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les travaillistes avaient fait connaître leur volonté de relancer les négociations de branche qui ont quasiment disparu dans le secteur privé. Certains experts soutiennent fortement ce projet (Sisson, 2024) ; d'autres expriment des doutes sur la capacité qu'aurait un gouvernement d'imposer un tel renouveau (Ackers, 2020). Finalement, le projet de loi ne s'applique qu'à un seul secteur, les soins pour adultes, au moyen de la création d'une instance, l'Adult Social Care Negociating Body, présentée comme une première étape d'un mouvement plus large.

Le choix de ce secteur se justifie (Freyssinet, 2022b). Caractérisé par de bas salaires et de mauvaises conditions de travail, il rencontre de grandes difficultés pour attirer et retenir une main-d'œuvre essentiellement féminine, avec un nombre élevé d'emplois vacants alors que la demande est croissante au rythme du vieillissement de la population. Le faible niveau de syndicalisation rend rarissime la négociation d'entreprise. Désormais, le gouvernement définira une procédure pour la négociation d'accords sectoriels ; il donnera un mandat à l'organisme chargé de négocier ; il ratifiera l'accord pour lui donner valeur légale et contrôlera son application.

Fair Work Agency

Il n'existe pas au Royaume-Uni d'équivalent de l'Inspection du travail, mais cinq organismes qui dépendent de ministères distincts et disposent de pouvoirs d'intervention différents. Leurs domaines de compétence sont limités et leurs moyens réduits. En 2016, une instance supplémentaire est

10. Ainsi, les non-votants sont considérés comme ayant voté contre la grève.

11. En premier lieu, est maintenue la limitation à six mois de la durée maximum de validité des votes pour autoriser la direction d'un syndicat à déclencher des grèves. En second lieu, sont maintenues des dispositions qui garantissent l'indépendance du *Certification Officer*, autorité chargée de vérifier que les organisations professionnelles respectent leurs obligations statutaires.

créée, le Labour Market Enforcement, avec pour mission de définir une stratégie commune et d'assurer une coordination des activités, mais seulement pour trois des cinq organismes. La faible efficacité globale du système est soulignée par les rapports annuels de cette nouvelle instance (pour le plus récent : Beels, 2023). En juillet 2019, le gouvernement conservateur fait connaître sa volonté de fusionner ces trois organismes pour créer un *single enforcement body* (corps unique de contrôle). Renouvelée à diverses reprises, cette promesse n'avait jamais été tenue.

Le gouvernement travailliste relance le projet avec la création de la Fair Work Agency (Agence pour un travail équitable) qui définira une stratégie globale et offrira aux employeurs et aux salariés un interlocuteur unique lors des litiges intervenant dans les relations de travail. Ses pouvoirs d'investigation et ses moyens seront accrus relativement à ceux des organismes existants.

Le projet de loi et ses prolongements

Si le projet de loi est globalement fidèle au document de mai 2024, il apparaît qu'un intense *lobbying* des organisations patronales a ouvert la voie à des formulations limitatives ou imprécises qui renvoient à des consultations ultérieures du patronat et des syndicats avant que puissent être adoptés les textes d'application (*secondary legislation*). Ainsi, la totalité des mesures n'entreraient en application qu'à la fin de 2026.

Le texte est présenté comme la première étape de mise en œuvre d'un programme plus vaste : le « Plan to Make Work Pay ». Il y est énuméré un grand nombre de mesures à venir d'importance inégale : lutte contre les discriminations salariales, interdiction des stages non rémunérés, droit à la déconnexion, congés parentaux et pour les aidants (UK Government, 2024c)…

Un aspect important est la remise en débat d'un statut unique pour les travailleurs salariés (*workers*). Le droit du travail britannique a la particularité de distinguer entre deux catégories de « *workers* » :

- ceux qui relèvent d'un « *contract of employment* » et sont des « *employees* » ;
- ceux qui relèvent d'un autre type de contrat (notion non précisée) et qui sont qualifiés de « *lim*(*b*) *workers* » (travailleurs de l'alinéa b) ; ils bénéficient de droits réduits relativement aux « *employees* ».

Par ailleurs, il existe un statut de travailleur indépendant (*self-employed*) qui couvre pour partie un salariat déguisé comme dans le cas des travailleurs des plateformes (livreurs et chauffeurs).

En l'absence de définition légale, les frontières entre les trois catégories sont incertaines et dépendent de décisions des tribunaux. Les syndicats demandent l'unification du statut de *worker* et son accès aux travailleurs des plateformes, s'ils le souhaitent. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'effectivité du droit du travail.

Par ailleurs, toujours dans le cadre du « Plan to Make Work Pay », le gouvernement engage une consultation sur la réforme des relations industrielles (UK Government, 2024d). Pour favoriser la modernisation, l'augmentation de la productivité et la paix sociale, l'objectif est de substituer aux relations de travail conflictuelles, récemment

exacerbées par la politique du gouvernement conservateur, des rapports entre patronat et syndicats fondés sur « la coopération, le compromis et la collaboration[12] ». Les thèmes mis en débat concernent notamment les procédures de reconnaissance des syndicats dans les entreprises et leur droit d'accès sur les lieux de travail, les règles qui s'appliquent aux « fonds politiques » des syndicats[13], les procédures à respecter pour déclencher et conduire un conflit collectif.

Ainsi le nouveau gouvernement a-t-il amorcé avec l'Employment Rights Bill une ambitieuse démarche de réforme des droits du travail, individuels et collectifs, qui s'étalera sur les prochaines années.

Le système de protection sociale : des premiers choix contrastés

Quatorze années d'austérité budgétaire sous les gouvernements conservateurs ont engendré une dégradation considérable du système de protection sociale britannique et ont largement contribué à leur impopularité. Le gouvernement travailliste est pris en tenaille entre la nécessité de répondre dans ce domaine aux attentes de son électorat et les contraintes budgétaires que lui impose l'héritage conservateur (voir *supra*). Dans un premier temps, il donne une réponse contrastée : la situation désastreuse du système de santé requiert une réponse immédiate et coûteuse ; en revanche, diverses prestations en espèces sont l'objet de sacrifices, au moins provisoires, pour maîtriser les dépenses.

Des mesures d'urgence en attendant une réforme du système public de santé (NHS)

Dès le mois de juillet 2024, le gouvernement demande au professeur Ara Darzi, un expert de renommée internationale, de réaliser un diagnostic sur l'état du National Health Service (NHS, Service national de santé). Remis en septembre, le rapport souligne la gravité de la situation (Darzi, 2024). Pour toutes les prestations, les temps d'attente ont augmenté. Par exemple, le nombre de patients en attente pour des soins non urgents à l'hôpital est passé de 2,4 millions en mars 2010 à 7,6 millions en juin 2024. De nombreux bâtiments sont vétustes, les équipements sont souvent obsolètes, les systèmes informatiques sont dépassés[14]. Le taux de satisfaction de la population, qui se situait à un pic historique en 2009, est maintenant le plus faible jamais atteint. Les subventions de santé publique ont diminué de 25 % en termes réels depuis 2015. Enfin, les inégalités sont fortes : « *The "inverse care law" seems to apply: that those in greatest need tend to have the poorest access to care*[15] » (*op. cit.*, p. 67). La réaction du gouvernement se manifeste en deux temps.

Dans une première phase, il considère qu'il serait inefficace de déverser des ressources dans le NHS sans une réforme préalable : « *no more money without reform* ».

12. « *Cooperation, compromise and collaboration* » (*op. cit.*, p. 2).

13. Dont la majeure partie contribue à financer le parti travailliste ou ses candidats aux élections.

14. L. Hughes, « Operating in the Stone Age: NHS staff's daily struggle with outdated tech », *Financial Times*, October 16, 2024.

15. « La "loi des soins inverses" semble s'appliquer : ceux qui en ont le plus besoin tendent à n'avoir que le plus faible accès aux soins. »

Un plan de 10 ans doit être publié d'ici le printemps 2025 autour de trois priorités : transférer des ressources depuis les hôpitaux vers les services de proximité, disposer d'un personnel suffisant mettant en œuvre les avancées technologiques (notamment généraliser l'utilisation du numérique), passer du traitement de la maladie à la prévention (Labour Party, 2024d).

Dans un second temps, l'urgence de la situation contraint le gouvernement à accroître significativement les ressources sans maintenir le préalable de la réforme. Sur les deux prochaines années, le budget de fonctionnement du NHS augmentera de 22,6 milliards de livres (27 milliards d'euros) et le budget d'investissement de 3,1 milliards (3,7 milliards d'euros). Le NHS est ainsi le principal bénéficiaire des choix budgétaires actuels.

Cependant, une tension apparaît entre les deux démarches. Au nom de l'urgence, le Premier ministre a fixé comme objectif pour le terme de la législature une durée d'attente inférieure à 18 semaines pour 92 % des patients en soins non urgents. La poursuite de cet objectif ambitieux[16] a deux conséquences. En premier lieu, il est à craindre que la polarisation du NHS sur l'atteinte de ce seul indicateur quantitatif ne le détourne de la recherche d'améliorations, notamment qualitatives, dans les nombreux autres domaines où il est aujourd'hui défaillant. En second lieu, pour atteindre cet objectif, le Premier ministre a déclaré vouloir passer un accord avec le secteur privé, ce qui accélérerait une évolution en cours de longue date[17]. La réponse à l'urgence semble l'avoir emporté sur les perspectives d'une réforme structurelle. Seul le contenu du futur plan de dix ans permettra de révéler la stratégie finalement retenue.

Des sacrifices sur les prestations en espèces

Le contraste est marqué avec les décisions prises pour les prestations en espèces, qu'il s'agisse de maintenir des décisions des gouvernements conservateurs ou d'introduire de nouvelles restrictions. Il est symbolisé par deux mesures (parmi d'autres) qui ont un fort impact symbolique et provoquent des révoltes parmi les députés travaillistes.

La première est le maintien provisoire du Two-Child Benefit Cap qui limite à deux enfants le droit d'accès à deux prestations sous conditions de ressources : le Child Tax Credit (crédit d'impôt pour enfants) et les suppléments par enfant à l'Universal Credit (revenu minimum universel). Cette mesure introduite en 2017 avait été fortement critiquée non seulement par les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG) du secteur social, mais aussi par les dirigeants du parti travailliste. Elle frappe les familles nombreuses (trois enfants ou plus) dont le taux de pauvreté est passé de 35 % en 2010-2011 à 46 % en 2022-2023 ; la moitié des enfants pauvres appartiennent à ces familles[18]. En 2024, 1,6 million d'enfants sont frappés par cette restriction aux droits. La suppression de la mesure coûterait 3,4 milliards de livres par

16. Actuellement, 41 % des patients attendent plus de 18 semaines.

17. L. Hughes, A. Borett, « Evolution, not revolution: Can the private sector help cut NHS waiting lists? », *Financial Times*, January 6, 2025.

18. A. Henry, T. Wernham, « Abolishing the two-child limit would be a cost-effective way of reducing child poverty but is not silver bullet », Press Release, IFS, October 3, 2024, https://bit.ly/3CGsyLj.

an (4,1 milliards d'euros). Le gouvernement s'est seulement engagé à le faire dès que ce serait financièrement possible[19].

La deuxième mesure porte sur un recul pour un droit existant. Depuis 1997, une prestation était versée pour aider les retraités à couvrir le coût des combustibles durant l'hiver (Winter Fuel Payment) (Clegg, Marshall, 2024). Le gouvernement annonce qu'elle sera désormais réservée aux seuls retraités (1,5 million) qui reçoivent une pension minimum de l'État sous conditions de ressources (Pension Credit). De ce fait, 9,2 millions de retraités n'en bénéficieront plus, ce qui représente une économie de 1,5 milliard de livres par an (1,8 milliard d'euros). La mesure entraînerait 100 000 retraités supplémentaires dans la pauvreté[20]. Après un vote au Congrès du Trades Union Congress (TUC) en septembre en faveur de l'abandon de la mesure, la conférence annuelle du Labour Party a voté majoritairement dans le même sens, infligeant une défaite au gouvernement qui, toutefois, n'est pas tenu par ce vote.

Ces mesures ont largement contribué à la chute de popularité du Premier ministre et du parti travailliste (voir *infra*). Elles ont été justifiées par l'urgence d'une réduction rapide du déficit budgétaire compte tenu de l'« ardoise » laissée par les conservateurs. En compensation, elles s'accompagnent d'un accroissement de 20 % du plafond des dépenses de protection sociale sur les cinq années de la législature[21].

Une politique salariale généreuse

Le gouvernement est confronté aux pertes de pouvoir d'achat engendrées par la politique d'austérité des gouvernements conservateurs depuis 2010 et aggravées par la crise inflationniste de 2022-2023. Il y réagit de deux manières. D'une part, il procède à une augmentation significative du salaire minimum qui est à la charge des employeurs. D'autre part, il accepte pour ses propres salariés des hausses qui compensent partiellement les pertes de pouvoir d'achat antérieures.

Le salaire minimum

Le gouvernement fixe chaque année le 1er avril le niveau annuel du National Living Wage (NLW) pour les adultes et du National Minimum Wage (NMW) pour les moins de 21 ans[22]. Il reçoit pour cela les propositions d'un organisme tripartite indépendant, la Low Pay Commission (LPC), à laquelle il donne préalablement un mandat (*remit*). Cette année, le gouvernement a élargi la liste des éléments que la LPC doit prendre en compte pour élaborer ses propositions (LPC, 2024a). Traditionnellement, la liste

19. Selon la même logique du maintien de décisions controversées prises ou annoncées par le précédent gouvernement conservateur, le gouvernement travailliste a fait connaître son intention de mettre en application, selon des modalités encore à définir, une nouvelle méthode d'évaluation des capacités de travail qui aurait pour effet de restreindre l'accès aux indemnités pour incapacité (A. Gross., J. Pickard., D. Strauss, « UK ministers to stick by Tory plan for £1.3bn of cuts to sickness benefits », *Financial Times*, October 17, 2024). La mesure pourrait frapper 500 000 personnes. Une économie annuelle de 1,3 milliard de livres (1,6 milliard d'euros) en est attendue. Sur les prestations en cas d'invalidité partielle liées à une reprise du travail, voir Porter (2024).

20. A. Gross, J. Pickard, « UK cut to fuel payments will push up to 100,000 pensioners into poverty », *Financial Times*, November 19, 2024.

21. A. Gross, D. Strauss, « Rachel Reeves loosens UK welfare spending target », *Financial Times*, November 2, 2024.

22. Sur la procédure de fixation du salaire minimum légal, voir Freyssinet (2020).

inclut la compétitivité des entreprises, l'état du marché du travail et la situation économique globale. Tirant les conséquences de la crise inflationniste qu'a traversée récemment le Royaume-Uni, cette liste comprend aussi cette année le coût de la vie, y compris les prévisions d'inflation jusqu'en mars 2026, c'est-à-dire jusqu'à la fixation de nouveaux niveaux de salaire minimum. Par ailleurs, le gouvernement conservateur avait adopté, en 2019, l'objectif d'atteindre en 2024 un niveau de NLW égal aux deux tiers du salaire horaire moyen. L'objectif ayant été atteint, le gouvernement travailliste demande que ce ratio constitue un minimum pour l'année à venir. Enfin, le gouvernement annonce sa volonté de faire bénéficier à terme les 18-20 ans du NLW (taux pour les adultes) et demande à la LPC de proposer des étapes pour atteindre cet objectif.

Sur ces bases, la LPC propose des augmentations significatives, notamment pour les moins de 21 ans (LPC, 2024b). Elles sont acceptées par le gouvernement (tableau 1). Ces choix impliquent un tassement de la hiérarchie des salaires au voisinage des minima. Ils font aussi prévoir des difficultés pour les activités qui dépendent d'un financement public comme la santé (*health care*) et les soins aux personnes (*social care*) où existent de nombreux emplois à bas salaires.

Les salaires du secteur public

Avant les élections, les *Pay Review Bodies* (PRB)[23] avaient recommandé pour 2024-2025 des augmentations de 5 à 6 %, supérieures à un taux d'inflation prévu de 2 %. Dans un contexte préélectoral et de manière exceptionnelle, le gouvernement conservateur n'avait, dans son mandat, pas fixé de limite aux augmentations de salaire possibles, sans pour autant prévoir leur financement. Les PRB ont donc retenu des taux qui permettaient un rattrapage partiel des pertes de salaire réel subies par les agents du secteur public. Le nouveau gouvernement travailliste pouvait difficilement ignorer ces propositions. Il les a acceptées pour un coût additionnel d'environ 8 milliards de livres (9,6 milliards d'euros) qui contribue au « trou budgétaire » (voir *supra*).

Tableau 1 - **Salaire minimum au 1er avril 2025**

	Niveau (en livres)	Taux d'augmentation 2024-2025 (en %)
National Living Wage (NLW) (21 ans et plus)	12,21	6,7
National Minimum Wage (NMW)		
18-20 ans	10,00	16,3
16-17 ans	7,55	18,0
Apprentissage	7,55	18,0

Source : LPC (2024b).

23. Les *Pay Review Bodies* (organes d'examen des salaires) sont des organismes indépendants qui présentent au gouvernement leurs recommandations sur les niveaux de salaire pour diverses professions du secteur public d'État, notamment les enseignants, la police et les personnels de santé, après avoir entendu toutes les parties concernées, en particulier les employeurs et les syndicats. Ils reçoivent un mandat du gouvernement qui délimite leurs marges de liberté. Si ce dernier n'est pas tenu par leurs propositions, il doit publier leurs rapports et répondre aux recommandations qui lui sont présentées.

Par ailleurs, pour apaiser ou éviter des conflits sociaux, le gouvernement accepte ou encourage des concessions ponctuelles parfois importantes (voir *infra*).

Les syndicats : un soutien global, des revendications multiples

Si les syndicats affichent un soutien global au programme du nouveau gouvernement, ils entendent aussi profiter de la modification du rapport des forces pour obtenir des gains immédiats.

La promesse d'un soutien vigilant

Après quatorze années d'un gouvernement conservateur antisocial et antisyndical, les syndicats sont unanimes, même ceux de l'aile gauche du TUC, à se réjouir de la victoire électorale des travaillistes. Dès le 5 juillet, le secrétaire général du TUC, Paul Nowak, assure le gouvernement de la coopération de son organisation pour la mise en œuvre du plan « Making Work Pay ». Il se comporte en ami critique (*critical friend*) et rappelle que « l'exécution est au cœur du problème[24] ». Plus tard, il salue la présentation de l'Employment Rights Bill (voir *supra*) comme une première étape dans « la plus grande avancée depuis une génération pour les droits des travailleurs[25] » (*Labour Research*, 2024a). Ici encore, ce sont les problèmes d'effectivité qui inquiètent le TUC (TUC, 2024) ; il est en particulier soucieux d'obtenir que la future Fair Work Agency (voir *supra*) bénéficie de pouvoirs et de ressources à la mesure des enjeux (TUC, 2024). Même sur le budget, dont Keir Starmer reconnaissait qu'il impliquait des choix douloureux (voir *supra*), l'appréciation est globalement positive bien qu'il soit souligné que du travail reste à faire pour renforcer le système de sécurité sociale (*Labour Research*, 2024b ; Tily, 2024).

Par ailleurs, le TUC se félicite du retour à un tripartisme consultatif qui avait été totalement exclu par les gouvernements conservateurs. Le 14 août, une première réunion de cette nature est organisée pour discuter du « Plan to Make Work Pay » (voir *supra*). Elle est présentée comme l'amorce d'une ère de partenariat avec les syndicats et les entreprises.

La satisfaction de revendications immédiates

Les syndicats sont conscients de la modification du rapport des forces. Elle est immédiate du fait de la présence d'un gouvernement qui leur est favorable et elle est aussi à venir avec la nouvelle législation sur les droits syndicaux. De son côté, le gouvernement, après les luttes sociales intenses des années 2022-2023 (Connolly, 2023), souhaite démontrer qu'il assure la paix sociale en prévenant ou réglant rapidement des conflits.

C'est dans cette perspective qu'il adopte pour le secteur public les propositions des *Pay Review Bodies* qui réduisent les pertes de pouvoir d'achat subies (voir *supra*). De même, pour les chemins de fer, qui sont privatisés mais sous perfusion financière

24. « *This question of delivery is the crux of the matter* » : P. Nowak, « How Labour can govern for working people », *The New Statesman*, July 5, 2024, https://bit.ly/3Q2JvCX.

25. « *The biggest upgrade to workers' rights for a generation* » : P. Nowak, « The Employment Rights Bill: a potential gamechanger », TUC, October 14, 2024, https://bit.ly/4jDjcAC.

de l'État depuis la pandémie de Covid-19, il promeut la négociation d'accords salariaux qui mettent fin à des annonces de grèves. Sur la poursuite potentielle de conflits à forte valeur symbolique, il accepte des concessions importantes. Ainsi, les *juniors doctors* des hôpitaux (médecins non spécialistes), qui avaient mené plusieurs grèves et en annonçaient de nouvelles, obtiennent une augmentation de 22 % sur deux ans, toujours comme une compensation partielle des pertes de pouvoir d'achat accumulées. En conséquence, les infirmières adhérentes du Royal College of Nursing rejettent l'offre d'une hausse de 5,5 % seulement pour 2024-2025.

Si les syndicats du secteur public ont salué des augmentations de salaire supérieures au taux d'inflation, ils soulignent qu'elles ne constituent qu'un rattrapage partiel des pertes de pouvoir d'achat antérieures (*Workplace Report*, 2024b). Surtout, ils sont confrontés pour l'année 2025 à l'annonce par le gouvernement d'une limitation à 2,8 % des hausses de salaire sauf en cas de contreparties obtenues en termes de gains de productivité[26].

Dans le secteur privé, de nombreux conflits localisés se développent, souvent victorieux, sans que l'on dispose aujourd'hui d'un bilan de leurs résultats.

Globalement, les derniers résultats disponibles indiquent en septembre 2024 une augmentation de 5,2 % des salaires sur douze mois (5,4 % dans le secteur privé) pour une croissance de 1,7 % des prix à la consommation sur la période. Les perspectives médiocres quant à l'évolution de l'emploi et du chômage en 2025 font aujourd'hui prévoir un tassement des augmentations de salaire[27].

Un diagnostic provisoire

Le premier semestre de gouvernement travailliste n'a pas été une réussite auprès de l'opinion publique. En décembre 2024, 60 % des personnes interrogées ont une opinion défavorable de Keir Starmer et 26,8 % seulement voteraient pour les candidats du Labour Party[28]. La montée de l'extrême droite (Reform) avec 21 % d'intentions de vote et l'élection de Trump apportent de nouvelles menaces.

L'économie a été stagnante au deuxième semestre 2024 et la croissance serait inférieure à 1 % en 2025. De ce fait, les marges d'action budgétaires se réduisent avec la perspective de coupes lors du budget de printemps (voir *supra*, note 2, p. 4).

Le Premier ministre a voulu reprendre l'initiative en présentant, le 5 décembre 2024, un « Plan for Change » (plan pour le changement) qui définit six objectifs pour la législature, parmi lesquels l'augmentation des niveaux de vie dans toutes les régions du Royaume-Uni, la construction de 1,5 million de logements en cinq ans et la réduction drastique des files d'attente dans les hôpitaux (HM Government, 2024). Cette démarche illustre à nouveau la difficulté dans laquelle se trouve depuis six mois le

26. D. Strauss, J. Pickard, « UK ministers reject union calls to lift public sector pay to pre-austerity levels », *Financial Times*, December 11, 2024.

27. D. Strauss, « UK wage growth steadies as hiring stalls », *Financial Times*, November 12, 2024.

28. G. Parker, J. Pickard, J. Vincent, « Waste of time: How Keir Starmer fumbled his first months of power », *Financial Times*, December 23, 2024.

gouvernement travailliste. Il doit apporter des réponses immédiates aux espoirs soulevés par la victoire électorale de juillet 2024, mais il est soumis en même temps à une sévère contrainte budgétaire. Il doit ouvrir des perspectives ambitieuses à l'horizon de la législature, mais leur réalisation repose sur une croissance économique que la conjoncture mondiale actuelle ne laisse guère présager.

Sources :

- Ackers P. (2020), « Industrial relations and the limits of the state: Can a left Labour government resurrect comprehensive sectoral collective bargaining and restore trade union power? », *The Political Quarterly*, vol. 91, n° 1, p. 173-181, https://doi.org/10.1111/1467-923X.12788.
- Aref-Adib C. *et al.* (2024), « More, more, more. Putting the 2024 Autumn Budget context », *Briefing,* Resolution Foundation, October, https://bit.ly/42HzMcI.
- Beels M. (2023), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2023/24,* HM Government, October, https://bit.ly/3Y6MOOe.
- Clegg A., Marshall J. (2024), « Cold comfort. Mitigating the winter fuel payment cut », *Spotlight,* Resolution Foundation, October, https://bit.ly/413FRyE.
- Cominetti N., Slaughter H. (2024), « Job done? Assessing the labour market since 2010 and the challenges for the next government », *Briefing,* Resolution Foundation, June, https://bit.ly/4gvT0VT.
- 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.
- Darzi A. (2024), *Independent Investigation of the National Health Service in England,* September, https://bit.ly/3CCbaY9.
- Freyssinet J. (2016), « Royaume-Uni : les contrats "zéro heure" : un idéal de flexibilité ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 123-131, http://bit.ly/2k1UaSY.
- Freyssinet J. (2020), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 67-101, https://bit.ly/3nSc5qv.
- Freyssinet J. (2022a), « Royaume-Uni : licencier et réembaucher », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 178, juin, p. 36-46, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C178-4.pdf.
- Freyssinet J. (2022b), « Royaume-Uni : les résidences pour personnes âgées : un foyer de contradictions », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 26-37, https://bit.ly/4gvK42T.
- Freyssinet J. (2024), « Royaume-Uni : le droit du travail, un enjeu essentiel des prochaines élections législatives », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 186, juin, p. 47-57, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/06/C186_4.pdf.
- HM Government (2024), *Plan for Change – Milestones for mission-led government,* CP 1210, December, https://bit.ly/4jM8NTq.
- Labour Party (2024a), *Labour Party Manifesto*, June, https://labour.org.uk/change/.

- Labour Party (2024b), *A New Deal For Working People,* Employment Rights Green Paper, January, https://bit.ly/3VmaLzy.
- Labour Party (2024c), *Labour's Plan to Make Work Pay. Delivering a New Deal for Working People*, May, https://bit.ly/4aWNVmV.
- Labour Party (2024d), *Build an NHS Fit For the Future*, Labour's Five Missions for Britain, https://www.gov.uk/missions/nhs.
- *Labour Research* (2024a), « Will Labour turn the tide? ».
- *Labour Research* (2024b), « Unions and the Labour Budget ».
- LPC (2024a), « How we'll respond to our updated remit », *Policy Paper,* September, https://bit.ly/3Q2WaWi.
- LPC (2024b), « Low Pay Commission summary of evidence 2024 », *Policy Paper*, October, https://bit.ly/4ho6a8K.
- OBR (2024), *Economic and Fiscal Outlook*, October, https://bit.ly/42Kgd3y.
- Porter I. (2024), *Unlocking benefits: Tackling barriers for disabled people wanting to work*, Joseph Rowntree Foundation, November, https://bit.ly/4jMbyUM.
- Sisson K. (2024), « Introducing sectoral bargaining in the United Kingdom: Why it makes sense and how it might be done », *Industrial Relations Journal,* vol. 55, n° 6, p. 446-471, https://doi.org/10.1111/irj.12444.
- Tily G. (2024), *Autumn Budget. A Plan to Start Rebuilding Britain*, TUC, October, https://bit.ly/3WLQ40l.
- TUC (2024), *Making Employment Rights Work. A Five-point for Effective Enforcement of Employment Rights in the UK*, September, https://bit.ly/4hfLCz7.
- UK Government (2024a), *Employment Rights Bill: Factsheets*, October, https://bit.ly/4130g7k.
- UK Government (2024b), *Employment Rights Bill: Economic Analysis*, October, https://bit.ly/4b3QHIJ.
- UK Government (2024c), *Next Steps to Make Work Pay,* October, https://bit.ly/40NWoWc.
- UK Government (2024d), « Consultation on creating a modern framework for industrial relations », November, https://bit.ly/3Q861dz.
- Workplace Report (2024a), « Will probation be the unfair dismissal loophole? », December, p. 19-21.
- *Workplace Report* (2024b), « Labour's public sector pay rises: Will they end the crisis? », September.

Belgique (francophone)
Retour sur les dynamiques sociales de la conflictualité dans le secteur de la santé (2019-2024)

Maria Cecilia TRIONFETTI et Natalia HIRTZ

En 2019, des mobilisations historiques dans le secteur de la santé belge donnent naissance à un mouvement interprofessionnel et intersyndical, regroupant du personnel et des usager·es pour la défense de la santé, qui se poursuit en 2020. En réponse, le gouvernement convoque les organisations patronales et syndicales afin de proposer la signature d'accords sociaux pour la période 2021-2024. La négociation des accords collectifs sectoriels devient le centre des tensions, la convergence des luttes cédant la place à des conflits locaux ou sectoriels plus défensifs.

In 2019, historic mobilizations in the Belgian health sector gave rise to an interprofessional, inter-union movement, bringing together staff and service users in defence of healthcare, which continued into 2020. In response, the government called together employer and union bodies to propose the signing of social agreements for 2021-2024. The negotiation of sector-level collective agreements became the focal point for tensions, with the consolidation of conflicts giving way to more defensively-oriented local or sector-level conflicts.

Maria Cecilia Trionfetti est doctorante en sciences politiques et sociales au centre Metices de l'Université libre de Bruxelles. Natalia Hirtz est docteure en sociologie et chercheuse au Groupe de recherche pour une stratégie économique alternative (Gresea).

En 2019, le secteur de la santé connaît une forte conflictualité sociale en Wallonie et à Bruxelles. Ces mobilisations historiques[1] donnent naissance au mouvement « La Santé en Lutte » (SeL), un collectif formé par du personnel de santé et des usager·es. Sous le slogan « Plus d'effectifs, plus de salaire, plus d'humanité », la SeL élabore un cahier de revendications visant autant une amélioration des conditions de travail, des salaires et de la norme d'encadrement qu'une démocratisation des soins de santé et une remise en cause du management par les chiffres (voir annexe). Cette convergence des luttes autour de la santé apporte une nouvelle dynamique au conflit. Ce qui était au départ un *conflit capital-travail*, focalisé sur les conditions de travail du personnel, devient un *conflit capital-vie* (Pérez Orozco, 2014)[2], élargi à une lutte pour la défense de la santé publique. En réponse, le gouvernement crée le Fonds blouses blanches (FBB) en 2019, destiné à améliorer les conditions de travail du personnel soignant des hôpitaux[3], des services de soins infirmiers à domicile et des maisons médicales[4]. En 2020, il propose aux organisations syndicales et patronales la signature d'« accords sociaux pour le secteur non marchand[5] ». Ces accords ouvrent une période de négociation d'accords collectifs sectoriels de quatre ans (2021-2024). Dans ce contexte, le *conflit capital-travail* redevient central et les convergences des luttes cèdent la place à des combats au niveau local et/ou sectoriels, portant des revendications plus défensives par un personnel qui, malgré l'acquis obtenu à la suite des conflits entamés en 2019, est « à bout de souffle ».

Cet article vise à examiner l'évolution de cette conflictualité. Pour mieux comprendre ses particularités, nous identifions trois séquences[6]. La première va des mobilisations historiques de 2019 jusqu'à l'apparition de l'épidémie de Covid-19. Cette période est marquée par un mouvement de grèves et de mobilisations au sein duquel émerge le collectif « La Santé en Lutte ». La deuxième période se déroule durant la crise sanitaire. Avec la mise en place des mesures

1. Le mouvement n'atteint pas la région flamande.

2. Pérez Orozco propose une analyse écoféministe du capitalisme et constate que ce modèle ne s'attaque pas uniquement au travail, mais à l'ensemble du monde vivant.

3. Sur les 103 hôpitaux que compte la Belgique, 30 % sont publics et gérés soit par les communes, les intercommunalités, ou les provinces, etc. et 70 % sont privés et organisés en associations sans but lucratif (ASBL). *Données phares dans les soins de santé. Hôpitaux généraux*, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement Direction générale Soins de Santé, 2023, https://bit.ly/4aPDfrL.

4. Autrement dit, le FBB concerne le personnel soignant des services, publics et privés, de santé fédéraux.

5. En Belgique, le secteur non marchand désigne l'ensemble des institutions de services bénéficiant de ressources non marchandes (en particulier de financements publics) et poursuivant une finalité non lucrative. Il s'agit notamment des institutions publiques et des ASBL. Un des traits marquants du secteur est le caractère tripartite des négociations sectorielles, tributaires des marges budgétaires concédées par l'État (Bingen, Martinez, 2012). Depuis la signature des premiers accords spécifiques pour le secteur non marchand (dits « accords du non marchand ») dans les années 2000, ce processus complexe de négociation – impliquant à chaque fois les pouvoirs publics compétents selon le principe de subsidiarité, les organisations syndicales et les fédérations patronales – se réalise régulièrement de manière spécifique au niveau fédéral et régional (Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale) pour définir les conditions de travail dans les secteurs et sous-secteurs structurés par des commissions paritaires. Comme il s'agit d'un accord intersectoriel, une fois l'accord conclu entre les trois parties, les interlocuteurs sociaux doivent concrétiser leurs engagements repris dans l'accord en concluant des conventions collectives de travail (CCT) sectorielles.

6. Cette analyse s'appuie sur les données recueillies dans le cadre d'une enquête qualitative de cinq ans sur l'évolution de la conflictualité sociale dans le secteur des soins de santé en Belgique francophone, réalisée dans le cadre du Groupe d'analyse des conflits sociaux (Gracos) depuis 2019.

de confinement, la convergence des luttes entre personnel soignant, usager·es et mouvements sociaux est renforcée. La signature des accords sociaux pour le secteur non marchand sur la période 2021-2024 ouvre une troisième séquence caractérisée par la négociation d'accords collectifs sectoriels et par un recul de la convergence des luttes autour de la santé. En effet, ces accords ne concernent que les organisations syndicales, les fédérations patronales et les autorités gouvernementales. Les autres secteurs mobilisés sont exclus de ce processus.

Du blocage des négociations syndicales à la convergence des luttes pour la défense de la santé

En Belgique, le budget de la santé évolue en fonction de la norme de croissance définie par le gouvernement, de la masse d'indexation sur l'inflation et de quelques dépenses spécifiques. Alors que cette norme était de 4,5 % en 2013, elle a été réduite à 1,5 % sous le gouvernement Michel (2014-2018, 2018-2019). Selon les calculs de la Mutualité Solidaris, entre 2014 et début 2019, des économies de 2,1 milliards d'euros ont été budgétées dans le domaine de la santé[7].

Le 25 octobre 2017, un accord social est conclu entre le gouvernement fédéral Michel, les syndicats affiliés aux trois confédérations syndicales belges et les fédérations patronales[8]. Mais depuis lors, les négociations sont bloquées. C'est dans ce contexte qu'à Bruxelles et en Wallonie, l'année 2019 est marquée par des conflits d'une rare ampleur tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. En Wallonie, les mobilisations se déroulent principalement dans le secteur privé, tandis qu'à Bruxelles, elles sont notamment menées dans le secteur public.

Des « Mardis des Blouses blanches » à la création de « La Santé en Lutte »

Des conflits éclatent dans le secteur privé en juin 2019 en raison du blocage de l'accord social conclu en octobre 2017. Dans le secteur privé des soins de santé, cet accord devait notamment permettre d'avancer avec la mise en œuvre d'un nouveau modèle barémique et garantir au moins trois week-ends consécutifs de vacances annuelles[9]. Or le processus s'enraye, du fait, selon les syndicats, que les fédérations d'employeurs souhaitent « que chaque avancée soit compensée par une augmentation de la flexibilité des travailleurs[10] ». C'est dans ce contexte

7. « Une politique qui nuit gravement à la santé », *Solidaris*, mai 2019, https://issuu.com/solidaris-webmaster/docs/solidaris_janvier19. Notons que la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée aux soins de santé n'a pas diminué ; elle était de 10,6 % en 2014 et de 10,8 % en 2019 mais la part du financement privé (ménages et complémentaires santé) a augmenté, passant de 23,8 à 24,5 % sur la période. Voir Eurostat, cité dans Services public fédéral - Sécurité Sociale (2024), consulté le 14 février 2024.

8. L'accord a été signé par la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Maggie De Block (Open VLD) et le ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, Kris Peeters (CD&V), les syndicats d'employés – CNE, SETCA et CGSLB – et les fédérations patronales pour le secteur privé des soins de santé – Gezondheidsinstellingen Brussel Bruxelles institutions de santé (GIBBIS) pour le secteur associatif de la Région de Bruxelles Capitale ; Santhea pour les institutions de soins de santé wallonnes et bruxelloises du secteur associatif du pilier socialiste ; Union en soins de santé (UNESSA) pour les institutions de soins wallonnes et bruxelloises du secteur associatif du pilier chrétien et Zorgnet-Icuro en tant qu'organisation faitière des hôpitaux généraux flamands.

9. « (C'est fait !) L'accord social fédéral du non marchand a été signé ! », CNE, octobre 2017, https://bit.ly/3EFMte2.

10. « Grève dans les soins de santé fédéraux ce jeudi : grosses perturbations en vue », *RTBF*, 23 octobre 2019, https://bit.ly/4k6ADtN.

qu'en mai 2019, la Centrale nationale des employés (CNE), affiliée à la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC), lance les « Mardis des Blouses blanches » : des actions symboliques organisées chaque mardi durant tout le mois de juin.

Dans un premier temps, les deux autres syndicats (la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, CGSLB[11], et le Syndicat des employés, techniciens et cadres, SETCA, affilié à la Fédération générale du travail de Belgique, FGTB) ne rejoignent pas ces actions. Toutefois, le mouvement est largement suivi par le personnel et prend une ampleur médiatique considérable, dévoilant une diversité de problématiques liées aux politiques de santé en Belgique, ce qui amène la CGSLB et le SETCA à les rejoindre. Le 25 juin marque le dernier Mardi des Blouses blanches du secteur privé et le premier jour des actions simultanées entre les trois syndicats.

En parallèle, à Bruxelles, un front commun réunissant le secteur des administrations locales et régionales des trois syndicats belges (la Centrale générale des services publics, CGSP-ALR, affiliée à la FGTB, le syndicat des Services publics de la CSC, CSC-SP, et le Syndicat libéral de la fonction publique, SLFP, affilié à la CGSLB) organise une grève de 24 heures le 2 juin et un rassemblement le 3 juin devant le siège social du réseau bruxellois Interhospitalier régional des infrastructures de soins (IRIS). L'origine de ce conflit remonte à 2018. Après un an de blocage de l'accord social, les trois syndicats adressent un cahier de revendications aux pouvoirs publics bruxellois. Celles-ci incluent alors une augmentation barémique de 10 %, une politique de « statutarisation[12] » massive et un allongement barémique des carrières. Mais, en 2019, les négociations restent bloquées.

Le 3 juin 2019, quelque 350 travailleuses et travailleurs défilent devant le siège social du réseau IRIS munis de pancartes dénonçant le travail en sous-effectif, la perte de sens du travail et l'état d'épuisement du personnel. Sur les banderoles, on peut lire : « Hôpital ≠ Usine », « Personnel épuisé = Patient en danger », « Derrière les chiffres il y a des humains » et « Non à la quantité. Oui à la qualité »[13]. Une assemblée générale est organisée durant le rassemblement. Le personnel du secteur public décide de rejoindre les Mardis des Blouses blanches et de créer une coordination rassemblant tout le personnel de la santé pour réclamer un refinancement. C'est dans ce contexte que naît le collectif La Santé en Lutte (SeL).

Vers la convergence des luttes : la formation du collectif « La Santé en Lutte »

Le collectif est rapidement rejoint par le personnel bruxellois du secteur privé ainsi

11. La CGSLB n'a pas d'affiliation à une fédération ou confédération « nationale ».

12. En Belgique, les agents statutaires sont des membres du personnel de la fonction publique qui ont été nommés à la suite d'une sélection statutaire. Ils ne sont pas soumis au régime du contrat mais sont nommés par arrêté et leurs conditions de travail sont réglées par le Code de la Fonction publique. Voir Portail web du service public de Wallonie : https://bit.ly/4hLSYdm.

13. N. Massart, « Ras-le-bol dans les hôpitaux publics bruxellois : les témoignages glaçants de travailleurs épuisés », *RTBF*, 4 juin 2019, https://bit.ly/4hZ7Vci.

que par des usager·es[14]. Le collectif est formé par une coordination (majoritairement intégrée par du personnel soignant) chargée d'organiser des assemblées générales publiques dans lesquelles toutes les grandes décisions sont discutées et adoptées à la majorité simple (Hirtz, 2020).

En dénonçant des transformations politiques visant « efficacité » et « réduction des coûts » dans le budget alloué à la santé, la SeL pointe une forme de gestion « managériale » propre « à celle d'une industrie où le profit est de rigueur »[15]. Les effets de cette gestion retombent autant sur les conditions de travail que sur la qualité des soins. En effet, la SeL met en lumière les liens entre l'organisation du travail et la santé publique (Hirtz, 2020). Sa revendication principale, celle d'un refinancement significatif de la santé, porte donc sur des enjeux qui vont au-delà des conditions de travail d'un secteur professionnel en particulier. Ses assemblées générales sont des espaces de rencontre entre les usager·es et un personnel de santé fortement fragmenté (selon la profession, le service, la fonction ou l'institution)[16] dédiés à la réflexion autour de l'organisation du travail et de la gestion de la santé publique, dévoilant le conflit entre les intérêts du capital (visant « l'efficacité » du travail dans une logique de standardisation du temps de travail et du budget alloué à chaque acte afin de faire des économies[17]) et la santé de la population. En questionnant l'antagonisme *capital-vie*, ce collectif apporte ainsi une nouvelle dynamique au mouvement sans pour autant effacer le *conflit capital-travail*. En effet, la SeL participe activement aux Mardis des Blouses blanches organisés dans le secteur public bruxellois à partir du mois de juillet ainsi qu'à la journée d'actions et de grève nationale lancée par les syndicats du secteur privé afin de concrétiser les conventions collectives de travail (CCT). Du côté du secteur public, la SeL participe également à plusieurs grèves au sein de certains hôpitaux et à celle menée par le front commun syndical le 7 novembre 2019.

Les négociations syndicales du secteur public bruxellois et du secteur privé ne sont pas débloquées en 2019. Cependant, la mobilisation permet, par ailleurs et plus largement, l'adoption de la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches (FBB) qui prévoit l'allocation de 67 millions d'euros pour les mois de novembre et décembre 2019 et de 402 millions d'euros pour l'année 2020[18] afin

14. Les usager·es sont notamment représentés par des militant·es appartenant à divers collectifs (comme les Gilets jaunes, le Gang des vieux en colère ou le Collecti.e.f 8 Maars), au monde associatif (comme le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes – CADTM – ou le Mouvement ouvrier chrétien – MOC) ou syndical (notamment du personnel des centres publics d'action sociale, qui assure la prestation d'un certain nombre de services sociaux, notamment les maisons de repos publiques ; des pompiers, qui sont souvent le premier maillon de la chaîne des services de secours car ils centralisent les numéros d'urgence ; et de l'enseignement public). Participent également des représentant·es des étudiant·es (notamment en médecine et en infirmerie).

15. Pétition de la SeL, « Des soins de qualité Pour tous ! », août 2019, https://lasanteenlutte.org.

16. Le personnel de la santé comprend, selon cette vision, autant le personnel du nettoyage des institutions de soins de santé que les pompiers, les aides-soignant·es, les résident·es, le personnel administratif ou les infirmier·es à domicile.

17. Sur l'extorsion (indirecte) de la plus-value du travail de reproduction, voir Fortunati (2022) et/ou une synthèse analytique de cette théorie dans Hirtz (2024).

18. Chambre des représentants, Proposition de loi pérennisant le Fonds blouses blanches et affectant ses moyens pour l'année 2020, n° 1308, 2 juin 2020 ; Chambre des représentants, *Compte rendu intégral,* n° 46, 18 juin 2020, p. 37-38 et 49-50 ; Loi du 30 juin 2020 pérennisant le Fonds blouses blanches et affectant ses moyens correspondants pour les années 2019 et 2020, *Moniteur belge*, 14 août 2020 (entrée en vigueur le 24 août 2020).

d'améliorer les conditions de travail du personnel soignant.

Si, par sa mobilisation, le personnel obtient une première victoire, le mouvement pour un changement structurel de la politique des soins de santé ne fait probablement qu'émerger. Quelques mois plus tard, la thématique s'impose à l'agenda social et politique de manière cruciale lorsqu'éclate la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19.

La convergence des luttes renforcée par la pandémie

Le 12 mars 2020, le Conseil national de sécurité (CNS) annonce les premières mesures de confinement. La réaction de la SeL ne se fait pas attendre. Elle dénonce le contenu des décisions annoncées, les éléments passés sous silence dans les premiers moments de gestion de la pandémie, la dégradation du secteur depuis de longues années, la pertinence du maintien de l'activité économique des grandes entreprises ainsi que les inégalités sociales de santé que la pandémie dévoile. « Préparons-nous à lutter sur tous les fronts, contre le coronavirus et contre l'austérité », clôture le communiqué de presse de la SeL au moment où le personnel de santé s'apprête à affronter ce qui sera la première vague du Covid-19[19].

Dans ce contexte, la SeL se lance dans la publication de rapports hebdomadaires sur la situation dans le secteur afin de rendre visible le manque alarmant de matériel dans la plupart des unités de soins et la révision à la baisse des normes de précaution. Le mouvement demande un refinancement de la santé correspondant aux besoins du secteur.

Le 12 mai, Journée internationale des infirmières et des infirmiers, les rues de Bruxelles affichent la colère du personnel soignant qui a placardé des messages dans des endroits stratégiques de la ville. On peut y lire : « Le capital tue l'hôpital », ou, comme signe avant-coureur d'un déconfinement de la lutte : « Aujourd'hui nous soignons. Demain dans la rue ». Quatre jours plus tard, le personnel soignant organise une action médiatiquement marquante. Lors de la première visite de la Première ministre, Sophie Wilmès, dans un établissement hospitalier depuis le début de la crise sanitaire, une centaine de membres du personnel soignant de l'hôpital bruxellois Saint-Pierre forment une « haie de déshonneur », tournant le dos au cortège des voitures ministérielles. Les images de l'action ont une répercussion médiatique mondiale. Dans la foulée, la CSC-SP dépose un préavis de grève dans toutes les institutions de soins de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour protester contre des arrêtés royaux autorisant la réquisition du personnel soignant en cas de pénurie grave de personnel et l'extension de la délégation d'actes médicaux à des professionnels non qualifiés. Quelques jours plus tard, la CNE, le SETCA et le SLFP déposent à leur tour un préavis de grève. Le 30 mai, les deux arrêtés controversés sont abrogés.

La « haie de déshonneur » de l'hôpital Saint-Pierre marque une relance en force du mouvement. Cependant, dans un contexte de réouverture des négociations pour la formation d'un gouvernement fédéral, les stratégies développées par les syndicats et la SeL vont se différencier. Les syndicats poussent en priorité la discussion autour des conditions de travail au niveau sectoriel alors que la SeL vise à renforcer la convergence des luttes autour de la défense de la vie tout en dévoilant les contradictions entre le modèle

19. La Santé en Lutte, communiqué, 14 mars 2020, https://lasanteenlutte.org.

capitaliste et le monde vivant[20]. Elle organise de nouvelles haies de déshonneur à la mi-juin devant le cabinet de la ministre fédérale de la Santé publique à Bruxelles ainsi que devant les autorités wallonnes pour « tourner le dos » aux autorités qui, après « des années de coupes du budget de la santé », ont « minimisé les risques de l'épidémie »[21].

En parallèle, dans des hôpitaux publics bruxellois, des actions sont organisées par le front commun syndical avec le mot d'ordre « Après les applaudissements, le refinancement ». Du côté du secteur privé, le 18 juin, les syndicats lancent des actions symboliques au niveau national pour un « New Deal non marchand ». Ils réclament une hausse des salaires et l'amélioration des conditions de travail.

Le 13 septembre, quelque 7 000 personnes participent à la « Grande manifestation de la santé » organisée par la SeL, avec le soutien de quelques centrales syndicales socialistes et plusieurs associations et collectifs (féministes, écologistes, des sans-papiers, des locataires, des personnes âgées…), pour revendiquer « la fin de la marchandisation » et un « refinancement massif et pérenne des soins de santé »[22]. La manifestation est remarquable tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Le travail préalable d'organisation et d'échange entre les différentes organisations se reflète dans la diversité des discours et des slogans, abordant de manière convergente la question de la santé avec des problématiques comme le logement, les permis de séjour, les inégalités sociales et de genre, le climat, l'environnement et les conditions de travail. L'événement se déroule dans le respect des accords passés avec les autorités communales. Cependant, peu après la fin de la manifestation, la police réprime lourdement les participants, faisant plusieurs blessés et arrêtant 35 personnes, dont 3 sont poursuivies en justice.

Le 1er octobre 2020, le nouveau gouvernement fédéral est formé. La coalition Vivaldi[23], dirigée par le Premier ministre Alexander De Croo, annonce que la priorité absolue sera donnée à la lutte contre le Covid-19. L'accord de gouvernement prévoit alors un budget récurrent de 1,2 milliard d'euros afin que la norme de croissance passe de 1,5 à 2,5 % à partir de 2022[24].

La continuité avec l'ancien gouvernement en termes de politiques d'austérité budgétaire et de réforme libérale du système de soins de santé est au cœur des critiques de la SeL vis-à-vis du nouveau gouvernement. Tout d'abord, l'augmentation de la norme de croissance annoncée dans l'accord de gouvernement est jugée insuffisante pour compenser les centaines de millions d'euros d'économies résultant des politiques d'austérité appliquées au secteur depuis des années. Ensuite, la SeL signale que le budget de 1,2 milliard d'euros annoncé comme un des principaux moyens pour le refinancement

20. Avec l'irruption de la pandémie, l'impact du modèle d'accumulation capitaliste sur le monde du vivant (environnement et conditions de vie) seront de plus en débattus et dénoncés par la SeL (Hirtz, Trionfetti, 2021).

21. La Santé en Lutte, communiqué, 5 juin 2020, https://lasanteenlutte.org.

22. « Coronavirus en Belgique : plusieurs milliers de personnes attendues pour la Grande Manifestation de la Santé », *RTBF*, 13 septembre 2020, https://bit.ly/4gLbdi8.

23. Surnom donnée à la coalition de gouvernement formé par les partis libéraux (bleu – hiver), les écologistes (vert – printemps), les socio-chrétiens (orange – automne) et les socialistes (rouge – été), en référence aux « quatre saisons » de Vivaldi.

24. Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 12, https://bit.ly/3CN4EOP.

du secteur n'est pas une simple mesure de refinancement supplémentaire accordée par le gouvernement pour faire face à la crise actuelle, mais résulte plutôt de l'aboutissement des luttes, car 400 millions d'euros du total correspondent à la pérennisation du FBB. En outre, le montant en question est insuffisant pour réviser les normes d'encadrement nécessaires, recommandées par la dernière étude du Centre fédéral d'expertise en soins de santé[25]. Quant à la volonté du gouvernement d'augmenter les critères de qualité des soins fournis à la population, la SeL dénonce l'emprise du New Public Management sur les institutions de santé et notamment les effets pervers des dispositifs d'évaluation de performance qui poussent ces dernières à culpabiliser et à responsabiliser les malades et à mettre en concurrence les hôpitaux. Le collectif soulève enfin les conditions d'accès aux soins de la population. Si la note du gouvernement fait le constat des inégalités sociales d'accès aux soins, l'absence de stratégies et d'un budget prévu pour apporter des pistes de solution est mise en évidence[26].

Le *conflit capital-travail* au centre des accords sociaux de l'après-pandémie

Si les conflits autour de la santé ont eu un fort impact médiatique et social en 2019 et 2020, l'après-pandémie est marquée par un déplacement de la centralité de la lutte pour la santé. D'une part, contrairement au début de la pandémie, on observe une opposition sociale grandissante envers les mesures de lutte contre le Covid-19, et le renforcement des mobilisations contre celles-ci dans un contexte où les arguments complotistes prennent une ampleur significative. Les critiques formulées à l'encontre des politiques considérées comme « antidémocratiques » et/ou « antisociales » se retournent souvent contre le monde de la santé. D'autre part, la gestion de la pandémie a renforcé les inégalités sociales. La situation des personnes sans papiers s'est fortement dégradée, le nombre de personnes sans logement a explosé et les violences policières ont été exacerbées. Le conflit entre l'Ukraine et la Russie, la crise énergétique et inflationniste de 2022, le conflit israélo-palestinien en 2023 et l'ampleur prise par l'extrême droite en Europe dominent le débat public. En Belgique, le gouvernement met en place de nouvelles mesures d'austérité en 2023. Dans ce contexte, la convergence des luttes se déplace progressivement vers de nouvelles urgences que celles liées à la santé.

Parallèlement, de nouvelles tensions se sont cristallisées au sein du secteur de la santé pendant la période 2020-2024. Le 12 novembre 2020, un accord social est signé entre le nouveau gouvernement fédéral et les interlocuteurs sociaux pour le secteur de la santé fédéral. Celui-ci prévoit la mobilisation d'un financement supplémentaire de 600 millions d'euros : 500 millions seront consacrés à la revalorisation salariale de l'ensemble du personnel sur la base d'une réforme barémique et à l'harmonisation des

25. « Le KCE préconise 5 patient·e·s par infirmier·e pendant la journée et 8 patient·e·s par infirmier·e la nuit. Aujourd'hui, en Belgique, ce ratio est en moyenne de 9,4 le jour et de 18,1 la nuit », La Santé en Lutte, *op.cit.* (Van den Heede *et al.*, 2019).

26. La Santé en Lutte, « Vivaldi : la partition qui sonne faux : analyse de l'accord du nouveau gouvernement », 4 octobre 2022, https://lasanteenlutte.org.

salaires dans les secteurs privé et public[27]. Les 100 millions restants serviront à l'amélioration des conditions de travail. Cette dernière partie devra encore faire l'objet de négociations au sein des différentes commissions paritaires du secteur.

Au niveau de la Wallonie et de la Région bruxelloise, deux accords sociaux régionaux sont conclus dans le courant de l'année 2021. Néanmoins, les négociations pour concrétiser l'utilisation des budgets prévus dans les accords sociaux fédéraux et régionaux, par la signature de conventions collectives de travail sectorielles, se poursuivent tout au long des années 2022-2023 (Hirtz, Trionfetti, 2024).

L'année 2021 ouvre ainsi une nouvelle étape caractérisée par la dissolution de la convergence des luttes autour de la défense de la santé au profit de la négociation entre organisations syndicales et fédérations patronales pour concrétiser les accords collectifs sectoriels. D'une part, ce processus n'inclut pas l'ensemble des acteurs mobilisés durant le conflit. D'autre part, les négociations se recentrent sur le *conflit capital-travail*.

En donnant la priorité aux négociations en cours, la plupart des organisations syndicales ne répondent pas à l'invitation de la SeL pour organiser une grande manifestation pour la santé le 29 mai 2021 à Bruxelles. Celle-ci sera co-organisée par plus de 60 collectifs, associations et (quelques) syndicats. La manifestation rassemble entre 1 500 (selon la police) et 3 000 personnes (selon la SeL). En outre, l'année 2021 est marquée par la contestation des négociations en cours par certains acteurs qui, soutenus par leurs organisations professionnelles, organisent des actions, des mobilisations et même des grèves pour exprimer leurs désaccords. Tel est le cas des grèves du personnel infirmier de l'hôpital Érasme et des institutions du groupe hospitalier Chirec pour protester contre la réforme barémique, fondée davantage sur la fonction exercée que sur le diplôme, ainsi que des préavis de grève déposés par l'Union4U (syndicat des infirmier·es et des aides-soignant·es) et le Mouvement des praticiens de l'art infirmier (MPAI) contre les pertes de certains avantages spécifiques qui seraient induits par cette même reforme. À l'instar de ces mobilisations, les médecins en formation des hôpitaux francophones organisés autour du Comité interuniversitaire des médecins assistants candidats spécialistes (Cimacs) pointent des défaillances du processus de négociation collective. Celui-ci est jugé peu transparent (le personnel n'est pas toujours informé sur les négociations en cours, les conventions collectives de travail ne sont pas publiées, etc.) et peu démocratique (le personnel estime être rarement informé et consulté par les représentants syndicaux qui participent à ces négociations). Des conflits éclatent également dans certaines institutions de soins de santé du secteur privé. Sans le soutien des représentants syndicaux, le personnel s'adresse à la SeL qui répond à ces appels en coorganisant diverses actions[28]. Ces situations renforcent les tensions entre la SeL et certains syndicats du secteur privé,

27. « L'accord social signé : 600 millions pour revaloriser le secteur de la santé », *Pro guide social*, 16 novembre 2020, https://bit.ly/41ijO2x. Cette réforme barémique, développée à partir d'une nouvelle classification des fonctions (dite « nouvelle classification IFIC »), vise à aligner les modèles barémiques dans les secteurs non marchands en Belgique, tant au niveau fédéral qu'aux différents niveaux régionaux (les listes de fonctions et les échelles barémiques liées datant des années 1970). Pour plus d'information, voir Hirtz, Trionfetti (2024).

28. Il s'agit notamment du conflit dans la maison de repos Résidence Porte de Hal ainsi que de l'action au sein de l'hôpital Saint-Luc pour dénoncer les effets de la robotisation accrue des soins. Voir à ce sujet Hirtz, Trionfetti (2022).

provoquant des désaccords à l'intérieur de la SeL sur les stratégies à suivre et rendant compte des difficultés à construire un mouvement intersyndical et interprofessionnel. Il s'agit là d'un processus peu aisé à mettre en œuvre avec des structures syndicales qui organisent la défense du personnel selon les secteurs professionnels, avec des agendas et des priorités spécifiques.

Centrées sur des revendications autour du *conflit capital-travail*, les organisations syndicales poursuivent un processus de négociation d'accords collectifs sectoriels qui s'avère insuffisant tant en matière de santé publique que d'amélioration significative des conditions de travail. En octobre 2022, le gouvernement fédéral annonce sa décision de diminuer de nouveau le budget alloué à la norme de croissance à 2,0 % à partir de 2024 et d'amputer le budget santé des montants correspondants à la « sous-utilisation des soins de santé », soit des montants qui, selon l'estimation du gouvernement, ne pourront être totalement consommés. L'économie estimée est de 320 millions d'euros pour les années 2023 et 2024[29]. Fin 2022, le front commun syndical du secteur non marchand (CNE, SETCA, CGSLB, CSC-SP, CGSP) lance alors le plan d'action « À la recherche du collègue fantôme » pour exiger des différents gouvernements qu'ils prennent des mesures pour lutter contre la pénurie de personnel, notamment dans le secteur de la santé. Dans ce cadre, une grande manifestation nationale est organisée le 31 janvier 2023 (Hirtz, Trionfetti, 2024). Plus de 18 000 personnes sont présentes à Bruxelles pour dénoncer des conditions de travail « intenables[30] ». Puis le front commun annonce une nouvelle manifestation le 13 juin exigeant à nouveau des mesures d'urgence et des engagements de la part de tous les partis politiques pour la définition, avant les élections de 2024, d'un plan pluriannuel visant l'amélioration des conditions de travail, notamment dans le secteur de la santé. Cette fois-ci, la manifestation est suivie par 12 000 personnes selon les organisateurs. Après ces deux grands rassemblements, le 3 octobre, à la veille des dernières négociations pour le plan budgétaire de l'année 2024 à remettre à la Commission européenne, le front commun syndical mène des actions dans les institutions de santé et devant le cabinet du ministre de la Santé publique et des Affaires sociales pour demander un déblocage d'urgence de moyens supplémentaires afin d'améliorer les conditions d'emploi et de travail dans le secteur[31]. Malgré ces mobilisations, les accords signés par le nouveau gouvernement fédéral (Arizona)[32] en février 2025 prévoient une norme de croissance pour le budget des soins de santé de 2,5 % en 2025, de 2 % en 2026 et 2027, de 2,6 % en 2028 et de 3 % en 2029. Or, le Bureau du Plan estime que le taux de croissance devrait progresser de 3,1 % chaque année entre 2025 et 2029. Par rapport à cette trajectoire linéaire de 3,1 %, la trajectoire en yoyo prévue par Arizona

29. E. Burgraff, « Budget : dans les soins de santé, le retour des économies », *Le Soir*, 11 octobre 2022.

30. « Manifestation du non-marchand à Bruxelles : quelques 10 000 grévistes attendus, voici les perturbations prévues », *Le Soir*, 31 janvier 2023, https://bit.ly/4jVWBzD.

31. « Le front commun syndical mène une action devant le cabinet du ministre de la Santé », *BX1*, 3 octobre 2023, https://bit.ly/4bmblE5.

32. Coalition gouvernementale entrée en fonction le 3 février 2025. Son Premier ministre est le président des nationalistes flamands Bart De Weber. Elle rassemble : le parti nationaliste flamand N-VA (24 sièges), le parti libéral francophone MR (19), les sociaux-chrétiens francophones-Les Engagés (14), les socialistes flamands-Vooruit (13) et les sociaux-chrétiens flamands CD&V (11).

représente une économie de plus d'1 milliard et demi d'euros[33].

Quatre ans après la pérennisation du FBB consacré à la formation et à l'engagement du personnel de la santé, une vingtaine d'hôpitaux (sur les 162 aidés par le Fonds) ont connu une diminution de leurs effectifs. Au total, il manquerait aujourd'hui environ 25 000 infirmier·es en Belgique. Une situation qui tient moins à un manque de personnes diplômées qu'au fait qu'un grand nombre d'entre elles ne sont plus en activité dans le secteur (Gerkens *et al.*, 2024). En effet, la postpandémie est marquée par une multiplication des situations de *burn-out* et de départs du secteur. Cette pénurie de personnel provoque une intensification du travail, ce qui produit, en retour, de nouveaux départs. Les membres de la SeL n'échappent pas à cette situation. Beaucoup d'entre eux se sont orientés vers d'autres professions ou secteurs, certains ont diminué ou arrêté (au moins momentanément) leurs engagements autour de la lutte pour la santé. Si d'autres encore poursuivent leur engagement au sein de la SeL en 2022, aucune AG n'a été organisée depuis novembre 2022. Cet affaiblissement du mouvement marque un relâchement de la convergence des luttes autour de la santé et de la centralité du *conflit capital-vie*.

Conclusion

Le secteur de la santé a connu une forte conflictualité en 2019 et 2020. Plus particulièrement, la crise du Covid-19 a constitué à la fois un révélateur de la dégradation des conditions de travail du secteur et un catalyseur des revendications portées par des mobilisations collectives forgées par le passé. Durant la première partie de la crise sanitaire, la contestation s'appuie sur des luttes initiées en 2019 qui ont donné naissance au mouvement de La Santé en Lutte (SeL). Ces mobilisations historiques amènent les autorités fédérales à créer le FBB et cristallisent une nouvelle dynamique sociale en faveur d'une convergence des luttes autour de la santé. L'un des marqueurs de la SeL réside précisément dans la portée de ses revendications. Celles-ci font converger les demandes portant sur les conditions de travail avec celles en matière de santé publique, inscrivant une critique du *conflit capital-vie*. Autrement dit, ces revendications mettent en exergue l'antagonisme entre le modèle d'accumulation du capital et les conditions de reproduction de la vie. En allant au-delà de la critique centrée exclusivement sur le *conflit capital-travail* et en soulevant les contradictions entre le modèle capitaliste et le monde du vivant, ce mouvement parvient à faire converger des luttes autour de la défense de la vie.

Cette forte mobilisation permet, dans un premier temps, de mettre au centre de l'agenda politique la dégradation des conditions de travail et ses conséquences sur la qualité des soins. Cependant, la fin de la première vague de Covid-19 s'accompagne d'un changement au niveau de la dynamique conflictuelle. La convergence des luttes observée au cours des deux années précédentes laisse place à l'ouverture de négociations entre syndicats, gouvernements et fédérations patronales, bloquées depuis 2017. Dans ce contexte, les conflits observés sont majoritairement menés soit au sein des institutions de soins de santé et soutenus par la SeL, soit par des secteurs professionnels en désaccord avec les négociations

33. « Gouvernement fédéral : le budget des soins de santé fera du yoyo », *L'Echo*, 2 février 2025.

en cours et soutenus par des organisations professionnelles. De fait, c'est le modèle de « concertation sociale à la belge » (Arcq *et al.*, 2010) qui l'emporte, la régulation des conflits dans le secteur de la santé étant à nouveau largement canalisée par les organisations syndicales dans le cadre des négociations tripartites avec les fédérations patronales et les gouvernements. Les mobilisations sur le lieu de travail encadrées par les syndicats connaissent alors une période d'accalmie en vue des discussions entre interlocuteurs sociaux et de la conclusion d'accords sociaux pour le secteur. Entretemps, la fermeture des lits d'hôpitaux par manque de personnel[34], la restructuration du secteur hospitalier (relative à la mise en place de réseaux hospitaliers cliniques locorégionaux[35]) ainsi que d'autres processus protéiformes de privatisation du secteur de la santé progressent, dans un contexte où les accords signés par le nouveau gouvernement fédéral (Arizona) prévoient des nouvelles économies sur le budget de la santé.

34. La fermeture de lits hospitaliers est chiffrée à 10 % et on estime qu'il manque à peu près 30 000 infirmier·es : A. Delvoye, « Les hôpitaux face à une nouvelle pandémie : "On serait plus en difficulté aujourd'hui qu'on ne l'a été il y a cinq ans" », *RTBF*, 28 janvier 2025, https://bit.ly/4172123.

35. Autrement dit, des structures hospitalières mise en place au niveau infrarégional qui concernent un territoire local intermédiaire, entre le niveau communal et le niveau régional.

Sources :

- Arcq É., Capron M., Léonard É., Reman P. (2010), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP.
- Bingen A., Martinez E. (2012), « Le secteur non marchand », *Analyse de l'IHOES*, n° 104, décembre, https://bit.ly/3Qcx5IE.
- Fortunati L. (2022), *L'arcane de la reproduction. Femmes au foyer, prostituées, ouvriers et capital,* Genève, Entremonde.
- Gerkens S., Lefèvre M., Bouckaert N., Levy M., Maertens De Noordhout C., Obyn C., Devos C., Scohy A., Vlayen A., Yaras H., Janssens C., Meeus P. (2024), « Performance du système de santé belge. Rapport 2024 », *KCE Report*, n° 376B, https://doi.org/10.57598/R376B.
- Hirtz N. (2020), « Conflits dans le secteur de la santé et naissance du mouvement La Santé en Lutte », *in* Gracos I. (dir.), *Grèves et conflictualité sociale en 2019. I. Concertation interprofessionnelle et fonctions collectives de l'État sous tension, Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2473-2474, p. 62-82, https://doi.org/10.3917/cris.2473.0007.
- Hirtz N. (2024), « À propos de *L'arcane de la reproduction* », *Contretemps/Ouvrage*, 12 janvier 2024, https://www.revue-ouvrage.org/recension-arcane/.
- Hirtz N., Trionfetti M. C. (2021), « Conflits dans le secteur de la santé : une issue gagnante sans retour à "la normale" », *in* Gracos I. (dir.), *Grève et conflictualité sociale en 2020. I. Concertation et mobilisation aux niveaux inter-professionnel et sectoriel, Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2511-2512, p. 48-75, https://doi.org/10.3917/cris.2513.0007.
- Hirtz N., Trionfetti M. C. (2022), « La conflictualité sociale dans le secteur de la santé : quelle mobilisation en temps de négociation ? », *in* Gracos I. (dir.), *Grèves et conflictualité sociale en 2021. I. Concertation interprofessionnelle et fonctions collectives de l'État sous tension, Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2539-2540, p. 36-60, https://doi.org/10.3917/cris.2539.0007.
- Hirtz N., Trionfetti M. C. (2024), « Conflits et négociations dans le secteur de la santé : des formes multiples de privatisation au cœur d'un secteur sous pression », *in* Gracos I. (dir.), *Grèves et conflictualité sociale en 2022. II. Services publics, Courrier hebdomadaire du CRISP,* n° 2577-2578, p. 7-26, https://bit.ly/4i0MQ1d.
- Pérez Orozco A. (2014), *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de sueños-Mapas, https://bit.ly/4gyC2Gw.
- Service public fédéral - Sécurité sociale (2024), *Dépenses de santé à charge des ménages (SHA)*, https://bit.ly/4k6vUs7.

- Van den Heede K., Bruyneel L., Beeckmans D., Boon N., Bouckaert N., Cornelis J., Dossche D., Van de Voorde C., Sermeus W. (2019), « Dotation infirmière pour des soins (plus) sûrs dans les hôpitaux aigus », *KCE Reports*, n° 325B, https://doi.org/ 10.57598/R325BS.

Annexe

Cahier de revendications adopté par La Santé en Lutte le 13 septembre 2019

Un refinancement des soins de santé avec une transparence sur l'utilisation du budget.

L'engagement de plus de personnel pour assurer des soins de qualité à toutes et tous.

Une revalorisation salariale de tous les métiers de la santé.

Un arrêt de la précarité des emplois.

Une amélioration des conditions de travail.

La sortie de la logique d'actes à la chaîne et le retour à une prise en charge humaine des patient·e·s dans leur globalité.

Une véritable politique d'attractivité pour les métiers de la santé.

L'association des patients et du personnel de la santé à toutes les grandes décisions concernant le secteur.

Une réduction collective du temps de travail sans perte de salaire et avec embauches compensatoires.

Une révision des normes d'encadrement des patient·e·s.

Une véritable politique de bien-être au travail et un arrêt du management inhumain et autoritaire qui traite le personnel et les patient·e·s comme des chiffres et des statistiques.

Des mesures pour lutter contre les différents types de harcèlement et de discrimination (sexistes, sexuels, racistes, LGBT-phobes).

Une diminution de l'âge de la pension.

Un accès à des soins de santé dignes et humains pour toutes et tous, indépendamment des origines sociales et/ou culturelles.

Un développement de la prise en charge et des soins de première ligne *via* le système des maisons médicales.

Un arrêt de l'hyperflexibilité forcée.

Une prise en considération du temps d'échange avec les patients.

Une véritable protection de la maternité.

Un arrêt de la dynamique de marchandisation des soins.

Un arrêt du recours au privé *via* l'externalisation des services.

Une amélioration de l'accès aux études de soignant·e·s.

Un arrêt de l'utilisation des stagiaires comme main-d'œuvre gratuite pour les institutions.

Allemagne
Le modèle social de Volkswagen préservé par un nouvel accord sur l'emploi

Udo REHFELDT

En septembre 2024, la direction de Volkswagen a annoncé son intention de fermer des usines en Allemagne et a dénoncé la majeure partie des accords collectifs, en exigeant des sacrifices salariaux pour augmenter la rentabilité. Le syndicat IG Metall a réagi en mobilisant les salariés et en proposant un plan alternatif. Fin 2024, un nouvel accord collectif a été conclu. Il prévoit une modération salariale et la réduction de 35 000 emplois d'ici 2030, sans licenciement collectif ou fermeture de site. Des inquiétudes planent toutefois sur le financement de la transition énergétique par le gouvernement fédéral.

In September 2024, the management at Volkswagen announced its intention to close factories in Germany and reneged on the majority of its collective agreements, demanding salary sacrifices to increase profitability. The union IG Metall reacted by mobilizing workers and proposing an alternative plan. At the end of 2024, a new collective agreement was concluded. It provides for pay restraint and cuts to 35,000 jobs between now and 2030, with no mass redundancies or site closures. However, concerns linger as to the funding of the energy transition by the federal government.

Udo Rehfeldt est chercheur associé à l'Ires.

En septembre 2024, la direction du constructeur automobile Volkswagen annonce son intention de fermer de deux à trois usines en Allemagne et dénonce la majeure partie des accords collectifs, en exigeant des sacrifices salariaux sous la menace de licenciements collectifs. Cela équivaut à une remise en cause du modèle social coopératif jusque-là en vigueur, qui garantissait aux salariés des rémunérations élevées et une sécurité de l'emploi dans un contexte de faible conflictualité sociale. Le syndicat IG Metall réagit à cette attaque en appelant à des grèves d'avertissement (voir *infra*, note 10, p. 46) tout en se déclarant disposé à négocier sur la base d'un plan alternatif visant à résoudre les problèmes de compétitivité des usines allemandes. La direction finit par accepter cette proposition après des négociations longues et difficiles, et signe, en décembre 2024, un nouvel accord collectif avec le syndicat de la métallurgie. Cet accord prévoit une modération salariale et la réduction de 35 000 emplois d'ici 2030, mais exclut tout licenciement collectif ou fermeture de site.

L'expansion historique de Volkswagen

Au sein de l'industrie automobile allemande, Volkswagen constitue historiquement un modèle social qui garantit aux salariés des conditions plus favorables que chez les autres constructeurs, tout en dégageant des résultats économiques constants qui lui ont permis de se hisser au rang de premier constructeur mondial (Haipeter, 2019 ; Speidel, 2024). Ce modèle social est fondé sur une combinaison historique de facteurs politiques et sociaux.

L'entreprise Volkswagen est créée en 1938 par le gouvernement national-socialiste, ayant pour but de fabriquer une voiture populaire de masse, inspirée du modèle T du constructeur américain Ford. La construction et la gestion de l'usine sont confiées au syndicat national-socialiste, qui utilise les fonds confisqués en 1933 aux syndicats libres après leur dissolution par le gouvernement nazi. Le choix d'une zone rurale sans tradition industrielle comme site d'implantation de l'usine présente alors l'avantage logistique de se trouver géographiquement au milieu de l'Allemagne dans ses frontières de l'époque. Pour loger ses futurs ouvriers, une ville nouvelle est construite, appelée Wolfsburg après la chute du régime nazi, qui se trouve plus tard reléguée à une zone périphérique économiquement déprimée près de la frontière est de la nouvelle République fédérale d'Allemagne (RFA). Avec ses 60 000 salariés, l'usine de Wolfsburg est aujourd'hui la plus grande usine automobile du monde : l'économie et l'emploi de la ville, qui compte 125 000 habitants, en sont exclusivement tributaires.

Initialement, l'entreprise ne produit qu'un seul modèle, la « Coccinelle », qui finit par surpasser le modèle Ford T, et qui est fabriquée jusqu'en 2003 à 21 millions d'exemplaires. Ce n'est qu'à partir des années 1960 que Volkswagen s'engage dans une diversification de ses modèles. En 1974, l'usine de Wolfsburg arrête la production de la Coccinelle et démarre celle d'un nouveau modèle, la Golf, dont les ventes dépassent celles de la Coccinelle en 2002. En parallèle, Volkswagen connaît une expansion économique et géographique, d'abord nationale, puis mondiale. En 1953, un premier site de production est créé au Brésil, suivi par l'implantation de sites dans d'autres pays du monde. Ces usines fournissent d'abord essentiellement les marchés locaux, de façon à éviter les barrières douanières, sans qu'il

y ait de mise en concurrence directe avec les sites allemands. Ce n'est qu'à partir des années 1980 qu'une deuxième vague d'internationalisation introduit progressivement une intégration internationale de la production sur la base d'une conception modulaire et de plateformes communes des véhicules. Volkswagen rachète aussi d'autres constructeurs, d'abord en Allemagne (Audi en 1969), puis dans d'autres pays européens, notamment Seat en Espagne (1986) et Skoda en République tchèque (1991), et même des marques haut de gamme comme Rolls-Royce, Bentley, Lamborghini et Bugatti, ainsi que des constructeurs de poids lourds, MAN et Scania. Actuellement, le groupe Volkswagen possède une quinzaine de marques et emploie mondialement 680 000 salariés répartis sur 114 sites de production. Environ la moitié travaillent en Allemagne, un quart dans 16 autres pays européens et le dernier quart dans 10 pays extra-européens (tableau 1).

L'évolution du pouvoir salarial dans la gouvernance de Volkswagen

Comme l'entreprise Volkswagen est convertie à la production de voitures militaires pendant la guerre, elle est mise sous séquestre en 1945 par l'administration militaire britannique. Celle-ci la confie en 1949 au *Land* de Basse-Saxe, avec l'obligation de la gérer conjointement avec l'État fédéral et en coopération avec les syndicats. En 1960, le gouvernement fédéral chrétien-démocrate

Tableau 1 - **Le groupe Volkswagen et ses principaux sites de production en 2024**

Allemagne (300 000 salariés)	Autres pays européens (190 000 salariés)	Reste du monde (190 000 salariés)
Volkswagen AG (116 000) ▪ Wolfsburg (60 500) ▪ Kassel (17 000) ▪ Hanovre (14 200) ▪ Emden (8 000) ▪ Salzgitter (7 500) ▪ Brunswick (7 000)	Espagne, Portugal, Italie, Suisse, France, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Bosnie-Herzégovine, Turquie	Asie (105 000), essentiellement en Chine
Volkswagen Osnabrück GmbH (2 300)		Amérique du Nord (77 000), essentiellement aux États-Unis, Mexique, Brésil et Argentine
Volkswagen Sachsen GmbH ▪ Zwickau (10 000) ▪ Chemnitz (1 800) ▪ Dresde (340)		
Audi : Ingolstadt, Neckarsulm, Heilbronn		Afrique (5 700, essentiellement en Afrique du Sud)
Porsche : Stuttgart, Leipzig		
MAN : Munich, Nuremberg		

Sources : Volkswagen, Statista, https://de.wikipedia.org/wiki/Volkswagen_.

décide de transformer Volkswagen en société anonyme et de privatiser 60 % de son capital. Pour ménager l'opposition des syndicats et du gouvernement social-démocrate de Basse-Saxe, une « loi Volkswagen » est votée, qui doit empêcher la prise de contrôle de Volkswagen par un seul actionnaire et garantir une minorité de blocage au gouvernement fédéral et à celui de Basse-Saxe, qui ont conservé chacun 20 % du capital. Cette loi limite le droit de vote d'un porteur individuel à 20 % des voix au sein de l'assemblée générale des actionnaires. Les décisions importantes doivent être approuvées à 80 % des voix de l'assemblée générale (et non pas à 75 % comme dans les autres sociétés anonymes). De plus, toute décision de délocalisation exige le vote des deux tiers du conseil de surveillance, dans lequel l'État fédéral et le *Land* de Basse-Saxe ont le droit de déléguer chacun deux représentants.

Depuis le vote de la loi sur la codétermination paritaire en 1976, la moitié des sièges du conseil de surveillance est occupée par les représentants des salariés, des élus des conseils d'entreprise et des permanents d'IG Metall. Ensemble avec les représentants du *Land* de Basse-Saxe, qui s'est toujours préoccupé du maintien de l'emploi dans cette région, ils peuvent donc s'opposer à des délocalisations – même après 1988, quand l'État fédéral abandonne sa participation au capital et sa présence au conseil de surveillance. En outre, il est d'usage que le conseil de surveillance de Volkswagen nomme un ancien syndicaliste directeur du personnel.

En mars 2004, le commissaire européen chargé du marché intérieur, Frits Bolkestein, porte plainte auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contre la loi Volkswagen, censée enfreindre la libre circulation du capital. En octobre 2007, la juridiction européenne donne raison au commissaire européen, mettant en cause notamment la limitation du droit de vote d'un actionnaire à 20 % des voix, et enjoint le gouvernement fédéral de modifier la loi Volkswagen. La nouvelle loi fédérale, adoptée en janvier 2008, supprime la limitation du droit de vote à 20 % pour un actionnaire individuel, mais conserve le pouvoir de véto du *Land* de Basse-Saxe et l'obligation d'une majorité des deux tiers au conseil de surveillance pour toute décision de délocalisation. Comme une nouvelle plainte de la Commission est rejetée par la CJUE en octobre 2013, les dispositifs de la loi restent valides encore aujourd'hui.

Historiquement, Volkswagen entretient des liens multiples, techniques et commerciaux, avec le constructeur familial Porsche. Cela aboutit à une imbrication mutuelle croissante à partir des années 2000, tant sur le plan financier que sur celui du personnel dirigeant. Aujourd'hui, la *holding* financière Porsche SE, dont le capital est entièrement aux mains des familles Porsche et Piëch, détient 53 % des droits de vote du capital de Volkswagen[1] qui, de son côté, détient 100 % du capital de la société de production Porsche AG. Porsche SE a progressivement augmenté sa participation au capital de Volkswagen et avait espéré, grâce à la plainte de la Commission européenne, obtenir rapidement le contrôle total de Volkswagen et l'élimination des droits de véto du *Land* de Basse-Saxe et des salariés. En 2008, Porsche SE renonce finalement à obtenir ce résultat par une offre publique

1. Le reste des droits de vote se répartissent entre le *Land* de Basse-Saxe (20 %), le Qatar (17 %) et les actionnaires privés (9,7 %).

d'achat (OPA) hostile et consent à un arrangement avec le *Land* de Basse-Saxe et les représentants des salariés. En échange de la présidence du conseil de surveillance, le constructeur familial accepte le maintien du droit de véto du *Land* et de son droit de déléguer deux représentants au conseil de surveillance (Rehfeldt, 2008).

Le pouvoir salarial à travers le conseil d'entreprise et la négociation collective

Chez Volkswagen, le pouvoir des représentants des salariés ne s'appuie pas seulement sur les droits institutionnels de la gouvernance de l'entreprise, mais se double d'avantages obtenus par la négociation collective et l'action du conseil d'entreprise. Déjà en mai 1947, ce dernier a conclu un accord d'entreprise qui stipulait que des délocalisations ou la fermeture d'un établissement ne pouvaient avoir lieu qu'avec son consentement. Comme tous les conseils d'entreprise allemands, il dispose de droits de codétermination fixés par la loi. Ces derniers comportent le droit de négocier des accords d'entreprise qui doivent toutefois respecter la priorité des conventions collectives signées avec les syndicats. Comme Volkswagen n'a jamais adhéré à la fédération patronale Gesamtmetall, elle n'applique pas les conventions collectives de la branche de la métallurgie, mais négocie des conventions collectives d'entreprise avec la direction régionale d'IG Metall. Ensemble, les accords d'entreprise et ces conventions collectives confèrent aux salariés des conditions salariales et d'emploi plus favorables que chez les autres constructeurs, y compris chez les autres filiales du groupe qui appliquent la convention collective de la branche de la métallurgie[2]. Depuis les années 1970, les salariés avec plus de dix ans d'ancienneté disposent d'une garantie d'emploi à vie. Les accords collectifs donnent aussi des prérogatives supplémentaires au conseil d'entreprise pour l'organisation de la production et l'introduction de nouvelles technologies. Le conseil d'entreprise est aussi étroitement associé à la planification productive et à l'introduction de nouveaux modèles de véhicules. En coopération avec IG Metall et les fédérations syndicales internationales, cette instance est parvenue également à négocier des droits pour les salariés des sites Volkswagen à l'étranger. En 1990, Volkswagen crée ainsi le premier conseil d'entreprise européen et en 1998 un conseil d'entreprise mondial. Volkswagen conclut par la suite plusieurs accords avec des fédérations syndicales internationales qui élargissent des droits syndicaux et de codétermination à ses succursales étrangères.

Ces succès sont le fruit à la fois d'un taux de syndicalisation très élevé (de près de 90 %), mais aussi de relations coopératives entre les *leaders* syndicaux et la direction. Les cas de grèves ont été extrêmement rares dans le passé. La coopération entre conseils d'entreprise et direction a pris par moment une intensité telle qu'elle a débouché sur des phénomènes de collusion et même, en 2005, sur la découverte de cas de corruption des *leaders* du conseil d'entreprise[3]. Le

2. Les avantages salariaux par rapport aux autres constructeurs ont toutefois tendance à s'éroder depuis une vingtaine d'années.

3. Ces derniers ont notamment bénéficié de rémunérations de plusieurs millions d'euros, ainsi que de voyages de luxe et même de visites de maisons closes payées par l'entreprise. Entre 2007 et 2009, deux représentants du personnel et trois cadres dirigeants sont condamnés à des peines de prison, dont l'ancien président du conseil central d'entreprise, Klaus Volkert, et l'ancien directeur du personnel, Peter Hartz.

fonctionnement très centralisé et cumulatif des différentes instances de représentation a fait que ces *leaders* ont pu échapper à tout contrôle démocratique. Leurs privilèges étaient soit inconnus des salariés, soit acceptés par eux comme une contrepartie justifiée par leur action en faveur de ceux-ci. Ils étaient jugés et plébiscités par ces derniers essentiellement en fonction des résultats obtenus (Dombois, 2009). Depuis 2021, un changement de génération a eu lieu à la tête du conseil central et du conseil de groupe, avec pour la première fois l'élection d'une femme, Daniela Cavallo, fille de travailleurs italiens que l'usine de Wolfsburg a embauchés massivement dans les années 1960.

Les accords collectifs sur la sauvegarde de l'emploi depuis 1993

Malgré l'absence de licenciements collectifs et de fermetures de sites chez Volkswagen, l'entreprise connaît, depuis les années 1990, plusieurs menaces de suppressions massives d'emplois. Elles sont cependant toutes écartées par la négociation et par des accords collectifs spécifiques. C'est en 1993 que Volkswagen fait face pour la première fois à une telle situation, avec l'annonce par la direction de la suppression de 30 000 emplois, soit un tiers des 100 000 salariés de l'entreprise à l'époque. La crise est résolue par un accord avec IG Metall sur la réduction du temps de travail, qui introduit la semaine de 4 jours (28,8 heures), ainsi que par une réduction des rémunérations de 12 % et la flexibilisation des horaires, réclamée par le management selon la philosophie de « l'entreprise qui respire », développée par le directeur du personnel Peter Hartz. En contrepartie, les salariés reçoivent une garantie d'emploi, d'abord limitée à deux ans. La convention collective d'entreprise de 1993 est ensuite reconduite deux fois avec certaines modifications (Hege, 1994, 1995). Ainsi, le temps de travail effectif augmente de nouveau, mais assorti d'une diminution de la rémunération des heures supplémentaires, en particulier pour le travail du samedi. L'objectif de la direction de baisser les coûts salariaux est de plus en plus clairement affirmé. Ainsi, en 2001, une convention collective spécifique introduit un modèle « Auto 5000 » pour des embauches dans deux établissements avec des conditions salariales et d'horaires inférieures à la convention générale. Après un débat intense, IG Metall accepte cet accord pour permettre à des chômeurs sans qualifications de recevoir une formation importante.

En 2004, la direction menace à nouveau de réduire l'emploi de 30 000 postes si IG Metall ne concède pas une baisse de 30 % des coûts salariaux. Pour la première fois, le syndicat appelle à des grèves d'avertissement mais accepte finalement de signer un « accord d'avenir[4] » qui contient un gel salarial général, une baisse des salaires d'embauche et une nouvelle flexibilisation des horaires en échange de l'introduction de comptes épargne-temps et d'une garantie d'emploi et des sites jusqu'en 2011. En contrepartie, les droits à participer à la planification de la production et des investissements sont également étendus et un fonds d'innovation est instauré. Un an après, en 2005, sous la menace de délocaliser la fabrication d'un nouveau modèle au Portugal, la direction obtient l'ajout d'une clause d'ouverture

4. Des accords similaires ont ensuite été signés par d'autres entreprises allemandes (Bosch, 2024).

dans la convention d'entreprise[5] qui permet des embauches à des salaires inférieurs pour la fabrication de ce modèle. Lors de la renégociation de l'accord d'avenir en 2006, la direction réclame la fin de la semaine de 4 jours et un retour aux 35 heures sans compensation salariale. En même temps, elle menace de retirer la fabrication du nouveau modèle de Golf à l'usine de Wolfsburg. Finalement, une nouvelle convention collective est signée qui prolonge la garantie d'emploi et limite le temps de travail pour les ouvriers de production à 33 heures ; elle prévoit également quelques compensations salariales[6].

Ce nouvel accord permet d'apaiser les relations professionnelles chez Volkswagen. En 2008, la direction accepte d'en finir avec le modèle séparatiste « Auto 5000 » et de le réintégrer dans la convention d'entreprise Volkswagen. En 2010, la garantie d'emploi est de nouveau prolongée jusqu'en 2014, en échange d'engagements sur la productivité et de l'introduction d'une composante du salaire liée à la performance individuelle. Cette garantie est ensuite régulièrement prolongée. Initialement, elle ne concerne que les six sites de l'Allemagne de l'Ouest mais en 2021, il est convenu d'étendre progressivement la convention collective aux trois sites de l'Allemagne de l'Est. Comme les autres constructeurs allemands, Volkswagen parvient à surmonter la crise de 2008 et celle du Covid-19 en 2020 grâce au renforcement des outils législatifs, notamment les dispositifs de chômage partiel et de primes à la casse (Rehfeldt, 2016, 2021). Certes, en septembre 2022, le directeur, Herbert Diess, laisse de nouveau entendre que 30 000 emplois sont menacés, mais grâce à une alliance avec les représentants des familles Porsche et Piëch au sein du conseil de surveillance, les représentants des salariés réussissent à l'acculer à la démission et le font remplacer par Oliver Blume. Herbert Diess, qui venait du groupe BMW, voulait initier un tournant stratégique radical pour remplacer la Golf par une petite voiture électrique. Oliver Blume, qui a fait toute sa carrière au sein de Volkswagen, semble alors mieux à même de mener la transition vers l'électrique, de manière plus progressive et en coopération avec les représentants du personnel.

Volkswagen en difficulté financière face à la transition électrique

La situation économique de Volkswagen est devenue plus difficile depuis que le marché automobile est entré dans une phase de turbulences, à la suite de l'entrée en vigueur de différents règlements publics contre la pollution et le réchauffement climatique et surtout depuis la décision européenne de 2023 d'arrêter la fabrication de voitures à moteur thermique en 2035. Pour contourner ces règlements, les ingénieurs de Volkswagen avaient développé un dispositif pour fausser les tests de pollution des moteurs Diesel. La découverte de ces dispositifs frauduleux qui éclate en 2015 (le scandale du « Dieselgate ») coûte au groupe plus de 30 milliards d'euros en indemnisations et frais de justice. Bien que l'image de

5. Depuis les années 1980, IG Metall accepte le principe de l'introduction de « clauses d'ouverture » dans une convention collective pour permettre aux conseils d'entreprise de négocier des accords d'entreprise qui s'écartent des dispositifs de la convention collective. Ces accords sont alors négociés en coopération avec le syndicat (Rehfeldt, 2016).

6. La direction tente cependant de compenser la sauvegarde des sites allemands par la fermeture de son usine belge à Bruxelles (Hege, Dufour, 2007). En 2008, l'usine est rattachée à Audi. Sa fermeture définitive est programmée pour février 2025.

la marque en ait souffert, les ventes, y compris des modèles diesel, remontent pour atteindre un nouveau record en 2023. La situation financière du groupe commence toutefois à se détériorer. En décembre 2023, la direction s'accorde avec le conseil d'entreprise sur un « programme de performance » qui doit faire baisser les coûts de 10 milliards d'euros jusqu'en 2026, dont 4 milliards en 2024. Cela doit permettre d'augmenter le taux de marge, traditionnellement plus bas que celui de ses concurrents, de 3,6 à 6,5 %, de façon à pouvoir financer les investissements nécessaires à la transition énergétique et à développer rapidement de nouveaux modèles électriques. Ces économies concernent en premier lieu les coûts fixes et de matériel, mais comportent aussi une baisse des coûts salariaux de 20 % dans l'administration, la vente, la sous-traitance et le développement. Elles doivent être réalisées sans licenciements secs, en incitant à des départs volontaires et à des mises en retraite partielle. Un arrêt temporaire des embauches, annoncé en novembre 2023, est également prolongé.

À court terme, ce programme s'avère insuffisant pour améliorer la rentabilité. Fin 2024, le taux de marge de Volkswagen n'est plus que de 2,3 %. Cette baisse est due à un recul de 4 % des ventes au niveau mondial, mais surtout de 20 % sur le premier marché de l'automobile au monde, la Chine, qui représente une part importante du chiffre d'affaires et des profits du groupe. L'apparition de nouveaux concurrents, notamment des constructeurs chinois sur le segment électrique, fait reculer de moitié la part du marché chinois détenue par Volkswagen, de 20 % en 2019 à 9 % en 2024. Sur le segment électrique, sa part n'est que de 1,5 % (Steinkirchner, 2025). Les ventes de véhicules électriques reculent aussi en Allemagne à cause de leur prix élevé, mais surtout en raison de l'arrêt de la prime à l'achat pour ce type de véhicules en 2023. Volkswagen a en effet concentré sa stratégie commerciale sur les modèles haut de gamme, faute de pouvoir concurrencer les petites voitures fabriquées depuis 2022 par la nouvelle usine allemande de Tesla à Grünheide (dans la banlieue de Berlin). Cette dernière n'applique pas la convention collective de branche et a pu imposer des salaires bas et des conditions de travail peu favorables[7]. Incontestablement, les coûts salariaux de Tesla à Grünheide sont largement inférieurs à ceux de Volkswagen à Wolfsburg. Il est toutefois difficile de comparer directement les salaires et la productivité des deux usines, car les effectifs de Grünheide ne comportent ni recherche-développement ni administration centrale (toutes deux localisées aux États-Unis), alors que ces deux fonctions occupent plus de deux tiers des effectifs à Wolfsburg (Blöcker, 2024).

Du choc de l'annonce du 2 septembre 2024 à la négociation

Le 2 septembre 2024, la direction de Volkswagen indique, dans une réunion du management, que son programme de diminution des coûts de 2023 s'est révélé insuffisant et annonce la nécessité de procéder à des licenciements collectifs et à la fermeture d'au moins deux sites de production en Allemagne. La presse évoque alors la fermeture possible des usines d'Osnabrück, de

7. Malgré une campagne antisyndicale de la direction, IG Metall réussit à déposer une liste syndicale lors des élections du conseil d'entreprise en 2024 et obtient 39 % des voix. La majorité et la présidence du conseil restent toutefois entre les mains d'une liste non syndicale soutenue par la direction.

Chemnitz et de Dresde. Cette annonce produit un choc dans l'opinion publique et chez les salariés. Les représentant des salariés la dénoncent comme une trahison de la parole donnée et comme une rupture du modèle coopératif traditionnel.

Le 10 septembre, la direction de Volkswagen résilie, pour la fin de l'année, plusieurs conventions collectives importantes, dont « l'accord d'avenir », qui contient une garantie d'emploi jusqu'en 2029. Ces conventions concernent 120 000 salariés dans les dix usines de la marque Volkswagen, sept en Allemagne de l'Ouest, principalement en Basse-Saxe (Wolfsburg, Hanovre, Brunswick, Salzgitter, Kassel, Osnabrück et Emden), et trois en Allemagne de l'Est (Zwickau, Chemnitz, Dresde). Avec cette résiliation, la direction a les mains libres pour procéder à des licenciements à partir de juillet 2025, au terme des six mois durant lesquels les règles de négociation collective prévoient que la validité de l'accord soit prolongée, de façon à ménager le temps nécessaire pour sa renégociation. Pour la direction, il est inutile de résilier aussi la convention générale sur les rémunérations et les horaires, puisque celle-ci arrive automatiquement à échéance en novembre et sa renégociation est déjà programmée pour octobre.

IG Metall et le conseil d'entreprise répondent à la dénonciation des conventions collectives par une mobilisation des salariés sous la forme d'assemblées des travailleurs[8], mais se déclarent prêts à entamer immédiatement des négociations pour trouver une solution alternative à la crise. La direction accepte alors d'avancer les négociations de la convention collective salariale au 25 septembre. IG Metall maintient ses revendications déjà avancées depuis juin d'une augmentation des rémunérations générales de 7 % et de 170 euros pour les apprentis, en ligne avec ses revendications pour le renouvellement de la convention de la métallurgie prévue pour novembre. La direction exige au contraire une baisse générale des salaires de 10 % et la suppression de la majeure partie des primes. S'agissant du nombre d'apprentis, elle ne veut plus en accepter que 420 par an au lieu de 1 000 auparavant.

Commencent alors les négociations entre la délégation syndicale, menée par le directeur régional du bureau de Hanovre d'IG Metall, Thorsten Gröger, et la délégation patronale, menée par le directeur du personnel de la marque Volkswagen, Arne Meiswinkel. La présidente du conseil d'entreprise, Daniela Cavallo, fait également partie de la délégation syndicale. La délégation patronale est secondée par une nombreuse équipe de consultants. Le refus des fermetures d'usine par le Premier ministre de Basse-Saxe, qui est membre du conseil de surveillance de Volkswagen, renforce la position des salariés dans la négociation. Lors du deuxième *round* des négociations, la direction se déclare prête à faire des propositions pour une garantie d'emploi, mais maintient ses demandes de coupes salariales. Le 20 novembre, IG Metall et le conseil d'entreprise présentent une contreproposition appelée « plan pour l'avenir ». Il prévoit un partage solidaire des charges entre les sites. En contrepartie est acceptée une baisse des primes pendant deux ans, à condition que la direction et les actionnaires contribuent également au financement de l'avenir de

8. Une assemblée des travailleurs est la seule forme de mobilisation permise au conseil d'entreprise, car il est tenu par la loi à une « coopération mutuellement confiante » avec la direction et n'a donc pas le droit d'appeler à la grève, qui est du seul ressort de l'organisation syndicale (toutefois dans la limite des règles conventionnelles et judiciaires, voir note 10, p. 46).

l'entreprise[9]. L'augmentation salariale revendiquée et une partie des primes, y compris celles du management, doivent alimenter un fonds d'épargne salariale qui permettra ultérieurement de baisser et flexibiliser le temps de travail, tout en maintenant les salaires mensuels. Lors du troisième *round* des négociations, le 21 novembre, la direction refuse la proposition syndicale, mais accepte de l'utiliser comme base de négociation du prochain *round*, le 9 décembre, tout en gardant ouverte l'option des fermetures d'usine.

Avec l'arrivée à échéance de la convention salariale fin novembre, le syndicat n'est plus tenu par l'obligation de paix sociale[10]. Il appelle alors à des grèves d'avertissement dans tous les sites de Volkswagen. Avant la réunion du 9 décembre, cet appel est suivi par 100 000 salariés, dont 50 000 dans l'usine de Wolfsburg. Le 9 décembre, les parties n'arrivent pas à un accord, et convoquent un quatrième *round* de négociations pour les 16 et 17 décembre dans un hôtel de la banlieue de Hanovre, après une nouvelle interruption de travail. Ces négociations sont prolongées pendant 70 heures (avec de brèves interruptions). Jamais on n'a négocié de façon continue aussi longtemps chez Volkswagen. Finalement, un accord est signé le 20 décembre, adopté de façon unanime par la commission de la négociation collective d'IG Metall[11].

L'accord du 20 décembre 2024 : emploi contre modération salariale et flexibilité des horaires

L'élément le plus important pour IG Metall est que le danger de fermeture de sites ait été écarté et que la garantie de l'emploi ait pu être prolongée pour six ans jusqu'à fin 2030. Si aucun nouvel arrangement n'est trouvé par la suite, Volkswagen devra alors verser des indemnités d'1 milliard d'euros aux salariés. L'entreprise doit proposer chaque année 620 postes d'apprentissage. L'obligation d'embaucher les apprentis est réintroduite. Volkswagen va toutefois réduire ses capacités de production et supprimer 35 000 postes d'ici 2030, soit presque un tiers de l'emploi actuel. Cette réduction doit se faire sans recours à des licenciements, essentiellement sous forme de mises à la retraite (ou retraite partielle) et de départs volontaires.

Volkswagen renonce à une baisse des salaires de 10 % et accepte formellement une hausse de 5 %, qui correspond à celle de l'accord de branche de la métallurgie qu'IG Metall a signé entretemps, le 12 novembre. Toutefois, les salariés de Volkswagen ne bénéficieront de cette augmentation qu'après 2030[12]. Pour la période de transition, Volkswagen a accepté la

9. La fixation des dividendes ne relève pas de la compétence des négociateurs d'un accord collectif mais de l'assemblée générale des actionnaires. Celle-ci n'aura lieu qu'en mai 2025. On verra alors si la direction propose de diminuer les dividendes et si cette proposition est, comme c'est habituellement le cas, suivie par le vote des actionnaires.

10. Selon les règles allemandes de la négociation collective, il est interdit au syndicat d'appeler à la grève durant la période de validité de la convention collective et même pendant sa renégociation. Les tribunaux du travail autorisent cependant que des « grèves d'avertissement » accompagnent cette négociation, de façon à mettre en évidence le rapport des forces. Ce n'est qu'en cas d'échec de la négociation que le syndicat peut appeler à une véritable grève, mais doit auparavant, selon les règles internes du syndicat, consulter ses adhérents qui doivent y consentir avec au moins trois quarts des votes (Rehfeldt, 2016).

11. Les détails de l'accord sont présentés dans « Beschäftigungssicherung bis Ende 2030 », *Mitbestimmen! Zeitung des Volkswagen Betriebsrates*, Dezember 2024, https://bit.ly/3XFphU3.

12. La nouvelle convention salariale arrive à échéance en novembre 2026. En fonction des résultats de sa renégociation, les salariés pourront alors éventuellement bénéficier de nouvelles augmentations de salaire.

proposition d'IG Metall de verser cette augmentation dans un fonds qui financera la compensation partielle des réductions d'horaires ou des retraites partielles qui pourraient devenir nécessaires pour réaliser la réduction programmée des capacités de production.

Les salariés sont aussi confrontés à une réduction substantielle des primes. Ils continueront à percevoir la prime mensuelle de 167 euros et l'avance forfaitaire de 1 800 euros sur la prime de participation aux résultats, versée au mois de novembre de chaque année. Mais le reste de la prime, soit environ 2 500 euros habituellement versés en mai, sera supprimé en 2026 et 2027. Il sera ensuite payé partiellement, puis progressivement augmenté pour atteindre de nouveau le niveau actuel en 2031. La prime annuelle de vacances de 1 290 euros sera supprimée en 2025 et 2026 puis remplacée en 2027 par une prime réservée aux membres d'IG Metall (soit 90 % des salariés). Elle correspondra en 2027 à 20 % de la prime ancienne et sera ensuite progressivement augmentée pour atteindre 1 271 euros en 2030. Comme les bas salaires seraient davantage pénalisés par la suppression de ces primes forfaitaires, ils recevront un paiement compensatoire. Le système des primes d'ancienneté sera également modifié. Jusqu'ici, cette prime s'élevait à partir de 10 ans d'ancienneté à 145 % du salaire mensuel et à partir de 35 ans à 290 %. Elle sera remplacée par une prime forfaitaire de respectivement 6 000 et 12 000 euros. Ce changement favorisera les petits salaires.

L'accord comporte aussi un alignement du temps de travail hebdomadaire vers le haut. Pour les travailleurs embauchés avant janvier 2005, il était jusqu'ici de 33 heures dans la production et de 34 heures dans l'administration. Il sera désormais de 35 heures pour tous. Les travailleurs concernés recevront pendant six ans une compensation salariale partielle sous forme forfaitaire.

Chez Volkswagen, environ 9 000 spécialistes bénéficient d'une convention collective spécifique appelée « Tarif Plus » et gagnent des salaires plus élevés que ceux de la convention collective générale. Ils touchaient jusqu'ici une prime annuelle qui correspondait à environ 50 % de la prime annuelle de la catégorie salariale la plus basse du management. Ce pourcentage va maintenant être réduit à environ 35 %. Les primes du management seront également diminuées, mais les détails seront fixés plus tard dans un accord d'entreprise négocié avec les conseils d'entreprise.

L'accord de décembre règle aussi l'affectation de la fabrication des modèles entre les sites. Le site de Wolfsburg perdra la fabrication de la Golf qui sera délocalisée à partir de 2027 à Puebla au Mexique. Elle sera remplacée par celle d'un modèle électrifié de la Golf et par un autre modèle électrique encore à développer. L'avenir des deux usines les plus petites, celles d'Osnabrück et de Dresde, reste problématique. Les 2 300 salariés d'Osnabrück fabriquent actuellement le modèle T-Roc Cabriolet, dont la production est prolongée jusqu'en été 2027. Selon l'accord, la direction « cherchera à développer un avenir compétitif du site ». Dans la presse, on évoque la possibilité de la vente de l'établissement. À Dresde, 300 salariés assurent depuis 2021 l'assemblage final du modèle électrique ID.3 dans une « fabrique en verre » qui est davantage une attraction touristique et dont l'arrêt est programmé pour 2025. L'accord assure qu'une conception alternative est en cours de développement et la préservation du site garantie. La direction envisage la participation d'un partenaire.

Conclusion : quel avenir productif ?

La direction de Volkswagen s'est déclarée satisfaite de l'accord final. Dans un communiqué de presse[13], elle annonce s'attendre à des économies annuelles de 15 milliards d'euros jusqu'en 2030, dont 4 milliards proviennent de mesures de restructuration productive, de réduction des coûts salariaux et de recherche-développement dues à l'accord. La seule baisse des coûts salariaux est évaluée par la direction à 1,5 milliard d'euros, un chiffre partagé par le syndicat. Volkswagen espère ainsi atteindre l'objectif d'une rentabilité de 6,5 %. Des calculs plus détaillés sont en cours et seront communiqués ultérieurement.

Pour IG Metall, l'avenir n'est cependant pas seulement entre les mains de la direction et de ses ingénieurs, mais aussi entre celles du gouvernement fédéral. Sous la pression du parti libéral, celui-ci avait supprimé brutalement la prime aux achats de voitures électriques. Une réussite de la transition nécessitera de la remplacer par d'autres formes de soutien public. IG Metall demande l'introduction d'avantages fiscaux pour l'achat de voitures électriques. Ceux-ci pourraient booster immédiatement les ventes, tout en étalant les coûts budgétaires sur plusieurs années. Le financement public de la transition énergétique était au cœur des disputes au sein de la coalition gouvernementale et a conduit à sa rupture provoquée par le refus des libéraux de changer les règles budgétaires. Ce thème reste au centre de la campagne électorale pour les élections anticipées du 23 février 2024 dont l'issue sera aussi un facteur décisif pour la viabilité de la stratégie de Volkswagen et de ses sites en Allemagne[14].

13. « Agreement reached: Volkswagen AG positions itself competitively for the future », Volkswagen group, Press release, December 20, 2024, https://bit.ly/3EVgFIi.

14. Lors d'une visite de l'usine Ford à Cologne en décembre 2024, dans le cadre de sa campagne électorale, le chancelier Scholz a demandé la mise en place d'une prime européenne à l'achat de véhicules électriques. Alternativement, il a envisagé l'instauration d'une aide à la production de véhicules électriques qui nécessiterait également une approbation des autorités européennes. Ford y produit actuellement deux modèles électriques développés en coopération avec Volkswagen et connaît des difficultés similaires de vente. En novembre 2024, la direction a annoncé la suppression de 2 900 emplois (sur 11 500) jusqu'en 2027 et souhaite la renégociation d'un accord d'entreprise de 2023 qui protège les salariés jusqu'en 2032 contre des licenciements collectifs.

Sources :

- Blöcker A. (2024), « Angriff auf die Mitbestimmung bei Volkswagen », *spw,* n° 261, p. 38-44, https://www.spw.de/2024/12/17/spw-261-04-24/.
- Bosch G. (2024), « Allemagne : revitalisation du partenariat social dans la "transformation" ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 185, mars, p. 15-33, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/C185_2.pdf.
- Dombois R. (2009), « Die VW-Affäre: Lehrstück zu den Risiken deutschen Co-Managements? », *Industrielle Beziehungen*, vol. 16, n° 3, p. 207-231, https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343158.
- Haipeter T. (2019), *Interessenvertretung bei Volkswagen. Neue Konturen einer strategischen Mitbestimmung*, Hamburg, VSA.
- Hege A. (1994), « Allemagne : l'emploi d'abord : la semaine de 4 jours chez Volkswagen », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 26, janvier, p. 12-15, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/04/C26.pdf.
- Hege A. (1995), « Allemagne : le deuxième accord Volkswagen sur l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 37, novembre, p. 27-29, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/04/C37.pdf.
- Hege A., Dufour C. (2007), « Allemagne/Belgique : restructurations chez Volkswagen Wolfsburg d'abord ! », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 104, janvier, p. 11-21, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C104-2allbel.pdf.
- Rehfeldt U. (2008), « Allemagne : mise en cause du modèle de codétermination chez Volkswagen », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 114, septembre, p. 34-41, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C114-4.pdf.
- Rehfeldt U. (2016), « Le modèle allemand du dialogue social et son renouveau dans la crise », *in* Lapointe P.-A. (dir.), *Dialogue social, relations du travail et syndicalisme. Perspectives historiques et internationales*, Laval, Presses de l'Université de Laval, p. 91-122, https://bit.ly/3q3weOt.
- Rehfeldt U. (2021), « Allemagne : les effets de la crise atténués grâce au plan de relance et à la négociation collective », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 32-49, http://bit.ly/3G2Jo6v.
- Speidel F. (2024), « Zäsur im mitbestimmten Unternehmen? Zu aktuellen Krise bei Volkswagen aus gewerkschaftlicher Sicht », *Sozialismus*, n° 10, Oktober, p. 35-38, https://bit.ly/3CUZAHX.
- Steinkirchner P. (2025), « Neustart mit Hindernissen », *Focus*, n° 2, 3. Januar, p. 60-63.
- *Presse allemande et internationale, IG Metall* (https://www.tarifrunde-vw.de/).

États-Unis

Boeing face à une grève de 53 jours, sur fond de déboires industriels et financiers

Catherine SAUVIAT

Le groupe Boeing vient de renouveler sa convention collective d'entreprise avec son principal syndical représentatif, l'International Association of Machinists (IAM), sous la pression d'une grève qui a duré 53 jours. D'importantes concessions ont été obtenues à cette occasion par la base syndicale, après des années de disette salariale et alors que le groupe, soumis à la pression de la concurrence et des marchés financiers, est en proie à une succession de déboires industriels majeurs, qui ont non seulement entaché sa réputation mais l'ont plongé dans une situation financière critique.

The Boeing group has just renewed its company-level collective agreement with its main representative union, the International Association of Machinists (IAM), under pressure from a strike that lasted 53 days. Significant concessions have been won by union members, after years of wage stagnation, as the group, under pressure from the competition and financial markets, falls prey to a succession of major industrial setbacks which have not only stained its reputation but also plunged it into a critical financial situation.

Catherine Sauviat est chercheure associée à l'Ires.

Boeing, un groupe qui construit des avions commerciaux et de combat, des fusées, des missiles, des vaisseaux spatiaux, des drones et l'avion présidentiel (Air Force One), a pendant longtemps été une entreprise iconique, symbole de la puissance de l'industrie manufacturière étasunienne et d'une culture d'ingénieurs fondée sur la sécurité et la qualité de ses produits. Mais d'importantes transformations dans l'organisation productive de l'entreprise sous la pression de la concurrence et des marchés financiers l'ont conduite dans les années 2000 à des défaillances industrielles majeures dans la conception de ses avions commerciaux, entraînant la mort de plusieurs centaines de voyageurs lors de deux crashs aériens survenus à cinq mois d'intervalle, en Indonésie en 2018 puis en Éthiopie en 2019. D'autres incidents techniques se sont par ailleurs produits au cours des années qui ont suivi. Cette succession d'événements tragiques a entaché non seulement la réputation et l'image de marque de Boeing mais a aussi ralenti le rythme de sa production, ce qui a eu des répercussions sur sa situation financière rendue à un état critique.

C'est dans ce contexte qu'est survenu le déclenchement d'une grève par le principal syndicat représentatif de l'entreprise, l'International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM), après le rejet par une majorité de ses membres du protocole d'accord d'une nouvelle convention collective d'entreprise. Celle-ci faisait suite à huit années consécutives de compression salariale, qui avait vu l'élimination, en 2014, du régime complémentaire de retraite de l'entreprise sous la menace d'une délocalisation.

La grève aura duré au total 53 jours, soit plus de sept semaines, et s'inscrit comme le plus long conflit social de l'année 2024. Ce n'est qu'au terme du troisième protocole d'accord soumis au vote des membres syndiqués concernés qu'elle a pris fin, les deux premiers ayant été rejetés à une large majorité. L'arrêt de la production provoqué par cette grève a aggravé la situation financière très problématique du groupe depuis quelques années, sur un marché mondial de l'aviation commerciale que se disputent Airbus et Boeing dans le cadre d'un duopole, et dont dépend principalement Boeing[1].

Un groupe au passé glorieux, mais criblé de graves problèmes industriels et financiers depuis la fin des années 2010

Boeing a été fondé en 1916 et l'entreprise a d'abord développé des avions de combat pour l'armée de l'air américaine. Elle est très orientée vers le militaire à ses débuts jusqu'aux années 1930 et dépend alors largement du gouvernement américain. Pendant la seconde guerre mondiale, Boeing fournit la majorité des bombardiers utilisés par l'armée américaine. En 1958, le groupe conçoit son premier avion commercial, le 707, auquel succède le 727 deux ans après, qui sera l'avion le plus vendu dans le monde. Avec le 737 puis l'arrivée du long courrier 747 à la fin des années 1960, Boeing émerge dans les années 1970 comme un groupe solide et innovant et consolide sa position dominante sur le marché de l'aviation commerciale aux côtés de deux autres géants

1. L'activité de production et de vente d'avions commerciaux est assurée par sa division Boeing Commercial Airplanes (BCA), qui emploie environ 48 000 salariés, principalement dans ses usines situées dans l'État de Washington et de Caroline du Sud. Cette activité représente habituellement la part la plus importante du chiffre d'affaires de Boeing (43,6 % en 2023), voir *The Boeing Company 2023 Annual Report*, https://investors.boeing.com/investors/reports/.

américains du secteur, McDonnell Douglas et Lockheed Martin.

La création du consortium européen Airbus Industrie en décembre 1970 va changer la donne. Grâce à la conception de produits innovants (l'A300 puis l'A320), ce dernier gagne une part croissante du marché mondial de l'aviation commerciale, qui atteint 20 % à la fin des années 1980. L'introduction de nouveaux long-courriers[2] (A330 et A340) dans les années 1990 consolide sa position sur le marché mondial, avec 30 % de parts du marché en 1995. Boeing déclenche alors une guerre des prix qui se soldera par le retrait de Lockheed Martin de ce marché et son recentrage sur le militaire ainsi que par l'absorption de McDonnell Douglas en 1997. Boeing emploie alors 231 000 salariés. En 2000, Airbus atteint 50 % du marché mondial de l'aviation commerciale qu'il se partage désormais avec Boeing, notamment sur le créneau des avions long-courriers (Forgeard, Pochet, 2005). Ce duopole est stabilisé à l'époque par les gouvernements américain et européens qui demandent à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) l'interdiction des subventions publiques afin d'éviter l'arrivée de nouveaux entrants d'autres pays.

Jusque dans les années 2000, Boeing reste un groupe intégré verticalement. Soumis à la pression des marchés financiers et à la recherche d'une réduction des coûts, il procède à l'externalisation de nombreuses activités de fabrication pour se concentrer sur la conception et l'assemblage des avions en phase finale ainsi que sur l'intégration des sous-systèmes et moteurs d'avions[3]. C'est dans ce contexte qu'il conçoit un nouvel appareil, le 787 Dreamliner, dont le fuselage et la fabrication des ailes sont externalisés dès le milieu des années 2000[4] et dont l'assemblage final, initialement réalisé à l'usine d'Everett dans l'État de Washington, berceau historique du groupe, est délocalisé à partir de 2021 dans une usine sans présence syndicale de Caroline du Sud, acquise par le groupe à la fin des années 2000. Le développement de ce modèle connaît un véritable désastre (dépassement important des coûts, retard de trois ans dans sa mise en service intervenue en 2011, etc.). Par la suite, le groupe accumule les déboires et les défaillances techniques avec l'apparition d'un nouveau modèle, le 737 Max, qui fait ses débuts en 2016 et deviendra de loin le plus populaire de ses avions commerciaux, représentant les trois quarts des avions en commande chez l'avionneur. Mais cet avion va être à l'origine d'une succession d'accidents aériens intervenus peu de temps après son décollage alors qu'il vient d'être certifié en mars 2017 par la Federal Aviation Administration (FAA), l'autorité fédérale de surveillance de l'aviation civile, et qu'il est commercialisé deux mois plus tard. Les crashs survenus le 29 octobre 2018 en Indonésie et le 10 mars 2019 en Éthiopie causent la mort de 346 personnes à cause d'un mauvais fonctionnement des capteurs que les pilotes maîtrisent mal, faute de formation. Alors que le groupe se remet tout juste de cet épisode tragique et de la pandémie de Covid-19 qui ont conduit à l'immobilisation au sol pendant 20 mois du 737 Max et ralenti le rythme de sa production, la survenance de l'arrachage

2. Les long-courriers ont en général une capacité de 200 à 350 passagers et assurent les vols intercontinentaux.

3. Le groupe traite avec plus de 11 000 fournisseurs et sous-traitants de taille très hétérogène qui produisent les quelque 2,5 millions de pièces composant un avion, selon le rapport annuel 2023 de l'avionneur.

4. La fabrication des sections du fuselage et des éléments des ailes du 787 sont délocalisées dans des pays au coût élevé de main-d'œuvre (Japon, Corée du Sud, Italie) et à Wichita, au Kansas.

d'une porte de sécurité en plein vol d'un Boeing 737 Max de la compagnie Alaska Airlines à Portland en janvier 2024, suivie deux mois après par la perte d'une roue au décollage du même avion à San Francisco, remettent en cause le redressement de l'entreprise et son engagement à améliorer la sécurité et la qualité de ses avions. L'accumulation de ces incidents est le résultat des tendances à l'œuvre depuis maintenant plusieurs décennies au sein du secteur aéronautique, la financiarisation et l'externalisation (Serfati, Sauviat, 2018) : faire tenir le plus grand nombre possible de passagers dans un espace limité et standardiser la production externalisée à des sous-traitants en ont été les conséquences, survenues dans un contexte d'affaiblissement du contrôle des autorités fédérales de régulation.

À la suite de ces événements, un rapport de la commission sur le Transport et l'Infrastructure de la Chambre des représentants conclut en septembre 2020 à l'existence de défaillances techniques du 737 Max, à un manque de transparence du management, à des erreurs de jugement et constate une pression à la production orchestrée par Boeing qui est alors concurrencé par le nouveau modèle d'Airbus, l'A320neo. Le rapport met aussi en cause la qualité du processus de certification mené par la FAA, accusée de conflits d'intérêt avec l'avionneur qui ont compromis sa mission première d'assurer la sécurité des voyageurs. Il faut dire à sa décharge que la FAA s'appuie fortement sur les pouvoirs délégués, faute d'être en capacité de mettre à disposition des ressources appropriées en main-d'œuvre pour superviser efficacement des organisations aussi complexes. C'est en particulier le cas du programme ODA (Organization Designation Authorization), dont la réalisation de certaines fonctions d'essai, d'évaluation et de certification est confiée à des unités spécialisées de sociétés telles que Boeing (Elias, 2024).

Depuis, Boeing a été placé sous la surveillance étroite de l'autorité de régulation, qui a décidé de plafonner la production des 737 Max à 38 appareils par mois, contre une cadence habituelle de 50. Après un audit de six semaines à la suite de l'accident survenu en janvier 2024, la FAA pointe « des problèmes de non-conformité dans le contrôle des processus de fabrication, la manipulation et le stockage des pièces ainsi que le contrôle des produits[5] ». L'entreprise a dû présenter à l'autorité de régulation fin mai 2024 un plan d'action visant à résoudre l'ensemble des problèmes auxquels elle se trouve confrontée (défauts de production, défaillance des contrôles qualité) afin d'y mettre un terme. Celui-ci repose sur la surveillance d'indicateurs de performance et une série d'actions à mettre en œuvre qui visent le renforcement de la sécurité et de la qualité, de la formation des salariés[6], du contrôle de ses fournisseurs et la simplification des systèmes de gestion de la qualité. Par ailleurs, Boeing connaît aussi des déboires dans ses activités liées à la défense, dont il envisage de se séparer pour réduire son endettement[7].

Compte tenu du ralentissement de sa production dû à des raisons réglementaires, à des défauts de production puis à la grève

5. Selon le United State Senate Permanent Subcommittee on Investigations du 24 septembre 2024 intitulé « New details of Boeing's safety failures and pressure to prioritize profits » : https://bit.ly/3WFjOf7.

6. Le groupe a connu un exode de ses ouvriers les plus expérimentés pendant la pandémie de Covid-19 et près de la moitié des 33 000 membres de l'IAM ont aujourd'hui moins de 6 ans d'expérience dans le métier.

7. L'avionneur engrange des pertes dans cette activité depuis des années.

déclenchée par l'IAM en septembre 2024 (arrêt pendant un mois et demi des chaînes d'assemblage du 737 Max, voir *infra*), Boeing est dans une situation financière périlleuse. Il n'a dégagé aucun profit depuis 2018 et la succession d'accidents aériens lui a coûté une vingtaine de milliards de dollars. Le groupe accuse une perte nette de 11,8 milliards de dollars, soit 11,3 milliards d'euros sur l'année 2024. Sa valorisation boursière a chuté de plus de 40 % depuis le début de l'année et le prix de l'action Boeing est actuellement à moins de la moitié de ce qu'il était en 2019. Son endettement atteint 58 milliards de dollars (56 milliards d'euros) et l'agence de notation Moody's a dégradé la note sur cette dette en raison des mauvaises performances de sa division d'avions commerciaux, renchérissant ainsi le coût auquel l'entreprise emprunte sur les marchés financiers. Le groupe doit de surcroît faire face à celui occasionné par la grève, et sa trésorerie au 3e trimestre 2024 est devenue négative (-2 milliards de dollars).

Dans ce contexte, Boeing annonce en octobre 2024 la réduction de 10 % de ses effectifs, qui s'élèvent à 172 000 au plan mondial, dont 140 000 aux États-Unis et 66 000 dans le seul État de Washington[8]. Il procède par ailleurs à une augmentation de capital à hauteur de 19 milliards de dollars, et obtient un prêt bancaire de 10 milliards de dollars pour répondre à ses besoins de liquidités et couvrir ses coûts fixes croissants. Cette situation conduit alors certains observateurs à s'interroger sur la possibilité d'une mise en faillite de l'entreprise, lourdement endettée.

Un cas d'école des effets délétères de la financiarisation

Les ennuis de Boeing ont commencé après la fusion avec McDonnell Douglas (MDD) en 1997, un sous-traitant aéronautique spécialisé dans le militaire. Le directeur général (DG) de MDD devient DG de Boeing et va modifier la culture d'entreprise du groupe, sous l'influence de Jack Welch, le patron de General Electric, un équipementier qui fabrique les moteurs et autres composants pour Boeing. Pour ce dirigeant, le prix de l'action est le principal indicateur de succès d'une entreprise. Cette attention accrue à sa valorisation est évidemment renforcée par l'importance grandissante des modes de rémunération des plus hauts dirigeants d'entreprise liés au cours de l'action, les *stock-options* notamment, qui sont introduites chez Boeing dès 1998 (Duggan, 2021). Cette fusion produit chez Boeing un choc des cultures. L'avionneur a en effet fondé la sienne sur l'ingénierie et l'investissement dans de nouveaux modèles alors que MDD se concentrait sur la réduction des coûts par l'externalisation de certaines activités, ainsi sorties des actifs du bilan et par la recherche privilégiée de performances financières et de valorisation de l'action (Mukunda, 2014).

À la suite de cette fusion, l'entreprise déménage en 2001 son siège social de Seattle (capitale de l'État de Washington) à Chicago (capitale de l'Illinois), loin de ses usines, un symbole de sa transition d'une entreprise manufacturière à une entreprise guidée par les performances financières. Boeing déménage à nouveau son siège en 2022 de Chicago à la capitale des États-Unis, Washington DC (District de

8. L'une à Renton, qui produit le 737 Max et l'autre à Everett, où sont assemblés le 767 et le 777. Le groupe possède également trois usines autour de St Louis dans le Missouri qui produisent du matériel militaire sous contrats de long terme avec le gouvernement fédéral.

Columbia), pour privilégier ses contacts avec le Pentagone et exercer son *lobbying* auprès du Congrès et de la Maison Blanche, le groupe ayant toujours entretenu des liens étroits avec le gouvernement américain.

La mise en œuvre de son programme 787 ou Dreamliner s'accompagne d'une externalisation de près de 70 % de sa production, une proportion bien supérieure à celle d'Airbus (Sakinç, 2016) et d'une hiérarchisation de ses centaines de sous-traitants partout dans le monde. L'entreprise perd alors le contrôle de la production du 787 et l'exécution de ce programme donne lieu à de nombreux déboires (retards de livraison, manque de savoir-faire des sous-traitants, technologies non maîtrisées, manque d'expérience dans la gestion des ressources humaines, etc.) (Marsal, 2023). C'est le premier avion largement fabriqué à l'extérieur de l'entreprise, par des sous-traitants.

L'idéologie de la « *shareholder value* » (« valeur actionnariale), qui se traduit par la domination exclusive des critères financiers, s'impose à partir des années 1990. Elle va de pair avec la manipulation des cours de bourse : le rachat d'actions permet de faire monter leur cours en réduisant le nombre de titres en circulation, et de *booster* par la même occasion les rémunérations des dirigeants. Chez Boeing, à partir des années 2000, les différentes directions entreprennent une externalisation massive des activités visant à la recherche obsessionnelle d'une réduction des coûts au détriment des exigences de qualité et de sécurité des produits. L'entreprise commence à procéder systématiquement au rachat de ses propres actions à partir de 1997 mais le montant de ces opérations décolle véritablement vers le milieu des années 2010 (graphique 1). De même, le montant des dividendes distribués à ses actionnaires, qui relèvent d'une posture plus traditionnelle et plus ancienne, connaît une augmentation à partir du milieu des années 2000, qui s'amplifie au cours de la décennie suivante (Sakinç, 2016).

À la suite de la crise économique et financière de 2009, Boeing met fin au rachat d'actions pendant quatre ans mais continue néanmoins de verser des dividendes. De 2013 à 2019, le groupe distribue pour 20,8 milliards de dollars à ses actionnaires sous la forme de dividendes, mais plus du double sous la forme du rachat d'actions (43,5 milliards de dollars), opérations qu'il renouvelle alors de façon accrue (graphique 1).

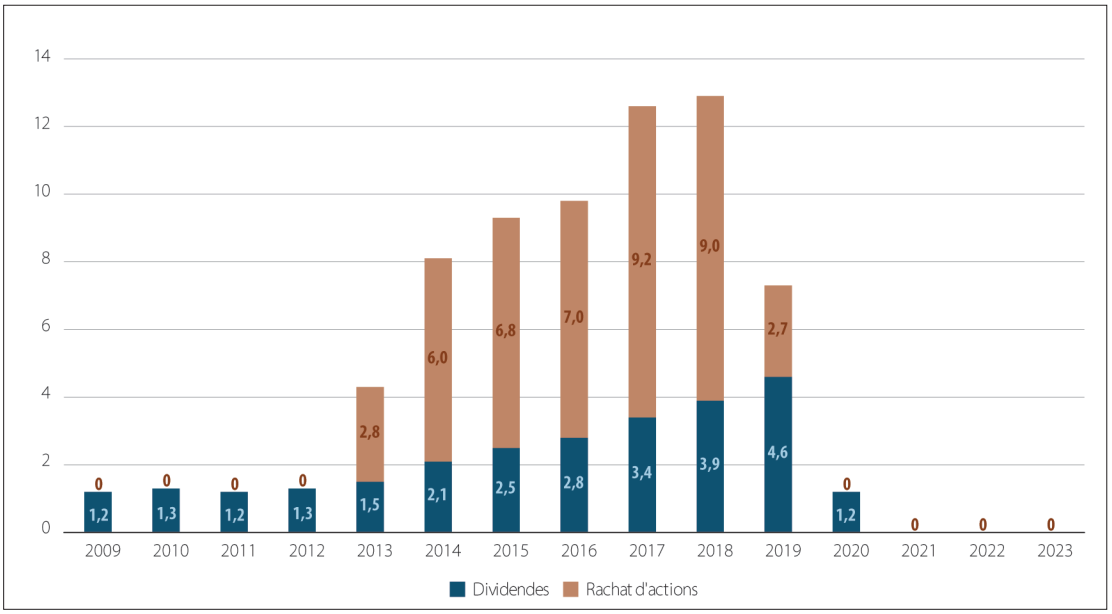
Entre 2013 et 2019, Boeing distribue ainsi plus de 64 milliards de dollars au total à ses actionnaires alors que les investissements du groupe ne s'élèvent qu'à 23 milliards de dollars sur la période[9]. Cette stratégie de restitution du cash à ses actionnaires est particulièrement prononcée chez Boeing par rapport aux grandes entreprises qui composent l'indice boursier des 500 premières sociétés cotées du secteur aéronautique et de la Défense à la bourse de New York (S&P 500 Aerospace and Defense) de même que par rapport aux entreprises de l'indice boursier des 500 premières sociétés cotées tous secteurs confondus (S&P 500) de 2017 à 2019 (graphique 2).

Mais les deux crashs aériens d'octobre 2018 et de mars 2019 mettent fin (provisoirement) à la poursuite de cette stratégie. Ils entraînent la suspension par le groupe des opérations de rachat d'actions à partir d'avril 2019 et du paiement des dividendes un an après, le 20 mars 2020 (graphique 1).

9. Selon les rapports annuels de Boeing.

Graphique 1 - **Rémunération des actionnaires de Boeing (2009-2023)**

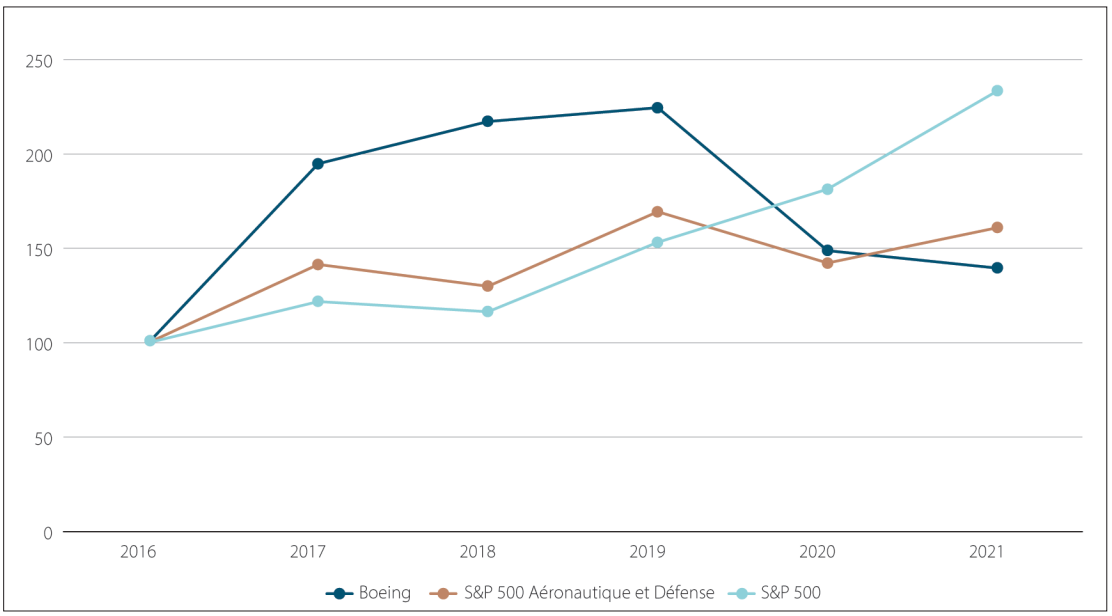
En milliards de dollars



Source : Rapports annuels de Boeing ; Lazonick, Sakinç (2019).

Graphique 2 - **Comparaison du rendement total cumulé des actionnaires sur cinq ans, au 31 décembre (2016-2021)**

Base 100 = 2016



Source : *The Boeing Company 2021 Annual Report* : https://bit.ly/3QhPt2Z.

Ce renversement de situation pénalise les actionnaires de Boeing à partir de 2020 par rapport à ceux des entreprises du S&P 500 et du S&P 500 aéronautique (graphique 2).

Cette financiarisation de l'entreprise est aussi le résultat de changements intervenus dans la composition du conseil d'administration de l'avionneur. Les ingénieurs qui formaient 54 % des administrateurs en 1997 n'en représentent plus que 23 % en 2020 alors que parallèlement s'affirme une montée en puissance de profils d'administrateurs issus de la gestion et de la finance (61,5 % en 2020 contre 23 % en 1997) et plus politiques également (Marsal, 2023).

Cette stratégie a des conséquences sur la sortie en 2017 de son nouveau modèle, le 737 Max. Boeing fait croire avec succès à la FAA qu'il ne s'agit là que d'une version dérivée du 737 NG (Next Generation), son précédent modèle. Son but est d'éviter les exigences de certification et de formation des pilotes prévues lors de l'introduction d'un nouveau modèle et l'incorporation d'un nouveau logiciel de contrôle de vol, le Maneuvering Characteristics Augmentation System (MCAS). Celle-ci occasionnerait en effet un coût supplémentaire lié à l'immobilisation au sol des pilotes pour les nombreuses heures de simulateur de vol alors que Boeing doit affronter la concurrence d'Airbus qui vient de lancer une nouvelle famille d'avions moins énergivores. Mais en réalité, le 737 Max est assez sensiblement modifié par rapport au 737 NG. L'introduction de nouveaux moteurs, plus encombrants et plus lourds, altèrent l'aérodynamisme de l'avion et exige pour éviter un décrochage de l'appareil l'incorporation de ce nouveau logiciel (MCAS) (Marsal, 2023). Dans ce contexte, l'entreprise annonce un plan de réduction des coûts qui se solde par 1 500 licenciements.

Ainsi, la financiarisation de Boeing, un groupe emblématique de la puissance de l'industrie manufacturière étasunienne et de sa capacité d'innovation, a clairement contribué à son déclin. Désormais, la viabilité de l'organisation productive du groupe, de son fonctionnement et de son ingénierie est soumise au feu des critiques et est scrutée non seulement par la FAA mais également par plusieurs commissions d'enquête du Congrès depuis 2020[10]. Un protocole d'accord entre Boeing et le ministère de la Justice est par ailleurs en cours, le groupe risquant des poursuites pénales pour avoir violé un accord en 2021 concernant les crashs du 737 Max.

Une négociation conflictuelle après huit années de disette salariale

La dernière convention collective de Boeing, adoptée en 2014 pour une durée de 8 ans et appliquée à partir de 2016, a expiré le 12 septembre 2024[11]. Elle couvre près de 32 300 machinistes syndiqués appartenant à deux sections locales de l'IAM (encadré 1), dont 31 000 rattachés au District Lodge 751 dans l'État de Washington, le berceau

10. House Transportation and Infrastructure Committee, Senate Commerce, Science, and Transportation Committee et Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.

11. La convention collective avait en fait été adoptée en 2008 après 58 jours de grève. Prévue initialement pour une durée de 4 ans, elle avait été rouverte en 2011 puis à nouveau en 2013 pour être finalement prolongée en 2014 pour une durée de 8 ans (2016-2024), sous la menace d'une délocalisation, suscitant de nombreuses controverses à l'intérieur de l'IAM. Cette prolongation avait notamment divisé la direction internationale du syndicat et celle de sa section locale (District 751), à cause d'importantes concessions accordées en matière d'assurance santé et de retraite complémentaire d'entreprise et de la mise en place d'un système à double échelle des salaires. Après cela, la constitution de l'IAM a été modifiée, de sorte que ses dirigeants ne puissent pas négocier des extensions de conventions collectives sans l'accord de la base.

historique de l'avionneur et 1 300 au District W24 à Gresham dans l'Oregon. L'enjeu pour le syndicat est alors de revenir sur les concessions accordées il y a 10 ans sous la menace d'une délocalisation de la production de ses avions commerciaux dans un autre État que celui de Washington, et d'obtenir plus de pouvoir sur les décisions concernant le contrôle de la sécurité et de la qualité des avions.

Plusieurs déboires et des décisions malheureuses d'internationalisation et d'externalisation[12] de la production de son 787 ont provoqué des pertes de compétences, des retards de production, des défauts de qualité dans les pièces détachées, etc. Ils conduisent à la nomination en août 2024 d'un nouveau DG, Kelly Ortberg, qui choisit de déménager à proximité des usines du groupe plutôt que de son siège.

Encadré 1 - **La présence syndicale chez Boeing**

L'International Association of Machinists (IAM), un syndicat présent non seulement dans l'aéronautique mais aussi dans le secteur de la défense, de l'énergie, du transport ferroviaire et du transport aérien, est affilié à l'American Federation of Labor – Congress of International Organizations (AFL-CIO), et compte 544 492 membres au plan national. Il est implanté chez Boeing où il représente 21 % de la main-d'œuvre ouvrière.

Deux autres syndicats y sont aussi présents. La Society of Professional Engineering Employees in Aerospace (SPEEA), affiliée à l'International Federation of Professional and Technical Engineers (IFTPE), représente 10 % de la main-d'œuvre de l'avionneur (plus de 24 000 ingénieurs et techniciens). Il s'agit d'un syndicat de cols blancs fondé par des ingénieurs de Boeing en 1946. Son siège social est situé près de Seattle et il est présent au plan national dans quatre États (Washington, Californie, Utah et Oregon). Enfin, le syndicat de l'automobile, United Automobile, Aerospace and Agricultural Workers of America (UAW), est aussi présent chez Boeing et y représente 1 % de sa main-d'œuvre ouvrière[1].

Les trois syndicats représentent au total 58 000 membres et négocient des conventions collectives séparées, avec des durées et des dates d'expiration distinctes. Les deux sections locales de l'IAM concernées représentent près de 33 000 mécaniciens chez Boeing, localisés principalement dans l'État de Washington, terre d'accueil de la plupart des avions commerciaux construits par la compagnie, et l'Oregon. En 2017, l'IAM a tenté de s'implanter dans l'usine Boeing de Caroline du Sud qui comptait alors 3 000 ouvriers. Cette tentative a échoué à cause de l'opposition farouche de la gouverneure de l'État à l'époque, Nikki Haley, qui est intervenue publiquement contre le syndicat. En récompense, cette dernière a obtenu un siège au conseil d'administration de Boeing en 2019 (Duggan, 2021).

1. *The Boeing Company 2023 Annual Report*, https://investors.boeing.com/investors/reports/.

12. L'avionneur s'est ainsi séparé de son activité de fabrication des aérostructures en 2005, qui était alors une de ses divisions, basée au Kansas et l'activité la moins rentable. Elle a été vendue à un fonds de *private equity* canadien (Onex) qui a abouti à la création de Spirit AeroSystems, devenu l'un des premiers fournisseurs aéronautiques au monde (environ 20 000 salariés). Boeing a fini par décider en 2024 de réinternaliser cette activité en acquérant ce sous-traitant, qui fabrique le corps et les ailes du 737 Max (fuselage) et les sections avant des 787 mais qui ne dégage que des pertes depuis 2020.

Aux termes de négociations qui commencent en mars 2024, les mécaniciens et ouvriers syndiqués de Boeing rejettent le protocole d'accord obtenu le 8 septembre 2024 entre la direction de l'avionneur et la direction locale de l'IAM et votent la grève à une quasi-unanimité (respectivement 95 et 96 %)[13]. Les machinistes commencent la grève le 13 septembre tandis que les ingénieurs et techniciens, membres du SPEEA, sont tenus contractuellement de continuer à travailler pendant cette grève. Il est prévu que les grévistes reçoivent 250 dollars par semaine, soit 240 euros, du syndicat avec le risque de perdre leur couverture santé à partir d'octobre 2024 s'ils ne prennent pas de couverture volontaire entièrement à leur charge dans ce cas.

Le protocole d'accord rejeté par la base syndicale prévoit alors une hausse de salaire de 25 % sur les quatre ans de durée du contrat (dont 11 % à la signature puis 4, 4 et 6 % les trois années suivantes) et une prime de 3 000 dollars (2 881 euros) à la signature mais l'élimination d'une prime annuelle de performance d'environ 4 %. Or les demandes salariales initiales sont importantes après des années de disette et d'inflation[14], laquelle a été particulièrement forte dans la région de Seattle, même si les membres syndiqués bénéficient d'une clause d'indexation des salaires dans leur contrat : 40 % de hausse des salaires sur trois ans, restauration du régime de retraite à prestations définies éliminé en 2014 en faveur d'un régime à cotisations définies (401k ou plan d'épargne salariale, encadré 2), réduction des heures supplémentaires obligatoires[15] et garantie que le prochain avion de la compagnie sera construit autour de Puget Sound, dans l'État de Washington au Nord-Ouest des États-Unis s'il est lancé au cours des quatre ans de validité du contrat.

La crainte d'une délocalisation dans d'autres États du pays comme en Caroline du Sud[16] ou dans d'autres pays comme le Mexique alimente alors cette dernière

13. Le seuil de 66 %, nécessaire pour se mettre en grève, a donc été amplement franchi. Depuis 1948, les machinistes de Boeing ont utilisé à sept reprises l'arme de la grève dans la négociation collective. Ils ne s'étaient pas mis en grève depuis 2008.

14. Pendant huit ans, soit de 2016 à 2024, les augmentations de salaire horaire conventionnelles ont été plafonnées à 4 % alors que l'inflation sur la même période est estimée en cumulé à 46 %. Seattle est aussi la terre d'accueil d'entreprises de la tech comme Microsoft et Amazon, ce qui a fait fortement monter les prix de l'immobilier dans la région. Un machiniste chez Boeing gagne actuellement 75 000 dollars, soit 72 006 euros par an en moyenne contre un salaire annuel médian chez Microsoft de 200 000 euros, soit 192 015 euros. Mais le salaire de départ pour un nouvel embauché (21 dollars, soit 20 euros de l'heure) dans l'offre de la direction de Boeing est similaire à celui offert par une chaîne locale de *fast food*, Dick's Drive-In, et est inférieur à celui d'Amazon (22 dollars).

15. La limite actuelle autorise 112 heures supplémentaires par trimestre (contre 128 en 2018) pendant 19 jours consécutifs, ce qui fait, en moyenne, 9 heures supplémentaires par semaine. Elle resterait inchangée mais avec l'interdiction de travail obligatoire deux weekends de suite et la limitation à 2 heures supplémentaires le weekend.

16. Boeing en 2020 avait pris la décision de consolider la production du 787 Dreamliner dans une usine sans présence syndicale en Caroline du Sud, un État de droit au travail (doté d'une législation 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) et sans risque de grève. Déjà en 2011, l'IAM avait attaqué l'entreprise devant le National Labor Relations Board (NLRB), l'agence chargée de l'application du droit du travail, l'accusant d'avoir délocalisé l'assemblage du 787 Dreamliner en représailles contre les ouvriers syndiqués du site de Puget Sound trop enclins à se mettre en grève. Le NLRB avait donné raison au syndicat, mais le renouvellement de la convention collective pour une durée de quatre ans (2012-2016) avait mis fin à ce conflit, l'IAM ayant retiré sa plainte après que l'engagement de l'entreprise de continuer à produire le 737 Max à Renton, dans l'État de Washington, garantissant une sécurité d'emploi de long terme aux salariés du site. L'État de Washington avait alors accordé 8,7 milliards de dollars (8,4 milliards d'euros) d'incitations fiscales à l'avionneur pour y sécuriser son activité d'assemblage du 777X. La présence de Boeing en Caroline du Sud remonte toutefois à 2008, quand l'entreprise fut obligée de racheter les usines d'un sous-traitant pour l'assemblage de son 787. Ces deux usines, dont l'IAM représentait les ouvriers, avaient voté pour décertifier le syndicat en 2009, c'est-à-dire pour lui ôter sa représentativité, un mois avant que Boeing ait choisi ces usines pour y assembler son 787.

Encadré 2 - **Régime complémentaire de retraite et plan d'épargne salariale dans le secteur privé**

Après la seconde guerre mondiale, les syndicats peuvent négocier des régimes de retraite à prestations définies dans les grandes entreprises de l'industrie manufacturière, qui viennent compléter le régime public de retraite de la Sécurité sociale mis en place en 1935. Ces régimes professionnels, proposés de façon volontaire aux salariés désignés par les employeurs (qui comprennent généralement les ouvriers payés à l'heure) et financés essentiellement par des cotisations patronales, viennent récompenser les années de service effectuées par ces derniers dans l'entreprise. Ils sont censés leur offrir une sécurité économique au moment de la retraite, fonction du nombre d'années d'ancienneté et du montant du salaire : ils ne sont toutefois pas sécurisés en cas de faillite de l'entreprise. En 1974, le Congrès adopte la loi ERISA (Employee Retirement Income Security Act) qui protège les droits à la retraite des salariés du secteur privé en créant la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC), une caisse de réassurance publique pour ce type de régimes de retraite.

Mais le nombre de ces régimes de retraite et de salariés couverts commence à décliner dans les années 1980, alors que les entreprises abandonnent progressivement un modèle d'emploi fondé sur la fidélisation de la main-d'œuvre au profit d'un nouveau modèle reposant au contraire sur sa mobilité et sa flexibilité. Ces années sont en revanche marquées par l'essor des plans d'épargne salariale (notamment les plans appelés 401k) ou régimes à cotisations définies, qui viennent se substituer aux régimes traditionnels de retraite à prestations définies. Contrairement à ces derniers, ils n'engagent aucunement l'entreprise ni ne garantissent un montant de retraite. Ils reposent principalement sur les contributions des salariés, qui sont abondées de façon discrétionnaire par l'entreprise pour ensuite être placées sur les marchés financiers avec tous les risques afférents à ce type de placements. De 33 % en 1975, la part des participants à un régime de retraite à prestations définies dans le secteur privé tombe à 7 % en 2000 puis à 6 % en 2022. En revanche, celle des participants à un plan d'épargne salariale (principalement des plans 401k) passe de 26 à 80 % sur la période[1].

Chez Boeing, ce régime complémentaire de retraite à prestations définies devient l'objet de nombreux conflits entre la direction et les syndicats à partir des années 2000. En 2014, lors du renouvellement de la convention collective d'entreprise, les membres du syndicat des machinistes acceptent le gel, à partir de 2016, des contributions de l'employeur à ce régime pour les salariés en poste, et son élimination pour les nouveaux embauchés.

1. D'après *Private Pension Plan Bulletin – Historical Tables*, US Department of Labor, https://bit.ly/3CwdWOu.

revendication. L'IAM réclame également un siège au conseil d'administration de l'entreprise. Les négociations reprennent fin septembre sous l'égide d'un médiateur fédéral avec de nouvelles propositions de la direction de Boeing, non soumises au vote

de la base syndiquée[17] mais sont rompues début octobre, les deux parties s'accusant mutuellement de ne pas négocier de bonne foi.

Le 19 octobre, une nouvelle proposition est avancée, qui prévoit une augmentation du salaire horaire de 35 % sur quatre ans, des améliorations du plan d'épargne salarial, une prime à la signature de 7 000 dollars (6 724 euros) ainsi que la restauration des primes annuelles. Après 40 jours de grève, 64 % des machinistes rejettent de nouveau cette proposition, et les négociations restent dans l'impasse. L'un des principaux points de blocage est la non-restauration du régime de retraite d'entreprise à prestations définies, au coût nettement plus élevé pour l'entreprise que le plan d'épargne salariale (encadré 2). Des analystes de la Bank of America estiment que la restauration d'une telle mesure coûterait à Boeing entre 300 et 400 millions de dollars (entre 288 et 384 millions d'euros) de plus par an, ce qui la rend très improbable. Mais en attendant, les usines qui assemblent les avions 737, 767 et 777 restent à l'arrêt, avec des conséquences en cascade sur le réseau de sous-traitants de Boeing[18].

Après sept semaines de grève, un troisième protocole d'accord est trouvé entre la direction de Boeing et celle des deux sections locales de l'IAM fin octobre et est soumis au vote de la base syndiquée début novembre 2024. Il prévoit une augmentation de salaire horaire de 38 % sur quatre ans (13 % la première année, puis 9, 9 et 7 % les trois années suivantes), une prime de 12 000 dollars à la ratification du contrat, la restauration des primes annuelles et un abondement amélioré de l'entreprise au plan d'épargne salariale. Il engage également l'entreprise à ce que le prochain nouvel avion, attendu pour 2035, soit construit dans ses usines avec présence syndicale de la région de Seattle. Le dirigeant de l'IAM - District 751, Jon Holden, élu au poste de président de cette section locale depuis 2014, appuie fortement cette proposition. Il argue que la revalorisation salariale proposée est exceptionnelle, que l'avionneur ne restaurera pas le régime de retraite à prestations définies et il enjoint la base syndiquée d'accepter le nouveau compromis. Ce troisième protocole d'accord est finalement adopté à une majorité de votes le 4 novembre 2024 (59 % des votants) après 53 jours de grève. La nouvelle convention collective inclut aussi des congés familiaux et restaure la prime annuelle qui avait été éliminée lors de la première proposition en septembre. Mais elle ne restaure pas le régime de retraite complémentaire d'entreprise à prestations définies. De même, la demande de l'IAM de siéger au conseil d'administration de l'entreprise exprimée dès le début des négociations en mars 2024 n'est pas retenue.

Conclusion

La pression à conclure l'accord avec l'IAM était importante et a mobilisé la Maison Blanche et l'administration Biden. La ministre du Travail, Julie Su, s'est déplacée à trois reprises à Seattle, pour faciliter les discussions entre les parties prenantes. Boeing est en effet un acteur critique de l'industrie aéronautique étasunienne, qui travaille avec de nombreux fournisseurs mis à mal par la grève. Il est aussi le premier groupe exportateur du pays, notamment à

17. Notamment une hausse de 30 % du salaire horaire sur quatre ans et une prime de 6 000 dollars à la signature.

18. Son sous-traitant de rang 1, Spirit AeroSystems, annonce la mise en chômage technique de 700 salariés.

destination de la Chine[19]. Il était par conséquent impensable qu'une solution ne puisse être trouvée pour cette entreprise « *too big to fail* ».

Pour autant, la base syndiquée a résisté afin d'obtenir davantage et n'a pas hésité à rejeter par deux fois le protocole d'accord négocié par leur direction, une première dans l'histoire de ce syndicat. Cette attitude s'explique en partie par la frustration des membres syndiqués après plusieurs années d'augmentations salariales bridées et d'un pouvoir d'achat rogné par l'inflation, frustration partagée par les salariés de nombreux secteurs. En effet, plusieurs protocoles d'accords négociés par les directions syndicales pour renouveler les conventions collectives d'entreprise ont récemment été rejetés par la base syndiquée, à l'image de ce qui s'est passé chez Boeing (AT&T, Textron, Alaska Airlines, Southwest Airlines[20]). Cette résistance accrue, favorisée par un marché du travail tendu, a sans doute été galvanisée par les succès syndicaux récents : celui de l'United Auto Workers (UAW) obtenu à l'automne 2023 auprès des Big Three[21] de l'automobile (25 % d'augmentation du salaire horaire sur les quatre ans et demi du contrat), à la suite d'une stratégie gréviste minutieusement orchestrée par la direction du syndicat (Sauviat, 2024) ; ou encore celui plus récent de l'International Longshoremen's Association (ILA), le syndicat des dockers de la côte Est et des États du golfe du Mexique, qui a obtenu en octobre 2024 une augmentation de 62 % du salaire horaire sur les six ans du contrat, après seulement trois jours de grève.

Mais les enjeux pour le nouveau DG de Boeing, Kelly Ortberg, un ingénieur de formation, sont multiples. Au-delà du rétablissement de la paix sociale dans l'entreprise et de l'arrêt de la grève dont le coût a été estimé à plus de 10 milliards de dollars, il lui faut aussi être capable de rétablir une culture de sécurité et de responsabilité, qui a manifestement fait défaut ces dernières années, et qui exige d'avoir une main-d'œuvre correctement formée. Et ce d'autant que la FAA vient de décider de prolonger et de renforcer la surveillance de l'entreprise après le nouveau crash d'un Boeing 737-800 survenu le 29 décembre 2024 en Corée du Sud, qui a tué 179 personnes, et qui a fait chuter le cours de l'action Boeing. Il lui faut surtout assainir la situation financière du groupe, résorber le retard accumulé en honorant les commandes d'avions dont les livraisons ont été suspendues pendant près de deux ans et enfin, trouver les moyens de remettre Boeing sur la voie d'un constructeur aéronautique compétitif, en capacité d'assembler et de vendre de nouveaux avions techniquement sûrs et innovants face à la concurrence.

19. Les compagnies aériennes chinoises comptent en effet pour environ un quart des commandes de Boeing. Or la guerre commerciale inaugurée par Joe Biden et le renforcement des droits de douane annoncé par Donald Trump pourrait avoir des conséquences non négligeables pour l'avionneur, d'autant que la Chine est en train de développer son propre avion commercial, le C919, mis en service en 2021 et destiné à terme à concurrencer l'Airbus A320 et le Boeing 737.

20. L. Weber, S. Terlep, « Unions defy their leadership with more "no" votes on contracts », *The Wall Street Journal*, October 13, 2024.

21. General Motors, Ford et Fiat-Chrysler Automobiles.

Sources :

- Duggan M. C. (2021), « Boeing hijacked by shareholders and execs! », *Dollars & Sense*, July/August, https://dollarsandsense.org/archives/2021/0721duggan.html.
- Elias B. (2024), « Federal aviation administration oversight of Boeing », *In Focus*, IFI2843, Congressional Research Service, December 5, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12843/2.
- Forgeard N., Pochet F. (2005), « Une brève histoire d'Airbus », *La Jaune et la Rouge*, n° 607, septembre, https://bit.ly/4aI3aSa.
- Lazonick W., Sakinç M. E. (2019), « Make passengers safer? Boeing just made shareholders richer », *The American Prospect*, May 31, https://bit.ly/3Chenwg.
- Marsal C. (2023), « Gouvernance cognitive et gestion des risques : Boeing et ses projets hautement innovants », *Revue Organisations & Territoires,* vol. 32, n° 2, p. 73-96, https://doi.org/10.1522/revueot.v32n2.1601.
- Mukunda G. (2014), « The Price of Wall Street's Power », *Harvard Business Review*, June, https://hbr.org/2014/06/the-price-of-wall-streets-power.
- Sakinç M. E. (2016), *Innovation or Financialization? The Evolution of the Systems-Integration Business Model at Airbus and Boeing*, Thèse de doctorat en économie, Université de Bordeaux, https://bit.ly/40E1EeT.
- Sauviat C. (2024), « 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*, n° 187, septembre, p. 49-64, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/09/C187_4.pdf.
- Serfati C., Sauviat C. (2018), *L'impact des chaînes mondiales d'approvisionnement sur l'emploi et les systèmes productifs. Une comparaison France-Brésil dans les industries aéronautiques et automobiles*, Rapport n° 1-2018, Ires, remis au département de la recherche du BIT, janvier, https://bit.ly/36J0EKH.
- Presse économique et financière : *The Financial Times, The New York Times, The Washington Post, The Wall Street Journal.*

États-Unis

Les compagnies d'assurance santé, au cœur des rancœurs et frustrations du public vis-à-vis du système de santé

Catherine SAUVIAT

L'assassinat du P-DG de UnitedHealthcare, la plus grande compagnie d'assurance santé aux États-Unis, a remis le système de santé américain et ses dysfonctionnements au cœur du débat médiatique. L'article revient sur les évolutions récentes de ce système, son coût extrêmement élevé, la domination des compagnies d'assurance de plus en plus concentrées et financiarisées et les pratiques commerciales de ces dernières, comme les refus de remboursement des soins qui ont fait resurgir la colère et les frustrations du public.

The assassination of the CEO of UnitedHealthcare, the largest health insurance company in the United States, has put the American healthcare system and its dysfunctions at the heart of the media debate. This article looks back over recent changes in the system, its extremely high costs, the dominance of increasingly consolidated and financialized insurance companies, and their commercial practices, like claim denial, which have caused a resurgence in public anger and frustrations.

Catherine Sauviat est chercheure associée à l'Ires.

L'assassinat dans les rues de Manhattan du P-DG de UnitedHealthcare[1], la plus grande compagnie d'assurance santé aux États-Unis en fin d'année 2024, a remis le système de santé américain et ses dysfonctionnements au cœur du débat médiatique alors que cette question avait été totalement absente de la campagne présidentielle en 2024, contrairement à celles de 2020 et de 2016. Cet acte a fait resurgir la colère du public contre les pratiques commerciales jugées immorales des plus grandes compagnies privées d'assurance santé à but lucratif, notamment les refus de remboursement de certains soins, symboles pour d'aucuns de la pire forme de cupidité des entreprises. Comme le montre en effet un sondage effectué par un organisme de recherche de l'Université de Chicago entre le 12 et le 16 décembre 2024, si les personnes interrogées attribuent la première responsabilité de l'assassinat du P-DG de UnitedHealthcare à l'individu ayant commis le crime (78 %), le refus de remboursement des soins et les profits réalisés par les compagnies d'assurance arrivent tout de suite après dans l'échelle des responsabilités (respectivement 69 et 67 %)[2]. Cet événement a ravivé le débat sur les coûts de la santé et des primes d'assurance en particulier, à l'origine de nombreuses frustrations du public et des assurés en général.

De fait, les compagnies d'assurance santé occupent aux États-Unis une position au cœur du système de santé. C'est en effet le cas s'agissant de la gestion des polices d'assurance individuelles ou de groupe. Mais c'est aussi le cas de celle des programmes publics pour les personnes de plus de 65 ans (Medicare Advantage) et pour celles à faible revenu (Medicaid), en grande partie privatisés (encadré 1). L'historienne Christie Ford Chapin (2015) a montré comment les compagnies d'assurance privées à but lucratif se sont imposées comme l'acteur central de ce système dès les années 1930, position qu'elles sont parvenues à consolider après la seconde guerre mondiale au détriment des professions médicales et des hôpitaux. Aujourd'hui, non seulement décident-elles du type de soins et de services qui peuvent être couverts et remboursés, mais elles déterminent aussi les rémunérations des médecins et les revenus des hôpitaux en fixant les tarifs de remboursement. Elles vont même jusqu'à façonner les pratiques médicales en exigeant des fournisseurs de soins (médecins et hôpitaux) qu'ils suivent des traitements types dont la rémunération de ces derniers dépend.

Cet événement tragique est donc l'occasion de revenir sur les caractéristiques et les évolutions récentes du système de santé étasunien et sur les principales critiques que les Américains lui adressent – prix élevés, réseaux de soins limités, paperasserie administrative, surfacturations, « *surprising bills* » (voir *infra*), opacité, etc.

Un système coûteux, dominé par les compagnies d'assurance

Les États-Unis se distinguent du reste du monde par le coût élevé de l'assurance santé et de son système de santé en général ainsi que par la domination en son sein d'acteurs privés à but lucratif, notamment les compagnies d'assurance.

1. Filiale de UnitedHealth Group, un conglomérat basé au Minnesota qui opère dans différentes activités du secteur de la santé et qui procure une couverture santé à plus de 50 millions d'Américains (encadré 2).

2. La question posée dans ce sondage était : « Quelle est, selon vous, la part de responsabilité de chacun des acteurs suivants dans le récent assassinat du P-DG de UnitedHealthcare, Brian Thompson ? » : https://bit.ly/3EsutU8.

Des coûts élevés qui ne cessent d'augmenter

Les dépenses de santé représentent aux États-Unis 17,6 % du PIB en 2023, soit la part la plus élevée de toutes les grandes nations industrielles pour des résultats très médiocres au vu des principaux indicateurs de santé de la population. Chaque Américain dépense ainsi en moyenne 14 570 dollars par an (soit 13 968 euros) à titre individuel pour ses soins médicaux, l'achat de médicaments, d'équipements médicaux, etc.[3] Un grand nombre d'entre eux sont obligés de différer des soins et des traitements ou de s'endetter, ou bien encore de couper dans d'autres dépenses à cause du coût particulièrement élevé de l'assurance santé, comme le montrent les sondages régulièrement effectués par Gallup[4] ou les enquêtes du Commonwealth Fund[5]. La dette médicale des Américains tous prestataires confondus (hôpitaux, labos, médecins, ambulances, etc.) atteint 220 milliards de dollars (211 milliards d'euros) et est à l'origine de 40 % des faillites personnelles aux États-Unis. Elle concerne au total plus de 100 millions d'Américains, dont une partie disposent pourtant d'une couverture santé, mais qui est inadaptée à leurs besoins. Parmi eux, environ 14 millions doivent plus de 1 000 dollars (959 euros) et 3 millions plus de 10 000 dollars (9 585 euros) (Rakshit *et al.*, 2024).

En 2024, un salarié couvert *via* l'emploi par son employeur paie une partie de la prime annuelle d'assurance santé (1 368 dollars, soit 1 311 euros, sur un total qui s'élève en moyenne à 8 951 dollars, soit 8 580 euros, le reste étant payé par l'employeur). Mais il doit de surcroît payer une franchise annuelle de 1 787 dollars ainsi qu'une participation aux soins (*co-pay*), qui varie entre 20 et 50 dollars (entre 19 et 48 euros) par consultation, ce qui lui laisse des restes à charge conséquents. Un individu de moins de 65 ans et/ou à faible revenu qui ne bénéficie ni d'une couverture liée à l'emploi, ni d'un accès à Medicaid (encadré 1), n'a pas d'autre choix que de s'assurer directement auprès d'une compagnie d'assurance ou *via* les marchés réglementés d'assurance créés en 2010 par le Patient Protection and Affordable Care Act ou ACA (connu aussi sous le nom d'Obamacare), voire de prendre le risque de ne pas s'assurer. S'assurer individuellement auprès d'une compagnie d'assurance coûte en moyenne 5 472 dollars, soit 5 246 euros en 2023[6] ; s'assurer individuellement *via* les marchés réglementés d'assurance revient en moyenne à 5 724 dollars de prime annuelle, tous types de couvertures confondus, mais si la personne dispose d'un revenu compris entre 100 et 400 % du seuil de pauvreté[7], elle est éligible à des subventions publiques.

3. D'après les données des Centers for Medicare and Medicaid Services : https ://bit.ly/4ayNEId.
4. *West Health-Gallup 2022 Healthcare in America Report* : https://bit.ly/40PWu0T.
5. The Commonwealth Fund 2023 Health Care Affordability Survey : https://bit.ly/4huU8d6.
6. E. Walker, « Group coverage vs. individual health insurance cost », July 8, 2024, *PeopleKeep*, https://bit.ly/4glFSCL.
7. En mars 2021, ce seuil d'éligibilité a été étendu au-delà de 400 % par le Congrès (American Rescue Plan). L'Inflation Reduction Act de 2022 l'a étendu à nouveau jusqu'en fin d'année 2025. Faute de reconduction de cette mesure, 4 millions de personnes pourraient perdre leur couverture santé en 2026 (Carter *et al.*, 2024).

Les compagnies d'assurance au cœur du système

Outre son coût élevé, le système de santé étasunien se distingue en particulier des autres systèmes nationaux de santé par le fait que la principale source de couverture des soins médicaux pour la population en âge de travailler provient du secteur privé, principalement *via* l'emploi (près des deux tiers de cette population), comme le montre le tableau 1. Les programmes publics Medicare et Medicaid, créés en 1965, devaient en effet accueillir les laissés-pour-compte de ce modèle focalisé sur les salariés occupant un emploi stable et à temps plein, à savoir les personnes âgées de plus de 65 ans, celles à faible revenu et celles en situation de handicap (encadré 1).

Tableau 1 - Type de couverture santé des Américains âgés de 19 à 64 ans en 2023

En %

Non-assurés	**10,9**
Couverture privée	**73,1**
Via *l'emploi*	*62,9*
Via *l'achat direct auprès d'une compagnie d'assurance ou sur les marchés réglementés*	*9,2*
Via *Tricare**	*2,4*
Couverture publique	**18,9**
Via *Medicare*	*3,4*
Via *Medicaid*	*7,1*
Via *VA* et *CHAMPVA***	*1,9*

* Tricare est la couverture santé proposée par le ministère de la Défense aux militaires en activité et en retraite.
** VA et CHAMPVA sont les couvertures santé proposées aux anciens combattants.

Note de lecture : l'addition des trois types de situation (non-assurés, assurés par le secteur privé et par les programmes publics) peut dépasser 100 % dans la mesure où certains types de couverture sont cumulables (Medicare, Medicaid, régime d'entreprise pour leurs retraités notamment).

Source : Health Insurance Coverage in the United States – 2023 : https://bit.ly/40Sebgb.

L'autre trait distinctif du système de santé étasunien qui découle du premier est sa marchandisation, ici poussée à l'extrême. En effet, à chaque étape des soins et prestations délivrés interviennent des acteurs privés qui cherchent à en tirer profit (assureurs,

hôpitaux, labos pharmaceutiques, Pharmacy Benefit Managers ou PBM[8], médecins, etc.) dans un secteur essentiellement à but lucratif, et de surcroît largement financiarisé. Mais de tous ces acteurs, les compagnies d'assurance santé sont en position de force et jouent un rôle pivot, tant dans le financement du risque santé que dans la gestion des soins médicaux.

Elles gèrent en effet aussi bien les polices d'assurance individuelle ou de groupe acquises sur les marchés privés d'assurance, un rôle traditionnel conforté par l'ACA, que les programmes publics Medicare et Medicaid (encadré 1), largement privatisés à partir des années 1990 et qui ont assuré la promotion des activités des compagnies privées d'assurance (Klein, 2003). La gestion de ces programmes leur a en effet été déléguée par l'État fédéral pour le premier (avec la création de Medicare Advantage ou MA) et par les États fédérés pour le second, dans un souci de contrôle des coûts. Ainsi, les compagnies privées d'assurance santé gèrent aujourd'hui plus de la moitié des assurés de MA et près des trois quarts des assurés de Medicaid qui bénéficient d'une couverture santé à travers un réseau limité de soins. Les économistes de la santé soulignent que MA est plus efficace que Medicare en termes de recours et de coordination des soins de même qu'en termes de contrôle des coûts (Gruber, 2017), sachant que le premier attire les personnes en meilleure santé, laissant les plus malades au second, ce qui a contribué à en augmenter les coûts.

Pouvoir de marché des compagnies d'assurance et financiarisation du système de santé

Deux phénomènes sont à l'œuvre dans le secteur de la santé qui ont des effets délétères sur l'accès, le coût, les choix des consommateurs et la qualité des soins délivrés : d'une part, la consolidation des compagnies d'assurance santé et la constitution de vastes conglomérats qui leur confèrent un important pouvoir de marché sur les autres acteurs du système de santé et leur permet d'exercer une pression à la baisse sur les prix des fournisseurs de soins ; d'autre part, la financiarisation du secteur, c'est-à-dire l'influence dominante des critères financiers et des stratégies financières sur le secteur de la santé.

La concentration de l'assurance santé

La concentration dans le secteur de l'assurance santé s'est accélérée au milieu des années 2000, d'abord par une intégration horizontale qui consiste pour les compagnies d'assurance à acquérir des concurrents. WellPoint Health a été acquis par Anthem Insurance pour former Anthem en 2004 (devenu depuis Elevance Health), PacifiCare Health Systems par UnitedHealth Group en 2005 puis Coventry Healthcare par Aetna en 2013. Ces acquisitions ont permis aux compagnies d'assurance de pénétrer certains segments du marché sur lesquels ils n'étaient pas (ou peu) présents et de diversifier leurs produits d'assurance (MA pour certains, Medicaid pour d'autres, marchés réglementés de l'assurance individuelle pour

8. Les PBM sont des acheteurs en gros de médicaments qui négocient les prix des médicaments prescrits sur ordonnance auprès des laboratoires pharmaceutiques pour le compte de leurs clients (employeurs, syndicats, hôpitaux, Medicare et Medicaid). Ils possèdent parfois leur propre réseau de pharmacies, à l'instar de CVS. Les trois plus gros PBM (CVS Caremark, Cigna Group's Express Scripts et UnitedHealth Group's Optum Rx) gèrent près de 80 % des prescriptions médicales aux États-Unis, soit l'équivalent de 480 milliards de dollars, ou 460 milliards d'euros (US Federal Trade Commission, 2024, 2025).

Encadré 1 - **Medicare et Medicaid, les principaux régimes d'assurance publique aux États-Unis et leur privatisation progressive**

Medicare et Medicaid sont les deux principaux programmes publics d'assurance santé. En 2023, ils comptent quasiment le même nombre d'assurés : 62,5 millions pour Medicare et 62,7 pour Medicaid, soit près de 38 % des Américains au total.

Medicare, une assurance pour les personnes âgées ou handicapées

Medicare est un programme géré par l'État fédéral qui offre depuis 1965 partout la même couverture santé de base aux personnes âgées de plus de 65 ans. Il a été étendu en 1972 aux personnes gravement handicapées de moins de 65 ans, couverts par l'assurance invalidité du régime public de retraite (Social Security Disability Insurance) et aux personnes atteintes de certaines pathologies. Il est financé pour partie par des cotisations sociales obligatoires prélevées sur les salaires et les revenus des travailleurs indépendants, pour partie par des primes versées par les assurés et par l'État fédéral. Il couvre en partie les frais d'hospitalisation, les soins ambulatoires et, depuis 2006, les médicaments prescrits sur ordonnance mais l'assuré paie une partie des frais médicaux de sa poche (franchise, copaiements).

Medicare Advantage (MA), une assurance privée pour les bénéficiaires de Medicare

Pour éviter des restes à charge possiblement élevés, de nombreux assurés de Medicare ont choisi de souscrire à une assurance privée, Medicare Advantage (MA). Ce programme, instauré en 1997 par le Balance Budget Act mais qui existait sous d'autres formes depuis une dizaine d'années déjà, est destiné à contrôler les coûts croissants de Medicare. Il remplace alors ce dernier pour ses souscripteurs et a l'avantage d'offrir des garanties complémentaires non couvertes par le programme traditionnel (couverture des soins dentaires, auditifs, optiques, remboursement des médicaments prescrits sur ordonnance, etc.) et de diminuer les restes à charge pour les assurés. MA est directement géré par les compagnies d'assurance privées à qui Medicare verse un forfait par tête en contrepartie de la prise de risque qu'elles assument alors en totalité (apRoberts, 2022).

Medicaid, l'autre grand programme d'assurance publique destiné aux personnes à faible revenu

L'accès à Medicaid est gratuit mais soumis à condition de ressources et il est financé conjointement par l'État fédéral et les États. Il n'est plus géré directement par ces derniers que dans une minorité de cas, alors que c'était la règle à l'origine du programme. Dans ces cas, ce sont les États qui établissent leur propre programme (conditions d'éligibilité, services couverts – notamment les soins de longue durée –, méthode et montant des remboursements) et rémunèrent les professionnels de santé au travers du paiement à l'acte à un professionnel certifié (*fee for service*) sur la base de tarifs établis par eux. Dans d'autres cas, les États, par souci de maîtrise de leurs dépenses de santé, ont obtenu l'autorisation d'externaliser la gestion du programme aux compagnies d'assurance privées. ■■■

Ils ont ainsi pu contracter avec ces dernières à travers leurs réseaux de soins intégrés sur la base d'un forfait moyen par tête, à charge pour les compagnies d'assurance d'en assumer le risque. En 1983, seuls 3 % des inscrits à Medicaid relevaient de cette situation, mais c'est aujourd'hui le cas de près de 75 % d'entre eux.

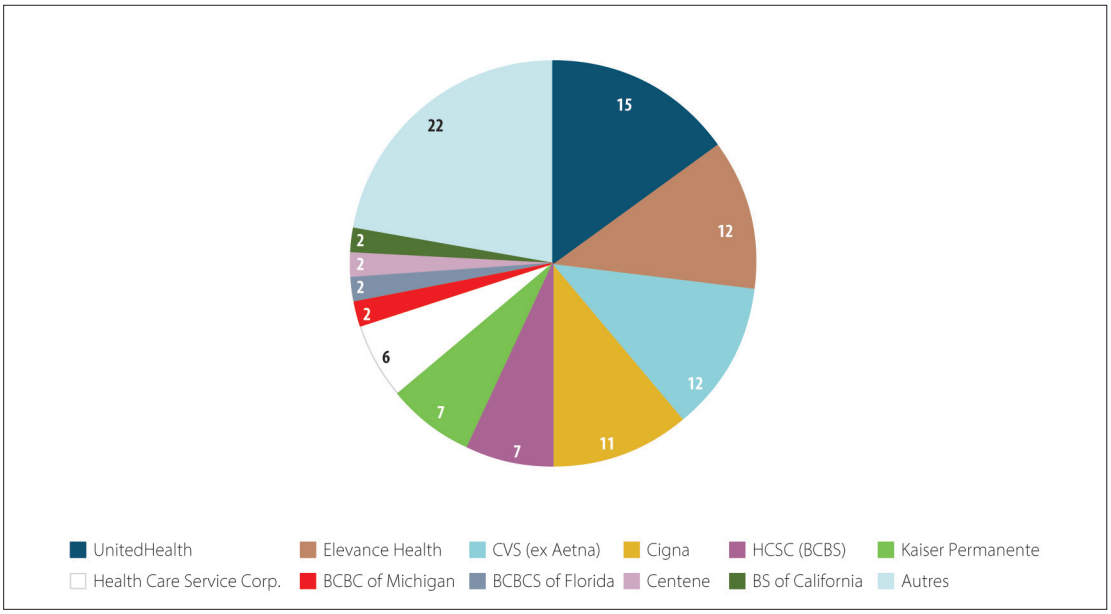
d'autres encore, etc.). Aujourd'hui, les quatre premiers assureurs dans le domaine de la santé (UnitedHealthcare, Elevance Health, CVS et Cigna) contrôlent 50 % du marché de l'assurance santé (graphique 1) mais cette domination est parfois plus prononcée encore sur certains segments du marché et dans certains États.

Cette intégration horizontale s'est accompagnée de la mise en œuvre par les compagnies d'assurance d'une intégration verticale à partir de la seconde moitié de la décennie 2010, c'est-à-dire du rachat d'entreprises du secteur de la santé intervenant dans d'autres domaines que l'assurance (cabinets médicaux, pharmacies, PBM, etc.). Ainsi UnitedHealth Group a acquis en 2017 Surgical Care Affiliates, un opérateur de centres de chirurgie ambulatoire et d'hôpitaux chirurgicaux et DaVita's, un opérateur de soins primaires et d'urgence en 2019. En 2018, Cigna a complété son acquisition de PBM Express Scripts. Si bien qu'actuellement quatre des cinq plus importants PBM sont intégrés à un assureur (Murphy, 2024).

Ce type d'intégration verticale a été largement favorisé par l'adoption de l'ACA en 2010, qui a en effet conforté le pouvoir

Graphique 1 - **Parts de marché des principales compagnies d'assurance santé aux États-Unis en 2023**

En %



Source : d'après Guardado, Kane (2024).

des assureurs de trois manières : en rendant l'assurance santé obligatoire pour les Américains (*individual mandate*) et les employeurs de plus de 50 salariés ; en offrant des subventions aux individus à faible revenu[9] pour leur permettre de s'assurer individuellement sur les marchés réglementés mis en place par la loi ; enfin, en étendant Medicaid aux adultes dont les revenus ne dépassent pas 138 % du seuil de pauvreté (20 783 dollars en 2024, soit 19 910 euros), même si cette action a été entravée par la Cour suprême qui a laissé aux États le soin de choisir ou pas l'extension et les subventions afférentes[10]. C'est pourquoi les compagnies d'assurance ne s'y sont pas opposées, y voyant une nouvelle clientèle à assurer. De fait, la loi a eu pour effet d'augmenter le nombre d'assurés et de diminuer de moitié le nombre de non-assurés, réduits aujourd'hui tous âges confondus à 8 contre 16 % en 2010.

Mais le fait que l'ACA ait aussi plafonné le profit des compagnies d'assurance santé en exigeant qu'au moins 80 à 85 % des primes reçues servent effectivement à la délivrance de soins[11] a poussé ces dernières à aller chercher des sources de profit ailleurs que dans leur métier d'assureur. Elles ont alors acquis des hôpitaux, des cabinets de médecins, des pharmacies, des grossistes en médicaments (PBM). L'ACA a donc contribué à une accélération des fusions et des consolidations dans le secteur de la santé dont UnitedHealth Group est emblématique (encadré 2).

Si les prix élevés demandés par les professionnels de santé dans et hors de l'hôpital contribuent certainement à l'inflation des coûts de la santé, ils sont aussi la conséquence de la consolidation du pouvoir de marché des compagnies d'assurance, que la Federal Trade Commission, chargée de veiller à la protection des consommateurs et de lutter contre les pratiques anti-concurrentielles des entreprises, n'a pas réussi à empêcher. Cette position dominante permet à ces mastodontes de fixer les prix, de restreindre la couverture santé et d'opacifier encore plus le système de santé pour accroître leurs profits.

La financiarisation du secteur de la santé

Le secteur de la santé aux États-Unis a connu comme les autres secteurs industriels un processus avancé de financiarisation mais ses effets sont plus dévastateurs qu'ailleurs du fait qu'il affecte l'accès, le coût et la qualité des soins délivrés aux individus concernés. Cette financiarisation a cours depuis plusieurs décennies. Elle s'est particulièrement affirmée avec l'idéologie de la valeur actionnariale (*shareholder value*) qui a dominé la gouvernance des entreprises à partir des années 1980. Ce processus de financiarisation s'illustre de différentes façons. D'une part, la plupart des acteurs du système de santé (compagnies d'assurance, cabinets médicaux, hôpitaux) sont

9. Ceux dont le revenu se situe entre 100 et 400 % du seuil de pauvreté.

10. Depuis, 41 États ont choisi d'étendre Medicaid, y compris des États gouvernés par les Républicains mais 10 d'entre eux continuent de refuser cette extension.

11. L'ACA a fixé un seuil minimum de revenu (80 % sur les marchés de l'assurance individuelle et 85 % sur les marchés de l'assurance de groupe) devant être dédié aux remboursements des frais médicaux versés aux assurés par rapport aux primes encaissées (Medical Loss Ratio), une façon de limiter la part restante, soit les profits des compagnies d'assurance diminués des frais de gestion administrative. En cas de non-atteinte de ce ratio calculé pour chaque assuré, la compagnie d'assurance est tenue de rembourser la somme due à son client.

Encadré 2 - **UnitedHealth Group héberge la première compagnie d'assurance santé aux États-Unis**

La compagnie d'assurance santé UnitedHealthcare est créée en 1977 par Richard Burke, un analyste financier du secteur de la santé opérant au Minnesota. L'entreprise s'élargit rapidement en rachetant des réseaux de soins régionaux (Health Maintenance Organizations ou HMO), puis se diversifie dans les années 1990 en rachetant des PBM (voir note 8, p. 69), sous le nom de UnitedHealth Group (UNH).

Ce conglomérat émarge au huitième rang de la liste des 500 plus grandes entreprises étasuniennes établie par le magazine *Fortune* pour 2024. Fin 2024, il pèse 400,3 milliards de dollars (383,5 milliards d'euros) de chiffre d'affaires, dégage plus de 15 milliards de dollars (14 milliards d'euros) de profit, emploie plus de 440 000 salariés dont 160 000 cliniciens et compte plus de 2 000 filiales. Ses deux premiers actionnaires sont les deux plus importants fonds d'investissements au monde, à savoir BlackRock et Vanguard. Ils détiennent à eux deux environ 17 % de son capital (voir *infra*).

UNH détient aujourd'hui la plus grosse part du marché de l'assurance santé, et intervient sur le marché de l'assurance individuelle et de groupe des individus âgés de moins de 65 ans (23,7 millions d'assurés), sur celui de l'assurance individuelle des plus de 65 ans inscrits à MA (7,7 millions d'assurés), et sur celui de l'assurance individuelle des individus à faible revenu inscrits à Medicaid (7,8 millions)[1].

UNH est aussi présent dans d'autres segments du secteur de la santé, à travers sa filiale Optum qui lui procure aujourd'hui plus de la moitié de son chiffre d'affaires. Il contrôle notamment un réseau de fournisseurs de soins avec des hôpitaux, des centres de chirurgie ambulatoire et des services de santé à domicile (Optum Health), et entretient ce faisant une relation directe avec 90 000 cabinets médicaux. C'est d'ailleurs le plus important employeur de médecins aux États-Unis, en faisant travailler un sur dix, ce qui lui procure un important levier vis-à-vis des hôpitaux. Il contrôle également un réseau de PBM chargés de négocier avec les laboratoires pharmaceutiques (Optum Rx), qui est le premier réseau de PBM aux États-Unis par sa taille.

1. Voir « United States Securities and Exchange Commission (SEC) », Form 10-K UnitedHealth, Q4 2023, https://bit.ly/3PVetg0.

aujourd'hui détenus par des fonds d'investissement comme Vanguard et BlackRock[12], mais en particulier par des fonds d'investissement privés (*private equity*), dont l'objectif est l'extraction de profits financiers dans un laps de temps le plus court possible. De sorte que la présidente démissionnaire de la Federal Trade Commission (FTC), Lina Khan, a récemment déclaré au *Financial Times* que « les fonds d'investissement privés constituaient une véritable menace pour le système de santé (…) et pourraient avoir

12. BlackRock et Vanguard sont présents au capital des quatre premières compagnies d'assurance à but lucratif.

des conséquences catastrophiques pour les Américains[13]. »

Les fonds d'investissement privés contrôlent de plus en plus d'hôpitaux, d'établissements pour personnes âgées (*nursing homes*) et de cabinets médicaux[14], qu'ils contribuent largement à restructurer, en revendant séparément leur activité, n'hésitant pas à mettre en faillite l'activité de soins pour mieux revendre les bâtiments d'un hôpital par exemple. Ces fonds sont souvent à l'origine des « *surprise medical bills* », ces factures inattendues et non couvertes par l'assurance suite à des frais d'hospitalisation, médicaux ou d'ambulanciers d'un assuré résultant de services fournis par des fournisseurs de soins hors du réseau de sa compagnie d'assurance, ce qu'il ignorait totalement. Une recherche a révélé qu'environ 70 % des litiges de facturation soumis à l'arbitrage en 2023 provenaient de quatre organisations financées par des fonds d'investissement privés. Dotés d'un tel actionnariat, les acteurs du secteur de la santé (hôpitaux, compagnies d'assurances, laboratoires pharmaceutiques, etc.) adoptent de plus en plus des stratégies visant à satisfaire ce type d'actionnaires et non les patients qu'ils sont censés soigner, assurer, etc.

L'une de ces stratégies de financiarisation, qui s'est accélérée ces deux dernières décennies, consiste à redistribuer aux actionnaires une partie du profit de l'entreprise soit par le paiement de dividendes, soit et surtout par le rachat de ses propres actions, pour faire monter le prix des actions restées sur le marché au détriment d'un objectif d'amélioration des soins, de baisse des primes d'assurance ou d'innovations en réponse aux besoins des patients et des assurés. Les plus grandes compagnies d'assurance de même que les plus gros laboratoires pharmaceutiques américains ont largement procédé à ce genre d'opérations durant la dernière décennie. Les quatre premières compagnies d'assurance (UnitedHealth Group, Cigna, Elevance Health, et CVS Health, qui a acquis Aetna en 2018) ont racheté leurs propres actions à hauteur de 120 milliards de dollars (115 milliards d'euros) depuis l'adoption de l'ACA en 2010, dont 54 milliards de dollars pour UnitedHealth Group. Les dirigeants qui autorisent ce genre d'opérations en sont les principaux bénéficiaires avec les actionnaires, empochant des sommes considérables au détriment des assurés dont les prix des primes d'assurance ne cessent d'augmenter[15]. De la même façon, les laboratoires pharmaceutiques de l'indice boursier S&P 500 ont consacré entre 2012 et 2022 87 milliards de dollars (83,5 milliards d'euros) de dépenses de plus en rachat d'actions et distribution de dividendes qu'en R&D (Lazonick, Tulum, 2023).

Medicare Advantage et les pratiques lucratives des compagnies d'assurance, mises en accusation

Aujourd'hui, le programme traditionnel Medicare ne couvre plus qu'une minorité des personnes âgées de plus de 65 ans pour lesquelles le gouvernement rembourse

13. S. Palma, « Lina Khan warns of "catastrophic consequences" if Trump gives free hand to private equity », January 26, 2025, https://bit.ly/42vqTTh.

14. Ils seraient à l'origine de plus de 8 000 transactions dans le seul secteur de la santé, dont la valeur approche 1 000 milliards de dollars, soit 959 milliards d'euros (Bruch *et al*., 2024).

15. Elles auraient augmenté en moyenne de 79 % de 2010 à 2023 pour une couverture familiale et de 67 % pour une couverture individuelle selon les rapports établis chaque année par KFF (Employer Health Benefits Surveys).

directement les soins, à l'instar de la Sécurité sociale française. La majorité des seniors est en effet couverte par Medicare Advantage (MA), un programme entièrement privatisé et géré par les compagnies d'assurance. En 2024, ce programme compte 32,8 millions d'assurés, soit 54 % de toutes les personnes éligibles à Medicare selon Freed *et alii* (2024). Il représente 54 % des dépenses fédérales de santé. C'est le programme le plus rentable pour les compagnies d'assurance, celui dont les marges brutes par assuré sont près de deux fois plus élevées que sur les marchés réglementés de l'assurance de groupe ou individuelle. Ces marges s'élèvent en moyenne à 1 982 dollars dans le cas de MA, contre 1 048 dollars dans celui d'une assurance de groupe, 910 dollars dans celui d'une assurance individuelle et 753 dollars dans celui de Medicaid (Ortaliza *et al.*, 2024). Aussi n'est-il pas étonnant que quelques compagnies d'assurance se disputent ce marché, de plus en plus concentré : en 2008, les trois plus gros assureurs intervenant sur ce marché (UnitedHealthcare, Humana et CVS) représentaient à peine un tiers des assurés de MA (32 %) contre 58 % en 2023[16].

La croissance de ce programme tient au fait qu'il offre toutes les couvertures de Medicare plus des couvertures complémentaires et supplémentaires souvent gratuites (soins dentaires, optiques, auditifs, etc.) et le plafonnement des restes à charge, instauré par l'ACA quel que soit le type de couverture santé (apRoberts, 2022). Mais en contrepartie, MA ne propose à ses assurés que des réseaux de soins limités et applique des outils de contrôle des coûts tels que les autorisations préalables, contrairement à Medicare où un nombre limité de services de soins y sont soumis, qui permettent autant que faire se peut de différer, voire de dénier les remboursements de certains soins. C'est précisément ce genre de pratiques qui a été explicitement visé par le meurtrier du P-DG de UnitedHealthcare[17]. Les autorisations préalables concernent certains types de soins tels que les séjours hospitaliers ou en soins post-opératoires, les traitements chimiothérapiques, l'accès aux maisons de retraite et presque tous les assurés de MA y sont soumis. Les patients doivent attendre des jours, des semaines, voire parfois des mois pour réaliser des examens qui leur seront remboursés car les médecins concernés doivent obtenir de leur côté le feu vert de la compagnie d'assurance. Pour ces derniers, c'est beaucoup de temps passé à remplir ces demandes[18]. Cette pratique, qui était rare jusque dans les années 1980, s'est généralisée et développée massivement ces dernières années, imposant des délais aux assurés avant d'accéder aux soins. En 2023, il a été estimé que 99 % des assurés à MA ont une couverture santé qui exige une autorisation préalable pour certains soins. Plus de 46 millions de telles demandes auraient été soumises aux compagnies d'assurance dans le cadre de MA en 2022. Ces procédures peuvent entraîner des refus de remboursement des soins de la part des compagnies d'assurance, ce qui oblige le patient soit à payer l'examen ou le traitement de sa

16. UnitedHealthcare (29 %), Humana (18 %) et CVS (12 %) selon Freed *et alii* (2024).

17. Sur les douilles trouvées sur les lieux du crime avaient en effet été gravés par le meurtrier des mots comme *Deny* (dénier le bien fondé des remboursements), *Delay* (différer les remboursements en créant des obstacles) et *Defend* (s'engager dans de longues batailles judiciaires avec les assurés), qui renvoient aux pratiques utilisées par les compagnies d'assurance pour repousser, voire éviter les remboursements de soins.

18. Il est estimé que les médecins ne remplissent pas moins de 45 demandes par semaine en moyenne.

poche, soit à y renoncer. Selon Fuglesten Biniek *et alii* (2024), 7,4 % de ces demandes ont été refusées en 2022 mais cette part est en croissance depuis 2019 (5,7 %). Elle varie selon les compagnies d'assurance, entre un maximum de 13 % (CVS) et un minimum de 4,2 % (Anthem), UnitedHealthcare se situant au-dessus de la moyenne avec un taux de refus de 8,7 %. Or seuls 10 % de ces refus sont contestés par les assurés devant les tribunaux alors que dans la grande majorité des cas, ces derniers obtiennent gain de cause (83,2 %).

Les pratiques abusives des compagnies d'assurance ne s'arrêtent pas là. Des enquêtes officielles ont révélé que UnitedHealthcare a recours à des algorithmes pour identifier puis refuser de rembourser les fournisseurs de soins et les patients qui, selon les critères retenus, prescrivent et reçoivent trop de soins. Des médias ont également révélé que cette même compagnie d'assurance utilise l'intelligence artificielle *via* une de ses filiales (naviHealth) pour limiter la durée des séjours hospitaliers des patients assurés dans le cadre de MA, voire dans certains cas décider du bien-fondé ou pas de leur admission. Enfin, une enquête exclusive menée par le *Wall Street Journal* tout au long de l'année 2024 montre, sur la base de milliards de données de Medicare obtenus auprès du gouvernement fédéral auxquels les journalistes ont eu accès, que les assureurs privés ont perçu dans le cadre de MA des paiements supplémentaires après avoir diagnostiqué des patients atteints de maladies qu'aucun médecin n'a jamais traitées, sélectionné des patients qui utilisent peu de services médicaux et, parfois, entravé l'accès aux soins des patients les plus malades[19].

À la suite de ces révélations, une commission sénatoriale est chargée d'enquêter sur le comportement frauduleux de UnitedHealthcare et d'autres grandes compagnies d'assurance et met au jour le fait que ces entreprises refusent fréquemment les soins infirmiers aux patients victimes de chutes ou d'accidents cérébraux ou encore aux personnes âgées atteintes de maladies graves pour accroître leurs profits. L'entreprise fait également l'objet de poursuites judiciaires dans plusieurs États mais le pouvoir des juges se limite toujours aux États en question. Enfin, une plainte collective (*class action*) contre l'entreprise est en cours au sujet du recours à cet algorithme mais dans l'hypothèse où elle serait déclarée coupable, la législation fédérale limite l'amende à 1,5 million de dollars maximum, une somme négligeable pour un groupe comme UnitedHealthcare.

Conclusion

Le meurtre du P-DG de UnitedHealthcare a suscité une vague de colère et de frustration à l'égard des principales compagnies d'assurance santé aux États-Unis, et si près des deux tiers des Américains considèrent qu'il est de la responsabilité du gouvernement de garantir une couverture santé pour tous, seule une minorité de sondés (46 %) se prononce néanmoins en faveur d'un système public d'assurance santé géré par l'État[20].

Alors que le débat sur l'instauration d'une assurance nationale à caisse unique

19. C. Weaver, « How health insurers racked up billions in extra payments from Medicare Advantage », *The Wall Street Journal,* January 2, 2025.

20. D'après un sondage Gallup effectué entre le 6 et le 20 novembre 2024, donc avant cet événement tragique : voir J. Jones, « More in US see health coverage as government responsibility », *Gallup*, December 9, 2024, https://bit.ly/40VXCjK.

(*single payer*) avait été revivifié au cours des années 2000-2010 à travers plusieurs propositions de loi au niveau fédéral et des États (Gay, Sauviat, 2019), cette alternative semble s'être éloignée aujourd'hui de l'horizon des possibles. Il est clair que la victoire de Donald Trump à la présidence de la République et l'acquisition du contrôle des deux chambres du Congrès par le Parti républicain en 2024 rendent cette hypothèse caduque pour un temps. Reste à savoir comment le Congrès va réussir à gérer ces frustrations du public, l'accès à la santé étant considéré par les Américains au deuxième rang des problèmes après l'inflation, mais avant l'immigration et la violence armée[21], et quelle impulsion sera donnée par Donald Trump au cours de son second mandat après ses échecs répétés d'éradiquer l'Obamacare lors de son premier mandat.

21. D'après une enquête du Pew Research Center.

Sources :

- apRoberts L. (2022), « Medicare Advantage aux États-Unis : la solidarité altérée », *in* Batifoulier P., Del Sol M. (dir.), *Plus d'assurance santé pour moins de protection ? Le patient face au marché*, Rennes, IODE, p. 275-285, https://bit.ly/3WCD0uf.
- Bruch J. D., Roy V., Grogan C. M. (2024), « The financialization of health in the United States », *New England Journal of Medicine*, vol. 390, n° 2, p. 178-182, https://doi.org/10.1056/NEJMms2308188.
- Carter J., Banthin J., Simpson M., Buettgens M. (2024), *Four Million People Will Lose Health Insurance If Premium Tax Credit Enhancements Expire in 2025*, Urban Institute, November, https://bit.ly/4heh9Bw.
- Ford Chapin C. (2015), *Ensuring America's Health: The Public Creation of the Corporate Health Care System*, New York, Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9781107045347.
- Freed M., Biniek J. F., Damico A., Neuman T. (2024), « Medicare Advantage in 2024: Enrollment update and key trends », Kaiser Family Foundation, August 8, https://bit.ly/3CFTBpY.
- Fuglesten Biniek J., Sroczynski N., Freed M., Neuman T. (2024), « Use of prior authorization in Medicare Advantage exceeded 46 million requests in 2022 », Kaiser Family Foundation, August 8, https://bit.ly/3PY55s9.
- Gay R., Sauviat C. (2019), « Le système de santé étasunien, toujours au centre du débat public neuf ans après l'Affordable Care Act », *Revue de droit sanitaire et social,* n° 5, p. 829-840.
- Gruber J. (2017), « Delivering public health insurance through private plan choice in the United States », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n° 4, https://doi.org/10.1257/jep.31.4.3.
- Guardado J. R., Kane C. K. (2024), *Competition in Health Insurance. A Comprehensive Study of US Markets*, American Medical Association, https://bit.ly/40R6CX9.
- Klein J. (2003), *For All These Rights: Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.
- Lazonick W., Tulum Ö. (2023), « Sick with "shareholder value": US pharma's financialized business model during the pandemic », *Competition & Change,* vol. 28, n° 2, p. 251-273, https://doi.org/10.1177/10245294231210975.
- Murphy N. (2024), *Trends and Consequences in Health Insurer Consolidation*, Report, Center for American Progress, December 4, https://bit.ly/4hkA9hJ.

- Ortaliza J., Fuglesten Biniek J., Hinton E., Neuman T., Rudowitz R., Cox C. (2024), « Health insurer financial performance in 2023 », Kaiser Family Foundation, July 2, https://bit.ly/4gljzwK.
- Rakshit S., Rae M., Claxton G., Amin K., Cox C. (2024), « The burden of medical debt in the United States », Kaiser Family Foundation, February 12, https://bit.ly/4ayMQ69.
- US Federal Trade Commission (2024), *Pharmacy Benefit Managers: The Powerful Middlemen Inflating Drug Costs and Squeezing Main Street Pharmacies*, Interim Staff Report, July, https://bit.ly/3PZyAJS.
- US Federal Trade Commission (2025), *Specialty Generic Drugs: A Growing Profit Center for Vertically Integrated Pharmacy Benefit Managers*, Second Interim Staff Report, January, https://bit.ly/4hdHC28.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

BULLETIN D'ABONNEMENT 2025

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.

Institut de Recherches Économiques et Sociales

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires) est une association créée 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.

L'Ires a pour vocation d'apporter des éléments d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales nationales, européennes et internationales qui intéressent les organisations syndicales. Ses thèmes de recherche privilégiés sont : les mutations des systèmes productifs, les relations professionnelles, le travail, l'emploi, les revenus, la protection sociale.

Pour ce faire, le centre de recherche et de documentation se consacre à la réalisation d'un programme scientifique à moyen terme approuvé par l'assemblée générale et la commission scientifique. En outre, l'Ires soutient, via l'Agence d'objectifs, l'effort de recherche propre à chaque organisation syndicale. Les travaux réalisés dans ce cadre sont conduits sous la responsabilité des organisations syndicales.

La gouvernance de l'Ires est détaillée ci-dessous. Pour en savoir plus, voir notre site internet.

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*

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-CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

COMMISSION SCIENTIFIQUE

Élodie BÉTHOUX, *Professeur, à l'ENS-LYON*
Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Jean-Michel DENIS, *Directeur de l'ISST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Yannick FONDEUR, *Chercheur au CNAM*
Jérôme GAUTIÉ, *Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*
Solveig GRIMAULT, *Chercheure à l'IRES*
Mathilde GUERGOAT, *Professeure à l'Université de Lille*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMANN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Nadine LEVRATTO, *Directrice de recherche au CNRS*
Axel MAGNAN, *Chercheur à l'IRES*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM–CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* porte sur les dilemmes auxquels est confronté le gouvernement travailliste au Royaume-Uni : face à une trajectoire économique médiocre et à une situation budgétaire dégradée, il applique une partie de son programme en matière de droits du travail, mais sacrifie celui de la protection sociale. Si les syndicats lui accordent un soutien prudent, ce n'est pas le cas de l'électorat, quant à lui profondément déçu.

Le deuxième article analyse les mobilisations dans le secteur de la santé belge depuis 2019. Une convergence des luttes se met en place autour de la défense de la santé publique au début de la crise sanitaire. Mais cette dynamique laisse rapidement place à des conflits locaux ou sectoriels plus défensifs, sous la pression de coupes budgétaires.

L'article suivant revient sur l'accord sur l'emploi signé fin 2024 par Volkswagen en Allemagne. Face à la menace de fermeture d'usines et de baisses de salaires, IG Metall fait pression sur la direction pour qu'un nouvel accord collectif soit conclu, prévoyant une modération salariale et la réduction de 35 000 emplois d'ici 2030. Des inquiétudes planent toutefois sur le financement de la transition énergétique par le gouvernement fédéral.

Les deux derniers articles portent sur les États-Unis. Le premier analyse le renouvellement de la convention collective d'entreprise de Boeing, sous la pression d'une grève de 53 jours menée par les membres de son principal syndicat représentatif, l'International Association of Machinists (IAM). Malgré un contexte de grande fragilité du groupe, d'importantes concessions ont été obtenues après des années de disette salariale.

Enfin, le second revient sur le système de santé américain et ses dysfonctionnements, remis au centre du débat public par l'assassinat du P-DG de UnitedHealthcare. L'article rappelle le coût élevé de ce système et les pratiques commerciales abusives des compagnies privées d'assurance santé, notamment les refus de remboursement des soins, qui ont fait resurgir la colère et les frustrations du public.

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 €