



# Chronique Internationale de l'IRES

n° 173 ■ mars 2021

## **Suisse**

Les enjeux du vote sur l'initiative  
« Entreprises responsables »

## **Autriche**

Le logement social à Vienne :  
un modèle original à la croisée des chemins

## **Allemagne**

L'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée  
de l'industrie manufacturière ?

## **États-Unis**

Le bilan de la présidence Trump en matière d'emploi :  
quels défis pour les organisations syndicales ?

## **Italie**

Le rôle des collectifs auto-organisés  
dans la représentation des livreurs à vélo

# Chronique internationale de l'IRES

*Publication trimestrielle*

**Directeur de la publication :** Éric PERES, *Président de l'IRES*

**Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* :** Catherine SAUVIAT

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### **Équipe de recherche**

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE  
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY  
Solveig GRIMAULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Adelheid HEGE • Michel HUSSON  
Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD  
Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND • Ilias NAJI  
Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT  
Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Michèle TALLARD • Arnaud TRENTA  
Catherine VINCENT

### **Conseillers techniques**

Louis DELBOS (*CFE-CGC*) • Sophie GAUDEUL (*CFDT*) • Élise GUILLAUME (*CFTC*)  
Philippe GUIMARD (*CGT-FO*) • Benoît KERMOAL (*UNSA-Éducation*) • Fabrice PRUVOST (*CGT*)

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

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

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

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES ([www.ires.fr](http://www.ires.fr)).  
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

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

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

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

# Chronique internationale de l'IRES

---

n° 173 • mars 2021

---

## Suisse

---

**Les enjeux du vote sur l'initiative « Entreprises responsables »** 3  
*Aris MARTINELLI*

## Autriche

---

**Le logement social à Vienne : un modèle original à la croisée des chemins** 17  
*Kevin GUILLAS-CAVAN*

## Allemagne

---

**L'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière ?** 33  
*Marcus KAHMANN*

## États-Unis

---

**Le bilan de la présidence Trump en matière d'emploi :  
quels défis pour les organisations syndicales ?** 49  
*Donna KESSELMAN*

## Italie

---

**Le rôle des collectifs auto-organisés dans la représentation des livreurs à vélo** 63  
*Cristina NIZZOLI*

**Résumés des articles - English Abstracts** 75



# Suisse

## Les enjeux du vote sur l'initiative « Entreprises responsables »

Aris MARTINELLI<sup>1</sup>

---

Les citoyens et citoyennes suisses ont voté le 29 novembre 2020 sur l'initiative « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », demandant l'introduction d'une obligation pour les multinationales suisses de respecter les droits humains et les normes environnementales dans leurs filiales à l'étranger. L'initiative a obtenu 50,7 % des votes populaires, mais a été refusée par les cantons (14,5 cantons pour le NON, contre 8,5 pour le OUI)<sup>2</sup>. De ce fait, un projet beaucoup moins ambitieux va être adopté par le Parlement.

Dans cet article, nous nous interrogeons sur les raisons de la campagne inédite qui a eu lieu autour de cette initiative et sur les enjeux du vote dans le contexte social et économique suisse, notamment pour les syndicats. Après un retour sur le contenu de l'initiative, l'article présente les forces et les arguments en jeu. Avant de conclure, nous reviendrons sur

la portée de l'initiative et les enjeux politiques qu'elle est susceptible de soulever.

---

### L'initiative « Entreprises responsables » et le contre-projet adopté

L'initiative populaire « Entreprises responsables » visait à introduire dans la Constitution un nouvel article sur le devoir de diligence, ou vigilance, et la responsabilité civile des entreprises (encadré 1).

### Les principes de l'initiative

Elle reposait sur trois principes<sup>3</sup>. Les entreprises doivent « respecter les droits humains, les normes environnementales internationales » et le « devoir de diligence raisonnable », ce qui implique qu'elles doivent identifier les risques de violation des droits humains et normes environnementales dans la chaîne d'approvisionnement, prendre des mesures

---

1. Doctorant en socioéconomie, Université de Genève : aris.martinelli@unige.ch.

2. Elle a dans la plupart des cas été rejetée par le vote des cantons ruraux de Suisse alémanique où vit un électorat plus conservateur, même si les chefs-lieux de ces cantons ont voté en faveur du texte. Pour déterminer la majorité des cantons, les six demi-cantons de Suisse alémanique ne comptent chacun que comme une demi-voix.

3. Voir AIMR (2017) ; « Texte de l'initiative avec explications », AIMR Lausanne/Berne, 2018, <https://bit.ly/3qWuofw>.

adéquates afin d'éviter leur violation (et de réparer les éventuels dommages) et communiquer sur la manière dont elles font face à ces problèmes <sup>4</sup>.

Enfin, l'initiative avait pour objectif d'engager « la responsabilité civile » des entreprises pour des dommages causés par les multinationales suisses dans les filiales et entités qu'elles contrôlent à l'étranger selon le principe de responsabilité de l'employeur inscrit à l'article 55 du Code des obligations suisses (CO). La responsabilité civile s'étend ici aussi aux relations entre deux firmes juridiquement indépendantes dans le cas où une multinationale suisse exerce un pouvoir économique sur celles-ci <sup>5</sup>. Pour se décharger de la responsabilité vis-à-vis d'un acte illicite, une multinationale suisse aurait dû ainsi prouver avoir mis en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir le dommage ou que sa diligence n'aurait pas empêché ce dernier de se produire.

À travers cette initiative, les victimes des actions des multinationales suisses à l'étranger auraient pu demander une réparation en Suisse à condition de prouver le dommage subi, son illicéité et un lien de causalité avec la firme en question et cette dernière n'aurait pas été tenue responsable si elle avait prouvé avoir pris les mesures nécessaires pour le prévenir.

### **Les entreprises concernées**

L'initiative visait les multinationales qui ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur établissement

principal en Suisse et les petites et moyennes entreprises (PME) actives dans les secteurs considérés à haut risque pour la violation des droits humains et des normes environnementales (extraction et commerce des matières premières). Des clauses permettaient aux PME d'un secteur à bas risque d'adapter la portée du devoir de diligence.

14000 multinationales localisées en Suisse étaient potentiellement concernées (Hertz, Schulz, 2020:72). L'un des enjeux était de savoir combien de PME l'auraient aussi été. Les initiateurs ont estimé que pas moins de 500 PME actives dans des secteurs à risque étaient concernées alors que, en considérant les PME internationalisées, l'Office fédéral de la statistique avait chiffré ce nombre à 15000 PME <sup>6</sup>. La question du nombre d'entreprises concernées n'est pas anodine, y compris pour l'entrée en vigueur imminente du contre-projet.

### **Un long processus politique pour aboutir au statu quo**

L'initiative est lancée le 24 avril 2015 et déposée le 10 octobre 2016 à la Chancellerie fédérale après avoir recueilli 120418 signatures. Dans un message du 15 septembre 2017, le Conseil fédéral (le gouvernement) rejette le texte et propose aux deux chambres du Parlement, le Conseil des États et le Conseil national <sup>7</sup>, de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons sans lui opposer de contre-projet mais en leur recommandant

4. La notion de devoir de diligence repose sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme de 2011 (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2011).

5. Il y a pouvoir économique par exemple en cas de contrats de fabrication ou de distribution exclusifs d'une production pour un seul et même client.

6. L. Monnat, « "Entreprises responsables" : entre 500 et 15000 PME concernées », *24heures*, 1<sup>er</sup> novembre 2020, <http://bit.ly/2Yz1UMJ>.

7. Le Conseil des États est la chambre des cantons ou la chambre haute, l'équivalent du Sénat ; le Conseil national est l'équivalent de l'Assemblée nationale, soit la chambre basse ou du peuple.

Encadré 1

**Le texte de l'initiative « Entreprises responsables  
– pour protéger l'être humain et l'environnement »**

La Constitution est modifiée comme suit :

**Art. 101a. Responsabilité des entreprises**

1. La Confédération prend des mesures pour que l'économie respecte davantage les droits de l'homme et l'environnement.

2. La loi règle les obligations des entreprises qui ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur établissement principal en Suisse, conformément aux principes suivants :

a. les entreprises doivent respecter également à l'étranger les droits de l'homme internationalement reconnus et les normes environnementales internationales ; elles doivent veiller à ce que ces droits et ces normes soient également respectés par les entreprises qu'elles contrôlent ; les rapports effectifs déterminent si une entreprise en contrôle une autre ; un contrôle peut de fait également être exercé par le biais d'un pouvoir économique ;

b. les entreprises sont tenues de faire preuve d'une diligence raisonnable ; elles doivent notamment examiner quelles sont les répercussions effectives et potentielles sur les droits de l'homme internationalement reconnus et sur l'environnement, prendre des mesures appropriées en vue de prévenir toute violation des droits de l'homme internationalement reconnus et des normes environnementales internationales, mettre fin aux violations existantes et rendre compte des mesures prises ; ces obligations s'appliquent aux entreprises contrôlées ainsi qu'à l'ensemble des relations d'affaires ; l'étendue de cette diligence raisonnable est fonction des risques s'agissant des droits de l'homme et de l'environnement ; lorsqu'il règle l'obligation de diligence raisonnable, le législateur tient compte des besoins des petites et moyennes entreprises qui ne présentent de tels risques que dans une moindre mesure ;

c. les entreprises sont également responsables du dommage causé par les entreprises qu'elles contrôlent lorsque celles-ci violent des droits de l'homme internationalement reconnus ou des normes environnementales internationales dans l'accomplissement de leur activité ; elles ne le sont pas au sens de la présente disposition si elles prouvent qu'elles ont fait preuve de toute la diligence prévue à la let. b pour prévenir le dommage ou que leur diligence n'eût pas empêché le dommage de se produire ;

d. les dispositions édictées sur la base des principes définis aux let. a à c valent indépendamment du droit désigné par le droit international privé.

de la rejeter<sup>8</sup>. Il faut attendre trois ans pour que le Parlement aboutisse à un contre-projet indirect à opposer à l'initiative et pour qu'une votation populaire se tienne le 29 novembre 2020 (encadré 2).

La durée de la procédure s'explique par les divergences entre les deux chambres sur le contenu du contre-projet. Le 14 septembre 2018, le Conseil national adopte un contre-projet indirect qui concerne

## Encadré 2

### Le processus d'initiative populaire fédérale en Suisse

L'initiative populaire fédérale est un droit civique suisse inscrit aux articles 138 et 139 de la Constitution à travers lequel les citoyennes et citoyens peuvent demander que celle-ci soit révisée totalement ou partiellement. Pour que l'initiative soit soumise au vote populaire, elle doit recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de 18 mois et être validées par la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral (pouvoir exécutif) dispose de 12 mois pour rédiger un message où il propose au Parlement de recommander au peuple son acceptation ou son rejet. Le Conseil fédéral peut aussi présenter un contre-projet à soumettre dans un délai de 18 mois du dépôt de l'initiative.

Le Parlement dispose ensuite de 18 mois pour valider l'initiative et recommander au peuple et aux cantons de l'accepter ou la rejeter. En cas de contre-projet du Conseil fédéral, il dispose de 12 mois supplémentaires pour se prononcer sur le contre-projet, le modifier ou en présenter un autre. Deux scénarios sont possibles. À travers un *contre-projet direct*, le Parlement peut proposer un autre article constitutionnel qui, si les initiateurs ne retirent pas leur texte, sera soumis au vote en même temps que l'initiative. Par le biais d'un *contre-projet indirect*, en revanche, le Parlement peut modifier une loi ou en adopter une nouvelle qui entrera en vigueur si les initiateurs retirent leur texte ou si l'initiative est refusée en votation.

Les deux chambres du Parlement doivent se mettre d'accord sur la version finale du contre-projet. Si les divergences persistent après trois « navettes » parlementaires, une conférence de conciliation (composée de 13 délégués des commissions parlementaires responsables) présente au Parlement une proposition de conciliation qui élimine les divergences restantes. Si l'un des conseils rejette la proposition, le projet est réputé refusé.

Le Parlement doit se prononcer dans les 30 mois suivant le dépôt de l'initiative (ou 42 mois si le délai est prolongé) et la votation a lieu 10 mois au plus tard après la décision du Parlement (16 mois en cas d'élections fédérales). Une initiative populaire entre en vigueur après son acceptation selon le principe de la double majorité du peuple et des cantons. Le délai de mise en œuvre varie en fonction de l'élaboration d'une loi d'application par le Parlement.

8. « Message relatif à l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement" », Conseil fédéral, (17.060), Berne, 15 septembre 2017, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr>.



les entreprises de plus de 500 salariés avec un chiffre d'affaires de 80 millions de francs suisses (74 millions d'euros) ou un bénéfice de 40 millions de francs suisses (37 millions d'euros) (deux de ces trois critères doivent être remplis). La responsabilité civile est limitée aux filiales juridiques directes, ce qui représente moins de 1 000 entreprises<sup>9</sup>. Les initiateurs se déclarent pourtant prêts à l'accepter pour favoriser une entrée en vigueur rapide de la norme sur la responsabilité civile et le devoir de diligence<sup>10</sup>.

De son côté, le 18 décembre 2019, le Conseil des États adopte un contre-projet indirect moins ambitieux portant sur les sociétés d'intérêt public et les grandes sociétés financières de plus de 500 salariés avec un actif total de 20 millions de francs suisses (18,6 millions d'euros) ou un chiffre d'affaires de 40 millions de francs suisses au cours de deux années consécutives<sup>11</sup>. Ce texte prévoit l'obligation pour ces entreprises de publier des rapports sur les questions non financières et le respect du devoir de diligence dans les domaines du travail des enfants et de l'extraction des minerais provenant de zones de conflit. Aucune autre obligation n'est introduite et seule une amende

allant jusqu'à 100 000 francs, soit environ 93 000 euros, est prévue en cas d'infraction à l'obligation de rendre compte<sup>12</sup>.

À la suite d'une conférence de conciliation qui a lieu le 4 juin 2020, c'est le texte du Conseil des États qui s'impose<sup>13</sup>. Celui-ci reprend la position du Conseil fédéral qui, lors d'une intervention en délibération parlementaire, s'est opposé à l'initiative en plaidant pour le maintien du cadre juridique actuel<sup>14</sup>. Ce cadre se base sur l'autorégulation des firmes et ne considère pas la responsabilité civile pour les actions des firmes suisses à l'étranger (Bueno, 2019).

---

### Les forces et les arguments en jeu

Les partisans et les opposants de l'initiative alimentent un vif débat sur l'efficacité de l'autorégulation des multinationales suisses et sur la pertinence de leur régulation publique.

### Les raisons des partisans de l'initiative

Lancé par 65 organisations non gouvernementales (ONG), l'initiative est soutenue au total par 130 organisations de la société civile, une soixantaine

---

9. *Rapport complémentaire de la Commission des affaires juridiques du 18 mai 2018, op. cit.*, <https://bit.ly/39wmfsy>.

10. « La voie du compromis reste ouverte », communiqué de presse de l'Association initiative multinationales responsables (AIMR), 14 juin 2018, <http://bit.ly/3co89v0>.

11. « Tableau comparatif de l'initiative sur les multinationales responsables et du contre-projet indirect », OFJ, Berne, 12 août 2020, <https://bit.ly/36wEv2Q>.

12. « Contre-projet indirect à l'initiative populaire "Entreprises responsables - pour protéger l'être humain et l'environnement" », Conseil des États, 17.498, 13 novembre 2017, Berne, <http://bit.ly/39vLwD0>.

13. B. Busslinger, « Multinationales responsables : le Parlement est incapable de trancher », *Le Temps*, 2 juin 2020, <http://bit.ly/3iSu7Y1>.

14. Le Conseil fédéral prône le paradigme de l'autorégulation à travers les deux plans d'action nationaux en matière de RSE pour les périodes 2015-2019 et 2020-2023 et le Plan d'action 2016-2019 pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : « Message relatif à l'initiative populaire... », 15 septembre 2017, *op. cit.*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr> ; « Les entreprises suisses appelées à rendre compte du respect des droits humains et des normes environnementales », Conseil fédéral, Communiqué de presse, Berne, 14 août 2019, <http://bit.ly/3ajBHYd>.

d'organisations ecclésiastiques et plus de 650 paroisses, ainsi que d'autres organisations sociales et des syndicats <sup>15</sup>. 300 dirigeantes et dirigeants de PME et de quelques grandes entreprises se réunissent dans le comité « Économie pour des entreprises responsables », alors que 500 politiciens de différents partis rejoignent le « Comité bourgeois pour des multinationales responsables » <sup>16</sup>.

Les initiateurs insistent sur les limites de l'autorégulation à partir de cas concrets. Dans un film-documentaire diffusé sur Internet et lors des événements publics, les multinationales Glencore (négoce, courtage, extraction de matières premières) et LafargeHolcim (matériaux de construction) sont particulièrement visées <sup>17</sup>. La première, qui contrôle la plus grande mine de charbon d'Amérique latine en Colombie, a contaminé le sol et les rivières dans la région. La deuxième exploite une grande cimenterie au sud-ouest du Nigeria et a causé la circulation massive de poussière de ciment et de particules fines, créant ainsi de graves dommages à la santé de la population locale.

Le message des initiateurs est clair : les multinationales suisses doivent répondre des actes illicites commis à l'étranger et

les victimes doivent avoir accès à une réparation <sup>18</sup>. Selon eux, le volontarisme du management ne suffit pas. La corruption qui règne dans les institutions judiciaires des pays concernés ouvre la voie aux chantages des multinationales et à l'impossibilité de demander réparation pour les victimes.

Cet argument fait écho à nombreuses recherches qui ont révélé l'inefficacité de l'autorégulation des chaînes d'approvisionnement à travers les rapports sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), les codes de conduite, les audits, etc. (Borghi *et al.*, 2017 ; Locke, 2013). Des études sur l'action de multinationales suisses dans les secteurs de l'électronique et minier en Chine et en Zambie arrivent aux mêmes conclusions (Hertz, Schulz, 2020).

Les partisans de l'initiative insistent aussi sur le fait que l'adoption de ce texte aurait permis de s'aligner sur le cadre juridique international (Hertz, Schulz, 2020:75-78) <sup>19</sup> et d'éviter une concurrence déloyale entre des multinationales agissant de manière non conforme aux normes et celles qui agissent dans le respect de ces dernières.

15. « Conférence de presse de l'initiative pour des multinationales responsables », AIMR, Berne, 2 novembre 2020, <https://bit.ly/3pwc8tf>.

16. « Initiative pour des multinationales responsables : une campagne sans précédent », Communiqué de presse, AIMR, Berne, 30 novembre 2020, <http://bit.ly/36lm4hK>.

17. AIMR, « Multinationales : l'enquête », 2020, 45 min. : <https://initiative-multinationales.ch/multinationales-lenquete/>.

18. Voir par exemple : AIMR (2017) ; *Public Eye*, Supplément spécial, septembre 2019 ; Amnesty International, numéro spécial, « Multinationales : la fin des pratiques scandaleuses ? », *Amnesty*, n° 102, août 2020, <http://bit.ly/3ctTJJV> ; Économie pour des entreprises responsables, « Responsabilité des multinationales : une évidence. L'initiative du point de vue de l'économie », *Brochure*, Berne, 2020 ; Églises pour des multinationales responsables, « Pour notre prochain et la Création », Dépliant, 2020.

19. En France, la loi n° 2017-339 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre oblige par exemple les grandes entreprises françaises, les sociétés contrôlées et les sous-traitants et fournisseurs à créer des dispositifs d'identification des risques et de prévention des atteintes aux droits humains et à l'environnement. Une loi similaire est en cours d'élaboration en Allemagne, tandis qu'en Grande-Bretagne plusieurs jugements ont tenu des sociétés mères britanniques responsables pour l'action de leurs filiales à l'étranger.

### **La position du Conseil fédéral et des grands partis politiques**

Le champ des opposants à l'initiative regroupe le Conseil fédéral, les grands partis politiques disposant d'une majorité absolue au Parlement (les Libéraux-Radicaux, le Parti démocrate du centre et l'Union démocratique du centre)<sup>20</sup> et les milieux économiques. Les arguments mobilisés sont multiples et rejoignent la position du Conseil fédéral et des partis bourgeois et conservateurs<sup>21</sup>.

Pour ces derniers, l'initiative porte atteinte à la compétitivité internationale de la Suisse et affecterait l'activité des entreprises. Les coûts engendrés en termes de rapports à rédiger, collecte de preuves en cas d'accusations, etc. sont considérés excessifs et portent le risque de contraindre des firmes suisses à transférer leur production à l'étranger et à réduire l'emploi.

Beaucoup soulignent aussi la difficulté, pour une entreprise, de récolter des preuves à l'étranger et de répondre aux accusations qui lui sont adressées. La possibilité donnée aux victimes d'actes illicites d'accéder à une réparation en Suisse est enfin jugée comme allant à l'encontre du principe de souveraineté nationale. Pour les opposants, l'adoption de l'initiative signifie en effet à un pays étranger que sa législation et son pouvoir judiciaire ne sont pas à la hauteur et elle risque d'entraîner des problèmes politiques et commerciaux avec l'État en question<sup>22</sup>.

### **La voix des milieux économiques**

La majorité des associations de grandes entreprises, confédérations patronales et associations de branches, s'opposent vigoureusement à l'initiative<sup>23</sup>. Ces acteurs pointent tout d'abord du doigt les effets néfastes de ce qui est considéré comme un renversement de la charge de la preuve : c'est à une firme accusée de violation des droits humains à l'étranger de fournir les preuves de son innocence, et non au plaignant de prouver la culpabilité de celle-ci. Pour eux, l'initiative rendrait les entreprises suisses vulnérables au chantage des plaignants avec le risque que ces derniers soient manipulés par des cabinets juridiques et que ces démarches affectent la réputation et la compétitivité internationale des firmes suisses<sup>24</sup>.

En reprenant l'argument de la souveraineté nationale, ces opposants n'hésitent pas à qualifier l'initiative de « néocoloniale » en prétendant qu'elle imposerait un ordre juridique à d'autres pays. À titre d'exemple, Economiesuisse a notamment affirmé : « L'esprit colonialiste qui sous-tend cette étrange initiative est particulièrement choquant. (...) Les pratiques proposées saboteraient l'État de droit et tous les efforts déployés dans ces pays pour mettre en place une "bonne gouvernance" »<sup>25</sup>.

Le contexte de récession économique et de crise sanitaire est aussi exploité

20. La majorité des partis politiques a soutenu formellement l'initiative.

21. « Message relatif à l'initiative populaire... », 15 septembre 2017, *op. cit.*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr>.

22. *Ibid.*, p. 6030.

23. Il s'agit notamment des confédérations patronales telles que Economiesuisse, SwissHoldings, Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers et l'Union suisse des paysans.

24. Voir par exemple « Argumentarium: NEIN zur extremen Unternehmens-Verantwortungs-Initiative », SwissHoldings, Bern, 2020, <https://bit.ly/2YxaawC> ; « L'Usam soutient la récolte de signatures à l'appui d'une demande de référendum contre la loi sur le CO2 », Usam, Communiqué de presse, Berne, 27 octobre 2020, <http://bit.ly/3rb8ntl>.

25. « La responsabilité des entreprises ? Non, pas comme cela », Economiesuisse, News, 3 juin 2020, <http://bit.ly/3oyLn6d>.

pour mettre en garde la population sur de prétendus effets négatifs de l'initiative. Les milieux économiques affirment ainsi que l'initiative aurait aggravé la situation du marché du travail national et incité les entreprises au transfert d'activités et à des suppressions d'emplois en Suisse <sup>26</sup>. Enfin, ces acteurs insistent beaucoup sur l'impact de l'initiative sur les PME suisses. En jouant sur l'interprétation du texte de l'initiative et sur une définition large des secteurs à risque, les opposants avancent les résultats d'une étude commissionnée selon laquelle 80 000 PME seraient potentiellement concernées (Bosshardt, Hermann, 2020).

### **L'émergence d'un front progressiste dans la Suisse conservatrice ?**

L'initiative donne lieu à une mobilisation et à une campagne extraordinaire qui permet un débat sur la régulation des grandes entreprises suisses susceptible d'influencer l'agenda politique dans les années à venir. La mobilisation autour de l'initiative révèle aussi la possibilité de l'émergence d'un front progressiste sur des enjeux sociaux et environnementaux.

### **Une campagne inédite**

Plus de 8000 bénévoles réunis dans 450 comités locaux se mobilisent dans tout le pays <sup>27</sup>. Plus de 2000 actions de stands d'information dans les rues et des soirées

de débat sont organisées. 500 000 flyers et 80 000 drapeaux sont distribués et le film des initiateurs est diffusé largement sur les réseaux sociaux et lors des événements. 500 000 cartes postales sont aussi envoyées et près de 1 000 bénévoles sont mobilisés dans le cadre d'une campagne d'appels téléphoniques pour inciter à voter OUI. 1 000 articles sont écrits sur des sujets liés à l'initiative <sup>28</sup>.

Cet activisme est le résultat d'une mobilisation démarrée en 2011 quand un groupe de 60 ONG et d'autres organisations lancent la campagne « Droit sans frontières » <sup>29</sup>. En 2012, une pétition nationale est déposée qui demande au gouvernement de créer les bases légales pour que les firmes ayant leur siège en Suisse soient obligées de respecter les droits humains et l'environnement partout dans le monde. C'est à la suite de cette campagne que le Conseil fédéral élabore les plans d'action nationaux en la matière <sup>30</sup>.

Le vote sur l'initiative « Entreprises responsables » est donc l'aboutissement d'une campagne de longue haleine organisée en grande partie par des ONG et des bénévoles de manière minutieuse. Les initiateurs mènent des pré-campagnes auprès des universités et de professeurs pour les gagner à leur cause <sup>31</sup>. Des personnalités politiques connues au sein de la population sont choisies en tant qu'« ambassadeurs ». L'argent mobilisé lors de la campagne du vote est aussi important tant

26. Voir par exemple M. Rühl, « En pleine crise, l'initiative est un fardeau pour les entreprises », Economiesuisse, Blog, 26 mai 2020, <http://bit.ly/2L9o9pB> ; R. Müller, « L'économie debout contre l'aberrante initiative Entreprises responsables », Union patronale suisse, Blog, 10 novembre 2020, <http://bit.ly/3rbk10L>.

27. « Initiative pour des multinationales responsables : une campagne sans précédent », Communiqué de presse, AIMR, Berne, 30 novembre 2020, <http://bit.ly/36lm4hK>.

28. *Ibid.*

29. Voir site de la campagne : <http://www.droitsansfrontieres.ch/fr/medias-downloads/>.

30. « Message relatif à l'initiative populaire... », *op. cit.*, 6012-17, 15 septembre 2017, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr>.

31. M. Henderson, M. Giovanola, « La campagne hors-norme sur l'initiative "multinationales responsables" », *Swissinfo.ch*, 13 octobre 2020, <http://bit.ly/3rc3UXD>.

pour les partisans que pour les opposants, au point que cette campagne est considérée comme la plus coûteuse de l'histoire, avec des dépenses s'élevant à 18 millions de francs suisses (16,7 millions d'euros)<sup>32</sup>. Du côté des initiateurs, en plus du financement des ONG, l'argent provient de milliers de dons.

### **Les multinationales au cœur du capitalisme helvétique**

L'initiative permet aussi de porter un regard critique sur le monde des entreprises et met le doigt sur le rôle important joué par les grandes entreprises suisses dans l'économie mondiale. La Suisse abrite en effet parmi les plus grandes multinationales au monde qui assument souvent le rôle de firme *leaders* dans les chaînes mondiales de valeur. En contrôlant le processus de production, les technologies, les fournisseurs et sous-traitants, elles s'approprient la part du lion des profits.

L'intégration des firmes suisses dans l'économie globale peut être saisie à travers l'évolution spectaculaire des investissements directs à l'étranger (IDE) de la Suisse. Entre 1990 et 2017, le rapport des IDE au produit intérieur brut (PIB) passe de 40,5 à 183,6 %<sup>33</sup>, un ratio qui dépasse largement celui enregistré en Europe et aux États-Unis. Cette tendance s'accompagne d'une hausse des effectifs des multinationales suisses à l'étranger,

qui passent de 610 044 en 1986 à 2 089 506 en 2017<sup>34</sup>. Dans plusieurs secteurs, le niveau des effectifs à l'étranger dépasse celui des effectifs travaillant en Suisse.

Les multinationales jouent aussi un rôle important sur le marché national. Comme le rappellent les milieux économiques, elles contribuent à un tiers du PIB, occupent un tiers des emplois du secteur privé et déterminent l'activité d'une partie conséquente des PME qui jouent le rôle de sous-traitants ou fournisseurs (Economiesuisse, 2016). Alors que l'initiative se focalise sur les effets néfastes de l'action des multinationales suisses à l'étranger en pointant du doigt les formes les plus graves de l'exploitation du travail et de l'environnement, c'est un regard plus large sur l'action des firmes suisses que cette initiative permet.

### **Les syndicats et la construction d'un front progressiste**

Grâce à une forte mobilisation, l'initiative permet de remporter le vote populaire avec 50,7 % des voix (1 299 173 de bulletins favorables et 1 261 673 contre) et le vote des cantons urbains et des principales villes<sup>35</sup>. Cela indique qu'une part significative de la population adhère aux thèmes sociaux et environnementaux thématiques par l'initiative, notamment les jeunes et les femmes selon une analyse récente du vote (encadré 3).

32. V. Bourquin, « Les cantons imposent leur vision conservatrice au peuple », *Le Temps*, 29 novembre 2020, <http://bit.ly/3tbRUR3>.

33. Voir données de la Banque nationale suisse sur les « Investissements directs à l'étranger » : <https://data.snb.ch/fr/publishingSet/FDI>.

34. Voir données de la Banque nationale suisse : « Données opérationnelles sur les filiales résidentes d'entreprises non résidentes – secteurs et branches » et « Investissements directs à l'étranger », <https://data.snb.ch/fr/publishingSet/FDI>.

35. L'initiative a pourtant été refusée par la majorité des cantons (8,5 cantons ont voté pour, 14,5 ont voté contre). Le rejet d'une initiative populaire à la majorité des cantons mais avec le soutien du peuple est rare dans l'histoire de la Confédération. Seule l'initiative sur « la protection des locataires et consommateurs » en 1955 avait été acceptée par les citoyens à 50,2 %, bien qu'elle ait été rejetée par 13 cantons.

## Encadré 3

**L'analyse du vote**

Sous mandat de la Chancellerie fédérale, l'institut Gfs.bern a mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 3 054 titulaires du vote afin de comprendre les caractéristiques et les raisons des votants lors des votations populaires du 29 novembre 2019. Voici les principaux résultats préliminaires à propos de l'initiative « Entreprises responsables » (Gfs.bern, 2021) :

- la majorité du vote populaire à l'initiative est le résultat de la mobilisation d'une grande partie des électeurs de gauche (Parti socialiste et Verts) et de la moitié du centre politique (un tiers de l'électorat du Parti démocrate-chrétien et deux tiers de celui des Verts/libéraux). De même, alors que ce vote a mobilisé des personnes déjà intéressées par la politique et des votants plutôt aisés, la forte mobilisation des électeurs de gauche, des jeunes et des femmes de moins de 50 ans explique la participation légèrement accrue du vote et le résultat du vote populaire ;

- le refus de l'initiative par la majorité des cantons a été atteint grâce à la mobilisation de l'électorat et des sympathisants de l'extrême droite et de la droite, notamment ceux de l'Union démocratique du centre (85 %) et du Parti libéral radical (81 %). L'électorat de confessions protestante réformée et catholique a en majorité rejeté l'initiative, tandis que les électeurs sans confession l'ont majoritairement approuvée ;

- les personnes qui ont voté OUI à l'initiative défendaient plus d'interventions publiques dans l'économie et dans l'environnement ainsi que l'action des organisations de défense des droits de l'homme. Ces électeurs se sont montrés méfiants envers les multinationales basées en Suisse et ont pointé du doigt des expériences montrant que des interventions de l'État pour réguler les activités économiques seraient nécessaires ;

- les personnes qui ont voté NON craignaient les problèmes et les coûts de mise en œuvre de l'initiative et des effets d'une démarche isolée sur le plan international et les conséquences sur les pays en développement. Par ailleurs, ces électeurs ont eu tendance à considérer que la crise du Covid-19 avait plutôt influencé leur propre décision de vote.

Plusieurs luttes sociales sur ces mêmes thèmes ont vu le jour ces dernières années. Le 14 juin 2019, une grève des femmes réunit plus de 500 000 personnes, soit la plus grande manifestation politique de l'histoire récente du pays <sup>36</sup>. Des collectifs de femmes émergent et

plusieurs actions décentralisées sur les lieux de travail et en dehors continuent d'être organisées. Dès 2018, la grève du climat prend aussi pied en Suisse avec l'organisation de mobilisations massives dans tout le pays. Des collectifs nationaux et des groupes locaux animés par

36. Voir sur ce point Essyad et Lamamra (2019) et T. Knežević, « La grève féministe du 14 juin 2019, vers un mouvement de masse en Suisse », *Contretemps*, 13 juin 2019. <http://bit.ly/3j8dZ54>.

des jeunes naissent et poursuivent aujourd'hui la mobilisation en dépit de la pandémie <sup>37</sup>.

Il ne s'agit que de deux exemples de mouvements de dimension nationale qui montrent comment la mobilisation autour de l'initiative « Entreprises responsables » s'inscrit dans une résurgence de la contestation sociale dans un pays conservateur <sup>38</sup>. Certes, les positions conservatrices sont loin d'avoir disparu si l'on pense au thème de la gestion de l'immigration autour duquel les partis d'extrême droite, en dépit du refus récent de la votation de l'UDC, trouvent un consensus populaire et institutionnel. Ces mouvements marquent cependant l'émergence d'un front progressiste.

La majorité des fédérations syndicales suisses affichent leur soutien à ces mouvements et des syndicats locaux y sont aussi présents. Cependant, la dynamique d'auto-organisation qui les caractérise dépasse largement les syndicats qui peinent parfois à entrer en résonance avec les nouvelles générations en mouvement. La campagne sur le vote de l'initiative « Entreprises responsables » est emblématique de l'absence d'une élaboration propre sur ce sujet et de la déconnexion entre les organisations syndicales et les couches de la population qui se sont mobilisées sur des thèmes sociaux et environnementaux (encadré 4).

Au-delà d'un soutien formel à l'initiative, la plupart des syndicats n'ont donc pas mené une campagne active

en faveur du texte. Les raisons de cette absence d'engagement tiennent probablement à la structure néo-corporatiste des relations de travail en Suisse, fondée sur une longue tradition de dialogue social entre patronat et syndicats. Ces derniers ont un rôle subalterne et la négociation à outrance est privilégiée sur toute sorte de conflit du travail. Depuis les années 1990, beaucoup des syndicats, face à l'érosion du nombre de leurs membres, ont renoncé à une intervention sur le terrain de l'entreprise et privilégié l'arène politique à travers des campagnes médiatiques et la participation à des référendums ou initiatives <sup>39</sup>.

Le type d'intervention des syndicats dans cette campagne semble alors cohérent avec la stratégie médiatique choisie. De plus, le syndicalisme de concertation a probablement empêché une campagne plus active et frontale vis-à-vis des milieux économiques fortement engagés en faveur de l'initiative. L'argument des milieux économiques sur un possible transfert des emplois après l'adoption de l'initiative a aussi influencé les militants syndicaux.

La participation du mouvement syndical à ce front est pourtant nécessaire au regard des nombreux enjeux posés par l'initiative. La compétitivité internationale va s'exacerber et par là, le risque de pressions accrues tout au long des chaînes d'approvisionnement. Le thème de la régulation des entreprises posé par l'initiative reste donc d'actualité.

37. Voir par exemple : <https://grevepourlavenir.ch/participer/assemblees-populaires/> et <https://climatestrike.ch/fr>.

38. À ces mobilisations, il faut aussi ajouter le rejet de l'initiative « Pour une immigration modérée », lancée par le parti d'extrême droite de l'Union démocratique du centre (UDC), par 61,7 % du peuple et 19,5 cantons le 27 septembre 2020, ainsi que l'introduction de salaires minima dans certains cantons tels que Genève, Neuchâtel, Jura et le Tessin à la suite des votations populaires de ces dernières années.

39. Voir sur l'ensemble de ces aspects par exemple Aubert (1982), Oesch (2011) et Bonvin et Cianferoni (2013).

## Encadré 4

**Le soutien des syndicats à l'initiative**

Le panorama syndical suisse se structure autour de deux principales confédérations syndicales regroupant divers syndicats organisés par secteurs et branches économiques ou regroupés par professions. L'Union syndicale suisse (USS) est la plus importante fédération syndicale et est historiquement proche du Parti socialiste suisse. Elle compte aujourd'hui environ 380 000 membres regroupés dans 19 syndicats affiliés du secteur privé et des services publics. La seconde est Travail Suisse, née du mouvement syndical catholique et regroupant 11 syndicats et environ 170 000 membres. Unia (industrie, construction et services privés) est le plus grand syndicat de l'USS. Syna est en revanche le plus important syndicat interprofessionnel de Travail Suisse. À ces fédérations s'ajoutent des associations d'employés et des syndicats autonomes qui comptent environ 218 000 membres<sup>1</sup>. Dans l'ensemble, le taux de syndicalisation en Suisse se situe autour de 20 % de la main-d'œuvre.

Les deux confédérations et la majorité de syndicats affiliés ont soutenu publiquement l'initiative à travers des communiqués et des recommandations de vote. Unia et le Syndicat des services publics (SSP), les deux membres de l'USS, sont sans doute les syndicats qui se sont engagés le plus dans cette campagne. Un ancien co-président d'Unia était l'un des 23 membres du comité d'initiative. De même, ce syndicat finance des ONG suisses qui ont participé activement à la campagne. Enfin, des articles ont été publiés dans les organes de presse de Unia et du SSP dès le début de la campagne. Cependant, aucun syndicat n'a développé des arguments propres en faveur de l'initiative et le contenu des informations diffusés lors de la campagne reprenait les arguments des ONG et du comité d'initiative.

1. « Syndicats et autres organisations de travailleurs : nombre de personnes affiliées », Office fédéral de la statistique, Berne, 6 juillet 2016, <http://bit.ly/3aoOYOV>.

De plus, face aux risques sociaux et environnementaux tant à l'étranger qu'en Suisse, la mobilisation de la population est indispensable pour repenser l'activité des firmes en fonction des besoins sociaux. L'engagement des syndicats pourrait alors contribuer à dépasser une vision uniquement morale de l'exploitation limitée à des secteurs particuliers, ou encore à des formes de travail et de pollution spécifiques.

Les questions liées à la protection du climat et de l'environnement au cœur de cette initiative pourraient alors être

embrassées de manière plus convaincante par les syndicats dans les années à venir. C'est peut-être aussi à travers l'engagement sur ces thèmes qu'un renouveau du syndicalisme pourrait voir le jour en Suisse. Cet engagement est indispensable pour la mise en œuvre effective d'une justice sociale et environnementale.

---

**Conclusion**

L'initiative « Entreprises responsables » a donné lieu à une campagne inédite qui peut s'expliquer par plusieurs



facteurs. Tout d'abord, les thèmes sociaux et environnementaux qu'elle portait ont fait une percée auprès d'une part significative de la population qui s'est mobilisée non seulement dans les urnes, mais aussi à travers une campagne de terrain. Ensuite, les ONG se sont hissées comme acteur politique fort au plan national, ce qui a permis la récolte de beaucoup d'argent pour la campagne et des nouvelles méthodes d'action (pré-campagnes, bénévoles, réseaux sociaux, ambassadeurs, film, dons, etc.) qui se sont révélées efficaces.

*Last but not least*, la mobilisation autour de cette initiative s'inscrit dans la continuité des luttes sociales de ces dernières années en Suisse. Sans les expériences accumulées par les personnes ayant pris part à ces luttes et les réseaux créés à la suite des mobilisations, la campagne autour de l'initiative n'aurait probablement pas connu le même succès.

Ces mouvements ouvrent à la possibilité de construire un front social en Suisse réunissant salariés, mouvements sociaux, ONG, syndicats et membres de partis politiques, capables de lutter sur des thèmes sociaux et environnementaux. Les organisations syndicales, peu actives lors de cette campagne et parfois déconnectés de nouveaux mouvements sociaux, peuvent aussi jouer un rôle dans ce front. La voix des syndicats est importante pour permettre de décliner les enjeux sociaux et environnementaux aussi dans le contexte national et de dépasser une vision uniquement « morale » de l'exploitation du travail et de l'environnement. Ces enjeux continueront de dicter l'agenda politique des années de pandémie et de crise économique à venir. C'est donc l'occasion pour les syndicats de s'engager activement pour la défense des

intérêts des salariés tant en Suisse qu'à l'étranger.

#### Sources :

Aubert G. (1982), « L'obligation de paix du travail », *Fiches juridiques suisses*, n° 823, p. 1-13, <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:12799>.

Bonvin J.-M., Cianferoni N. (2013), « La fabrique du compromis sur le marché du travail suisse. Évolutions et défis actuels », *Négociations*, vol. 20, n° 2, p. 59-71, <https://doi.org/10.3917/neg.020.0059>.

Borghesi V., Dorigatti L., Greco L. (2017), *Il lavoro e le catene globali del valore*, Roma, Ediesse.

Bosshardt L., Hermann M. (2020), *Indirekter Gegenvorschlag des Nationalrats zur VI « Für verantwortungsvolle Unternehmen – Zum Schutz von Mensch und Umwelt »*, Zurich, Sotomo, Mai, <https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/aktuell/deutsch/Studie-Sotomo.pdf>.

Bueno N. (2019), « Diligence en matière de droits de l'homme et responsabilité de l'entreprise : le point en droit suisse », *Zeitschrift für internationale und europäisches Recht (SZIER)*, vol. 29, n° 3, p. 345-365, <https://doi.org/10.5167/UZH-182801>.

Economiesuisse (2016), « Les multinationales, une contribution significative et nécessaire à notre prospérité et à l'innovation », *Dossier politique*, n° 10b, <http://bit.ly/36w238i>.

Essyad A., Lamamra N. (2019), « Regards croisés sur la grève féministe de 2019 en Suisse », *Nouvelles questions féministes*, vol. 38, n° 1, p. 194-200, <https://doi.org/10.3917/nqf.381.0194>.

Gfs.bern (2021), « Résumé de l'analyse VOX de novembre 2020 : analyse sur les votations populaires du 29 novembre 2020 », Berne, janvier 2021.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2011), *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, Nations Unies, Genève, <https://bit.ly/36ylytYR>.

Hertz E., Schulz Y. (2020), *Entreprises et droits humains : Les limites de la bonne volonté*, Zurich, Seismo.

Locke R.M. (2013), *The Promise and limits of private power: Promoting labor standards*

## **SUISSE**

*in a global economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Oesch D. (2011), « Swiss trade unions and industrial relations after 1990. A history of decline and renewal », *in* Trampusch C.,

Mach A. (Eds.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London, Routledge, p. 82-102, <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:21788>.

# Autriche

## Le logement social à Vienne : un modèle original à la croisée des chemins

Kevin GUILLAS-CAVAN<sup>1</sup>

---

Toute personne qui s'est un jour promenée dans Vienne n'a pu que remarquer les nombreuses plaques indiquant « *Gemeindewohnungen* » (« logements communaux »), puis la date de construction et, généralement, un nom illustre. Certains sont de hauts lieux de l'architecture contemporaine, mondialement connus, à commencer par les logements précurseurs des années 1920 aux noms évocateurs : Karl-Marx-Hof, Friedrich-Engels-Hof, Julius-Tandler-Hof, Lassalle-Hof pour n'en citer que quelques-uns... Cette politique du logement social fait la fierté de la municipalité qui organise périodiquement des expositions itinérantes pour vanter son modèle à travers le monde entier<sup>2</sup>.

Vienne apparaît comme un îlot rouge dans un pays majoritairement conservateur. Le Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ, Parti social-démocrate d'Autriche) la gouverne depuis 1919, à l'exception de la

période austro-fasciste (1934-1938) et nazie (1938-1945). Le logement social constitue la pierre angulaire de cette domination du SPÖ dans la ville, où 62 % de la population y vit, contre 12 % dans le reste du pays.

Si l'actualité de 2020 a été dominée par l'épidémie de Covid-19, la question du logement social a également animé la vie politique viennoise à l'occasion des élections communales et régionales<sup>3</sup>. La large victoire du SPÖ et plus largement des forces politiques de gauche est alors l'occasion de revenir sur cette spécificité de la ville de Vienne. D'autant que cette victoire fait suite à une ambitieuse réforme du Règlement de la construction de la municipalité (Bauplanung), qui a été un point crucial de la campagne. Cette réforme annonce le début d'une nouvelle vague de construction de logements sociaux, dans un contexte de pression démographique importante. En 15 ans en effet, la population de Vienne

---

1. Chercheur à l'IRES.

2. Voir le catalogue de l'exposition itinérante « Le modèle viennois. La construction de logement pour la ville du XXI<sup>e</sup> siècle » (Förster, Menking, 2016).

3. Vienne est à la fois ville et *Land*. En fonction des circonstances, la même instance gouvernante est donc qualifiée de parlement régional (*Landstag*) ou de conseil municipal (*Gemeinderat*). Dans la suite de l'article, les termes de municipalité et de *Land* sont donc utilisés indifféremment.

a crû de 15 %, passant de 1 652 449 à 1 911 191 habitantes et habitants <sup>4</sup>.

L'article retrace dans une première partie l'histoire du modèle du logement social viennois. La deuxième partie explore plus en détail le fonctionnement du système de logement social, marqué par une grande diversité de politiques et de types de logements. Elle revient aussi sur ses limites, notamment le dévoiement des règles d'attribution des logements sociaux qui a pour effet d'exclure les nouveaux et nouvelles entrantes ainsi que les plus précaires. La dernière partie décrit la réforme de 2019 et montre que si celle-ci devrait conduire à une très forte hausse du nombre de logements sociaux, elle ne s'attaque que très partiellement aux causes de l'exclusion des plus précaires. Elle revient enfin sur les débats qui ont animé la campagne municipale à Vienne et les dangers que fait courir la réforme annoncée des modalités d'attribution des logements.

---

### **Le logement social, au cœur du projet de « Vienne la rouge »**

De même que Paris est fréquemment surnommée « la Ville lumière », Rome « la Ville éternelle », Vienne est généralement surnommée « la Rouge » depuis les années 1920 (Garstenauer, Helfert, 2019). Îlot social-démocrate urbanisé et industriel dans un pays essentiellement agraire et entièrement gouverné par les conservateurs durant toute la Première République (1919-1934), Vienne fait figure d'exception. Comme le formule l'historien Wolfgang Maderthaner (2017), les politiques mises en œuvre par les sociaux-démocrates sont « une

des expériences municipales les plus extraordinaires, créatives et courageuses de l'histoire européenne contemporaine. Il s'agit d'une expérience pédagogique de premier plan qui vise à la civilisation, l'instruction et l'hygiénisation des masses, mais aussi à l'élévation de leurs conditions de vie, de leurs standards sociaux ainsi que culturels. »

Enraciné dans l'austro-marxisme de Victor, Friedrich et Max Adler, Otto Bauer, Karl Renner et Rudolf Hilferding, le projet social-démocrate viennois se présente comme « un socialisme anticipatoire » (« *antizipatorischer Sozialismus* ») reposant sur une « libération des éléments de la société nouvelle au sein des rapports sociaux existants » <sup>5</sup>, c'est-à-dire sur un réformisme radical voulant révolutionner la société. En 1921, suite à la perte de pouvoir au niveau fédéral du Parti des travailleurs sociaux-démocrates de l'Autriche allemande (Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschösterreichs, SDAP), ancien nom du SPÖ, celui-ci concentre son action sur la ville de Vienne. Membre fondateur de l'Internationale ouvrière socialiste, aussi dite « Internationale deux et demie », le SDAP entend prouver qu'un modèle résolument révolutionnaire, alternatif à la Russie bolchévique, est possible. La politique menée à Vienne vise alors à « la construction au quotidien de la Révolution » et « s'appuie sur les différents piliers de la politique d'assistance sociale, et notamment celui du logement communal » (Gruber, 1991).

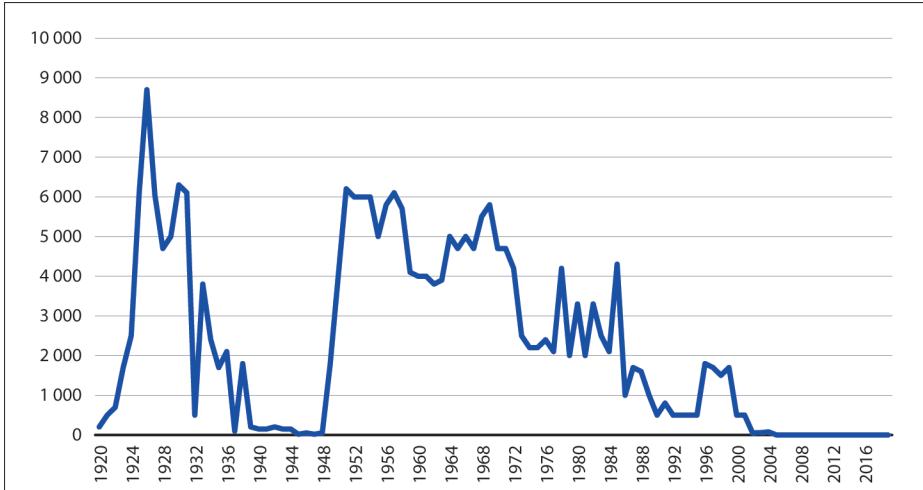
En matière de logement social, la politique de la ville est à la fois précurseur, massive par son ampleur, et volontiers

---

4. « Bevölkerung nach Bezirken 2005 bis 2020 », Statistik Austria, Stadt Wien, <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/tabellen/bevoelkerung-bez-zr.html>.

5. *Protokoll des Sozialdemokratischen Parteitagess 1926. Abgehalten in Linz vom 30. Oktober bis 3. November 1926*, cité dans Rabinbach (1983).

**Graphique 1. Nombre de logements communaux construits dans la ville de Vienne (1920-2019)**



Source : Bauer et al. (2019:34).

avant-gardiste par sa recherche d'un logement social de qualité, à la pointe de la modernité. Incarnant un projet révolutionnaire, la municipalité affirme originellement sa volonté d'un logement public universel où l'intégralité du parc serait géré par la mairie, vue comme capable de construire plus et mieux que le privé. En dépit de cet objectif déclaré, le manque cruel de logements oblige la municipalité à des compromis pragmatiques qui font du logement social viennois le produit d'un empilement de mesures et un patchwork de différents types de logements, soumis à des règles spécifiques. Avant d'en venir à la description fine du fonctionnement du système, cette partie esquisse une description des trois périodes du logement communal (Kadi, 2018) : les deux grandes vagues de construction (1919-1934 et 1945-1985), puis la longue phase d'essoufflement qui s'achève en 2004, date de la construction

du dernier logement communal à ce jour (graphique 1).

***De l'utopie d'un logement social communal universel aux compromis sur les formes du logement social : la première vague de construction***

La construction de logements sociaux commence dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la mise en place des premières coopératives pour la construction de logements (*Wohnbaugenossenschaften*) pour les fonctionnaires d'État et les cheminots, progressivement intégrés dans la fonction publique entre 1884 et 1906. Ces coopératives sont en partie financées par leurs membres et en partie par un fonds impérial, le Fonds du jubilé de l'empereur François-Joseph I<sup>er</sup> pour la construction d'ateliers et de logements populaires (Kaiser Franz-Josef Jubiläumsfond für Werkstättegebäude und Volkswohnung) <sup>6</sup>.

6. Voir « Struktur und Geschichte » sur la page de l'Union autrichienne des associations de construction d'intérêt général (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen) : [https://www.gbv.at/Verband/Struktur\\_Geschichte/](https://www.gbv.at/Verband/Struktur_Geschichte/).

Premier parti social-démocrate à gouverner une ville de plus d'un million d'habitantes et d'habitants en Europe, le SDAP entend rompre avec cette vision paternaliste et mettre en place une politique avant-gardiste de logements à destination de la classe ouvrière, détenus et gérés par la municipalité. Le Règlement de la construction de la municipalité de l'entre-deux-guerres<sup>7</sup> empêche pratiquement la construction de tout nouveau logement privé.

Dans une ville ceinturée de taudis à l'instar de nombreuses capitales européennes à l'époque, le nombre de logements à construire dépasse cependant largement ses capacités financières. La ville soutient alors la fondation de coopératives de construction d'intérêt général (*Gemeinnützliche Baugenossenschaften*) financées par divers fonds d'habitation et de lotissement (Wohn- und Siedlungsfond) principalement abondés par elle. La municipalité les subventionne aussi directement en mettant à leur disposition des terrains et des matériaux de construction (Bauböck, 1979).

Qu'il s'agisse de logements communaux ou coopératifs, le Règlement de la construction impose un modèle commun qui se stabilise peu à peu. À la fin de la Première République, les différents logements construits ou subventionnés par la municipalité doivent avoir une surface de 28 m<sup>2</sup> pour un couple sans enfant et de 36 m<sup>2</sup> pour un couple avec enfants et compter une entrée, des WC, une cuisine et deux chambres ou une chambre et un bureau ; toutes les pièces doivent comporter au moins une fenêtre. Ils doivent

en outre disposer de la lumière électrique, de l'eau courante, du gaz et être équipés d'une gazinière à deux feux, d'un évier et d'une baignoire (Sieder, 2019).

Indépendamment de la forme légale des bâtiments construits (communaux ou coopératifs), leur construction est planifiée de concert, par quartier, et s'accompagne d'une réflexion systémique qui lie la construction de logement à celle de multiples infrastructures et aménités sociales : réseau de transports en commun, écoles, crèches, salles de sport, bibliothèques, dispensaires, dentistes, services sociaux comprenant des antennes de conseil sur l'hygiène, l'éducation, parcs, jardins ouvriers, etc. (Blau *et al.*, 2019 ; Békési, 2019).

En 1934, quand le gouvernement austro-fasciste de Dollfus met fin à l'expérience sociale-démocrate, 60 000 logements ont été construits, largement financés par une fiscalité sur les hauts revenus de la ville (Reisinger, 1990).

### **La deuxième vague de construction : de la recherche d'une nouvelle modernité à l'essoufflement (1945-1985)**

Cette expérience s'est poursuivie après-guerres jusqu'à faire de Vienne la ville où le logement social est de loin le plus développé au monde, au moins du point de vue quantitatif<sup>8</sup>.

La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle voit la reprise des constructions. Le nombre de logements sociaux passe alors de 60 000 à 391 000 (Tockner, 2017), pour l'essentiel construits entre 1945 et 1985 (Kadi, 2018). Cette période est celle de

7. Originellement voté le 4 novembre 1920 au niveau du *Land* de Basse-Autriche, dont fait partie Vienne en 1920 et qui est gouverné par les sociaux-démocrates, il sera surtout mis en œuvre à Vienne quand la capitale devient un *Land* à part entière en 1921 et que le SDAP perd la majorité dans le *Land* de Basse-Autriche. Celui-ci est constamment réformé. Les différentes réformes sont reprises dans le Règlement de 1929 (Koenne, 1958).

8. M. Punz, « Ein Paradies für Mieter », *Der Tagesspiegel*, 11. März 2019, <http://bit.ly/318WcTe>.

la massification du logement social, mais aussi d'une recherche continue de formes nouvelles, qui se veulent avant-gardistes et à la pointe du progrès social. Les exemples les plus célèbres sont sans doute les logements de Harry Glück à Alterlaa qui lance le slogan « Habiter comme les riches... aussi pour les pauvres » dans les années 1970 et la fameuse Hundertwasserhaus, l'un des bâtiments les plus visités du pays qui est bâti entre 1983 et 1985.

Le caractère avant-gardiste, tant dans la forme architecturale que dans le développement de normes écologiques, cache cependant mal l'essoufflement du modèle de logement viennois. Alors que les grands projets des années 1970 se conçoivent encore de manière systémique, intégrant aux logements toute une série de services sociaux, de commerces et d'infrastructures de transport, la période qui court des années 1980 au milieu des années 2010 se caractérise par l'arrêt des grands travaux de ce type. Elle se focalise davantage sur la rénovation de logements anciens ou sur la construction de petits logements devant répondre aux défis environnementaux et à de nouvelles préférences présumées pour les ensembles de petite taille (Förster, Menking, 2016 ; Kadi, 2018).

Les nouveaux projets initiés à partir de 2012-2013 retrouvent la dimension systémique et de grande taille des deux premières phases de construction, à l'exemple du nouveau quartier d'Aspern sur les lieux d'un ancien aéroport viennois qui représente le plus grand chantier d'Europe<sup>9</sup>. Si l'on retrouve avec ces projets la conception systémique qui caractérise le modèle viennois de logement

social, ils diffèrent cependant des grands projets de l'entre-deux-guerres ou de l'immédiat après-guerre. Alors que les logements coopératifs étaient vus comme complémentaires des logements communaux, ils représentent désormais l'intégralité des constructions. Le dernier logement communal achevé à ce jour date en effet de 2004 (Bauer *et al.*, 2019:34).

### Les spécificités de la politique viennoise du logement social

Ce qu'on entend par « logement social viennois » varie considérablement d'un auteur à l'autre. Plus que de politique du logement social, il conviendrait de parler de « politiques sociales du logement ». L'actuel modèle viennois de logement s'appuie sur trois grandes politiques, soit, pour les nommer dans l'ordre chronologique :

- la mise en place de subventions à des acteurs privés pour construire des logements dits « d'intérêt général » (*Gemeinnützliche Bauvereinigungen*, GBV) qui, contrairement à ce qui se fait dans les autres *Länder*, sont uniquement locatifs et ne visent pas à permettre l'accès à la propriété<sup>10</sup> ;
- la construction par la municipalité de logements attribués sur critères sociaux ;
- l'intégration des logements privés à but lucratif anciens (construits avant 1945) à la politique du logement social.

Ces trois politiques créent trois types de logements qui partagent le même mode de calcul des loyers et peuvent donc être considérés comme faisant partie du système de logement social viennois (tableau 1).

9. *Ibid.*

10. M. Putschögl, « Kein Oppositionsseggen für neue Wiener Bauordnung », *Der Standard*, 20. November 2018, <http://bit.ly/3984wH5>.

Tableau 1. Types de logements relevant du logement social viennois

Logements publics		Logements privés	
Logements communaux	Logements privés à intérêt général	Logements à but lucratif	
		Logements privés construits avant 1945	Logements privés construits après 1945
Logement social			Logement de marché

### **Des politiques sociales du logement plutôt qu'une politique du logement social**

Vienne a deux spécificités par rapport au reste du pays : l'intégration des logements privés à but lucratif antérieurs à 1945 dans la politique du logement social et la domination des logements publics dans la composition des logements sociaux (tableau 2). Avec 200 000 logements communaux, gérés et possédés à 100 % par l'office de la ville (Wiener Wohnen), la municipalité est la plus grande propriétaire immobilière d'Europe <sup>11</sup>.

Parmi ces trois formes de logements qui composent la politique sociale du logement de la municipalité, les logements sociaux publics et les logements privés à but lucratif construits avant 1945 partagent les mêmes règles de fixation de loyer, qui se distinguent de celles en vigueur pour les GBV. Par contre, les GBV sont intégrés dans le système d'attribution des logements publics, tandis que les logements privés à but lucratif en sont exempts (tableau 3). Pour se voir attribuer un GBV ou un logement communal, il faut en effet bénéficier d'un « ticket de résidence à Vienne » délivré par Wiener

Tableau 2. Types de logements à Vienne et en Autriche en 2016

En milliers et en %

	Autriche	Part dans le logement	Dont Vienne	Part dans le logement viennois	Part de Vienne
Propriété de son logement	2 271	58 %	209,2	23 %	9 %
Logements sociaux	939,9	24 %	391,1	43 %	42 %
<i>Dont logements sociaux publics</i>	274,1	7 %	200,1	22 %	73 %
<i>Dont logements privés d'intérêt général (GBV)</i>	665,7	17 %	191,0	21 %	29 %
Locatif privé	704,9	18 %	300,1	33 %	43 %
<i>Dont logements construits avant 1945</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	150,0	17 %	<i>n.d.</i>
<b>Ensemble</b>	<b>3 916,1</b>	<b>100 %</b>	<b>909,5</b>	<b>100 %</b>	<b>23 %</b>

Source : Statistik Austria (2019:21) ; calculs de l'auteur pour les logements construits avant 1945 à partir de Reisinger (1990).

11. M. Punz, *op. cit.*



**Tableau 3. Modes d'attribution et de fixation des loyers par type de logement social**

Montant des loyers	Règles d'attribution des logements	
	Fixées par Wiener Wohnen	Libre choix du locateur
Valeur de référence	Logements publics	Logements privés à but lucratif antérieurs à 1945
Au coût réel	Logements privés d'intérêt général (GBV)	n.d.

Wohnen <sup>12</sup>. Celui-ci est délivré à toute personne qui en fait la demande et réside de manière permanente à Vienne depuis deux ans, sans posséder de résidence secondaire, avec un revenu annuel inférieur à 46 450 euros pour un individu.

Wiener Wohnen fixe en outre la valeur de référence qui sert au calcul des loyers pour les logements communaux et les 210 000 logements du privé lucratif construits avant 1945 <sup>13</sup>. En 2019, cette valeur s'élève à 5,81 euros du mètre carré, à laquelle s'ajoute ou se retranche un certain pourcentage en fonction des caractéristiques du logement (présence d'un garage, d'une salle de loisirs collective, étage, côté rue ou cour, etc. pour ne citer que quelques exemples d'une liste qui couvre plusieurs pages <sup>14</sup>).

Dans le cas des GBV, les loyers sont extrêmement variables. Pour les GBV récents, les loyers sont souvent plus élevés que dans les logements communaux, car ceux-ci sont fixés en fonction du coût réel, c'est-à-dire qu'ils correspondent au coût de la construction, au paiement des intérêts et à l'entretien, répartis sur

l'ensemble des locataires, étalés sur une durée prédéfinie, généralement 30 ans. Pour les GBV plus anciens, où l'amortissement de l'investissement est réalisé, le prix du loyer est par contre très bas et ne peut dépasser les 1,75 euros par mètre carré, plus les frais d'entretien. Ceux-ci sont réglementés et estimés à 50 centimes par mètre carré pour les logements de moins de 5 ans, 1 euro pour ceux de moins de 10 ans, 1,5 euro pour ceux de moins de 15 ans et 2 euros pour tous les autres <sup>15</sup>. Une fois achevées les 30 années d'amortissement, le loyer est donc au maximum de 3,75 euros du mètre carré dans ces logements, soit moins que dans les logements publics et ceux construits avant 1945.

Du fait de l'importance du logement social à Vienne, le prix moyen du mètre carré locatif, privé et social compris, demeure dérisoire : 9,60 euros par mètre carré en 2018, contre 26 euros à Paris ou à Londres, 16,50 euros à Munich... ou 13,10 euros à Prague <sup>16</sup>. Ces montants sont particulièrement tirés vers le bas par le prix moyen du mètre carré dans les

12. U. Horvath, « Günstiger Wohnen », *Der Kurier*, 25. Januar 2017, <https://kurier.at/wirtschaft/immobiz/guenstiger-wohnen/241.907.363>.

13. L. Tockner, « Altbaumieten in Wien: 30-80 % teurer als erlaubt! », *A&W Blog*, 22. April 2013, <https://awblog.at/teurer-als-erlaubt/>.

14. « Richtlinien für die Ermittlung des Richtwertzinses gem. § 16 Abs. 2 MRG », Stadt Wien, März 2019, <https://bit.ly/31aF1R0>.

15. U. Horvath, *op. cit.*

16. « Wien mit höchstem Mietwohnungsanteil in Europa », *Die Presse*, 27. September 2018, <http://bit.ly/3tOvll6>.

logements sociaux de Vienne qui varie entre 7 et 8 euros <sup>17</sup>. Si cette valeur est nettement au-dessus de la valeur de référence de 5,81 euros du mètre carré, du fait du mode de calcul des GBV récents, mais aussi d'un non-respect fréquent de la loi, notamment dans les logements privés à but lucratif antérieurs à 1945, le logement social offre néanmoins des gains de pouvoir d'achat importants pour de larges pans de la population, d'autant plus que les salaires sont un peu plus faibles à Vienne qu'ailleurs en Autriche. Le salaire médian y atteint en effet 2066 euros net par mois contre 2105 euros en moyenne dans le pays <sup>18</sup>. Tous types de logements confondus, le logement, charges comprises, n'occupe en moyenne que 19,5 % des dépenses des Viennoises et des Viennois (26,2 % avec l'énergie), soit une valeur similaire à la moyenne nationale (18 % hors énergie, 26,1 % avec) (Thomas *et al.*, 2020).

### **Malgré tout, un logement social de plus en plus inégalitaire**

Même si les montants des loyers demeurent faibles en comparaison internationale, les chiffres qui précèdent s'éloignent sensiblement de la valeur de référence (5,81 euros pour rappel). L'écart important n'est pas uniquement dû au privé non régulé. Au mépris de la loi, le prix réel du mètre carré dans les logements d'avant 1945 est pratiquement toujours supérieur au montant légal (la valeur

de référence ajustée en fonction des caractéristiques du logement) (Rosifka, Postler, 2010). En 2013, dans la dernière étude tentant d'estimer cet écart, la Chambre des travailleurs (Arbeiterkammer, AK <sup>19</sup>) l'avait estimé à 32 % pour les logements aux baux illimités (les logements sociaux proprement dits pour l'immense majorité) et à 81 % pour ceux à durée limitée (les logements anciens privés à but lucratif).

Dans un contexte de tensions très fortes sur le marché immobilier viennois, nourri par la forte croissance démographique, les locataires apparaissent à la merci des propriétaires et bailleurs, notamment dans le cas des baux à durée limitée <sup>20</sup> dont les locataires n'osent pas faire vérifier le loyer de crainte de ne pas voir leur bail renouvelé. Ainsi, en 2013, 63 % des locataires avec un bail à durée limitée vivant dans des logements construits avant 1945 affirmaient ne pas vouloir faire contrôler le montant de leur loyer, contre seulement 38 % dans le cas de celles et ceux bénéficiant d'un bail illimité (Feistritzer *et al.*, 2014).

La pression ayant encore crû depuis 2013, il n'y a pas de raison de penser que la situation se soit améliorée sur ce front. Les fractions les plus précaires de la population se rabattent alors davantage vers le logement communal et d'intérêt général où les règles d'affectation leur paraissent plus favorables. Les données précises sur la période récente manquent.

17. D. Krutzler, « Wien: Jede sechste Gemeindewohnung wird direkt weitergegeben », *Der Standard*, 12. September, <http://bit.ly/3c8Ag0L>.

18. « Nettomonatseinkommen unselbständig Erwerbstätiger nach Bundesland und Geschlecht - Jahresdurchschnitt 2019 », Statistik Austria, <http://bit.ly/3vJyIC2>.

19. Sur le rôle de cette instance dans la représentation des travailleurs et des travailleuses et ses liens avec les organisations syndicales, voir Guillas-Cavan (2017).

20. Les logements aux baux illimités sont la référence légale. Les logements sociaux communaux et subventionnés le sont de manière systématique. Dans le cadre des logements privés construits avant 1945 et soumis aux mêmes conditions que les logements sociaux, 59 % ont des baux illimités. À titre de comparaison, pour ceux construits après 1945, la proportion est inverse et 60 % d'entre eux ont des baux à durée limitée (Feistritzer *et al.*, 2014).

La dernière étude disponible date de 2013 et porte sur les jeunes ménages de moins de 35 ans. On observe que les ménages les plus précaires s'orientent d'abord vers les logements communaux, puis, pour ceux gagnant entre 1 350 et 1 800 euros, vers les GBV. De manière remarquable, les ménages aux revenus relativement élevés sont aussi surreprésentés dans les GBV (tableau 4).

La présence de ménages aux revenus relativement élevés est *a priori* étonnante pour les plus jeunes et renforce les difficultés des plus précaires d'accéder au logement social alors même que les loyers augmentent rapidement dans le privé. Cet effet revenu est lié à une règle du logement social viennois. Les logements peuvent en effet être transmis légalement d'un ou d'une locataire à un autre, l'ancien choisissant son successeur, généralement contre rémunération. En 2013, un quart des logements sociaux, toutes catégories confondues, était attribué de cette manière, pour un montant

moyen de 4 100 euros (et un logement public sur 6 en 2018 <sup>21</sup>). Un tel montant a un effet d'éviction sur les publics les plus précaires ou les plus jeunes qui ne disposent pas d'une telle épargne (Feistritzer *et al.*, 2014). Le seul garde-fou social à ce système réside dans le fait que les nouveaux ou nouvelles locataires potentielles doivent disposer d'un récépissé d'inscription auprès des services du logement social de la ville de Vienne, c'est-à-dire ne peuvent dépasser un certain niveau de revenu au moment de leur entrée dans le système. En effet, la limite de revenu pour obtenir un ticket de résidence à Vienne ne vaut que pour entrer dans le système car le Règlement du logement social viennois n'impose pas à celles et ceux qui le dépassent au cours de leur vie de quitter leur logement, d'où la présence de ménages aux revenus importants.

Dans le cas des GBV et notamment des logements en coopérative, la logique d'exclusion est encore plus forte. À la somme versée à l'ancien locataire (en

**Tableau 4. Répartition des jeunes ménages de moins de 35 ans par niveau de revenu net dans les différents types de logements en 2013**

En %

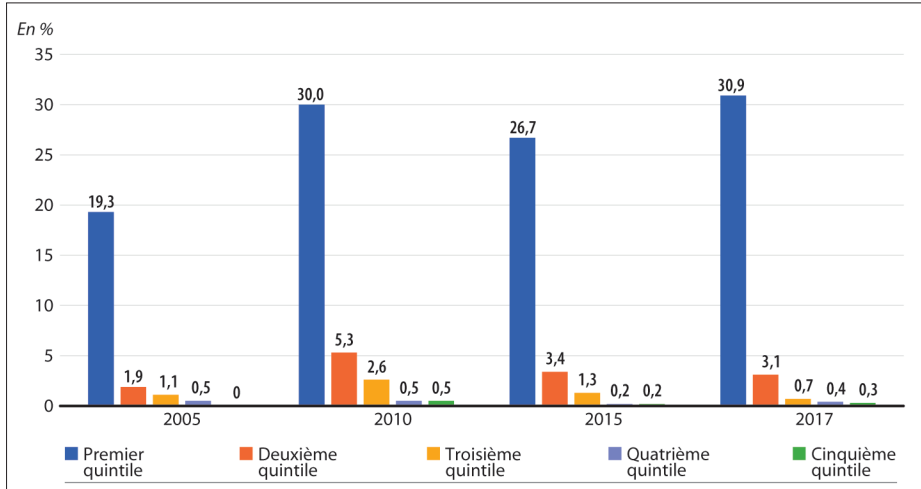
	Logements soumis au Wiener Wohnen-Ticket	Dont logements communaux	Dont logements d'intérêt général (GBV)	Autres logements
<b>Ensemble</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>37</b>	<b>42</b>
< 1 350 €	67	40	27	33
< 1 850 €	65	23	42	34
< 2 300 €	45	18	27	55
< 3 000 €	61	16	45	39
> 3 000 €	52	13	40	48

Lecture : 67 % des jeunes ménages de moins de 35 ans qui gagnent moins de 1 350 euros par mois résident dans un logement social, dont 21 % dans des logements communaux et 37 % dans des logements d'intérêt général, ayant souvent la forme de coopératives (GBV).

Source : Feistritzer *et al.* (2014).

21. D. Krutzler, *op. cit.*

**Graphique 2. Part des foyers dépensant plus de 40 % de leur revenu disponible dans leur logement (charges comprises, hors électricité) par quintile (2005-2017)**



Lecture : en 2005, les 19 % des 20 % les plus pauvres (premier quintile) dépensaient plus de 40 % de leur revenu disponible dans leur logement, contre 30,9 % en 2017. Il y a donc eu une augmentation de plus de 10 points parmi le premier quintile (soit 2 % de la population totale en plus) de foyers qui dépensent une telle part de leur revenu dans leur logement.

Source : Thomas *et al.* (2020).

moyenne 5684 euros dans ce type de logements) s'ajoute, dans 77 % des cas, le dépôt d'une contribution au capital de la coopérative ou un rachat de la part du locataire sortant (Feistritzer *et al.*, 2014).

Ces différentes règles ont pour effet d'exclure les plus jeunes et les plus précaires de l'accès aux logements sociaux, dans un contexte où les prix des logements privés augmentent rapidement. Entre 2008 et 2018, ceux-ci ont en effet crû de 53 % (Tockner, 2017) <sup>22</sup>. Ainsi, si la part du logement dans le budget des ménages viennois reste relativement modérée, celle-ci apparaît avoir bondi pour les plus pauvres. Parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, 31 % d'entre eux dépensent désormais plus de 40 % de leur revenu pour leur logement contre 19 %

en 2005 (graphique 2). L'essentiel de cette hausse a eu lieu entre 2005 et 2010.

### **La réforme de 2019 : retour de Vienne la rouge ou effet d'annonce politique ?**

Dans un contexte où les prix des loyers augmentent rapidement, tirés par ceux du foncier, la municipalité sortante a pris la décision de réformer le Règlement de la construction de la ville. Votée à l'occasion du centième anniversaire de la politique sociale de la municipalité, cette réforme semble annoncer une relance du programme de construction de logement social. La réforme impose une socialisation de l'essentiel du foncier

22. Les loyers des logements municipaux ont, eux, crû de 20 %, ce qui demeure supérieur à l'inflation (14 %) (Tockner, 2017).

détenu par le privé et entraîne une hausse sans précédent du nombre de logements en construction. Néanmoins, en ne s'attaquant pas aux causes de l'exclusion des plus précaires, inhérente au système de logement social, la réforme n'apparaît pas en mesure de répondre à leurs besoins. Pis, le récent virage du SPÖ amène à se demander si cette relance sera durable.

**Une relance ambitieuse du logement social comme réponse à la montée de l'extrême-droite**

Pendant des décennies, la construction de logements sociaux s'est essouffée à Vienne. Les difficultés importantes des Viennoises et des Viennois à se loger dans un contexte de pression démographique importante ont fait le lit du parti d'extrême-droite Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de la liberté d'Autriche) lors des élections de 2015 où il conquiert 2 des 23 arrondissements de la ville et remporte 30,8 % des sièges au conseil municipal, contre 39,6 % pour le SPÖ, qui enregistre alors le plus mauvais score de son histoire. Le FPÖ se nourrit d'une gestion opaque qui entretient l'idée que les attributions de logement se font par clientélisme. Les accusations du FPÖ portent d'autant plus facilement que Wiener Wohnen est en effet géré par les seuls partis majoritaires à Vienne, sans contrôle des partis d'opposition, et que cette gestion a été émaillée, ces dernières années, de scandales de corruption touchant des agents<sup>23</sup>. Fidèle à ses valeurs de libéralisme économique et racistes, le FPÖ se nourrit du sentiment d'injustice d'une partie de la population viennoise face au fait que les logements sociaux sont occupés par des ménages

relativement aisés, voire très aisés, et que les logements vacants, attribués directement par le Wiener Wohnen sur critères sociaux, le sont souvent à des personnes étrangères ou perçues comme telles.

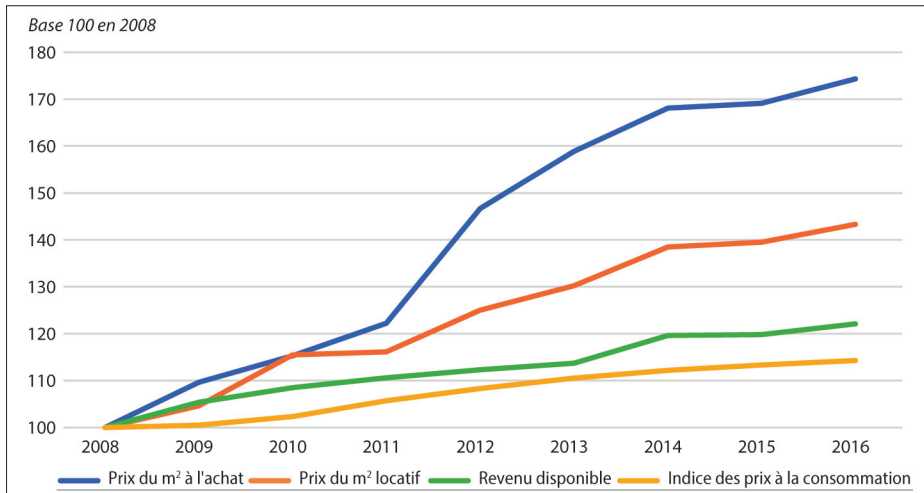
Face à ces critiques qui menacent sa domination dans son bastion historique, le SPÖ viennois met ce thème au cœur de sa campagne de 2020. Comme le formule Kathrin Gaal, l'adjointe au logement (Verts), « un logement accessible ne doit pas être un privilège pour ceux qui gagnent le plus, mais est un droit fondamental à Vienne. La thématique du logement est pour moi un domaine clé pour la constitution d'une sécurité sociale dans notre ville<sup>24</sup>. » Profitant des célébrations du centenaire de la politique du logement social, la municipalité gouvernée par le SPÖ et les Verts vote en 2019 un nouveau Règlement sur la construction. Sur chaque parcelle constructible, la part du logement privé ne peut dépasser 33 %, les deux tiers restants devant être occupés par du logement social d'intérêt général.

Techniquement, cela permet à la municipalité de sanctuariser les deux tiers des parcelles encore libres, sans avoir à les acheter, ni même à financer d'emblée la construction de logements sociaux tous azimuts. Au fur et à mesure que ces parcelles se construisent, les lignes budgétaires sont débloquées pour le financement de GBV. Ces nouvelles parcelles sanctuarisées viennent s'ajouter aux réserves foncières de la ville, disponibles pour construire des logements sociaux. Celles-ci sont historiquement basses et s'élèvent à 2,7 millions de mètres carrés constructibles, ce qui représente 0,65 % de la surface totale de la ville. L'achat de nouvelles parcelles par la mairie est

23. G. Eckelsberger, F. Skrabal, « Wiener Wohnen : Alarmstufe Rot im Gemeindebau », *Der Standard*, 26. Februar 2017, <http://bit.ly/2OVD5cA>.

24. M. Punz, *op. cit.*

**Graphique 3. Évolution des prix du m<sup>2</sup> à l'achat et du m<sup>2</sup> locatif par rapport au revenu et à l'inflation (2008-2016)**



Source : L. Tockner, « Wie kann städtisches Wohnen wieder leistbar werden? », *A&W Blog*, 30. August 2017, <https://awblog.at/wie-kann-staedtisches-wohnen-wieder-leistbar-werden/>.

difficile du fait des prix du foncier, ce qui constitue une grande différence avec la période de l'entre-deux-guerres et de l'immédiat après-guerres, où la ruine de nombre de propriétaires les poussait à vendre à moindre coût leurs parcelles (Blau *et al.*, 2019). La contrainte faite au privé de céder les deux tiers de leurs parcelles pour la construction de GBV apparaît alors comme une manière de contourner le prix du terrain, mais revient, *de facto*, à une forme d'expropriation. L'opposition libérale-conservatrice de l'Österreichische Volkspartei (ÖVP) qualifie cette politique de « déclaration de guerre rétrosocialiste contre le logement privé » et le FPÖ de « mesures coercitives d'économie planifiée »<sup>25</sup>.

Ce nouveau règlement vise aussi à diminuer le prix du foncier privé et, *a fortiori*, des baux locatifs privés, car leur hausse est largement tirée par l'explosion

de la spéculation immobilière depuis la crise de 2008 et l'abaissement des taux d'intérêt par les banques centrales à des niveaux historiquement bas et proches de 0. C'est en tout cas l'analyse que fait l'ancienne majorité SPÖ-Verts. Pour le conseiller municipal des Verts, Christoph Chorheer, en charge de la mise en place du nouveau règlement, « la spéculation foncière doit être combattue, car il s'agit de la principale cause de la hausse des prix immobiliers<sup>26</sup> ». Sans que la causalité ne soit fermement établie, les faits semblent cependant aller dans le sens du conseiller municipal, tant les prix du mètre carré locatif apparaissent suivre ceux du mètre carré à l'achat qui s'envole à partir de 2011 (graphique 3), c'est-à-dire à partir du moment où la Banque centrale européenne (BCE) baisse ses taux d'intérêt directeurs.

25. M. Putschögl, *op. cit.*

26. M. Punz, *op. cit.*

Néanmoins, en se focalisant sur la construction de GBV davantage que sur celle de logements communaux, la réforme du Règlement de construction n'apparaît pas à même de répondre aux besoins des plus précaires et aux dynamiques les en excluant.

**Troisième vague ou vaguelette sans lendemain ?**

La Chambre du travail (AK) s'estime toutefois satisfaite de la réforme, reconnaissant qu'au vu des niveaux actuels du prix du foncier, la municipalité ne peut guère acquérir de nouvelles surfaces pour construire des logements communaux. Elle reconnaît ainsi que la priorité est de dégonfler la bulle immobilière en cours et que forcer les propriétaires de parcelles privées non bâties à en consacrer la majeure partie à la construction de GBV est un palliatif de haut niveau<sup>27</sup>, même si cette réforme reste très en-deçà de ses revendications, à savoir<sup>28</sup> :

- l'introduction d'une nouvelle loi sur le droit locatif, protégeant davantage les locataires vis-à-vis des baux à durée limitée ;
- l'abolition des frais d'agence pour les nouveaux et nouvelles entrantes ;
- un crédit d'impôt de 500 euros par an pour les locataires ;
- une amende, égale au double de l'écart entre le loyer réel et le loyer légal, pour les propriétaires ne respectant pas la valeur de référence légale quand celle-ci s'impose ;

- la construction de davantage de logements sociaux.

L'AK est d'autant plus satisfaite qu'elle a obtenu gain de cause auprès de la majorité de la municipalité. Dans une première mouture du nouveau règlement, la majorité proposait en effet de lever ou d'assouplir un certain nombre de normes s'appliquant au logement social<sup>29</sup>. La municipalité SPÖ-Verts, ne disposant que d'une faible majorité de quatre voix (54/100), avait introduit dans la première mouture un certain nombre de demandes du petit parti néolibéral Das Neue Österreich und Liberale Forum (L'Autriche nouvelle et le forum libéral, NEOS), comme l'abaissement de la surface minimale de 30 à 25 m<sup>2</sup>, la suppression de l'obligation de séparer douche et WC ou du droit à transmettre son logement directement<sup>30</sup>. De même, le NEOS demandait que les logements sociaux construits sur les parcelles privées ne soient pas nécessairement des GBV, mais des logements subventionnés, soumis aux mêmes obligations que les logements sociaux en termes de montant des loyers le temps de l'amortissement des coûts de construction (soit 40 ans au maximum, généralement 30). Au terme de cette période, ces logements auraient réintégré le parc privé non réglementé. L'AK s'est mobilisée pour que ces logements soient des GBV, incessibles à part à la ville elle-même, et soumis à des règles spécifiques garantissant des loyers faibles au-delà

27. « Bauordnung: Wichtiger Schritt für leistbaren Wohnraum », Arbeiterkammer, 9. August 2018, <https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Bauordnung.html>.  
 28. L. Tockner, « Wie kann städtisches Wohnen wieder leistbar werden? », *A&W Blog*, 30. August 2017, <https://awblog.at/wie-kann-staedtisches-wohnen-wieder-leistbar-werden/>.  
 29. « Wiener Bauordnung wird mehr Boden für geförderten Wohnbau sichern », Arbeiterkammer, 20. November 2018, [https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Wiener\\_Bauordnung.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Wiener_Bauordnung.html).  
 30. D. Krutzler, « Wien: Jede sechste Gemeindewohnung wird direkt weitergegeben », *Der Standard*, 12. September 2018, <http://bit.ly/3c8Ag0L>.

des 30 ou 40 premières années de ces bâtiments <sup>31</sup>.

Le choix du SPÖ de se rallier aux positions de l'AK contre celles du NEOS rend alors étonnant la volte-face faite par le SPÖ au lendemain des élections de 2020. Alors que celles-ci sont un succès pour la majorité sortante qui progresse de 5 points et de 8 sièges, reprenant au passage les deux arrondissements conquis par le FPÖ en 2015, le SPÖ choisit de ne pas reconduire son alliance avec les Verts et conclut, à la surprise générale, une alliance avec le NEOS. Ce dernier a pourtant axé sa campagne sur une critique de la politique de logement social du SPÖ et du Règlement de construction de la ville de Vienne dont il affirme vouloir « se débarrasser » <sup>32</sup>. Le choix du SPÖ, inexplicé, est probablement dû aux scores respectifs des Verts et du NEOS. Dans une logique d'enchères descendantes, le SPÖ a privilégié une alliance avec le NEOS qui exigeait moins de délégations que les Verts. Cette première coalition « sociale-libérale » de l'histoire du pays peut aussi être vue comme un essai de diversifier les partenaires possibles du SPÖ en vue des futures élections nationales.

L'alliance conclue ne remet pas en cause l'impulsion lancée par la municipalité précédente que le NEOS a dû accepter, mais elle marque un ralentissement sensible. Les 24 000 nouveaux logements communaux prévus par l'ancienne municipalité sont maintenus, mais l'accord de coalition n'en prévoit que 1 500 supplémentaires dans les prochaines années <sup>33</sup> et repousse certains des nouveaux

logements jusqu'à 2033 <sup>34</sup>. Surtout, la coalition annonce vouloir « évaluer ensemble les modalités d'attribution des logements et la faire évoluer », sans précision sur les évolutions attendues. Or, c'est là que le bât blesse. Les deux forces politiques ont des conceptions très différentes. Le SPÖ préférerait étendre le « bonus viennois » mis en place en 2012, c'est-à-dire donner la priorité aux personnes résidant de longue date à Vienne, ce qui tend à pénaliser celles et ceux qui arrivent des autres *Länder*, et notamment les jeunes, mais surtout les migrantes et les migrants (Hanhörtser *et al.*, 2020). Le NEOS considère que le logement social doit être attribué uniquement sur critères sociaux et que les attributions doivent être revues périodiquement. Si cette préférence peut sembler une réponse progressiste aux limites du modèle viennois exposées ci-dessus, elle constitue cependant surtout une remise en cause du modèle-même, fondé sur une conception universaliste du logement social qui, dans ses diverses formes, doit être accessible à l'ensemble de la population.

La proposition du NEOS reviendrait à rompre avec le projet radical de la municipalité d'une politique du logement où le logement privé n'est qu'un complément au logement social. Elle impliquerait une certaine normalisation du modèle viennois où le logement social deviendrait un filet de sécurité pour les plus pauvres et non un droit, sinon universel, du moins général. Or, dans la situation de tensions démographiques importantes qui transforme des règles visant au maintien d'une

31. M. Putschögl, *op. cit.*

32. V. Gaigg, L. Hagen, O. Kroisleitner, D. Krutzler, « Acht Punkte für Rot-Pink: Wo es bei den Verhandlungen eng werden könnte », *Der Standard*, 28. Oktober 2020, <http://bit.ly/3seBAVv>.

33. « Worauf sich Rot-Pink in Wien geeinigt hat », *Der Standard*, 16. November 2020, <http://bit.ly/3ccpeYw>.

34. M. Putschögl, « Der lange Weg zu neuen Gemeindewohnungen in Wien », 28. August 2020, <http://bit.ly/2QuCmjc>.



mixité sociale forte en des blocages à l'encontre des nouveaux et nouvelles entrantes, le maintien du modèle viennois où le logement relève d'une « sécurité sociale du logement » pour reprendre l'expression de l'ancienne adjointe en charge du logement, ne peut passer que par une relance massive des constructions des deux principaux types de logements sociaux, communaux et d'intérêt général.

### Conclusion

Si le modèle viennois du logement social est méconnu en France, il fait souvent figure d'exemple dans le monde germanique où revient l'expression de « paradis du locataire ». Ce modèle est cependant apparu à bout de souffle et impuissant à éviter l'exclusion des plus précaires. La réforme du Règlement de construction de 2019 peut alors apparaître comme une mesure ambitieuse pour relancer le logement social dans un contexte de très forte croissance démographique et de spéculation immobilière exacerbée.

Elle est de fait de grande ampleur, impliquant la construction de plus de 25 000 nouveaux logements communaux et de plusieurs dizaines de milliers de logements d'intérêt général. En socialisant une grande part du foncier disponible, elle devrait en outre permettre de s'attaquer à la bulle immobilière qui gonfle les prix des loyers dans le privé. Toutefois, en privilégiant les logements d'intérêt général sans revoir les règles d'accès à ceux-ci et aux logements communaux, la réforme n'est pas en mesure de s'attaquer à l'une des principales causes d'exclusion des plus précaires. En outre, celle annoncée des modalités d'attribution des logements fait craindre une remise en cause de la spécificité du modèle viennois fondé sur une politique sociale du logement, où le logement

social constitue la norme, au profit d'une politique du logement social où celui-ci deviendrait un filet de sécurité pour les plus pauvres. On peut alors craindre qu'une telle évolution ait les mêmes effets que le passage d'une politique de sécurité sociale à une politique d'assistance sociale, à commencer par une désaffection politique des couches moyennes qui la financeraient sans en bénéficier.

### Sources :

Bauböck R. (1979), *Wohnungspolitik im sozialdemokratischen Wien, 1919-1934*, Salzburg, Vorlag Wolfgang Neugebauer.

Bauer R., Haydn G., Jost D., Pohl A., Trautinger F., Weigl A., Wieser P. (2019), *Das rote Wien in Zahlen, 1919-1934*, Stadt Wien, Wirtschaft, Arbeit und Statistik, <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/rotes-wien.pdf>.

Békési S. (2019), « „Mit dem billigsten Tarif der Welt!“ Die sozialdemokratische Stadt und ihre Mobilität », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 224-229.

Blau E., Heindl G., Platzer M. (2019), « Architektur und Politik lernenvom roten Wien », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 158-165, <https://bit.ly/3lFCHuJ>.

Feistritzer G., Schaub T., Friesenbichler S. (2014), « Wohnkostenbelastung junger ArbeitnehmerInnen in Wien: Befragung 2013 », *Studienbericht*, n° 21917056, IFES, rapport remis à l'Arbeiterkammer, <https://bit.ly/3cc5wMl>.

Förster W., Menking W. (eds.) (2016), *Das Wiener Modell: Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Jovis.

Garstenauer T., Helfert V. (2019), « Von der Residenzstadt zum Roten Wien. Die Veränderungen in der Gemeindeverwaltung 1918-1920 », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 38-41.

Gruber H. (1991), *Red Vienna: Experiment in Working-Class Culture, 1919-1934*, New York, Oxford University Press.

Guillas-Cavan K. (2017), « Autriche : le conseil d'entreprise au cœur des stratégies de

## AUTRICHE

resyndicalisation », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 70-84, <http://bit.ly/3c8lQ0G>.

Hanhörtser H., Droste C., Ramos Lobato I., Diesenreiter C., Liebig S. (2020), « Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten – Belegungs- politiken institutioneller Wohnungsanbieter », *Schriftenreihe*, n° 16, VHW, <https://bit.ly/3tIEmsK>.

Kadi J. (2018), « Die drei Phasen der sozialen Wohnungspolitik in Wien », traduit de « A szociális lakásépítés három korszaka Bécsben », in Tamáska M., Kocsis J. B. (eds.), *Modell vagy külön út: Bécs szociális építészete*, Budapest, Martin Opitz Kiado, p. 51-62, <http://bit.ly/3c7eVVn>.

Koenne H. (1958), « Die historische Entwicklung des Wiener Baurechtes im Zusammenhang mit den Erweiterungen des Stadtbietes », *Handbuch der Stadt Wien*, n° 72, p. 385-392, <http://bit.ly/319xx0S>.

Maderthaler W. (2017), « Das kommunale Experiment des Roten Wien – die "Veralltäglichen" der Utopie? », in Amberger A., Möbius T. (eds.), *Auf Utopias Spuren. Utopie und Utopieforschung. Festschrift für Richard Saage zum 75. Geburtstag*, Wiesbaden, Springer, p. 207-227, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-14045-8\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-658-14045-8_14).

Rabinbach A. (1983), *The Crisis of Austrian Socialism: From Red Vienna to Civil War, 1927-1934*, Chicago, University of Chicago Press.

Reisinger G. (1990), *Die Finanzpolitik Hugo Breitners. Entstehung und Ausformung des neunten Wiener Steuersystems in der Ersten Republik*, Thèse de doctorat en histoire, Université de Vienne.

Rosifka W., Postler R. (2010), *Die Praxis des Richtwert—Mietzinssystems. Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien*, Arbeiterkammer, Wien, Dezember, <https://bit.ly/3f6l0lM>.

Sieder R. J. (2019), « Wohnen und Haushalten im Gemeindebau. Politischer Diskurs, Repräsentation, Praxis, kulturelle Folgen », in Schwarz M. W., Spitaler G., Wikidal E. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934. Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 234-241.

Statistik Austria (2019), *Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*, Mai, Wien, <http://bit.ly/3rcvQtO>.

Thomas T., Koch P., Schwarzbauer W. (2020), « Mieterparadies Österreich? Mythos und Realität », *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, vol. 45, n° 3, p. 319-346, <https://doi.org/10.1007/s41025-019-00168-x>.

Tockner L. (2017), *Mieten in Österreich und Wien 2008 bis 2016*, Arbeiterkammer, Wien, <https://bit.ly/317kXz1>.

# Allemagne

## L'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière ?

Marcus KAHMANN<sup>1</sup>

---

Contrairement à ses voisins britannique et français, l'Allemagne résiste à la désindustrialisation. Représentant 21,6 % de la valeur ajoutée brute en 2019, l'industrie manufacturière y reste la plus développée des pays de l'OCDE. L'excédent commercial considérable en biens industriels (326 milliards d'euros en 2019) témoigne de son orientation vers les marchés extérieurs – dépendance qui a encore augmenté au cours de la dernière décennie. Ce dynamisme a permis à l'industrie manufacturière de maintenir son statut de fleuron social : les salaires nominaux y ont augmenté plus vite que dans les autres secteurs au cours des dix dernières années. Son succès est principalement basé sur un « degré élevé de spécialisation et de qualité de ses produits, en particulier des biens d'investissement ; l'importance des services après-vente ; la flexibilité et la qualification de la main-d'œuvre en tant que base des innovations incrémentales des procès et des produits ; tous ces facteurs sont, au moins jusqu'à présent, enchâssés dans des structures de propriété relativement fortes de taille moyenne (*Mittelstand*)

ainsi qu'un vaste système d'institutions » (Lehndorff, 2016:170). Parmi ces dernières figurent la formation professionnelle « duale », la codétermination dans les entreprises, la négociation collective de branche « autonome » (*Tarifautonomie*) entre syndicat ouvrier et patronal dont les résultats dans la métallurgie donnent le ton dans d'autres secteurs, ainsi qu'une culture qui valorise le travail manuel et technique.

La profonde transformation qu'a entamée l'industrie allemande depuis les années 1990 (Eichhorst, 2015) pour rétablir sa compétitivité – affectant le cœur de l'emploi manufacturier ainsi que sa relation avec la périphérie – a aiguisé la conscience que son maintien dépend de sa capacité d'innovation. Ceci explique pourquoi ses enjeux en termes de compétitivité internationale et d'excellence technologique – elle revendique le *leadership* mondial dans l'équipement d'usines – bénéficient d'une attention particulière non seulement auprès des acteurs de l'entreprise et leurs organisations collectives, mais aussi de l'opinion publique et du gouvernement. Dans les débats sur le

---

1. Chercheur à l'Ires.

futur de l'industrie, les référentiels ont évolué depuis quelque temps. Des termes tels que la « *lean production* », « l'économie de savoirs » ou « l'entreprise 2.0 » ont été relégués derrière celui d'« Industrie 4.0 ». Marquant une nouvelle étape de la digitalisation des moyens de production et des modèles commerciaux, l'Industrie 4.0 ne représente, selon ses promoteurs, rien de moins qu'une « quatrième révolution industrielle ». En entrant pleinement dans une nouvelle ère, l'industrie manufacturière serait assurée de réaliser pleinement son potentiel, en termes de croissance et de progrès social.

Si ce discours provient au départ des instances économiques internationales, c'est probablement en Allemagne que l'entreprise de promotion de l'Industrie 4.0 a eu le plus de succès. Malgré les incertitudes persistantes qui entourent l'efficacité et la rentabilité des nouvelles technologies, celles-ci contribuent aujourd'hui à structurer les attentes et les actions des entreprises de l'industrie manufacturière. Cet article s'interroge sur l'Industrie 4.0 en tant que processus social et politique de transformation d'une utopie technologique en agenda industriel. Nous faisons l'hypothèse que l'une des spécificités de ce processus en Allemagne réside dans son caractère coordonné et coopératif, qui repose sur la création d'un consensus entre acteurs hétérogènes – scientifiques, politiques, patronaux et syndicaux – sur les finalités de la digitalisation. Si les pouvoirs publics jouent un rôle prépondérant dans l'institutionnalisation des interactions entre ces différentes parties prenantes à la digitalisation, ce n'est pas uniquement pour s'assurer de la légitimité de la transformation à venir dans l'industrie manufacturière, mais aussi pour préparer la digitalisation du monde du travail tout court.

Afin d'illustrer ce propos, l'article décrit successivement l'Industrie 4.0 en tant que discours techno-centré aux accents d'utopie technique ; en tant qu'agenda industriel d'acteurs hétérogènes dont la mobilisation contribue à structurer la façon dont les innovations sont pensées, diffusées, opérationnalisées et régulées ; enfin, en tant que réalité mesurable de déploiement des nouvelles technologies dans les entreprises.

---

### **Industrie 4.0 : une construction sociale du futur industriel**

L'émergence de l'Industrie 4.0 comme discours structurant du débat industriel est à analyser en tant que processus par lequel l'adhésion d'acteurs hétérogènes aux promesses d'une vision technologique se transforme en agenda industriel. Les pouvoirs publics jouent un rôle central dans ce dispositif à travers la promotion de l'institutionnalisation et de l'élargissement du dialogue et la mise en place de ressources en direction des entreprises et de la recherche.

### **Une initiative aux accents d'utopie technologique**

Si le terme d'« Industrie 4.0 » semble être une invention allemande, les idées qui la sous-tendent naissent il y a une dizaine d'années à l'échelle internationale, au lendemain de la crise financière mondiale (Pfeiffer, 2017). Alors que de nombreux cabinets de *consulting* ont jusqu'alors professé la stratégie de désindustrialisation, l'industrie manufacturière leur apparaît désormais au cœur des chaînes de valeur, comme une condition du maintien de services de haute qualité. En 2011, le World Economic Forum (WEF, Forum économique mondial) initie les projets « Futur de l'industrie manufacturière »

et « Commission d'agenda global relatif à l'industrie manufacturière », auxquels participent des multinationales allemandes telles que Daimler, Bosch et Volkswagen. L'objectif est de construire un discours et de mettre en place un dialogue permettant de mobiliser la puissance publique en faveur de la digitalisation de l'industrie manufacturière et des intérêts économiques associés. Pfeiffer (2015) insiste sur l'utopie capitaliste derrière cette initiative technologique : à travers la digitalisation, il s'agit pour l'entreprise mondialisée de faire réaliser du travail « sur commande » partout où elle l'entend grâce à son réseau, qu'elle dirige, de structures de services et de production standardisées. Elle peut ainsi s'affranchir des contraintes locales d'ordres divers (savoirs, liens sociaux ou encore réglementations).

L'« Industrie 4.0 » apparaît pour la première fois en 2011 en tant qu'initiative nationale à la foire industrielle d'Hanovre (Kagermann *et al.*, 2011), quelques mois seulement après le lancement des travaux du WEF. Elle est lancée par trois ingénieurs, dont Henning Kagermann<sup>2</sup>. Ils partent du constat que l'Allemagne est en retard en matière de digitalisation face à ses principaux concurrents américain et asiatiques. Afin de lui faire rattraper ce retard, Kagermann et ses collègues misent sur la force traditionnelle de l'économie allemande. Ils considèrent l'industrie manufacturière – production de machines et d'installations en particulier – particulièrement bien placée pour tirer bénéfice de la digitalisation en raison de sa maîtrise éprouvée des technologies informatiques, de systèmes embarqués et de l'ingénierie d'automatisation. La poursuite

énergique de la digitalisation ouvrirait à l'Allemagne la possibilité de devenir, à terme, le premier fournisseur et marché mondial de biens et services associés à l'Industrie 4.0 (Kagermann *et al.*, 2013), avec à la clef une croissance supplémentaire – mais peu réaliste (Pfeiffer, 2015) – du PIB, estimée par Bauer *et alii* (2014) à 1,7 % par an d'ici 2025. Les gains de productivité ouvriraient la perspective – en réalité incertaine (Krzywdzinski, 2019) – de relocalisation des activités industrielles.

Selon ses promoteurs, la digitalisation apporte aussi des solutions à quelques-uns des problèmes sociaux, économiques et écologiques contemporains les plus urgents. Elle est censée augmenter la productivité des ressources, permettre la réduction des tâches routinières *via* des systèmes d'assistance, ouvrir la possibilité aux salarié-es âgé-es de travailler plus longtemps, promouvoir une organisation flexible du travail pour une meilleure conciliation vie professionnelle-vie familiale (Kagermann *et al.*, 2013:5). Les moyens permettant d'atteindre ces objectifs – en partie contradictoires – ne sont pas précisés. Dans ces écrits, l'Industrie 4.0 reste une utopie technique (Hirsch-Kreinsen, 2018:14) : une vision d'une société meilleure, basée sur le développement des technologies avancées. Les promesses technologiques qu'elle formule vont susciter des attentes qui deviennent une référence pour l'action coordonnée de différents groupes d'acteurs.

### **Une quatrième révolution industrielle ?**

À ses débuts, le discours sur l'Industrie 4.0 est dominé par les sciences

2. Physicien, cofondateur de SAP (Systems, Applications and Products in Data Processing ; premier éditeur de logiciels en Europe) et ancien président de l'Académie allemande des sciences techniques.

informatiques et d'ingénierie. Il dessine une transformation profonde des chaînes de valeur et des usines, qu'il estime inévitable, et qui est basée sur le recours massif aux « nouvelles » technologies. Selon les promoteurs de l'Industrie 4.0, il s'agit là d'une « quatrième révolution industrielle » (Kagermann *et al.*, 2011) – après celles liées à la mécanisation industrielle, la production de masse *via* l'électricité et l'automatisation productive, basée sur l'électronique et l'informatique.

L'idée de quatrième révolution industrielle, produite de façon exogène par l'avancée technologique, est contestable. Comme le remarquent Kopp et Schwarz (2017:89), les trois précédentes « ne se sont en aucun cas produites en tant qu'évènement disruptif, technologiquement induites et propulsées par des visions, mais plutôt en tant qu'époques de transformations complexes et multiples »<sup>3</sup>. De surcroît, cette idée ressemble à une mode (Howaldt *et al.*, 2018:348). À de nombreux égards, la révolution annoncée s'appuie, en partie au moins, sur l'informatisation et l'automatisation

des procès industriels en cours depuis plusieurs décennies ainsi que les modèles organisationnels existants. L'adaptabilité croissante des robots industriels et la diffusion de lignes de production (semi-) automatisées ont donné lieu, depuis les années 1980 déjà, à la vision de l'usine du futur dont tous les procès et ressources de production sont gérés par système informatique. Ces concepts ont été beaucoup discutés et en partie réalisés en Allemagne. Le plus important est celui du CIM (*computer integrated manufacturing*), basé sur des technologies digitales diverses (DAO, CNC, CAO...). Si l'Industrie 4.0 partage avec le CIM la centralité de la mise en réseau des activités productives, elle ne souscrit pourtant pas à sa perspective – mise en échec – d'« usine sans humains »<sup>4</sup>. Au contraire, ses promoteurs n'ont cessé d'affirmer que l'humain resterait au centre de l'Industrie 4.0 et que le futur pourrait – en principe – être façonné par lui.

Si la mise en perspective historique invite à une certaine retenue quant à la nature disruptive de la digitalisation, il

3. Sur le plan des idées, la notion de quatrième révolution industrielle marque le retour du vieux techno-déterminisme qui stipule que les machines, appareils et systèmes – évoluant en fonction de leur règles et dynamiques propres – pénètrent la société et lui imposent des nouvelles formes d'organisation. Le changement social n'est au final donc rien d'autre que l'adaptation des structures socio-économiques et socio-psychologiques aux conditions créées directement par le progrès technique ou indirectement par ses effets sur la croissance et le niveau de productivité (Lutz, 1987:35). Contre cette idée, la sociologie a insisté sur le développement des forces productives en tant que processus à variables multiples qui évoluent d'une manière interdépendante (Müller-Jentsch, 2008:20). Ainsi, l'innovation technique se combine avec la transformation concomitante des systèmes de production (structure de la main-d'œuvre, qualifications, marchés de travail et de biens, organisation du travail, formes de contrôle par le management...). En résultent aussi des adaptations revendicatives et organisationnelles dans la représentation des travailleurs et travailleuses.

4. L'usine 54 de production et de montage de Volkswagen à Wolfsburg incarne l'échec du CIM en Allemagne. Au moment de son démarrage en 1983, cette usine en chemin vers l'automatisation totale avait une réputation d'excellence, devant servir d'exemple à d'autres. Les promesses de productivité augmentée et de suppression de postes routiniers au bénéfice de quelques emplois hautement qualifiés ne se sont jamais réalisées à cause du manque de flexibilité et de taux d'erreurs élevés (Howaldt *et al.*, 2018:351-352). Au lieu de « l'usine sans humain », on assiste dans les années 1990 à la montée des conceptions de production et d'organisation (telles que la *lean production*) qui cherchent à maximiser la productivité du travail. Elles marquent à l'époque l'ébranlement de l'avancée technique et organisationnelle de l'industrie automobile allemande.

serait pourtant erroné de n'y voir qu'un simple recyclage d'idées anciennes : la croissance exponentielle de calcul des technologies digitales et la forte baisse de leur prix justifient l'attente d'un saut qualitatif de l'informatisation de la production (Hirsch-Kreinsen, 2018). Aussi, on sous-estimerait les effets performatifs du discours sur l'Industrie 4.0. À force d'être portée par des acteurs hétérogènes (voir *infra*), l'Industrie 4.0 prend ses marques dans la réalité productive en intégrant l'ensemble des conditions de l'activité manufacturière.

Les technologies associées à l'Industrie 4.0 sont diverses et leur liste tend à s'élargir au fur et à mesure. Pfeiffer (2018:339) en distingue quatre « dimensions » qui, dans les discours et les applications industrielles, se chevauchent ; leurs implications se distinguent toutefois en termes d'interaction humain-machine, de qualification, d'organisation du travail et de représentation du personnel :

- *communication mobile et basée sur l'Internet*. Cela comprend l'usage dans la production de plateformes interactives (web 2.0) ainsi que d'appareils mobiles. Les applications impactent les formes de communication humaine et ouvrent de nouvelles possibilités de contrôle et de transparence. Les procès de production restent pour l'essentiel inchangés ;

- *intensification de la mise en réseau de la production*. Les termes « systèmes cyber-physiques » (CPS) et « Internet des objets » désignent une nouvelle étape de mise en réseau d'objets matériels dans la production. Les pièces à produire, par exemple, peuvent communiquer avec les systèmes de pilotage des machines et du travail ; des capteurs fournissent des données relatives à la maintenance des machines. À travers ces systèmes, il s'agit

de rendre plus flexibles la production et la logistique et de permettre le développement de produits et de services plus personnalisés ;

- *nouvelles technologies robotiques et de production*. Celles-ci comprennent par exemple des robots légers à deux bras qui sont adaptatifs et peu onéreux. Ils engendrent de nouvelles formes de collaboration humain-machine et permettent le déploiement de robots dans de nouveaux domaines. Des technologies de fabrication supplémentaires telles que l'impression 3D peuvent faciliter le lancement de très petites séries et la fabrication sur demande de pièces uniques ;

- *des objets informatiques vestimentaires*. Parmi les nouvelles applications techniques portées par les travailleurs et travailleuses figurent des gants de travail intelligents, des lunettes équipées de display ou des exosquelettes qui offrent du soutien lors du travail de levage. Elles permettent l'enregistrement des mouvements et des signes vitaux.

Toutes ces applications reposent sur la création d'énormes quantités de données (*big data*) qui ouvrent de nouvelles perspectives d'analyse de la production. Mais les enjeux en termes d'infrastructures techniques (standards, interfaces, internet rapide...) ainsi que de sécurité et de protection de la vie privée sont loin d'être résolus. Des initiatives au moins européennes s'imposent aux acteurs industriels, compte tenu de l'éparpillement géographique des chaînes de valeur (Buhr, Stehnen, 2018).

---

### L'émergence de l'Industrie 4.0 en tant qu'agenda industriel

L'émergence de l'Industrie 4.0 comme préoccupation partagée et instrumentée (« agenda industriel ») des entreprises

et des pouvoirs publics repose sur la convergence de trois principaux groupes d'acteurs en matière de digitalisation (Hirsch-Kreinsen, 2020:5) : les acteurs de l'informatique appliquée qui cherche à ouvrir le monde industriel aux possibilités contenues dans « l'Internet des objets » ; le Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, ministère de l'Éducation et de la Recherche) qui, dans le cadre de sa stratégie industrielle nommée « High-Tech », cherche un concept politiquement porteur ; les acteurs de l'industrie des biens d'équipement qui, après avoir été initialement plutôt réservée, voit dans l'Industrie 4.0 le potentiel pour générer un saut d'innovation.

Une première étape importante dans l'Industrie 4.0 en tant qu'agenda industriel est la remise du rapport du « Groupe de travail Industrie 4.0 » au BMBF en 2013 (Kagermann *et al.*, 2013). Rassemblant un nombre important de représentantes et représentants de grandes entreprises du secteur (Thyssen, BMW, DHL, Daimler, Bosch, Siemens...) et leurs associations professionnelles, des expertes et experts scientifiques ainsi que, à la marge, deux syndicalistes, ce rapport approfondit la vision initiale en la divisant en thématiques et en développant des scénarios d'application. Il établit un agenda qui prévoit, entre autres :

- le développement de feuilles de route technologiques ;
- la création de « centres de compétences Industrie 4.0 » et d'usines témoins ;
- le lancement de programmes publics de recherche ;
- la professionnalisation et stabilisation des activités de la future « communauté

industrie 4.0 » dans une « plateforme » dédiée.

Depuis 2013, cet agenda est poursuivi en priorité dans le cadre de la « Plattform Industrie 4.0 », initiée par les associations professionnelles VDMA (biens d'équipement), ZVEI (électronique) et BITKOM (TIC). En 2015, les ministères de l'Éducation et de la Recherche et de l'Économie (BMW) la prennent sous leur tutelle. Pilotée par des représentants ministériels, industriels, scientifiques et syndicaux, elle héberge six groupes de travail composé d'experts d'horizons divers, qui sont chargés de faire avancer des aspects techniques, sociaux et réglementaires en lien avec l'Industrie 4.0 (schéma 1).

La prise en main de la plateforme par l'État symbolise une reconnaissance forte de l'Industrie 4.0 comme un enjeu de politique publique. Elle fait écho aux aménagements de la politique industrielle observables depuis l'arrivée de la « grande coalition » au pouvoir à Berlin en 2013, consacrés en 2019 par la publication de la « Stratégie industrielle nationale 2030 » du Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW), ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie ; encadré 1). Celle-ci favorise désormais une approche concertée à travers l'alliance tripartite pour le « Futur de l'industrie », initiée en 2014 par le BMW, l'Association fédérale de l'industrie allemande (Bundesverband der deutschen Industrie ; BDI) ainsi qu'IG Metall. Cette alliance a été élargie à d'autres secteurs industriels depuis. Voulant « développer l'Allemagne en tant que pays industriel », elle s'est donnée pour tâche d'élaborer, à travers des dialogues au niveau de la branche, des propositions en vue de favoriser



Schéma 1. La plateforme « Industrie 4.0 »



Source : BMWi, juillet 2018.

## Encadré 1

**La « Stratégie industrielle nationale 2030 »**

La « Stratégie industrielle nationale 2030 » (Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, 2019) réagit aux évolutions du contexte concurrentiel de l'industrie allemande et européenne, marqué par l'importance croissante des technologies digitales ainsi que par des changements géopolitiques importants (augmentation des interventions étatiques, remise en question du multilatéralisme). Ces évolutions sont attribuées en priorité aux États-Unis et à la Chine par le BMWi, mais en réalité la montée du protectionnisme dans les échanges internationaux est un phénomène plus global depuis la crise de 2008 (Serfati, 2020). La stratégie ambitionne de récupérer le terrain industriel perdu, tout en respectant les principes réglementaires (Ordnungspolitik) traditionnels de « l'économie sociale de marché » (primauté du marché et des avantages comparatifs ; marchés internationaux libres et ouverts ; non-intervention dans la concurrence entre entreprises ou dans leurs décisions). Son inflexion consiste dans l'idée que l'État puisse intervenir, de façon pragmatique, contre la « distorsion de concurrence » par d'autres États afin de protéger « ses » entreprises. L'incapacité des pouvoirs publics à empêcher le rachat de KUKA, entreprise dont les robots sont considérés comme stratégiques pour le passage à l'Industrie 4.0, par des investisseurs chinois en 2016 a joué un rôle d'accélérateur dans le fait que les mesures discriminatoires aient été reconsidérées. En ce sens, le document défend une réforme du droit de la concurrence et des aides publiques, la facilitation des fusions d'entreprise ainsi que la possibilité de rachat des parts d'entreprise par l'État pour empêcher une reprise étrangère. L'injection de capital public en 2020 dans l'entreprise biotechnologique allemande CUREVAC, producteur de vaccin contre le Covid-19, pour contrer les ambitions de rachat américain, illustre cette nouvelle approche qui revendique la souveraineté productive allemande, voire européenne. Le document stratégique se présente d'ailleurs comme le résultat de plusieurs mois de dialogue avec les partenaires sociaux et des scientifiques. Ses inflexions – peu spectaculaires – ont suffi à provoquer l'opposition forte d'une partie des milieux scientifiques et patronaux tels que le très ordolibéral Conseil d'expertise macroéconomique auprès du gouvernement fédéral (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) ou – quoique d'une manière plus différenciée – le BDI (Gerlach, Ziegler, 2019).

les savoirs et innovations industriels (Gerlach, Ziegler, 2015:529) <sup>5</sup>.

La plateforme Industrie 4.0 s'insère dans cette stratégie ; c'est le dispositif

de politique industrielle de branche sans doute le plus avancé. En outre, elle contribue à l'ancrage de l'Industrie 4.0 dans la réalité industrielle par la

5. La dynamique réelle et l'impact de ce dialogue sont incertains, d'autant plus que – comparé aux heures de gloire du dialogue social dans les années 1970 et 1980 – l'acteur syndical a perdu beaucoup de sa puissance, ce qui fait que sa coopération ne semble plus aussi indispensable à l'État et aux organisations patronales pour atteindre leurs objectifs respectifs. On peut penser que ce facteur structurel impacte l'équilibre et la nature de ce dialogue social tripartite.

multiplication des activités de recherche et d'innovation technologique dans des lieux et à des échelles différents (locale, nationale, internationale). Le ministère de l'Éducation et de la Recherche y joue un rôle important à travers son programme « Industrie 4.0 » qui a financé, à ce jour, des recherches à hauteur de 470 millions d'euros. L'Industrie 4.0 fait désormais l'objet de multiples coopérations de recherche interdisciplinaire entre laboratoires, en lien souvent avec des acteurs industriels. Autrement dit, elle devient un domaine de savoirs industriels et scientifiques spécifique, ancré dans les territoires. 26 « centres de compétences » régionaux, dédiés aux PME et financés par le BMWi, se chargent d'informer et de partager des expériences de mise en place de nouvelles technologies. Les PME peuvent également faire appel aux quelque 70 « centres d'essai » situés dans des universités et centres de recherche, qui leur permettent de tester des applications industrielles. Au sein des entreprises se multiplient les expérimentations. Le site web de la plateforme Industrie 4.0 du BMWi en compte à ce jour plus de 350 exemples <sup>6</sup>.

---

**L'élargissement  
de l'agenda industriel aux enjeux  
et acteurs sociaux**

Avec la prise en main de la plateforme en 2015, le gouvernement cherche à dépasser le débat techno-centré entre experts pour enclencher un processus plus vaste. Les ministres de l'Économie et de la Recherche annoncent ainsi qu'ils souhaitent « élargir sa base sociale

et politique » afin de favoriser la « collaboration entre acteurs économiques et scientifiques, politiques et sociaux » <sup>7</sup> et de l'ouvrir aux nouvelles thématiques, telles que le travail et la formation professionnelle.

La légitimité des enjeux de travail, jusque-là largement absents de l'agenda de l'Industrie 4.0, est affirmée la même année par le livre vert sur le « Travail 4.0 » du Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, ministère du Travail et des Affaires sociales) sous la direction de la ministre social-démocrate Andrea Nahles. Pendant presque deux ans, celui-ci organise un dialogue sur les enjeux sociaux de la digitalisation du travail. Il s'adresse à deux publics distincts. Le premier sont les parties prenantes de la digitalisation du travail, constituées en groupes de travail rassemblant des associations patronales et commerciales, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) et ses fédérations ainsi que l'Agence fédérale pour l'Emploi. L'objectif du ministère est de promouvoir un « compromis juste entre les besoins de flexibilité des entreprises et les demandes de sécurité des salarié-es » (BMAS, 2015:6). Le deuxième est constitué par le public au sens large auquel le ministère s'adresse à travers les réseaux sociaux, un festival de films et des sondages. Il contribue ainsi à la diffusion du discours sur la digitalisation bien au-delà de l'industrie métallurgique.

Les conclusions tirées de ce dialogue par le ministère sont publiées dans le livre blanc sur le « Travail 4.0 » (BMAS, 2016). Il y affirme sa volonté d'agir pour que la digitalisation permette de garder et de créer des emplois de qualité – ou,

---

6. <http://bit.ly/3qA5ZMg>.

7. <http://bit.ly/3vvgRCw>.

dans les termes du ministère, du « bon travail »<sup>8</sup>. Pour que le pays puisse emprunter un tel chemin (« *high road* »), il compte beaucoup sur les vertus traditionnelles des relations professionnelles, jugées pourtant durablement affaiblies par nombre d'observateurs (Kahmann, 2019). Les pouvoirs publics se limiteraient à fournir la législation cadre confiant à la négociation collective de branche et au dialogue social dans les entreprises la responsabilité de trouver des régulations adaptées. En termes de politiques publiques, les ambitions sont mesurées. Le livre blanc identifie comme enjeu principal la garantie de « l'employabilité » des individus. À ce titre, la qualification de la main-d'œuvre ainsi que la transformation de l'assurance chômage en « assurance travail » sont jugées prioritaires, favorisant l'acquisition de qualifications tout au long de la carrière professionnelle.

**La participation à l'agenda de l'Industrie 4.0 : le cas d'IG Metall**

À l'élargissement des bases sociales de la plateforme Industrie 4.0 correspond l'intégration du président d'IG Metall, Jörg Hofmann, à son comité de direction<sup>9</sup>. Fort de ses 2,26 millions d'adhérents, le syndicat de la métallurgie, affilié

au DGB, est un acteur potentiellement important de la mise en place des nouvelles technologies dans les entreprises à travers les droits des représentantes et représentants du personnel (Matuschek, Kleemann, 2018)<sup>10</sup>. Au sein de la plateforme, il anime le groupe « travail, formation professionnelle et continue ». La participation d'IG Metall à cette plateforme traduit le fait que le syndicat adhère à l'idée de l'Industrie 4.0 comme la quatrième révolution industrielle, et soutient le projet de faire de l'industrie manufacturière allemande le moteur de ces technologies à l'échelle mondiale – ambition que le syndicat estime désormais inévitable pour la survie de cette industrie (IG Metall, 2015:15) et pour la sienne.

IG Metall observe attentivement l'évolution autour de l'Industrie 4.0 dès ses débuts. Il prend très tôt la décision stratégique de vouloir peser sur les termes du changement au lieu d'y résister, redoutant vraisemblablement les « effets de sentier » négatifs d'une digitalisation mal engagée (non négociée) sur lesquels il serait très difficile de revenir. Ce choix se fait dans une situation d'incertitude quant aux effets de la digitalisation sur l'emploi et le travail. Face aux scénarios

8. Dans sa définition de ce qui constitue un « bon travail à l'époque de la digitalisation » (BMAS, 2016:92-95), le BMAS reprend à son compte l'horizon normatif traditionnel de la social-démocratie allemande (et du syndicalisme DGB) : partage des gains de productivité, intégration sociale par le travail, plein emploi, protection du salariat contre les risques par l'État social ainsi que négociation collective de branche et dialogue social dans les entreprises.
9. Le DGB n'est en revanche pas représenté au sein de la plateforme, sa légitimité à se prononcer sur des enjeux de l'industrie métallurgique étant trop faible. La confédération n'est pourtant pas restée inactive. En 2015, elle initie un débat sur le futur du travail à l'heure de la digitalisation (Jürgens *et al.*, 2017), suivi par une série de conférences à ce sujet.
10. La loi sur les conseils d'établissement (Betriebsverfassungsgesetz) accordé au *Betriebsrat* des droits de codétermination en cas d'introduction et de mise en œuvre de nouvelles technologies susceptibles de surveiller le travail et l'attitude des travailleurs et travailleuses (§87). Des droits d'information et consultation s'appliquent aussi bien en cas de changement de structure organisationnelle, de finalité économique et de machines-outils qu'en cas d'introduction des nouvelles méthodes de travail et procès de production (§111). L'accord d'entreprise (*Betriebsvereinbarung*) est l'instrument pour traiter des questions non déterminées par la loi ou les conventions de branche et qui entrent dans le champ de la *Betriebsverfassungsgesetz*.

scientifiques contrastés (voir par ex. Ittermann, Niehaus, 2018), un enjeu central pour le syndicat est celui de la formation : « La question n'est pas combien de postes seront supprimés, mais comment est-ce que nous réussirons à adapter rapidement notre système éducatif et de formation professionnelle aux transformations structurelles ? » (IG Metall, 2016:18). C'est en ce sens qu'IG Metall entend multiplier les initiatives en matière de formation (formation professionnelle initiale et continue, reconnaissance diplômante des qualifications acquises au travail, formation universitaire...). En tant qu'acteur du système tripartite de formation professionnelle, le syndicat est en partie responsable de l'adaptation des diplômés et des formations. Ce rôle est d'autant plus important que ce système continue de jouer un rôle primordial dans la production d'une main-d'œuvre qualifiée – sur laquelle l'industrie métallurgique repose largement et au sein de laquelle le syndicat recrute en priorité ses militants. En tant qu'acteur de la négociation collective, IG Metall a également un rôle potentiel à jouer à travers les conventions portant sur la qualification.

Le deuxième axe de la stratégie syndicale consiste à faire de la mise en place des « technologies 4.0 » un enjeu du dialogue social dans l'entreprise. Ce n'est pas une tâche aisée comme le montrent

des travaux récents <sup>11</sup>. Des expérimentations sont en cours dans des entreprises disposant d'un conseil d'établissement (*Betriebsrat*). Ainsi, le projet Arbeit 2020 d'IG Metall Rhénanie du Nord-Westphalie <sup>12</sup> s'appuie sur des permanents et consultants spécialisés avec pour objectif de faire prendre conscience aux équipes d'élus de l'impact des technologies digitales sur leur lieu de travail, d'améliorer leur niveau d'information sur les projets de la direction et d'augmenter leur capacité de réponse. L'instrument favorisé est celui de la négociation d'un accord d'entreprise « de méthode » qui fixe les modalités de l'implication des élus dans le processus d'introduction des nouvelles technologies. Le syndicat préconise que celle-ci repose sur la participation des travailleurs et travailleuses afin de mobiliser leur savoir d'expert et de faire de l'Industrie 4.0 l'occasion du développement syndical (Haipeter, 2020).

### **Une diffusion différenciée et globalement modérée des technologies digitales**

L'ampleur du débat sur l'Industrie 4.0 et les moyens mis en œuvre pour développer ses technologies contrastent avec l'incertitude persistante quant à leur incidence et l'intensité de leur usage dans les entreprises. Que disent les travaux à ce sujet ?

11. Des enquêtes menées dans l'industrie indiquent un manque de préparation du management, tendant à traiter l'introduction des nouvelles technologies en tant que projet isolé, dépourvu de liens avec d'autres interfaces, structures et domaines. Son appétence à impliquer le personnel ou les *Betriebsräte* est estimé plutôt faible. Les travaux montrent aussi que ces derniers sont souvent laissés seuls pour résoudre les problèmes liés à la mise en place des technologies. De même, l'augmentation des exigences du travail est rarement accompagnée par des mesures de formation suffisantes (Falkenberg *et al.*, 2020).
12. Démarré en 2017 dans 30 établissements, ce projet est entré dans une deuxième phase depuis 2019. Haipeter (2018:318) souligne à la fois l'originalité historique de ces expérimentations et la persistance des enjeux d'externalisation, de délocalisation et de précarisation qui – même s'ils ne font pas partie du discours sur l'Industrie 4.0 – ne disparaîtront pas avec la digitalisation. Le nouveau type de *Betriebsrat* devrait ainsi combiner l'ouverture aux enjeux de l'organisation du travail avec la capacité d'instituer un contre-pouvoir face aux directions.

Une enquête publiée en 2019 par IG Metall dans le cadre de son projet Arbeit 2020, et à laquelle ont répondu quelque 2 000 élu·es au *Betriebsrat* identifie des moyens de production connectés dans 47 % des établissements<sup>13</sup>. Des systèmes de planification automatisés sont présents dans 44 % d'entre eux et 41 % utilisent des systèmes informatiques et l'intelligence artificielle pour la maintenance et le télédiagnostic des machines. L'utilisation de tablettes ou lunettes digitales à des fins de transmission d'informations et d'instructions ne concernent en revanche que 28 % des établissements. L'enquête menée par l'Institut Fraunhofer dans l'industrie manufacturière (Lerch *et al.*, 2017) confirme un degré de diffusion différencié en fonction du type de technologie. Parmi les 1 281 établissements répondants, deux tiers indiquent utiliser des systèmes informatiques de planification et de pilotage de la production. Mais seulement un tiers fonctionne avec des systèmes de visualisation digitale sur les postes de travail, des systèmes d'échange de données avec les clients et fournisseurs, ou des technologies d'automatisation et de pilotage de la logistique interne. La part des établissements qui envisagent d'introduire des technologies digitales en 2018 varie, en fonction du type de technologie, entre 5 et 10 %. La « diffusion des technologies digitales dans la production est assez modérée » et « l'attente d'une croissance dynamique disproportionnée n'est pas justifiée », résument les auteurs.

L'enquête Fraunhofer renseigne aussi sur la distribution des technologies entre établissements de l'industrie manufacturière. Les technologies digitales se concentrent dans certaines activités et

plutôt dans les grandes entreprises, tandis que leur mise en œuvre dans les PME – tissu particulièrement important pour la capacité d'innovation de l'industrie – semble nettement en retard. La recherche menée par Ohlert *et alii* (2020) à partir de l'enquête représentative de l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB) parmi les établissements allemands (tous secteurs confondus), trouve également une forte corrélation entre la diffusion des technologies digitales et la taille de l'établissement. Ces auteurs identifient l'ancienneté comme un autre facteur prépondérant dans la diffusion des technologies digitales, puisque ce sont les jeunes établissements qui y recourent le plus. Parmi les secteurs les plus avancés en matière d'adoption de technologies digitales (assurances, TIC), l'industrie manufacturière est absente.

Du point de vue des sciences sociales, le constat d'un retard de l'industrie manufacturière sur les modèles et visions en circulation n'est guère étonnant. Il contraste avec l'aisance avec laquelle les travaux techno-centrés développent des scénarios sur les effets sociaux à partir des potentialités contenues dans les nouvelles technologies. La sociologie a montré que le développement et la diffusion des nouvelles technologies constituent un processus semé d'embûches et risqué à cause des nombreux facteurs socio-économiques entrant en ligne de compte (Lutz, 1987). Alors que le discours sur l'Industrie 4.0 se focalise le plus souvent sur les phases d'invention et de développement du produit, il tend à oublier que les technologies doivent être adaptées au contexte technique et organisationnel du travail (Hirsch-Kreinsen, 2020). Les

13. <https://bit.ly/2POoOyw>.

recherches ont montré que la mise en œuvre concrète de nouveaux systèmes, leur usage et l'évolution correspondante des normes de travail sont négociés entre les acteurs hétérogènes de l'entreprise. Des interprétations alternatives des systèmes techniques et des considérations financières entrent en jeu, ce qui fait que la mise en œuvre tend à être conflictuelle, incrémentale et longue (*ibid.*). C'est l'une des raisons pour lesquelles les entreprises introduisent souvent de nouvelles technologies en îlot. S'ajoute comme barrière à leur diffusion dans les entreprises leur rentabilité incertaine, ce qui peut effrayer les PME en particulier, compte tenu de leurs moindres ressources et compétences par rapport aux grandes entreprises, ainsi que leur orientation plus souvent de court-terme.

---

### Conclusion

Depuis 2013, le discours autour de l'Industrie 4.0 a pris de l'ampleur en Allemagne. Alors que pendant des années, la production industrielle a pu être associée à la « vieille économie », elle jouit d'une attention politique, scientifique et publique renouvelée. Désormais, les chiffres 4.0 s'ajoutent aux intitulés de conférences partout dans le pays, indiquant des débats fondamentaux au sujet pour le moins ambitieux de l'avenir du travail et de la société. Au cœur de la transformation de la vision initiale en agenda industriel, l'on trouve la mobilisation d'acteurs hétérogènes dont le travail de précision des enjeux et d'élaboration des scénarios techniques a été appuyé par une démarche d'institutionnalisation et d'élargissement du dialogue. Au travers de ses moyens et perspectives de développement, l'agenda de l'Industrie 4.0 a fini par avoir un impact sur les conditions

dans lesquelles évolue l'industrie manufacturière. Aujourd'hui, ses perspectives font consensus auprès des acteurs dominants du secteur. Un renversement normatif s'est ainsi produit : le refus des opportunités de l'Industrie 4.0 appelle désormais une justification. Les perspectives peuvent paraître d'autant plus attractives que depuis 2019, l'industrie manufacturière est entrée dans une phase de stagnation que la crise sanitaire a aggravée. Cependant, l'effondrement de l'Industrie 4.0 comme discours n'est pas non plus à exclure, avec des conséquences incertaines pour l'agenda industriel qui lui est associé. La diffusion plutôt modeste des technologies 4.0 laisse planer des doutes sur la viabilité économique, organisationnelle et technologique de ce scénario. Les hésitations des entreprises ne traduiraient ainsi pas un manque de ressources ou un conservatisme de ses acteurs, mais plutôt un scepticisme bien fondé. L'Industrie 4.0 rejoindrait alors le destin d'autres visions qui, après avoir été accueillies avec enthousiasme, ont subi une chute fracassante.

La montée en puissance de l'Industrie 4.0 doit beaucoup à la coordination de l'État et aux ressources qu'il a mises à disposition. L'engagement des pouvoirs publics en faveur de cet agenda atteste de leur détermination à maintenir le niveau d'activité industrielle sur le territoire national. Elle s'est affirmée depuis la crise de 2008/2009 qui a démontré non seulement l'importance de l'industrie manufacturière pour la reprise économique du pays, mais aussi l'utilité de la concertation tripartite centralisée avec les associations patronales et les syndicats comme un moyen de régulation des crises économiques. Après avoir été délaissé dans les années 1990, le dialogue social tripartite a été remobilisé pour accompagner la transition digitale, confirmant

## ALLEMAGNE

son retour en grâce auprès des pouvoirs publics comme moyen de gérer des transitions lourdes. À travers lui, ces derniers cherchent à promouvoir un consensus entre les interlocuteurs sociaux sur les finalités de la transformation qui devrait alimenter aussi la négociation de la mise en place des nouvelles technologies dans les entreprises. L'agenda renoue ainsi avec la préférence pour le changement concerté et incrémental qui a été identifié de longue date par des travaux comparatifs en économie politique comme un trait décisif de « l'économie de marché coordonnée » allemande, modèle que certains ont pu considérer révolu sous la pression de la mondialisation néolibérale. Ce constat prend corps si l'on considère la façon dont la digitalisation est menée dans les pays anglo-saxons « libéraux » : imposée en priorité par les acteurs de marché, elle y est de nature plus disruptive et s'impose en priorité dans les services. L'agenda de l'Industrie 4.0 montre un ordre inverse : c'est le secteur industriel qui doit servir de principal terrain de la « transformation digitale ». Ce projet de politique industrielle peut alors se comprendre comme un retour aux « fondamentaux » des institutions et acteurs qui ont fondé le succès industriel de l'Allemagne, à partir d'une approche coordonnée et négociée. Une question centrale reste pourtant en suspens : est-ce que les entreprises, dont le rapport aux institutions des relations professionnelles est devenu beaucoup plus ambigu, joueront le jeu de la « digitalisation concertée » ?

### Sources :

Bauer W., Schlund S., Marrenbach D., Ganschar O. (2014), *Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland*, Studie, Bitkom, <https://bit.ly/38y3ofw>.

BMAS (2015), *Grünbuch Arbeiten 4.0*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://bit.ly/2Onbf8X>.

BMAS (2016), *Weißbuch Arbeiten 4.0 – Diskussionsentwurf*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://bit.ly/3qCownr>.

Buhr D., Stehnen T. (2018), « Industry 4.0 and European innovation policy: Big plans, small steps », *WISO Diskurs*, n° 12/2018, Friedrich-Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/14455.pdf>.

Eichhorst W. (2015), « The unexpected appearance of a new German model », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, n° 1, p. 49-69, <https://doi.org/10.1111/bjir.12055>.

Falkenberg J., Haipeter T., Krzywdzinski M., Kuhlmann M., Schietinger M., Virgillito A. (2020), « Digitalisierung in Industriebetrieben. Auswirkungen auf Arbeit und Handlungsansätze für Betriebsräte », *Forschungsförderung Report*, n° 6, Hans-Böckler Stiftung, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_report\\_006\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_report_006_2020.pdf).

Gerlach F., Ziegler A. (2015), « Konturen einer proaktiven Industriepolitik – Das Beispiel Deutschland », *WSI-Mitteilungen*, n° 7/2015, p. 526-533, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2015\\_07\\_gerlach.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2015_07_gerlach.pdf).

Gerlach F., Ziegler A. (2019), « Industriepolitik in Deutschland und Europa – Zur Debatte um das industriepolitische Papier von Peter Altmaier », *Wirtschaftsdienst*, vol. 99, n° 9, p. 650-655, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2506-9>.

Haipeter T. (2018), « Digitalisierung, Mitbestimmung und Beteiligung – auf dem Weg zur Mitbestimmung 4.0? », in Hirsch-Kreinsen H., Ittermann P., Niehaus J. (eds.), *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*, 2. ed., Baden-Baden, Nomos, p. 303-322, <https://doi.org/10.5771/9783845283340-302>.

Haipeter T. (2020), « Digitalisation, unions and participation: The German case of "industry 4.0" », *Industrial Relations Journal*, vol. 51, n° 3, p. 242-260, <https://doi.org/10.1111/irj.12291>.

Hirsch-Kreinsen H. (2018), « Einleitung: Digitalisierung industrieller Arbeit », in Hirsch-Kreinsen H., Ittermann P., Niehaus J. (eds.), *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*, 2. ed., Baden-Baden, Nomos, p. 13-32, <https://doi.org/10.5771/9783845283340-12>.

Hirsch-Kreinsen H. (2020), « Industrie 4.0 », in Blätzel-Mink B., Schulz-Schaeffer I., Windeler



- A. (eds.), *Handbuch Innovationsforschung*, Wiesbaden, Springer, p. 1-16, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17671-6\\_53-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17671-6_53-1).
- Howaldt J., Kopp R., Schultze J. (2018), « Zurück in die Zukunft? Ein kritischer Blick auf die Diskussion zur Industrie 4.0 », in Hirsch-Kreinsen H., Ittermann P., Niehaus J. (eds.), *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*, 2. ed., Baden-Baden, Nomos, p. 347-364, <https://doi.org/10.5771/9783845283340-346>.
- IG Metall (2015), *Digitalisierung der Industriearbeit. Veränderungen der Arbeit und Handlungsfelder der IG Metall*, [https://www.igmetall-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/Broschuer\\_Digitalisierung.PDF](https://www.igmetall-nrw.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Broschuer_Digitalisierung.PDF).
- IG Metall (2016), *Auswirkungen der Digitalisierung / Industrie 4.0 auf die Beschäftigung*, Eine Argumentationshilfe der IG Metall, <http://bit.ly/3t7YvBO>.
- Ittermann P., Niehaus J. (2018), « Industrie 4.0 und Wandel von Industriearbeit – revisited. Forschungsstand und Trendbestimmungen », in Hirsch-Kreinsen H., Ittermann P., Niehaus J. (eds.), *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*, 2. ed., Baden-Baden, Nomos, p. 33-60, <https://doi.org/10.5771/9783845283340-32>.
- Jürgens K., Hoffmann R., Schildmann C. (2017), *Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission « Arbeit der Zukunft »*, Bielefeld, transcript.
- Kagermann H., Lukas W.-D., Wahlster W. (2011), « Industrie 4.0 : Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur vierten Revolution », *VDI-Nachrichten*, n° 13.
- Kagermann H., Wahlster W., Helbig J. (2013), *Deutschlands Zukunft als Produktionsstandort sichern. Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0*, Abschlussbericht des Arbeitskreises Industrie 4.0, Acattech, April, <https://bit.ly/3rDmUjZ>.
- Kahmann M. (2019), « Allemagne : partenariat sans conflit ? Conflit sans partenariat ? Un débat sur l'état des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 165, mars, p. 19-33, <http://bit.ly/2OH8bEC>.
- Kopp R., Schwarz M. (2017), « Industrie 4.0 aus der Perspektive sozialer Innovationen », *WSI-Mitteilungen*, n° 2/2017, p. 89-97, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2017\\_02\\_kopp.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_02_kopp.pdf).
- Krzywdzinski M. (2019), « Digitalisierung und Wandel der globalen Arbeitsteilung. Industriearbeit im Wandel », in Kohlrausch B., Schildmann C., Voss D. (eds.), *Neue Arbeit – Neue Ungleichheiten? Folgen der Digitalisierung*, Weinheim, Beltz Juventa, p. 88-109, <https://www.econstor.eu/handle/10419/229904>.
- Lehndorff S. (2016), « Internal devaluation and employment trends in Germany », in Myant M., Theodoropoulou S., Piasna A. (eds.), *Unemployment, Internal Devaluation and Labour Market Deregulation in Europe*, Brussels, ETUI, p. 169-196, [https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%205\\_1.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%205_1.pdf).
- Lerch C., Jäger A., Maloca S. (2017), « Wie digital ist Deutschlands Industrie wirklich? Arbeit und Produktivität in der digitalen Produktion », *Mitteilungen aus der ISI-Erhebung*, n° 71, November, <https://www.econstor.eu/bits/tream/10419/172769/1/1009343408.pdf>.
- Lutz B. (1987), « Das Ende des Techniketerminismus und die Folgen: Soziologische Technikforschung vor neuen Aufgaben und neuen Problemen », in Lutz B. (ed.), *Technik und sozialer Wandel: Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg 1986*, Frankfurt-am-Main, Campus, p. 34-52, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-149367>.
- Matuschek I., Kleemann F. (2018), « "Was man nicht kennt, kann man nicht regeln". Betriebsvereinbarungen als Instrument der arbeitspolitischen Regulierung von Industrie 4.0 und Digitalisierung », *WSI-Mitteilungen*, vol. 71, n° 3, p. 227-234, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2018-3-227>.
- Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (2019), *Stratégie industrielle 2030. Lignes directrices pour une politique industrielle allemande et européenne*, November, <https://bit.ly/3qyCpH7>.
- Müller-Jentsch W. (2008), « Über Produktivkräfte und Bürgerrechte », in Müller-Jentsch W. (ed.), *Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie*, Frankfurt-am-Main, Campus, p. 13-35, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91790-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91790-0_2).
- Ohlert C., Giering O., Kirchner S. (2020), « Digital transformation as a segmented process. Empirical findings from a large German employer survey », *Working Paper « Fachgebiet Digitalisierung der Arbeitswelt »*, n° 2, Technische Universität Berlin, [https://www.da.tu-berlin.de/fileadmin/i62\\_datypo3/PDF/DP\\_No\\_2\\_Paper.pdf](https://www.da.tu-berlin.de/fileadmin/i62_datypo3/PDF/DP_No_2_Paper.pdf).

## ALLEMAGNE

Pfeiffer S. (2015), « Industrie 4.0 – Phänomen eines digitalen Despotismus? Ursprung, Akteure und Intentionen eines vermeintlich deutschen Technikdiskurses », <https://www.sabine-pfeiffer.de/files/downloads/2015-Pfeiffer-digitalerDespotismus.pdf>.

Pfeiffer S. (2017), « The vision of "Industrie 4.0" in the making – A case of future told, tamed, and traded », *NanoEthics*, vol. 11, n° 1, p. 107-121, <https://doi.org/10.1007/s11569-016-0280-3>.

Pfeiffer S. (2018), « Technisierung von Arbeit », in Böhle F., Voß G.G., Wachtler G. (eds.), *Handbuch Arbeitssoziologie*, 2. ed., Wiesbaden, Springer, p. 321-357, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92247-8\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92247-8_8).

Serfati C. (2020), « International : la sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 79-97, <http://bit.ly/3tdyvoQ>.

# États-Unis

## Le bilan de la présidence Trump en matière d'emploi : quels défis pour les organisations syndicales ?

Donna KESSELMAN<sup>1</sup>

---

Le candidat populiste Donald Trump a promis de « rendre gloire à l'Amérique » par la création et surtout le retour des emplois sur le sol américain dès son discours de lancement de campagne en juin 2015 : « Il nous faut un *leader* capable de ramener nos emplois, de ramener la production chez nous... Je serai le plus grand Président pour l'emploi que Dieu ait jamais créé, je peux vous l'assurer. » Ce type de discours maintes fois répété, à destination tout particulièrement des travailleurs des bastions industriels dévastés par la désindustrialisation, a fini par porter ses fruits : 13 % de l'électorat de Donald Trump, dont, pour grande partie, les 27,2 % de l'électorat de la classe ouvrière blanche, qui avaient voté pour Obama en 2012, a changé de camp quatre ans plus tard. Ces voix ouvrières ont fait basculer de justesse des États clés du Midwest – Pennsylvanie, Wisconsin, Michigan –, permettant à Donald Trump de devenir le 45<sup>e</sup> Président des États-Unis.

Lors de son discours annuel sur l'état de l'Union en janvier 2020, le Président, candidat à un deuxième mandat, a fait la

liste des bons résultats laissant à penser que ses promesses étaient en voie d'être exaucées : croissance économique, taux de chômage au plus bas depuis deux générations, salaires repartis à la hausse pour la première fois depuis une décennie.

Avant d'établir le bilan de la présidence Trump en matière d'emploi, il importe dans une première partie de revenir sur le programme mis en œuvre par son administration. Celui-ci comporte deux axes. Reprenant à son compte le programme conservateur classique du Parti républicain, il procède à la dérégulation des institutions du travail et des droits syndicaux. La loi de réduction des impôts sur les entreprises et les hauts revenus s'inscrit dans la lignée d'une politique de l'offre. Le second axe de son programme, moins classique pour un conservateur, promeut un protectionnisme radical, dans le but de contenir le volume des importations et de favoriser une relocalisation de la production aux États-Unis, avec son cortège de création d'emplois. En rupture avec les grands accords de libre-échange et d'abaissement des droits

---

1. Professeure à l'Université Paris-Est Créteil.

de douane, cette stratégie rejoint celle de l'aile gauche du Parti démocrate, et surtout du mouvement syndical. Une dernière partie présente les défis que la présidence Trump pose aux syndicats. Elle interroge le positionnement du syndicalisme américain sur l'échiquier politique, eu égard à son alliance traditionnelle avec le Parti et les gouvernements démocrates.

---

### Un programme pour l'emploi orthodoxe

À l'exception du protectionnisme en matière de commerce extérieur, qui sera traité plus loin, la politique pour l'emploi de l'administration Trump relève d'un programme républicain orthodoxe : la dérégulation et la promotion de la politique de l'offre en vue de libérer les « forces du marché ».

### Dérégulation des normes du travail et des droits syndicaux

Donald Trump recourt aux décrets présidentiels (*executive orders*) pour marquer immédiatement sa présidence du sceau de sa politique, en commençant

par l'abrogation de mesures prises par son prédécesseur en faveur des travailleurs. Il revient sur son engagement d'augmenter les salaires des 2 millions d'employés du gouvernement fédéral, supprime l'obligation pour les fournisseurs des marchés publics de déclarer s'ils ont été condamnés pour une violation du droit du travail fédéral<sup>2</sup>, et réduit certains contrôles en matière d'hygiène et de sécurité au travail<sup>3</sup>. Parmi les nombreux décrets émis par Donald Trump<sup>4</sup>, trois d'entre eux cristallisent ce que le *Washington Post* qualifie de « guerre » du Président contre les travailleurs publics fédéraux<sup>5</sup>. Il s'agit de faciliter le limogeage des employés fédéraux à partir de critères de performance, de limiter leur temps de délégation syndicale, et de restreindre l'ampleur des négociations collectives. Promulgués le 25 mai 2018, ces décrets déclenchent le 25 juillet 2020 une protestation de plus de 2 000 travailleurs, syndicalistes et membres du Congrès, devant un tribunal fédéral saisi sur la question de leur légalité, sans succès.

Sous l'égide de membres conservateurs nommés par Donald Trump, l'agence fédérale chargée de l'application

- 
2. Des décrets émis sous la présidence Obama, abrogés par Trump, imposaient des critères de respect du droit du travail dans la sélection des candidats à des marchés publics : les entreprises répondant aux appels d'offre sont tenues de déclarer toute violation au droit du travail fédéral qu'ils auraient commise au cours des trois années précédentes (non-paiement du salaire minimum ou des heures supplémentaires, non-respect du droit syndical, des conditions d'hygiène et sécurité, discrimination à l'embauche, etc.). D'autres décrets obligeaient les fournisseurs à donner la priorité d'embauche aux travailleurs sous contrat avec le fournisseur précédent, à attribuer les mêmes droits sociaux aux travailleurs embauchés dans le cadre d'un marché public qu'aux travailleurs publics fédéraux en matière de congés payés et de droits syndicaux. Environ 25 % des travailleurs américains du secteur privé travaillent dans des entreprises sous contrat avec le gouvernement fédéral.
  3. Ce qui aurait abouti, selon une étude de l'American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail), à une augmentation du nombre d'accidents du travail : voir AFL-CIO Executive Council Statement, « The War on Regulatory Protections », July 27, 2017, <https://aflcio.org/about/leadership/statements/war-regulatory-protections>.
  4. Entre 2017 et 2021, le Président Trump a émis 220 décrets, presque autant que les 276 du Président Obama pendant ses deux mandats.
  5. J. Davidson, « Trump went to war with his own government. Biden now has to repair it », *The Washington Post*, January 21, 2021, <http://wapo.st/3r0RZv3>.

du droit du travail, le National Labor Relations Board (NLRB), réduit les droits syndicaux de manière systématique et sans précédent, suivant les dix points du programme de la Chambre de commerce américaine en la matière publié début 2017 (McNicholas *et al.*, 2019). Le NLRB durcit notamment les conditions de la syndicalisation. Il révoque une décision prise sous l'administration Obama, et empêche l'employeur de modifier les périmètres de l'unité de négociation lors des élections syndicales pour les rendre plus difficiles. La décision prise sous Obama avait permis que les travailleuses d'un rayon du grand magasin Macy's se syndiquent dans les limites de cette unité de négociation plutôt qu'à l'échelle du magasin. Le NLRB parvient aussi à restreindre la communication syndicale dans des lieux dits publics, comme les cafétérias, ou celle opérée en direction des travailleurs lorsqu'ils sont sous contrat. Ainsi, suite à un litige <sup>6</sup>, les membres du syndicat des musiciens de l'orchestre de la San Antonio Symphony, au Nouveau Mexique, ne peuvent plus communiquer avec leurs collègues ou distribuer des tracts dans les halls de salles de concerts, où ils passent 80 % de leur temps de travail. De plus, le NLRB accorde un délai supplémentaire aux employeurs entre la campagne de syndicalisation qui aboutit à l'autorisation de la tenue d'un référendum sur l'implantation d'une section syndicale et sa tenue effective, ce qui laisse plus de temps aux

employeurs pour essayer d'influer sur le résultat <sup>7</sup>. La loi permet aux employeurs d'obliger les travailleurs à assister à des entretiens individuels ou à des réunions (*captive audience meetings*) au cours desquels des représentants de l'entreprise ou des consultants spécialisés dans la casse syndicale mènent une propagande antisyndicale, et utilisent des menaces par rapport à l'emploi et des techniques de pression psychologiques bien rodées (*union busting* <sup>8</sup>). De telles réunions ont eu lieu pendant la campagne pour la syndicalisation qui a eu lieu en mars 2021 dans l'entrepôt Amazon de Bessemer, en Alabama, au cours duquel l'entreprise a dépensé 10 000 dollars par jour en consultants. Selon une étude de l'Economic Policy Institute, en décembre 2019, dans plus de 41,5 % des référendums de syndicalisation, les employeurs ont violé le droit du travail, et plus largement, les employeurs dépensaient environ 340 millions de dollars par an pour payer des entreprises spécialistes de l'anti-syndicalisme <sup>9</sup>. Enfin, des décisions du NLRB minent les négociations collectives par l'attribution aux employeurs de prérogatives contractuelles unilatérales et limitent le droit de grève.

Après plusieurs tentatives, le NLRB réussit finalement, en décembre 2019, à annuler une décision importante prise sous la présidence Obama : la reconnaissance du statut d'« employeurs joints » (*joint employers*). Celui-ci engage la

6. *Bexar County Performing Arts Center Foundation d/b/a Tobin Center for the Performing Arts*, 368 NLRB No. 46 (2019).

7. Selon la procédure de syndicalisation aux États-Unis qui a lieu en deux temps, il faut qu'un syndicat obtienne d'abord la signature de 30 % des salariés en faveur d'un référendum, avant que le NLRB n'autorise sa tenue.

8. W. Lewis, « Trump Labor Board Escalates War on Workers' Rights », *Truthout*, December 21, 2019, <https://truthout.org/articles/trump-labor-board-escalates-war-on-workers-rights/>.

9. C. McNicholas, M. Poydock, J. Wolfe, B. Zipperer, G. Lafer, L. Loustaunau, « Unlawful US employers are charged with violating federal law in 41.5% of all union election campaigns », Economic Policy Institute, December 11, 2019, <https://bit.ly/2PaypQd/>.

responsabilité de l'entreprise franchiseur en matière de droit du travail envers les travailleurs des établissements franchisés et facilite leur accès à la syndicalisation auprès de l'employeur unique<sup>10</sup>. Le litige en question a opposé des travailleurs de restaurants franchisés et le syndicat des services, SEIU, à l'entreprise McDonald's. Le syndicat cherchait à rendre McDonald's responsable des violations du droit du travail – mesures disciplinaires contre les syndicalistes et pour certains, licenciement – effectuées par les établissements franchisés lors du mouvement Fight For 15 and a Union, en faveur d'un salaire minimum de 15 dollars de l'heure et des droits syndicaux, lancé en 2012. Le NLRB prend également position sur le statut du travail intermédié par les plateformes numériques dans le cadre de l'économie uberisée (ou *gig economy*) : pour les membres du NLRB nommés par Trump, les chauffeurs de VTC sont des travailleurs indépendants, non des salariés dotés de protections et droits sociaux.

Donald Trump a aussi renouvelé la composition de la Cour suprême. Le premier juge qu'il nomme, l'ultra-conservateur Neil Gorsuch, fait pencher la balance de la Cour par cinq voix contre quatre dans l'affaire *Janus v. AFSCME*<sup>11</sup> en juin 2018, comme le craignaient les progressistes. En limitant les droits syndicaux dans le secteur public, là où le taux de syndicalisation est le plus élevé<sup>12</sup>, la

décision porte un coup important au syndicalisme dans son ensemble. Le deuxième juge nommé par Donald Trump, Brett Kavanaugh, qui est confirmé par le Sénat malgré des accusations d'inconduite sexuelle, est connu pour avoir pris des décisions défavorables aux droits syndicaux. Enfin, la nomination de la juge Amy Coney Barrett à la haute cour, candidate anti-ouvrière qui a fait preuve de son « mépris » pour les droits des travailleurs<sup>13</sup>, est vivement critiquée dans ces termes par l'AFL-CIO dans une déclaration du 26 septembre 2020.

### **Une réforme fiscale en faveur des entreprises et des plus fortunés**

Vis-à-vis du Congrès, le Président Trump rencontre plus de difficultés à faire passer les volets de sa politique d'emploi que dans l'exercice de ses prérogatives présidentielles. Sa promesse électorale d'engager un plan d'investissements dans les infrastructures, seule initiative d'interventionnisme fédéral visant à la création d'emplois, échoue. Pourtant, il peut exceptionnellement compter sur le soutien des Démocrates, devenus majoritaires à la Chambre des représentants depuis janvier 2019. Il se heurte, cependant, aux courants du Parti républicain qui prônent une stricte rigueur budgétaire (Belin, Zajac, 2018).

Mais la pièce maîtresse de la politique de l'offre du Président, qui

10. La mesure s'applique aussi aux travailleurs des entreprises sous contrat auprès de l'entreprise donneuse d'ordre.

11. Afin d'éviter les phénomènes de passagers clandestins, la décision *Abood v. Detroit Board of Education* (1977) permet aux syndicats de percevoir de la part des travailleurs non syndiqués des défraiements (*agency fees*) en échange des avantages dont ils bénéficient grâce à la convention collective négociée par les syndicats. *Janus v. AFSCME* (2018) renverse la jurisprudence *Abood*, privant les syndicats de cette source importante de revenus.

12. La proportion de travailleurs syndiqués atteint 10,3 % de la population active en 2019 (dont 6,2 % dans le secteur privé et 33,6 % dans le secteur public), contre 20,1 % en 1983.

13. W. Samuel, Director, Government Affairs, « Letter Opposing Nomination of Amy Coney Barrett to the Supreme Court », *Legislative Alert*, AFL-CIO, October 22, 2020, <http://bit.ly/2QhQV9F>.

répond à l'orthodoxie républicaine, est le Tax Cuts and Jobs Act, promulgué en décembre 2017 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La libération des forces du marché, grâce à la réduction des impôts sur les bénéfices des entreprises de 35 à 21 %, sur leurs profits accumulés à l'étranger (15,5 %), et à des mesures incitant au rapatriement des bénéfices réalisés à l'étranger, est censée permettre la reprise des investissements sur le sol américain et la création de millions d'emplois (Sauviat, 2018).

De même, la réduction du taux d'imposition des ménages, bien que modérée et inégalement répartie, vise à stimuler l'activité économique. Or, selon le Congressional Budget Office, les ménages à revenus moins élevés – moins de 75 000 dollars par an, soit 62 982 euros, ce qui est supérieur au salaire moyen du travailleur syndiqué – se verraient infliger des coûts nets selon le nouveau dispositif, soit en payant plus d'impôts, soit en recevant moins de prestations ou avantages fiscaux de la part du gouvernement<sup>14</sup>. Les détracteurs de la loi ont souligné dans leur critique que ce dispositif est injustement favorable aux contribuables à hauts revenus et aux entreprises aux dépens des contribuables plus modestes, contribuant à creuser les inégalités<sup>15</sup>.

### **Une politique de protectionnisme radical**

En matière de relations commerciales, le candidat Trump a déployé une

doctrine de nationalisme économique bien rôdée, fustigeant à chaque occasion le libre échange international. C'est d'ailleurs l'un des rares domaines politiques où l'ex-magnat de l'immobilier new-yorkais affiche des convictions fortes, qu'il promet depuis des années (Velut, 2020). Ce deuxième axe de son programme pour l'emploi vise à ramener sur le sol américain la production manufacturière, et avec elle les emplois industriels (*factory jobs*), à travers une politique protectionniste agressive, notamment par l'augmentation des tarifs douaniers. La stratégie nationaliste et anti-mondialisation de l'« Amérique d'abord » de Donald Trump passe aussi par son retrait du multilatéralisme commercial, un terrain où les États-Unis sont historiquement un protagoniste majeur et par une renégociation des accords existants. D'où la remise en cause des « mega-deals » de la présidence Obama, comme le retrait des États-Unis du Partenariat transpacifique (TPP), et sa renégociation de l'accord de libre-échange avec le Mexique et le Canada (Alena, devenu USMCA).

Donald Trump lance une guerre commerciale mondiale à partir de janvier 2018 : les importations de panneaux solaires et de lave-linge sont désormais frappées de droits de douane, les gouvernements chinois et sud-coréens sont accusés de subventionner leurs producteurs nationaux, aux dépens des concurrents

14. En février 2021, le salaire moyen d'un travailleur syndiqué était de 41 295 dollars, soit 34 677 euros par an, soit en moyenne 11,2 % de plus que leurs pairs non syndiqués (même secteur avec un métier, un niveau d'éducation et une expérience comparables) à quoi s'ajoutent des prestations sociales nettement plus avantageuses. L'écart salarial est plus important encore pour les femmes, les minorités ethniques et les immigrés, qui constituent désormais la majorité des effectifs syndiqués. Les femmes comme les hommes africains-américains syndiqués ont des salaires jusqu'à 30 % plus élevés que les non-syndiqués, à emploi équivalent, et subissent aussi moins de discriminations.

15. H. Long, « Trump's tax "reform" looks like tax cuts for the rich », *The Washington Post*, September 25, 2017.

américains <sup>16</sup>. S'ensuit la mise en place de droits de douane sur les importations d'acier (25 %) et d'aluminium (10 %) en provenance de tous les pays producteurs (le Canada et le Mexique en seront exemptés par la suite). Les partenaires commerciaux concernés répliquent : la Chine, la Norvège, la Russie et l'Union européenne introduisent des mesures de rétorsion par l'imposition de droits de douane sur les importations américaines de soja, de porc, de jus d'orange et de motos, produits tant stratégiques que symboliques. Ils déposent aussi des plaintes auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En janvier 2020, 16,8 % des importations américaines font l'objet de droits de douane, dont la moitié en provenance de la Chine. L'accord commercial passé entre les deux pays en janvier 2020 n'arrive que partiellement à contenir la montée des tensions, Donald Trump accusant la Chine d'être responsable de la propagation du coronavirus. Par ailleurs, la politique anti-immigrés du président Trump, avec au centre l'extension du mur à la frontière avec le Mexique (Sauviat, 2020), prétend favoriser l'accès à l'emploi des travailleurs américains, discours populiste qui s'adresse à sa base électorale ouvrière.

Au final, fidèle à ses promesses, le Président Trump met en branle une politique globale, allant de la dérégulation étatique à la réduction de l'impôt en passant par un protectionnisme bien ciblé. L'objectif de cette politique est d'atteindre un niveau d'investissement à même de recréer les emplois supposément détruits par la concurrence étrangère.

---

### Quel bilan du « Président pour l'emploi » ?

Lors de son discours sur l'état de l'Union en janvier 2020, Donald Trump déclare que l'économie américaine ne s'est « jamais mieux portée ». Il est vrai que les performances macroéconomiques, y compris en termes d'emploi, sont en ce début d'année encore globalement positives. Ces résultats doivent cependant être appréciés au vu de tendances macroéconomiques à plus long terme et des transformations du marché du travail américain.

La croissance de l'économie, annoncée à plus de 3 % par an, et dont s'est targuée le Président lors du lancement de sa campagne pour un deuxième mandat, en juin 2019, a été révisée par la suite à la baisse. Finalement, cette croissance de 2,5 % pendant les trois premières années de son mandat est comparable aux 2,3 % des dernières années du gouvernement Obama. Elle s'inscrivait en février 2020 dans la plus longue reprise reconnue depuis la Seconde Guerre mondiale, soit dans sa 11<sup>e</sup> année depuis octobre 2009. Arrivée à maturité, elle connaissait un ralentissement dès avant la crise du coronavirus, la croissance du PIB fin janvier 2020 étant à son taux le plus bas depuis 2016.

### **Des créations d'emplois hors des bastions industriels traditionnels**

Si la création d'emplois pendant les trois premières années du mandat de Donald Trump est d'un niveau soutenu,

---

16. En matière de lave-linge, un conflit oppose les deux pays depuis 2013, le département du Commerce américain soutient les accusations de l'entreprise Whirlpool contre ses concurrents Samsung et LG. Concernant les panneaux solaires, la part de marché mondial des entreprises chinoises est passée de 7 % en 2005 à 61 % en 2012, selon les chiffres du département du Commerce. Les producteurs de panneaux solaires américains accusent la Chine de concurrence déloyale ayant abouti à la fermeture d'une trentaine de producteurs américains du secteur.



elle n'a pas nécessairement profité à son électorat particulièrement ciblé par l'introduction de mesures protectionnistes, à savoir les travailleurs des vieux bastions industriels des États du Midwest.

Les nouveaux emplois se concentrent en effet surtout dans les États de l'Ouest et du Sud du pays et leur progression remonte au début de la reprise, soit avant l'arrivée au pouvoir du nouveau Président (tableau 1). Entre début 2017 et fin 2019, les trois premières années du mandat de Trump avant la crise du coronavirus, presque tous les États situés à l'ouest du Mississippi et plusieurs États du Sud enregistrent une croissance du nombre d'emplois supérieure à la moyenne nationale, contrairement à ceux du Midwest. Dans les États de la Rustbelt, du Wisconsin à la Pennsylvanie, où se concentre l'industrie lourde, la croissance de l'emploi est en moyenne inférieure à celle du reste du pays (+1,73 % dans le Michigan, +1,57 % en Pennsylvanie, +0,79 % dans le Wisconsin, +0,68 % en Ohio, contre +2,95 % en moyenne nationale). Durant cette même période, des États de l'Ouest et du Sud connaissent en revanche une croissance de l'emploi largement supérieure à la moyenne (l'Utah, l'Arizona, l'Idaho sont à plus de 5,5 % et le Nevada, le Colorado, le Texas, la Caroline du Sud à plus de 4 %) <sup>17</sup>. De nouveaux gisements d'emplois sont en effet situés dans l'Ouest du pays et sur la côte pacifique, là où se sont implantées les entreprises de haute technologie, de la brasserie et du

vin. Ils sont aussi localisés dans les États pétroliers de l'Oklahoma et du Texas, ou encore au Nevada, qui a accueilli à Reno la première super usine de batteries lithium-ion pour les voitures électriques de Tesla (Fikri, Benzow, 2019), inaugurée en juillet 2016 à grand renfort de subventions (1,3 milliard de dollars, soit 1,09 milliard d'euros sur 20 ans). Ce complexe industriel réunit aussi ses principaux fournisseurs (Panasonic) et compte aujourd'hui plus de 7 000 salariés.

### **Stagnation et polarisation des salaires**

Durant la présidence Trump, les salaires connaissent un début de remontée mais moindre qu'attendu dans une économie de plein-emploi <sup>18</sup>, où le taux de chômage est bas et en diminution (de 4,36 % en 2017 à 3,9 % en 2018, et 3,68 % en 2019, selon le BLS). La hausse des salaires est très inégalement répartie et s'inscrit dans des tendances à plus long terme. De décembre 2016 à septembre 2019, le salaire horaire moyen a augmenté de 6,79 %, passant de 22,83 à 24,38 dollars (de 19,17 à 20,47 euros). Mais ajustée à l'inflation, l'augmentation n'a été que de 0,42 % pendant la période <sup>19</sup>. Les salaires poursuivent leur progression lente pour la majorité des travailleurs, pendant quatre décennies, de 1979 à 2019, une moyenne annuelle de moins de 0,2 %. Sur la période, la productivité augmente six fois plus que le revenu moyen des travailleurs dans le secteur de la production

17. Statistiques établies par l'Arizona State University, « Job Growth by State, December » à partir du Bureau of Labor Statistics, <https://seidmaninstitute.com/job-growth/state/> ; H. Schneider, « The Rust Belt boom that wasn't: Heartland job growth lagged under Trump », *Reuters*, October 27, 2020, <http://reut.rs/30TkeRR>.

18. K. G. Abraham, J. C. Haltiwanger, « How Tight is the Labor Market? » Federal Reserve Bank of Chicago, May 2019, <https://bit.ly/31ggn1B>.

19. D. Salkever, « Real pay data show Trump's "blue collar boom" is more of a bust for US workers, in 3 charts », *The Conversation*, February 7, 2020, <http://bit.ly/2P8IMVp>.

Tableau 1. Taux de croissance annuel de l'emploi total (hors agriculture) par État (2010-2019) \*

En %	Déc. 2010	Déc. 2011	Déc. 2012	Déc. 2013	Déc. 2014	Déc. 2015	Déc. 2016	Déc. 2017	Déc. 2018	Déc. 2019	Jan. 2017-Déc. 2019
États-Unis	0,73	1,58	1,68	1,71	2,19	1,94	1,53	1,54	1,56	1,39	2,95
Utah	1,24	2,70	3,78	3,05	3,08	3,78	2,80	3,52	3,01	2,88	5,89
Arizona	0,33	1,55	2,57	2,41	2,21	2,58	2,38	2,68	3,03	2,78	5,81
Idaho	0,08	2,15	2,00	2,33	2,32	3,12	2,99	3,08	3,33	2,49	5,82
Nevada	-0,84	1,09	2,08	2,99	4,08	3,59	2,65	3,39	3,25	1,42	4,67
Texas	2,09	2,24	3,46	2,70	3,67	1,28	1,25	2,09	2,59	2,14	4,73
Colorado	0,90	2,08	2,69	3,02	3,84	2,55	2,07	2,51	2,19	2,20	4,39
Texas	2,09	2,24	3,46	2,70	3,67	1,28	1,25	2,09	2,59	2,14	4,73
Washington	0,95	1,28	2,05	2,34	2,74	2,64	3,08	2,28	2,15	2,19	4,34
Floride	0,87	1,42	2,38	2,85	3,54	3,75	2,79	2,08	2,28	1,70	3,98
Caroline du Sud	1,64	1,15	2,24	2,42	2,95	2,83	1,91	1,87	2,57	1,76	4,33
Caroline du Nord	0,99	1,25	2,13	3,23	2,33	2,45	1,83	1,48	1,65	1,59	3,24
Tennessee	1,27	2,27	1,97	2,13	2,46	2,64	1,83	1,45	1,72	1,62	3,34
Géorgie	0,64	0,99	1,90	2,28	3,43	2,69	2,27	1,62	1,83	1,37	3,20
Californie	0,77	1,27	2,77	2,75	2,84	3,19	2,07	2,28	1,80	1,27	3,07
Pennsylvanie	1,39	0,83	0,39	0,33	1,35	0,59	0,72	1,18	0,99	0,58	1,57
Missouri	-0,03	0,54	0,95	0,80	1,48	2,18	0,89	0,85	0,43	0,06	0,49
Indiana	1,05	2,20	1,71	1,78	1,52	1,68	0,48	1,33	0,87	-0,10	0,77
Kansas	0,48	0,71	1,47	1,47	1,20	0,42	-0,02	0,51	0,66	0,38	1,04
Minnesota	0,79	1,91	1,66	1,11	1,37	1,51	1,07	1,21	0,79	-0,13	0,66
Ohio	1,12	1,52	1,53	1,47	1,81	1,12	0,66	0,77	0,61	0,07	0,68
Michigan	1,38	2,41	1,89	1,86	1,97	1,31	1,45	0,87	1,5	0,23	1,73
Illinois	1,04	1,05	1,32	1,02	1,49	1,31	0,48	0,91	0,45	-0,16	0,29
Wisconsin	0,78	0,88	1,32	1,15	1,54	1,32	0,56	0,95	0,78	0,01	0,79
Iowa	0,73	1,34	1,31	1,32	1,14	0,66	0,20	0,49	0,52	-0,35	0,17
Virginie de l'Ouest	0,85	2,18	0,12	-0,34	0,27	-0,88	-1,70	0,28	1,19	-2,04	-0,85

\* Sauf la dernière colonne, qui ne présente pas un taux de croissance annuel de l'emploi, mais un taux de croissance de l'emploi de début 2017 à fin 2019, soit les trois premières années de la présidence Trump avant la crise sanitaire.  
Source : Arizona State University, « Job Growth by State, December » (BLS) : <https://seidmaninstitute.com/job-growth/state/>.

manufacturière <sup>20</sup>. En même temps, la tendance à la polarisation s'accroît pendant les trois premières années de la présidence Trump, avec des augmentations de plus en plus rapides chez les 20 % des salariés les mieux payés qui ont connu une augmentation de salaire d'une moyenne de 2,61 dollars (2,19 euros) de l'heure, soit cinq fois plus que les travailleurs dans le quintile le plus bas et presque 3,5 % de plus que les 60 % du milieu de la distribution, et qui comprend les ouvriers syndiqués de l'industrie <sup>21</sup>. Il y a quelques exceptions pour les travailleurs à bas salaires : ceux, dans les services, qui ont pu bénéficier d'une revalorisation du salaire horaire à 15 dollars (12,6 euros) à la suite du mouvement « Fight For 15 » (dans des entreprises comme Amazon ou Walmart), ou encore ceux qui résident dans les États qui ont vu augmenter le salaire minimum, une tendance qui contrecarre la polarisation <sup>22</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'en 2019, 44 % des salariés ont une rémunération horaire médiane de 10,22 dollars (8,58 euros), soit 18 000 dollars (15 115 euros) par an : les trois quarts d'entre eux (77 %) n'ont pas de diplôme universitaire, et les deux tiers (64 %) ont entre 25 et 54 ans <sup>23</sup>. Dans ce contexte, on comprend mieux l'effondrement des

conditions de vie des familles ouvrières qui accusent une perte d'emploi brutale. 26,8 millions de travailleurs en fin d'année 2020, soit 15,8 % de la population active, se retrouvent au chômage ou en emploi mais avec des pertes d'heures de travail et de salaire dues à la pandémie <sup>24</sup>.

### **Une politique protectionniste qui ne tient pas ses promesses**

La politique protectionniste de Donald Trump n'est pas parvenue à enrayer le déclin des emplois dans l'industrie manufacturière avant la crise économique déclenchée par la pandémie. L'année 2019 connaît en effet une décélération de la croissance des emplois dans plusieurs secteurs : l'emploi dans la production manufacturière augmente de 61 000, soit moins d'un quart des 264 000 emplois créés en 2018, dont l'automobile, notamment dans les États du Midwest ; l'emploi dans la construction augmente de 153 000, soit moins de la moitié des gains d'emploi obtenus en 2018 (+309 000) ; les gains d'emplois issus du transport et de l'entreposage représentent moins de la moitié de ceux obtenus en 2018. En revanche, le secteur des mines et de l'industrie forestière connaît des pertes d'emploi en 2019 (-26 000) contrairement

20. Entre 1979 et 2018, la productivité a augmenté de 69,6 % alors que le revenu d'un ouvrier dans la production (*non supervisory worker*) a augmenté de 11,6 % : US Bureau of Labor Statistics, « Average Hourly Earnings of Production and Nonsupervisory Employees », retrieved from FRED, [https://fred.stlouisfed.org/graph/?graph\\_id=594221](https://fred.stlouisfed.org/graph/?graph_id=594221) ; Congressional Research Service, « Real Wage Trends, 1979 to 2019 », *CRS Report*, R45090, December 28, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45090.pdf>.

21. E. Gould, « State of Working America Wages », Economic Policy Institute, February 20, 2020, <https://www.epi.org/publication/swa-wages-2019/#fig-e> ; R. E. Scott, « Trump's "blue-collar boom" is likely a dud », Economic Policy Institute, February 4, 2020, <https://www.epi.org/blog/trumps-blue-collar-boom-state-of-the-union/>.

22. 20 États en 2019 et 18 États en 2018 ont augmenté leur salaire minimum. Selon une échelle progressive, la Californie et le Massachusetts verront le salaire minimum atteindre 15 dollars de l'heure en 2023, l'Illinois en 2025 et la Floride en 2026.

23. M. Ross, N. Bateman, « Low unemployment isn't worth much if the jobs barely pay », Brookings Institute, Blog, January 8, 2020, <http://brook.gs/3r2lxYs>.

24. H. Shierholz, « The economy President-elect Biden is inheriting », *Economic Policy Institute*, January 8, 2021, <http://bit.ly/30Wch50>.

aux années précédentes et le secteur du commerce de détail continue quant à lui de perdre des emplois <sup>25</sup>.

Plus généralement, le secteur des biens de production subit une légère récession en 2019, selon l'ISM Manufacturing Index, atteignant son niveau le plus bas depuis 2009, le cinquième mois de suite de contraction, et entraînant un ralentissement du PIB de 1,9 % pour le trimestre <sup>26</sup>. Selon une étude publiée par la Banque centrale américaine en décembre 2019, les effets bénéfiques de l'augmentation des droits de douane sont contrebalancés par les licenciements dus à l'augmentation des coûts et aux mesures de rétorsion mises en place par les partenaires commerciaux <sup>27</sup>. Si les droits de douane sur l'acier permettent la création de 1 000 emplois environ dans le secteur sidérurgique entre leur introduction en mars 2018 et novembre 2019, le manque à gagner dans les emplois de l'industrie manufacturière qui utilisent des intrants provenant du secteur de l'acier et de l'aluminium est de -75 000 (Flaen, Pierce, 2019 ; Velut, 2020). Plus largement, la guerre commerciale occasionne une perte nette pendant la même période

de 175 000 emplois dans la production manufacturière aux États-Unis <sup>28</sup>.

Bon nombre de fermetures d'usine et de licenciements liés à la politique protectionniste du Président ont été médiatisés. Par exemple, l'entreprise Harley-Davidson a annoncé sa décision de délocaliser en Europe son usine de fabrication de motos située dans le Wisconsin pour fournir le marché local, en réaction aux droits de douane imposés sur ses produits ; de même, US Steel, en décembre 2019, a annoncé la fermeture de son usine de Great Lakes Works, près de Detroit, qui implique le licenciement de 1 500 travailleurs. Le nombre d'emplois industriels dans les États du Midwest subit une baisse nette en 2017 et 2018, plus précisément dans les circonscriptions clés de la Pennsylvanie, du Wisconsin et du Michigan qui ont fait basculer l'élection de 2016. La tendance commence toutefois à s'inverser légèrement en 2019 <sup>29</sup>. Le prix de l'augmentation des droits de douane a été payé avant tout par les consommateurs. Selon le Peterson Institute for International Economics, cité par le *Washington Post*, les consommateurs américains auraient

25. « Employment expansion continued in 2019, but growth slowed in several industries », *Monthly Labor Review*, April 2020, <http://bit.ly/3cl9yey>.

26. L'indice publié par l'Institut for Supply Management a baissé de 47,2 % en décembre 2020, sachant qu'un taux de moins de 50 % indique une diminution de la production : J. Cox, « A key manufacturing index shows the US remains in contraction territory », *CNBC*, December 2, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/12/02/ism-manufacturing-november-2019.html> ; A. Swanson, J. Smialek, « US Manufacturing Slumps as Trade War Damage Lingers », *New York Times*, January 3, 2020.

27. La moyenne des droits de douane imposés sur 3 257 produits par les partenaires commerciaux des États-Unis est passée de 6,5 à 23,3 % entre 2017 et 2018. Les partenaires concernés sont la Chine, le Mexique, la Turquie, l'Union européenne, le Canada et la Russie (Velut, 2020).

28. R. Kumar Singh, « Trump steel tariffs bring job losses to swing state Michigan », *Reuters*, October 9, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-steel-insight-idUSKB-N26U161> ; L. Cox, K. Russ, « The trade war has cost 175,000 manufacturing jobs and counting », *Econbrowser*, September 2020, <http://bit.ly/3eXX05z>.

29. P. Krugman, « Manufacturing ain't great again. Why? », *New York Times*, October 31, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/31/opinion/manufacturing-trump.html> ; R. Layne, « Foreign investment in US dropping dramatically under Trump », *CBS Moneywatch*, August 1, 2018, <http://cbsn.ws/2P62gsA>.

payé 900 000 dollars (755 769 euros) pour chaque emploi créé <sup>30</sup>.

Enfin, contrairement aux promesses de Donald Trump, les investissements directs en provenance de l'étranger ont subi une baisse importante pendant les trois premières années de sa présidence, après une augmentation significative pendant les trois dernières années de celle d'Obama <sup>31</sup>.

---

### Les défis du syndicalisme américain sur le terrain politique

La fuite des électeurs de la classe ouvrière du Parti démocrate vers le Parti républicain s'est poursuivie lors des élections de 2020. Pour la revue *Jacobin* (2021), les Démocrates s'affirment de plus en plus comme un parti dominé par des électeurs hautement diplômés ou provenant des banlieues aisées et ayant de hauts revenus, aux dépens de la base traditionnelle de la classe ouvrière multiraciale. L'ensemble des segments de la classe ouvrière – blanche, noire, hispanique – ont poursuivi « leur trajectoire à droite <sup>32</sup> » lors des élections de 2020. Plus

généralement, selon l'indicateur retenu pour jauger l'influence politique des syndicats, même si leur proportion a baissé de 2 points par rapport à 2016, 40 % des électeurs vivant dans un ménage où au moins l'un des membres est syndiqué (*union household*) ont voté pour Trump. Dans l'Ohio, ils sont 55 %, soit le même pourcentage qu'en 2016 <sup>33</sup>.

La base syndicale trumpiste est constituée de membres de syndicats de police, notamment celle des frontières, dont les syndicats nationaux ont été les seuls à soutenir officiellement la candidature républicaine en 2016 comme en 2020, ainsi que des syndicats de pompiers et de travailleurs de la construction, dont les dirigeants ont tenté de convaincre leurs membres de voter démocrate (Otterbein, Cassella, 2020). L'association des syndicats des métiers de la construction, qui a collaboré de près avec l'administration Trump jusqu'à sa participation au comité de gestion de la crise du coronavirus, a donné son soutien au candidat démocrate à la dernière heure, citant le manque de réactivité du gouvernement face aux problèmes des travailleurs exposés à la pandémie et le besoin d'un « Président

---

30. H. Long, « Trump's steel tariffs cost US consumers \$900,000 for every job created, experts say », *Washington Post*, May 7, 2019.

31. Les investissements directs en provenance de l'étranger ont atteint 194,7 milliards de dollars (163,5 milliards d'euros) en 2019 (estimation), en baisse de 37,7 % par rapport à 2018, et largement en dessous de la moyenne de 333 milliards de dollars (280 milliards d'euros) sur la période de 2014 à 2018 : Bureau of Economic Analysis, « New Foreign Direct Investment in the United States, 2019 », July 1, 2020, <http://bit.ly/38Sf2SB> ; R. Layne, « Foreign investment in US dropping dramatically under Trump », *CBS Moneywatch*, August 1, 2018, <http://cbsn.ws/2P62gsA>.

32. Le vote des électeurs de la classe ouvrière en faveur de Trump, quels que soient les groupes ethniques, a progressé en 2020 par rapport à 2016. 91 % des comtés où plus de la moitié des résidents ne détiennent pas de diplôme universitaire – un critère souvent retenu aux États-Unis pour définir la classe ouvrière – ont voté pour Trump en 2020. Cette proportion est encore plus élevée dans la population blanche sans diplôme (93 %), et est en augmentation de 2,6 % par rapport à 2016. La même tendance s'applique aux comtés ayant une majorité de la population de Noirs non diplômés, dont 88 % ont voté pour Trump (+1,8 %) ou bien d'hispaniques non diplômés dont 64 % ont voté pour Trump (+1,1 %).

33. Editors, « Trump's Surprising Working-Class Success », *Jacobin*, February 8, 2021, <http://bit.ly/3sbIVVX> ; CNN Politics, « Exit Polls », November 3, 2020, <http://cnn.it/2P8klkk> ; « Ohio Exit Polls: How Different Groups Voted », *New York Times*, November 3, 2020.

qui respecte ses promesses <sup>34</sup> ». Chez les pompiers, de nombreuses fédérations régionales ont soutenu Trump malgré la position officielle du syndicat national en soutien à Joe Biden (International Association of Fire Fighters, IAFF) et celle de la ville de New York menace de scissionner à ce sujet <sup>35</sup>. Le soutien à Trump continue de se situer dans la Rust Belt, les États qui ont subi de plein fouet la désindustrialisation. Si un électeur sur six aux États-Unis vit dans un ménage syndiqué, ils sont un sur quatre dans des États du Midwest comme le Michigan. Par ailleurs, il faut compter avec des travailleurs qui cherchent des alternatives aux deux grands partis (Otterbein, Cassella, 2020).

Cette disparité de l'électorat syndical représente le défi le plus important pour les organisations syndicales et notamment pour leur alliance politique traditionnelle avec les Démocrates, scellée à l'époque du New Deal. Ce parti semble avoir tourné la page de sa période néolibérale, qui avait aggravé les tensions entre les syndicats et les Présidents démocrates jusqu'à Obama (Kesselman, Sauviat, 2017). Une recomposition du parti autour des valeurs de la classe moyenne est en cours mais le débat sur le choix d'un programme autour des droits des travailleurs ne fait pas consensus (Belin, Zajac, 2020). L'importance du vote ouvrier, ainsi que l'explosion du chômage consécutive à l'arrêt des

activités qui a laissé des millions de personnes dépourvues de droits, rappellent l'enjeu central de l'emploi aux États-Unis où les prestations sociales restent structurellement liées à la relation salariale. Un courant du Parti démocrate est plus sensible à l'évolution de la carte électorale et au vote des minorités ethno-raciales, une perspective qui semble s'être confirmée lors des élections présidentielles de 2020 et sénatoriales dans l'État de Géorgie en janvier 2021, où la mobilisation de l'électorat noir a fait pencher la balance en faveur des Démocrates. Joe Biden n'a remporté l'élection générale que de 12 670 voix ; les deux sénateurs élus sont Démocrates, c'est la première fois que cet État élit un sénateur démocrate depuis deux décennies. Quant à l'aile progressiste qui a soutenu Bernie Sanders et se dit « socialiste », sa stratégie actuelle consiste à œuvrer au sein du Parti démocrate pour le pousser vers la gauche – dans le sens d'une politique en faveur des ouvriers et de l'environnement – plutôt que de lancer un parti politique indépendant, mais cette question reste toujours posée dans ses rangs <sup>36</sup>. Or les questions environnementales représentent un sujet de dissension au sein du mouvement syndical : la décision du nouveau Président de revenir sur la politique de son prédécesseur et d'arrêter la construction de l'oléoduc Keystone entre les États-Unis et le Canada est en porte-à-faux avec les revendications pour

34. La North America's Building Trades Unions (NABTU), association qui regroupe 14 syndicats des métiers de la construction, a publié sa déclaration de soutien à Biden le 23 octobre : « Après quatre ans de promesses non tenues et la guerre de l'administration Trump contre la classe moyenne, nous avons besoin d'un gouvernement favorable aux métiers de la construction et Joe Biden et Kamala Harris représentent le bon choix » : [https://nabtu.org/press\\_releases/biden-endorsement/](https://nabtu.org/press_releases/biden-endorsement/).

35. D. Osborne, « Unions were Democratic shock troops — until 2020 », *Philadelphia Inquirer*, October 14, 2020, <http://bit.ly/2Nsqptd>

36. Chelini-Pont B. Kesselman D., « Fact check US : Est-il vrai que "dans un autre pays que les États-Unis, Joe Biden ne serait pas dans le même parti que la gauche démocrate" ? », *The Conversation*, 29 octobre 2020, <http://bit.ly/3bSH8iy>.

l'emploi des ouvriers de la construction. L'élection de 2020 n'aura fait qu'accroître les tensions entre ailes ouvrière, progressiste, modérée et conservatrice du Parti démocrate, qui s'accusent mutuellement d'être responsables des pertes des sièges à la Chambre des représentants, de la courte majorité au Sénat et des piètres performances dans les congrès locaux <sup>37</sup> (Guastella, 2021).

---

### Conclusion

La remise au centre de la scène politique américaine de l'emploi ouvrier est une perspective qui semblait résolue depuis l'avènement de la mondialisation ; elle a été paradoxalement portée par l'héritier milliardaire Donald Trump. Or, la récente élection a révélé la faiblesse du syndicalisme américain sur ce terrain, sa difficulté d'élaborer un programme qui s'attaque aux racines de la dégradation des conditions socio-économiques des travailleurs et qui soit susceptible d'être porté par un parti de pouvoir en capacité de rallier ses troupes.

Les syndicats ont de grandes attentes envers le nouveau gouvernement et les majorités parlementaires qu'ils ont massivement soutenues : presque 90 % des plus de 200 millions de dollars de contributions des organisations syndicales ont eu comme bénéficiaires les candidats démocrates aux présidentielles. Les premières actions du nouveau gouvernement Biden semblent aller dans le bon sens, avec les nominations du secrétaire du Travail et du Commerce extérieur soutenues par les syndicats et les décrets qui abrogent ceux de son prédécesseur qui s'attaquent aux droits des travailleurs publics fédéraux.

La poursuite d'une politique protectionniste visant à protéger l'emploi semble être la voie poursuivie par la nouvelle administration. Il reste que les défis pour la nouvelle présidence sont historiques. La crise ne fait qu'accroître les tendances structurelles qui tendent à nuire aux anciennes régions industrialisées qui peinent à remonter la pente de l'emploi. La promesse d'une réforme du droit du travail pour faciliter la syndicalisation n'est pas gagnée d'avance. Elle n'a pas vu le jour sous la présidence Obama, malgré une majorité démocrate au Congrès au début de son mandat plus nette que celle obtenue en novembre 2020.

La perspective du renouveau syndical se trouve au cœur des enjeux. Les syndicats sont les seuls acteurs de l'histoire américaine à avoir canalisé la force du travail vers une redistribution de la richesse en faveur du plus grand nombre et cela, y compris, au sein d'une union multiraciale. Les travailleurs américains, avec leurs syndicats, sont de nouveau à l'offensive, engageant plus de grèves en 2019 et 2020 que depuis des décennies. La proportion de travailleurs syndiqués atteint 10,8 % en 2020, soit 0,5 % de plus qu'en 2019, après avoir accusé une baisse en 2018 et 2019. Certes, cette remontée s'inscrit dans le contexte d'une chute historique des emplois due à la pandémie, qui renvoie au fait que les travailleurs syndiqués sont mieux protégés contre la perte d'emploi et de salaire en temps de crise que les non-syndiqués et plus à même de défendre leurs intérêts. Mais elle s'affirme comme un argument en faveur de la syndicalisation. Si les emplois dans les activités de services ont été plus vulnérables pendant la pandémie (tourisme, restaurants et bars), c'est vers

---

37. Des dix congrès des États fédérés que le parti a ciblé pour conquérir les votes des électeurs, aucun n'a basculé dans le camp démocrate.

ces secteurs moins traditionnellement syndicalisés que les syndicats se tournent désormais pour étendre leur implantation. Il y a même eu une augmentation de la syndicalisation dans le secteur public, malgré les décisions judiciaires défavorables.

### Sources :

- Belin C., Zajac P. (2018), « Le parti de Donald Trump », *Le Débat*, n° 198, p. 11-21, <https://doi.org/10.3917/deba.198.0011>.
- Belin C., Zajac P. (2020), « La nouvelle gauche américaine », *Le Débat*, n° 208, p. 16-29, <https://doi.org/10.3917/deba.208.0016>.
- Fikri K., Benzow A. (2019), « Manufacturing's real but patchwork rebound », *Data Brief*, Economic Innovation Group, June 13, <https://eig.org/wp-content/uploads/2019/06/Manufacturing-Analysis.pdf>.
- Flaaen A., Pierce J. (2019), « Disentangling the effects of the 2018-2019 tariffs on a globally connected US manufacturing sector », *Finance and Economics Discussion Series*, n° 2019-086, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, December 23, <http://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2019086pap.pdf>.
- Guastella D. (2021), « Everyone Hates the Democrats », *Jacobin*, February 2, <https://jacobinmag.com/2021/02/everyone-hates-the-democrats>.
- Jacobin* (2021), « The 2020 presidential election and working-class voters », *Jacobin*, February 8, <https://jacobinmag.com/2021/02/the-2020-presidential-election-and-working-class-voters>.
- Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, <https://goo.gl/hJmzt6>.
- McNicholas C., Poydock M., Rhinehart L. (2019), *Unprecedented. The Trump NLRB's Attack on Workers' Rights*, Economic Policy Institute, October 16, <https://files.epi.org/pdf/177387.pdf>.
- Otterbein H., Cassella M. (2020), « Rank-and-file union members snub Biden for Trump », *Politico*, September 22, <http://politi.co/397XP8b>
- Sauviat C. (2018), « États-Unis : une réforme fiscale au profit des entreprises et des particuliers les plus riches », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 25-35, <https://bit.ly/2UWv5sf>.
- Sauviat C. (2020), « États-Unis : le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 172, décembre, p. 3-20, <https://bit.ly/3p8ipuT>.
- Velut J.-B. (2020), « Les États-Unis contre la mondialisation », in Henneton L. (dir.), *Le rêve américain à l'épreuve de Donald Trump*, Paris, Vendémiaire, p. 201-224.



# Italie

## Le rôle des collectifs auto-organisés dans la représentation des livreurs à vélo

Cristina NIZZOLI<sup>1</sup>

---

La Charte des droits fondamentaux du travail numérique en milieu urbain, connue sous le nom de Charte de Bologne, est l'un des premiers accords en Europe visant à réguler les relations de travail entre livreurs à vélo et plateformes digitales. À la suite de l'ouverture de négociations impulsées par des militants de Riders Union Bologna (RUB), elle est signée en 2018 par le maire de Bologne (du Parti démocratique de centre gauche) et son adjoint au travail, RUB, les représentants des trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL<sup>2</sup>, ainsi que les patrons de Sgnam et Mymenu, deux plateformes de livraison de repas locales.

De valeur surtout symbolique<sup>3</sup>, cet accord représente néanmoins une étape décisive dans le processus de mise en visibilité des conditions d'emploi et de travail des livreurs italiens. Des revendications, portées depuis longtemps par les collectifs de livreurs à vélo, de transparence des mécanismes de notation

utilisés par les plateformes y sont présentes au même titre que le droit à une rémunération horaire, à la sécurité sociale ou encore à celui d'adhérer à une organisation syndicale.

Il marque en outre le début d'un processus de négociation dans l'économie de plateformes qu'on pourrait qualifier d'atypique en raison de sa dynamique, mais surtout de ses protagonistes. Des acteurs inhabituels, difficiles à saisir, et dont la légitimité se construit en dehors des canaux de représentation traditionnels propres aux relations professionnelles telles qu'on les a connues jusqu'à présent.

L'article se propose de retracer les étapes de cette négociation et sa dynamique depuis la signature de la Charte de Bologne (2018) jusqu'à celle d'un accord entre l'association patronale Assodelivery (voir *infra*) et un syndicat minoritaire d'extrême droite (octobre 2020), en passant par l'ouverture de négociations,

---

1. Chercheuse à l'IRES.

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

3. Les grandes plateformes multinationales comme Deliveroo et Uber Eats ne sont pas concernées et la Ville de Bologne n'a aucun pouvoir vis-à-vis d'elles en matière de relations professionnelles.

voulue par le ministre du Travail Di Maio en 2019, entre les collectifs de livreurs, les trois confédérations syndicales (CGIL, CISL et UIL) et Assodelivery.

### **De l'impossibilité de créer un rapport de force avec les plateformes**

Avec l'essor des plateformes de livraison de repas sont apparus un peu partout en Europe des collectifs de défense des droits de livreurs à vélo <sup>4</sup>, dont la plupart revendiquent leur autonomie par rapport aux organisations syndicales traditionnelles parfois en s'y opposant directement (voir *infra*, encadré 3).

En Italie, des collectifs de ce type ont éclos dans plusieurs grandes villes <sup>5</sup>, là

où la forte densité de livreurs se combine avec une histoire militante locale d'extrême gauche, notamment liée à l'expérience de l'occupation des « centres sociaux autogérés » <sup>6</sup> (Péchu, 2010).

L'article s'appuie sur une enquête à base d'entretiens menée par une équipe multidisciplinaire de chercheurs sur la protection sociale dans le secteur de l'économie des plateformes et les enjeux du syndicalisme (encadré 1). Il se concentre sur l'expérience de Riders Union Bologna, en raison de son implication dans le processus ayant conduit à la rédaction et à la signature de la Charte de Bologne, ainsi qu'à la négociation au niveau national, soutenue par le ministre Di Maio.

#### Encadré 1

### **Méthodologie de l'enquête**

Le projet de recherche Transformations sociales et économie du numérique (TransSEN) est conduit par une équipe pluridisciplinaire de juristes (Iode, Université de Rennes 1 ; CEJSCO, Université de Reims), d'économistes (Laboratoire Regards, Université de Reims) et de sociologues (Ires). Financée par la Dares et la Drees, l'étude s'intéresse aux évolutions de la protection sociale dans le cadre de l'économie de plateformes. Elle est fondée sur des entretiens. L'équipe de sociologues de l'Ires (Cristina Nizzoli, Arnaud Trenta et Catherine Vincent) analyse plus en détail les positions des organisations syndicales et le rapport que les livreurs de repas entretiennent avec ces dernières sans négliger les enjeux inhérents à l'essor des collectifs auto-organisés des travailleurs des plateformes numériques.

4. Pour la France, il existe le Collectif des livreurs autonomes de Paris (Clap), le Collectif des coursiers Lille métropole (CCLM) et différentes sections CGT, dont celle de Gironde est l'une des premières créées.

5. Deliverance Project pour Turin, Deliverance Milano, Riders Union Roma, Riders Union Firenze et Riders Union Bologna.

6. Les « centres sociaux autogérés » en Italie n'ont rien d'institutionnel. Leur histoire remonte aux années 1970, quand, sous la mouvance opéraïste, un courant marxiste hétérodoxe, des bâtiments abandonnés sont occupés pour repenser la vie des quartiers à travers l'offre de moments culturels et politiques. Des activités en faveur des migrants ou des jeunes précaires y sont menées, ce qui les conduit parfois à être la cible de certaines administrations locales de droite ou de centre gauche.

RUB n'est pas un syndicat à proprement parler. D'un point de vue juridique, il ne peut représenter les livreurs – qui par ailleurs n'ont pas un statut de salarié – dans aucune instance représentative.

La première réunion du collectif se tient en 2017, au sein d'un des sièges de l'Association italienne de loisirs et de culture (Arci)<sup>7</sup>, dont les militants mènent alors une campagne visant la sensibilisation des travailleurs précaires. Une poignée de militants, parfois eux-mêmes livreurs, se réunit en assemblée générale avec des livreurs de Deliveroo pour échanger sur les conditions de travail, le manque de couverture sociale lors d'un éventuel accident ou encore les coûts que le livreur doit supporter pour l'entretien de son vélo. Des tractages sont dès lors décidés en suivant le principe suivant : les militants qui ne sont pas livreurs tractent devant les restaurants les plus fréquentés par les livreurs, alors que les travailleurs distribuent les tracts de manière plus discrète auprès de leurs collègues (Quondamatteo, 2019). Cette stratégie de tractage différencié, qui vise à protéger les livreurs d'éventuelles représailles de la part des plateformes, est emblématique d'une caractéristique fondamentale de RUB, à savoir la présence de militants qui ne travaillent pas dans le secteur.

En effet, le noyau de RUB est composé d'une dizaine de militants qui ne sont pas tous livreurs et dont certains (comme les personnes interviewées dans le cadre de l'enquête) sont des chercheurs et/ou étudiants en sciences sociales. Ils ont une histoire militante hétérogène :

mouvement étudiant, droit au logement, urbanisme, droits des migrants, etc.

Au-delà de cette catégorie de militants, on se doit aussi de souligner le rôle joué par les militants de l'Arci et de différents « centres sociaux autogérés » (squats) de la ville de Bologne qui agissent en soutenant RUB. À l'image des soutiens décrits par Siméant dans son ouvrage *La cause des sans-papiers* (1998), ces militants contribuent à faire de la lutte pour les droits des livreurs une cause, un symbole des luttes du monde du travail contemporain. L'un des militants de RUB affirme à cet égard :

« Nous avons une approche qui est très symbolique (...) : il s'agit de démontrer qu'il s'agit d'un travail comme un autre et que les droits des travailleurs devraient leur être accordés au-delà d'éléments de détail [il fait référence au statut d'emploi ; NdA]. Pour cette raison, l'un de nos slogans est : “Pas pour nous, mais pour tout le monde.”

*Q.* : Tu fais référence au fait de représenter aussi d'autres catégories de travailleurs précaires ?

*R.* : C'est la vocation oui, l'intention... non pas matériellement, mais symboliquement » (Massimo<sup>8</sup>, militant RUB, octobre 2019).

La première grève des livreurs de Bologne a lieu en novembre 2017, lors d'une tempête de neige<sup>9</sup>. Elle exprime le ras-le-bol des travailleurs « obligés » de livrer les repas malgré les conditions météorologiques très difficiles. La question des risques d'accident, qui revient à plusieurs reprises lors des assemblées de RUB, est centrale pour comprendre le ressort de

7. L'Arci est une association de promotion sociale et culturelle née de la gauche antifasciste italienne en 1957 : <https://www.arci.it/chi-siamo/storia/>.

8. Tous les prénoms ont été changés afin de préserver l'anonymat des personnes interviewées.

9. F. Candioli, M. Giordano, « “Una pizza non vale il rischio”. Bologna, stop alle consegne a domicilio », *Corriere di Bologna*, 16 novembre 2017, <http://bit.ly/3cf7qL6>.

cette première grève. Néanmoins, cette action est aussitôt jugée trop coûteuse par les livreurs et les militants de RUB :

« L'assemblée bolognaise fait le choix d'avoir une stratégie intermédiaire (...) justement à cause des rapports de force entre les plateformes et les travailleurs, qui étaient complètement en déséquilibre, et surtout puisqu'ils [les plateformes] auraient très probablement licencié, disons, ceux qui étaient les plus actifs dans la protestation. (...) Du coup, on décide de faire un *flash-mob* où tous les livreurs ont le visage couvert par des masques (pour te donner une idée de la peur qui existe dans ce secteur où le licenciement est facile, très *smart*, et s'appelle déconnexion) » (Vincenzo, militant RUB, octobre 2019).

Le *flash-mob* est alors choisi comme registre d'action permettant aux livreurs de se rendre visibles auprès de l'opinion publique tout en gardant leur anonymat et en évitant ainsi d'être déconnectés par les plateformes. Le 24 novembre, le premier *flash-mob* est organisé. À cette occasion, le fait de cacher les visages sous des masques à l'effigie de cyclistes célèbres permet aux livreurs de franchir une étape dans un processus de renversement du stigmate : si la livraison de repas a été souvent décrite, notamment au début de l'implantation de ces plateformes, comme un sport et un loisir, les livreurs de RUB veulent « renverser la narration » et montrer qu'ils sont bien des travailleurs et non des sportifs. Cette action se prolonge par une courte manifestation à vélo jusqu'à Piazza Maggiore où le maire de Bologne, Virginio Merola, est aussi présent pour l'inauguration d'un événement en lien avec l'ouverture de la période des fêtes de fin d'année. Cette rencontre publique face aux journalistes

marque le début du dialogue entre RUB et la municipalité.

---

### L'institution comme interlocuteur privilégié

Si le registre plus traditionnel de la grève a surtout vocation à s'adresser aux plateformes avec toutes les difficultés que l'on vient d'énoncer, le *flash-mob* permet de sensibiliser l'opinion publique, mais aussi les institutions. Cet extrait d'entretien montre bien la vision des militants de RUB :

« Nous avons fait un choix du point de vue stratégique (...), ce qui a permis un bond qualitatif pour cette lutte, à savoir de ne pas s'enfermer dans la seule logique de la négociation avec les plateformes, puisque les asymétries sont de plus en plus importantes en la matière : pour nous, il est de plus en plus difficile de mener des grèves (...) puisqu'ils [les plateformes] sont [tout le temps] en train de se réorganiser. Nous avons donc décidé de miser sur la sensibilisation des institutions : au lieu de viser le comportement des plateformes, il s'agit d'influencer les dynamiques de vote par le biais de la charge symbolique de cette lutte pour faire bouger les institutions et les faire passer de notre côté » (Massimo, militant RUB, octobre 2019).

La municipalité de Bologne est alors identifiée comme l'interlocuteur privilégié de ce collectif de livreurs (Martelloni, 2018), qui adresse une lettre au maire pour lui demander d'ouvrir une négociation avec les plateformes digitales afin de débattre des droits des livreurs à vélo. Mais pourquoi choisir de faire appel à la municipalité ? Comme on peut le lire dans la lettre, la municipalité a la « responsabilité institutionnelle de s'opposer à tout comportement contraire

aux principes fixés par la Charte constitutionnelle, première des protections de sécurité publique et sur le lieu de travail, qui, ici, coïncide avec la ville... »<sup>10</sup>. En s'inspirant de ce qui se passe aux États-Unis, où la ville est un lieu pertinent du système de régulation des plateformes (Kesselman, Casagrande, 2019), les militants de RUB mettent en avant la question de la (in)sécurité des livreurs opérant dans la ville de Bologne pour convaincre le maire d'intervenir.

Au-delà de l'accent mis sur la question des accidents de travail et sur le manque de couverture sociale, le concept de sécurité sert la stratégie des militants de Riders Union puisqu'il permet d'introduire la question plus générale des droits (non reconnus) des travailleurs des plateformes.

Un militant/livreur écrit dans son mémoire de master réalisé sur RUB :

« La lettre de RUB au maire veut explorer un autre concept de "sécurité", resté en dehors du discours dominant, celui lié aux droits des travailleurs. Les rues de Bologne sont-elles sûres si les livreurs sont payés à la pièce ? Est-il tolérable, pour la municipalité, de savoir que les livreurs opèrent sur son territoire sans avoir droit à aucune couverture INAIL<sup>11</sup> ? » (Quondamatteo, 2019:54).

Ainsi, la première rencontre a lieu au mois de janvier 2018 entre le maire de Bologne, son adjoint au travail et des représentants de RUB ; ces derniers souhaitent que la municipalité s'engage aux côtés des livreurs à vélo et qu'elle

impulse des négociations avec les plateformes. La mairie de Bologne se dit favorable à s'investir dans ce processus de négociation en tant qu'intermédiaire et fixe une première rencontre à laquelle participent RUB, les syndicats CGIL, CISL et UIL et deux plateformes locales Sgnam et Mymenu<sup>12</sup>. Les plateformes multinationales présentes à Bologne (Deliveroo, Just Eat, Foodora et Glovo) déclinent la proposition de la mairie. Différentes rencontres entre RUB et la municipalité, ainsi qu'entre cette dernière et les patrons des deux plateformes italiennes ont lieu jusqu'au mois de mai, lorsque le processus de médiation aboutit à la signature de la Charte de Bologne (encadré 2). Entretemps, RUB organise quelques grèves. Si la grève a été jugée inadaptee à établir un rapport de force avec les employeurs, elle est ici employée de manière symbolique pour faire pression sur l'opinion publique. Sa fonction est d'accompagner le processus de médiation avec la mairie et de montrer aux plateformes que RUB est en mesure, si la négociation devait échouer, de passer à des actions plus conflictuelles. Cette stratégie permet au collectif de maintenir l'attention de l'opinion publique tout en consolidant sa légitimité à représenter les intérêts des livreurs, aussi vis-à-vis des confédérations syndicales, qui rencontrent des difficultés à organiser le secteur (encadré 3).

Du point de vue juridique, il s'agit d'un accord tripartite au niveau municipal. Néanmoins, cette Charte se veut universelle puisqu'elle s'adresse à tous

10. Extrait de la lettre adressée à Virginio Merola le 6 décembre 2017 (Quondamatteo, 2019:52).

11. Institut national pour l'assurance contre les accidents de travail.

12. Domino's Pizza signe la charte en mars 2019. Elle a été par la suite accusée par RUB de ne pas avoir respecté la Charte de Bologne lorsqu'elle a poussé « ses » livreurs à travailler en dépit des mauvaises conditions climatiques dues à la neige : N. Ialacqua, « Dopo la neve i riders di Bologna contro Domino's Pizza », *Gazzetta di Bologna*, 17 Dicembre 2019, <http://bit.ly/38sLv1L>.

## Encadré 2

### Le contenu de la Charte des droits fondamentaux du travail numérique en milieu urbain

La Charte de Bologne vise à « améliorer les conditions de travail des travailleurs et collaborateurs numériques qui opèrent dans le périmètre de la ville de Bologne ». Parmi les droits qu'elle reconnaît aux travailleurs des plateformes, on retrouve :

- une rémunération horaire décente qui ne soit pas inférieure à celle prévue par la grille salariale des conventions collectives des secteurs d'activité où opèrent les travailleurs de plateformes <sup>1</sup> (la logistique par exemple ; encadré 4) ;
- une prime lorsque le travail est effectué la nuit, les jours fériés et lorsque les conditions météorologiques sont défavorables ;
- la non-discrimination pour raisons politiques ou syndicales et la possibilité d'être déconnectés (par la plateforme) seulement pour cause réelle et sérieuse ou pour faute grave du travailleur ;
- le droit à une assurance contre les accidents de travail ;
- le droit de se réunir en assemblée syndicale sur les heures (rémunérées) de travail, pour un maximum de 10 heures par an ;
- le droit au conflit.

1. Il n'y a pas de salaire minimum en Italie.

les travailleurs des plateformes digitales, au-delà de leur secteur d'activité et de leur statut d'emploi. En effet, cet accord n'aborde pas la question de la nature juridique du contrat, à savoir le statut d'emploi des livreurs. Pour autant, RUB a, à plusieurs reprises, dénoncé le statut d'autoentrepreneur des livreurs <sup>13</sup> et milite pour une reconnaissance du statut de salarié. De plus, nombreux sont les renvois au Socle européen des droits sociaux (Martelloni, 2018), ce qui montre

la volonté des signataires de situer ce type de négociation dans le cadre d'une régulation multi-niveaux afin de « promouvoir la diffusion d'une nouvelle culture du travail digital en Italie et en Europe » <sup>14</sup>.

Le processus ayant amené à la rédaction de la Charte de Bologne a été fortement médiatisé en permettant à Riders Union Bologna de consolider et légitimer son rôle aussi au plan national (Marrone, 2019).

13. Les livreurs italiens opèrent sous deux types de statut d'emploi : 1) la collaboration coordonnée et continue qui est une forme de travail para-subordonné pour laquelle il n'y a pas de rapport de subordination avec l'employeur ; 2) la collaboration occasionnelle, qui prévoit un contrat de travail indépendant à durée déterminée. Les parties au contrat sont le mandant et le travailleur. Ce dernier doit fournir une prestation de travail sans continuité dans le temps, pour le compte d'un mandant ayant occasionnellement besoin de sa prestation. Le revenu de cette prestation ne peut pas dépasser 5000 euros par an.

14. Texte de la Charte de Bologne, p. 4 : <https://bit.ly/3eqBHcw>.

## Encadré 3

### Les relations entre les confédérations et les collectifs auto-organisés

Si les référents idéologiques ne sont pas les mêmes d'un collectif à l'autre, force est de constater que leurs relations avec les confédérations italiennes demeurent difficiles dans l'ensemble des villes où les collectifs de livreurs à vélo se sont constitués. À Milan et Turin, ces collectifs n'hésitent pas à contester publiquement les pratiques des organisations syndicales majoritaires, considérées trop réformistes et peu revendicatives. Le cas de Bologne est différent et les récits recueillis lors de notre enquête montrent que pour une partie des militants de RUB, les relations avec la CGIL demeurent importantes. Néanmoins, la collaboration entre ces deux entités est inexistante et des situations conflictuelles ont vu le jour tant au plan local que national. À cet égard, l'un des principaux *leaders* de RUB affirme :

« Dans la première phase [aux débuts de l'expérience de RUB, NdA], nous avons rencontré la CGIL de Bologne, on avait mis au clair le fait que Riders Union est une assemblée ouverte, que personne ne les aurait chassés s'ils avaient décidé de participer (...). Dans le dernier échange que nous avons eu, ils nous ont clairement dit : "On ne vous reconnaîtra jamais, on ne peut pas, vous êtes des *competitors* [sic]". (...) Actuellement, les relations [entre nous et la CGIL, NdA] sont plutôt cordiales, on est un peu dans un pacte implicite de non-agression réciproque. Pour l'instant ça se passe bien. Mais par ailleurs, pendant la négociation au niveau national [avec le ministre Di Maio, voir *infra*], il y a vraiment eu des moments de tension. »

L'analyse croisée des entretiens menés auprès des permanents syndicaux de la CGIL et des militants de RUB révèle un désaccord de fond concernant la stratégie à déployer pour la défense des travailleurs des plateformes. Ainsi, si RUB considère essentiel de s'investir pour aboutir à une loi sur le sujet, la CGIL fait pression pour que la priorité aille à la négociation collective et à la signature d'une convention collective (d'où l'accent mis, dans les entretiens menés auprès des syndicalistes CGIL, sur la convention collective de la logistique ; encadré 4).

---

#### Les livreurs à vélo, première cause affichée du ministre du Travail « 5 Étoiles »

Le 4 juin 2018, le jour de son entrée en fonction, le ministre du Travail, Luigi Di Maio, rencontre les travailleurs des

plateformes, qu'il identifie comme le « symbole d'une génération abandonnée »<sup>15</sup>. Des représentants de RUB, ainsi que de Riders Union Roma, sont invités à cette première réunion<sup>16</sup> où le ministre affiche sa double volonté d'ouvrir une concertation avec les plateformes

15. <https://bit.ly/38t05Gv>.

16. Fortement médiatisée, cette rencontre a surtout une valeur symbolique, les représentants de RUB ayant été prévenus la veille : « Di Maio incontra i riders : "Sono il simbolo di una generazione abbandonata senza diritti e tutele" », *Radio Onda d'Urto*, 4 Giugno 2018, <http://bit.ly/3qCx4OS>.

multinationales de livraison de repas, tout en se déclarant favorable à l'introduction d'un salaire horaire minimum pour leurs travailleurs.

C'est avec une lettre que les représentants de RUB se présentent à cette rencontre. Encore une fois, c'est le caractère symbolique de la condition de livreur, ainsi que des mobilisations menées par RUB, qui est mis en avant à cette occasion :

« (...) Un pays où les travailleurs et les travailleuses ne sont pas libres de se mobiliser à l'intérieur et à l'extérieur des lieux de travail pour un monde plus juste ne peut pas se définir comme démocratique. Notre situation, dont on a beaucoup entendu parler ces derniers temps, est la conséquence d'un processus qui a débuté bien avant l'arrivée des *app* et des plateformes [digitales]. Si aujourd'hui, ce sont des millions de personnes qui, partout en Europe, sont obligées, pour survivre, de passer d'un petit job à un autre, c'est parce qu'on a assisté à la légitimation, culturelle avant même que par la loi, de l'idée que pour faire du profit tout est légitime, y compris le fait de ne pas payer les travailleurs et les travailleuses <sup>17</sup>. » Les revendications plus concrètes sont présentées ensuite à partir des enjeux liés à l'expérience de la Charte de Bologne : « (...) Nos revendications ne s'arrêtent pas seulement aux améliorations des conditions de travail et de salaire, mais on souhaite être reconnu en tant que sujet collectif porteur d'intérêts spécifiques », tout en soulignant l'importance, aussi pour le niveau national, de l'ouverture de négociations avec les plateformes.

RUB demande aussi que le ministre s'engage à soutenir une législation qui permette aux travailleurs les plus précaires d'avoir des droits et des protections : « On défie le nouveau gouvernement d'ouvrir un véritable dialogue, large et public, qui prenne en compte les organisations des livreurs qui sont en train d'émerger un peu partout en Italie, en reconnaissant nos revendications sans se targuer de pouvoir les traduire dans des mesures qui n'auraient qu'une valeur médiatique. Soit le dialogue est réel et démocratique, soit on sortira de ce processus <sup>18</sup>. »

On retrouve ici la stratégie propre à RUB qui consiste à mettre en avant le caractère symbolique de l'expérience de travail et de la mobilisation des travailleurs des plateformes considérés comme un emblème du monde du travail contemporain. S'affirmer en tant qu'organisation représentative et légitime sur le plan politique et médiatique est essentiel pour ce collectif militant qui veut néanmoins s'assurer des véritables intentions du ministre M5S <sup>19</sup>.

Suite à cette première rencontre, le ministre pose les bases d'une mesure dont l'objectif est d'élargir la notion de subordination à ceux qui travaillent pour les plateformes digitales, et qu'il souhaite faire apparaître dans le texte du décret-loi appelé « décret dignité ». La réaction des plateformes ne se fait pas attendre : Foodora menace de « quitter l'Italie » si cette mesure devait être appliquée <sup>20</sup> ; de même, des membres de Confindustria (le Medef italien), du Parti berlusconien Forza Italia ainsi que du Parti démocratique s'y opposent.

17. Pour le texte de la lettre : <https://www.facebook.com/ridersunionbologna/posts/253873588682820>.

18. *Ibid.*

19. Il est important de rappeler qu'en 2018, le M5S gagne les élections grâce à son approche populiste des questions sociales. Expression du « ras-le-bol » des Italiens de différentes classes sociales, le M5S propose et médiatise très fortement des réformes à visée sociale qui ont souvent du mal à se concrétiser (Di Ruzza, 2020).

20. Foodora quitte l'Italie, ainsi que d'autres pays européens, en août 2018.



La proposition de Di Maio est vite retirée et elle n'apparaîtra finalement pas dans le « décret dignité » signé au mois de juillet. Entretemps, le ministère du Travail invite à la table des négociations les plateformes de livraison de repas, le patronat, les collectifs auto-organisés de livreurs, ainsi que les organisations syndicales CGIL, CISL et UIL. L'objectif est de parvenir à un accord garantissant des protections de base pour ces travailleurs, ce qui constituerait une première étape d'un processus de réglementation du secteur. Néanmoins, dans le cas où la négociation avec les plateformes n'aboutirait pas, le ministère se réserve la possibilité d'intervenir par la voie législative.

La négociation, qui débute pendant l'été 2018, a comme premier résultat la formation d'une association patronale des plateformes de livraison de repas appelée Assodelivery (dont font partie Deliveroo, Glovo, SocialFood et Uber Eats). Peu encline à la négociation, Assodelivery propose de faire reconnaître par la loi le statut d'autoentrepreneur du travailleur de plateforme. De leur côté, les collectifs de livreurs <sup>21</sup> restent à la table des négociations même après que leur principale revendication – la reconnaissance du statut de salarié – a été écartée du débat. Ils choisissent alors de revendiquer un minimum de droits (un salaire horaire minimum, l'interdiction du paiement à la

#### Encadré 4

### La convention collective de la logistique peut couvrir les livreurs

De manière parallèle aux négociations qui ont lieu au ministère du Travail, les fédérations de la CGIL, de la CISL et de l'UIL qui représentent les travailleurs de la logistique et des transports et les associations patronales du secteur signent, en juillet 2018, un texte de convention collective dans lequel apparaît pour la première fois la figure du livreur à vélo. Dans cet accord est définie une durée maximale du travail à 39 heures par semaine et l'obligation pour les employeurs de doter les coursiers de systèmes de protection. De plus, cet accord lève l'interdiction du « travail sur demande », ce qui peut être lu comme une incitation à l'adhésion des entreprises désireuses « d'adopter une forme très souple d'emploi » (Veronese *et al.*, 2019:4). Toutefois, cette incitation n'a pas fonctionné et aucune plateforme de livraison de repas n'a signé cette convention collective dans un contexte où, pour le système de négociation collective italien, les conventions collectives ne sont contraignantes que pour les entreprises représentées par les associations patronales signataires <sup>1</sup>.

Finalement, dans la grande majorité des situations (des livreurs à vélo non salariés opérant pour des plateformes non signataires), le texte de cette convention collective reste lettre morte.

1. Néanmoins, il est important de souligner que la jurisprudence italienne renvoie à des grilles salariales figurant dans les conventions collectives, ce qui représente une forte incitation à faire respecter les mêmes niveaux de rémunération que ceux appliqués par les signataires.

21. Dans un premier temps, les seules organisations « représentatives » des intérêts des travailleurs présentes à la table des négociations sont RUB, Deliverance Milano, Deliverance Project Torino, Riders Union Roma et Riders Union Firenze. Les confédérations CGIL, CISL et UIL ne sont convoquées que dans un deuxième temps (Pacella, 2019).

pièce, l'obtention d'une assurance, la prise en compte de normes de sécurité, un plafond maximum de livraisons, le droit à la déconnexion)<sup>22</sup>. Néanmoins, étant donné la posture intransigeante d'Assodelivery, les négociations échouent et au mois de décembre 2018, Di Maio revient sur son intention de reprendre la voie législative (Pacella, 2019).

Il faut attendre le décret-loi « Sauve l'entreprise » pour que la question des droits des travailleurs des plateformes soit à nouveau abordée.

---

#### **De la voie législative à l'accord d'Assodelivery avec un syndicat minoritaire**

Le décret-loi 128/2019 « Sauve l'entreprise » définit deux catégories de livreurs<sup>23</sup> : ceux à qui on reconnaît les droits des salariés puisqu'ils travaillent « avec des collaborations continues principalement personnelles et dont les modalités d'exécution sont organisées par le donneur d'ordre » ; ceux qui opèrent de manière « occasionnelle et discontinue » (les « para-subordonnés ») et pour qui la loi prévoit des couvertures similaires à celles de la Charte de Bologne<sup>24</sup>.

Or, la grande majorité des livreurs de plateformes appartiennent à la deuxième catégorie. Par conséquent, comme le

souligne un militant de RUB lors de notre entretien, « la question qui reste ouverte est celle qui définit ce qui est “continu” et ce qui est “occasionnel” (...). Notre critique principale [celle de RUB, NdA] est de dire que quand une protection forte cohabite avec une protection faible, finalement, les entreprises s'organisent pour que la règle faible l'emporte. »

Mais un autre aspect de ce décret-loi doit être souligné : il laisse aux organisations syndicales les plus représentatives et aux plateformes digitales 12 mois pour rédiger une convention collective valable pour le secteur de la livraison de repas. Dans le cas où les parties ne parviendraient pas à un accord, le ministère du Travail se réserve la possibilité d'introduire un salaire minimum horaire (sur la base de la convention collective considérée la plus « proche », à savoir celle de la logistique ; encadré 4), augmenté de 10 % pour le travail de nuit, les jours fériés ou lorsque les conditions météorologiques sont défavorables.

Dès la sortie du décret-loi, les plateformes commencent à s'organiser. On peut citer notamment le cas de Glovo qui organise des réunions avec des livreurs et soutient la création d'un groupe de travailleurs opposés notamment à l'abrogation partielle du paiement à la pièce<sup>25</sup>.

---

22. Face au blocage de ces négociations au niveau national, RUB décide de réinvestir le terrain local afin de consolider les mesures de la Charte de Bologne et leur application sur le territoire de la métropole.

23. Pour une analyse détaillée, voir Rota (2020).

24. Une couverture en cas d'accident, une sécurité sociale, une rétribution calculée en partie avec un minimum horaire et en partie selon les livraisons effectuées, le droit à une indemnité en cas d'intempérie, une assurance obligatoire contre les accidents du travail et une couverture par des règles de protection en matière de santé et sécurité au travail, l'interdiction de la discrimination et le droit à avoir un contrat écrit.

25. À Milan, Glovo a organisé des réunions avec ses livreurs en les poussant à signer et soutenir une pétition contre ce décret. Des militants de Deliverance Milano se sont procuré les enregistrements et les dirigeants de Glovo ont confirmé avoir organisé des réunions pour soutenir ces livreurs ; voir F. Sironi, « Le strategie nascoste della gig economy per pagare i fattorini solo a cottimo », *L'Espresso*, 6 Ottobre 2019, p. 90-93.

À souligner aussi la naissance d'un syndicat indépendant appelé Association nationale autonome des riders (ANAR). Très proche des plateformes, ce syndicat a des positions qui sont relayées par la presse et de nombreux médias. Ses principales revendications portent sur le maintien du statut d'autoentrepreneur et sur le fait de continuer à être rémunéré selon le nombre de livraisons (à la pièce).

Dans un tel contexte, le délai de signature d'un accord entre les différentes parties se rapproche sans qu'aucune négociation ne soit entamée. À quelques jours de l'échéance, en septembre 2020, une convention collective est signée. Ce texte est le résultat d'un accord entre Assodelivery et le syndicat proche de l'extrême droite Unione Generale del Lavoro (UGL, Union générale du travail). Ce dernier, qui déclare moins de 1 000 livreurs adhérents, est soutenu ici par ANAR qui, n'ayant pas le statut de syndicat, ne peut signer aucun accord. Cette convention collective<sup>26</sup> reconnaît aux livreurs à vélo le statut d'autoentrepreneurs en fixant la rémunération horaire à 10 euros brut si les livraisons effectuées sont en deçà de ce montant. Cependant, l'article 11 précise que, lorsque le temps estimé par la plateforme pour une livraison ne dépasse pas l'heure, le montant est calculé en fonction du temps estimé pour effectuer la livraison. Une majoration est prévue pour le travail de nuit (de 0h00 à 7h00), les jours fériés (le texte contient une liste de 13 jours) et lorsque la situation météorologique est défavorable. Une prime de 600 euros est prévue lorsque le livreur dépasse les 2 000 livraisons ; le casque et

les vêtements sont remplacés après 1 500 et 4 000 livraisons ; des couvertures en cas d'accident sont prévues (INAIL), ainsi qu'en cas de dommage à un tiers.

Dès la signature de cet accord (le 15 septembre 2020), plusieurs voix s'élèvent pour en contester le contenu et la légitimité aussi bien du côté des organisations syndicales représentatives (CGIL, CISL et UIL), que des collectifs auto-organisés de livreurs. La réponse de ces derniers ne se fait pas attendre et une mobilisation nationale de livreurs à vélo est prévue pour le 30 octobre ; elle est soutenue par la CGIL et, dans certaines villes, par la CISL et l'UIL. Les syndicats confédéraux demandent au ministère d'ouvrir en urgence une nouvelle négociation en vue de la signature d'une convention collective pour les livreurs à vélo.

La nouvelle ministre du Travail et des politiques sociales, Nunzia Catalfo, qui considère l'accord d'UGL contraire à l'esprit du décret-loi 128/2019 (voir *supra*), convoque une rencontre entre Assodelivery, les organisations syndicales CGIL, CISL, UIL, UGL et les collectifs de livreurs indépendants en novembre 2020, mais aucune avancée n'est à souligner à ce jour<sup>27</sup>.

---

### Conclusion

L'Italie connaît, depuis quelques années, de nouvelles formes de lutte et de représentation des travailleurs des plateformes. Des collectifs auto-organisés se sont constitués souvent en opposition aux confédérations syndicales majoritaires

---

26. Le ministre du Travail italien observe que cette convention collective ne peut pas être considérée comme valable puisqu'elle ne respecte pas la représentativité. Néanmoins le débat sur sa validité reste ouvert.

27. Quelques jours après la rédaction de cet article, un accord national a été signé le 29 mars 2021 entre Just Eat Takeaway et la CGIL, la CISL et l'UIL. Just Eat Takeaway s'engage à appliquer la convention collective de la logistique en reconnaissant à ses livreurs le statut de salarié.

qu'ils considèrent comme trop bureaucratiques et pas assez combatives, notamment sur le terrain de la défense des travailleurs précaires.

Le recours à la médiatisation ainsi qu'à des registres de mobilisation permettant de se rendre visibles auprès de l'opinion publique caractérisent les pratiques de ces collectifs. S'adresser à l'opinion publique devient alors un levier pour se légitimer et faire pression sur les pouvoirs publics. Car s'engager dans un combat qui s'appuie sur la construction d'un rapport de force avec les employeurs est vain, comme l'illustre l'expérience de Riders Union Bologna, le collectif à l'origine du processus de négociation qui a conduit à la signature de la Charte de Bologne. La cause des livreurs à vélo a depuis été fortement médiatisée en permettant à une partie de ces collectifs auto-organisés d'obtenir une reconnaissance de la part des institutions, notamment à travers leur convocation à la table des négociations au ministère du Travail.

La signature récente de la convention collective entre Assodelivery et le syndicat ultra-minoritaire d'extrême droite UGL, sur laquelle la jurisprudence n'a pas encore tranché, rouvre le débat sur la nature de la procédure permettant de reconnaître les droits des livreurs à vélo. Entre ceux qui soutiennent que, pour un tel secteur d'activité, seule l'action législative peut fonctionner (RUB) et ceux pour qui c'est du côté de la négociation collective qu'il faut trouver la solution, à travers la signature d'une convention collective.

#### Sources :

Di Ruzza A. (2020), « Italie : revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris »,

*Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 41-51, <http://bit.ly/3v9naru>.

Kesselman D., Casagrande C. L. (2019), « États-Unis : à l'origine des plateformes de VTC, à la pointe de la protection des chauffeurs », n° spécial, « Le secteur de transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 168, décembre, p. 123-138, <http://bit.ly/3rABcA7>.

Marrone M. (2019), « Rights against the machines! Food delivery, piattaforme digitali e sindacalismo informale: Il caso Riders Union Bologna », *Labour & Law Issues*, vol. 5, n° 1, p. 1-28, <https://doi.org/10.6092/ISSN.2421-2695/9602>.

Martelloni F. (2018), « Individuale e collettivo: Quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote », *Labour & Law Issues*, vol. 4, n° 1, p. 16-34, <https://doi.org/10.6092/ISSN.2421-2695/8369>.

Pacella G. (2019), « Le piattaforme di food delivery in Italia: Un'indagine sulla nascita delle relazioni industriali nel settore », *Labour & Law Issues*, vol. 5, n° 2, p. 179-195, <https://doi.org/10.6092/ISSN.2421-2695/10232>.

Péchu C. (2010), « Vivre différemment », in Péchu C. (dir.), *Les squats*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 87-119, <https://www.cairn.info/les-squats--9782724611694-p-87.htm>.

Quondamatteo N. (2019), *Non per noi ma per tutti: La lotta dei riders e il futuro del mondo del lavoro*, Trieste, Asterios Editore.

Rota A. (2020), « La tutela prevenzionistica dei riders nella legge n. 128/2019 », *Labour & Law Issues*, vol. 6, n° 1, p. 59-86, <https://doi.org/10.6092/ISSN.2421-2695/11260>.

Veronese I., Pirastu A., Richini P., Iudicone F. (2019), *Italie. Rapport d'étude de cas, Don't Gig Up!*, novembre, [http://www.dontgigup.eu/wp-content/uploads/2020/03/Casestudy\\_IT\\_FR.pdf](http://www.dontgigup.eu/wp-content/uploads/2020/03/Casestudy_IT_FR.pdf).

## Résumés des articles

### Suisse

#### Les enjeux du vote sur l'initiative « Entreprises responsables »

*Aris MARTINELLI*

---

Cet article propose une réflexion sur l'initiative « Entreprises responsables » sur laquelle les citoyens et citoyennes suisses ont voté le 29 novembre 2020. L'initiative demandait l'introduction d'une obligation pour les multinationales suisses de respecter les droits humains et les normes environnementales dans leurs filiales à l'étranger. Dans cet article, nous nous interrogeons sur les raisons de la campagne inédite qui a eu lieu autour de cette initiative et sur les enjeux politiques qu'elle est susceptible de soulever dans le contexte social et économique suisse, notamment pour les syndicats.

**Mots clés** : Suisse, multinationales, initiative populaire, devoir de diligence, justice sociale et environnementale.

### Autriche

#### Le logement social à Vienne : un modèle original à la croisée des chemins

*Kevin GUILLAS-CAVAN*

---

Si le modèle viennois du logement social est méconnu en France, il fait souvent figure d'exemple dans le monde germanique où revient l'expression de « paradis du locataire ». Celui-ci était cependant à bout de souffle et impuissant à éviter l'exclusion des plus précaires. La réforme du Règlement de construction de 2019 peut alors apparaître comme une mesure ambitieuse pour relancer le logement social dans un contexte de très forte croissance démographique et de spéculation immobilière exacerbée.

**Mots clés** : Autriche, Vienne, logement social, politique sociale du logement, exclusion, spéculation immobilière.

## Allemagne

### L'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière ?

*Marcus KAHMANN*

---

La profonde transformation qu'a entamée l'industrie allemande depuis les années 1990 pour rétablir sa compétitivité a aiguisé la conscience que son maintien dépend de sa capacité d'innovation. Dans les débats successifs, l'« Industrie 4.0 » est devenu le principal référentiel. Cet article s'interroge sur l'Industrie 4.0 en tant que processus social et politique de transformation d'une utopie technologique en agenda industriel.

**Mots clés** : Allemagne, Industrie 4.0, digitalisation, utopie technologique, agenda industriel, concertation.

## États-Unis

### Le bilan de la présidence Trump en matière d'emploi : quels défis pour les organisations syndicales ?

*Donna KESSELMAN*

---

La politique pour l'emploi de la présidence Trump combine le programme républicain de dérégulation des droits syndicaux et de la politique de l'offre avec un protectionnisme radical, aussi promu par l'aile gauche du Parti démocrate et le mouvement syndical. Elle n'a pas réussi à inverser les tendances à long terme du marché du travail ou à créer de l'emploi. La base ouvrière de l'électorat de Donald Trump interroge l'alliance traditionnelle du syndicalisme américain avec le Parti et les gouvernements démocrates.

**Mots clés** : États-Unis, Trump, emploi, protectionnisme, syndicalisme, Parti démocrate, élections.

## Italie

### Le rôle des collectifs auto-organisés dans la représentation des livreurs à vélo

*Cristina NIZZOLI*

---

Des collectifs pour la défense des livreurs à vélo ont vu le jour ces dernières années en Italie. L'un des plus connus, Riders Union Bologna, a été à l'origine de la Charte de Bologne, un accord visant à réguler les relations de travail des livreurs à vélo. Ces collectifs privilégient la médiatisation de la « cause » des livreurs afin de se légitimer auprès des pouvoirs publics, un processus qui amène à interroger les pratiques et les stratégies des syndicats traditionnels.

**Mots clés** : Italie, Riders Union Bologna, livreurs à vélo, Charte de Bologne, négociation, collectifs auto-organisés, syndicats.

## English Abstracts

### Switzerland

#### The challenges surrounding the vote on the “Responsible Business Initiative”

*Aris MARTINELLI*

---

This article offers a consideration of the “Responsible Business Initiative” on which Swiss citizens voted on 29 November 2020. The initiative called for the introduction of an obligation on the part of Swiss multinationals to respect human rights and environmental standards across their overseas subsidiaries. In this article, we examine the reasons behind the unprecedented campaign surrounding this initiative and the political challenges which it is likely to stir up in Swiss social and economic contexts, particularly for unions.

**Keywords:** Switzerland, multinationals, popular initiative, duty of care, due diligence, social and environmental justice.

### Austria

#### Social housing in Vienna: an original model at a crossroads

*Kevin GUILLAS-CAVAN*

---

While the Viennese social housing model may be largely unknown in France, it is often held up as an example in the Germanic world, giving rise to the expression “tenant’s paradise.” It has nevertheless been running out of steam and unable to avoid the exclusion of the most vulnerable. The 2019 reform of building regulations might therefore seem like an ambitious measure to reinvigorate social housing against a backdrop of strong population growth and increased property speculation.

**Keywords:** Austria, Vienna, social housing, social housing policy, exclusion, property speculation.

## Germany

### Industry 4.0: towards a concerted digitalization of the manufacturing industry?

*Marcus KAHMANN*

---

The profound transformation embarked upon by German industry starting in the 1990s to revive its competitiveness has sharpened awareness that its continuation depends on its capacity for innovation. In successive debates, “Industry 4.0” has become the main term of reference. This article examines Industry 4.0 as a process of social and political transformation of a technological utopia with an industrial agenda.

**Keywords:** Germany, Industry 4.0, digitalization, technological utopia, industrial agenda, concertation.

## United States

### Donald Trump’s record on employment: what are the challenges faced by union organisations?

*Donna KESSELMAN*

---

The Trump administration’s employment policy combined the Republican policy of deregulation of workers’ rights and supply-side policy with the radical protectionism also promoted by the left wing of the Democratic Party and the union movement. It did not succeed in reversing long-term trends in the employment market, nor in creating jobs. The working-class voter base of Donald Trump raises questions about the traditional alliance of American unions with the Democratic Party and Democratic governments.

**Keywords:** United States, Trump, employment, protectionism, unions, Democratic Party, elections.

## Italy

### The role of self-organized collectives in the representation of bicycle delivery riders

*Cristina NIZZOLI*

---

Collectives to defend the rights of bicycle delivery riders have emerged in recent years in Italy. One of the best-known, Riders Union Bologna, was behind the Bologna Charter, an agreement aimed at regulating labour relations with bicycle delivery riders. These collectives prioritize media coverage of the “cause” of delivery riders to gain legitimacy with public authorities, a process which raises questions about the practices and strategies of traditional unions.

**Keywords:** Italy, Riders Union Bologna, bicycle delivery riders, Bologna Charter, negotiation, self-organized collectives, unions.



## BULLETIN d'ABONNEMENT 2021

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

*Pour rester informé-e de l'actualité de l'IRES et de ses publications,  
abonnez-vous à la newsletter sur [www.ires.fr](http://www.ires.fr) !*



# L'IRES

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

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

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

## Ses missions

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

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

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

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

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

## Assemblée générale de l'IRES

### Neuf syndicalistes

*Membres du Bureau :*

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PERES, CGT-FO

*Membres de l'Assemblée générale :*

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Fabienne ROUCHY, CGT

### Quatre représentants du Premier ministre

Didier BLANCHET, *Directeur des études*

*et des synthèses économiques, INSEE*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Fabrice LENGART, *DREES*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation*

*de la recherche, des études et des statistiques, DARES*

### Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mario CORREIA, *Maître de conférences*

*à l'université de Méditerranée*

Cécile GUILLAUME, *Professeure*

*associée à l'Université de Roehampton*

Donna KESSELMAN, *Professeure*

*à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à*

*l'École de management de Lyon*

David MEYER, *Conseiller économique,*

*social et environnemental*

Sandrine MICHEL, *Professeure*

*à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université*

*Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences*

*au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs*

Un premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IREs* propose une réflexion sur l'initiative « Entreprises responsables » en Suisse, qui demandait l'introduction d'une obligation pour les multinationales suisses de respecter les droits humains et les normes environnementales dans leurs filiales à l'étranger. Si elle n'a pas atteint le but escompté par ses promoteurs, elle a cependant donné lieu à une campagne inédite, porteuse d'enjeux majeurs notamment pour les syndicats.

La deuxième chronique porte sur le logement social à Vienne. Alors qu'il représente près de 60 % du logement de la ville, son modèle est à bout de souffle. La réforme du Règlement de construction de 2019 apparaît dans ce contexte comme une mesure ambitieuse de relance du logement social, mais le changement de coalition après les élections de 2020 pourrait bien changer la donne.

L'article suivant s'interroge sur la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière allemande (« Industrie 4.0 »), dont dépend, de l'avis des acteurs, autant sa survie que la leur : il revient sur le processus ayant mené d'une utopie technologique à sa mise à l'agenda industriel.

La quatrième chronique dresse le bilan de la politique pour l'emploi de Donald Trump. Fondée sur un programme républicain « classique » de dérégulation économique et sociale associée à un protectionnisme radical, elle a remis l'emploi ouvrier au centre des débats politiques. Cette question constitue un enjeu pour le mouvement syndical et son alliance traditionnelle avec le Parti démocrate.

Le dernier article analyse le rôle des collectifs auto-organisés dans la représentation des livreurs à vélo en Italie. L'un d'entre eux, Riders Union Bologna, a été à l'origine de la signature de la Charte de Bologne, qui a servi de modèle à d'autres négociations locales et nationales, interrogeant les stratégies des syndicats traditionnels.