

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ? Le cas des livreurs de repas

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression : risque de retour en arrière ?

Italie

L'extrême droite au pouvoir : quels impacts pour le monde du travail ?

Union européenne

La place du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant

Europe

Départs anticipés à la retraite et pénibilité du travail dans neuf pays

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

Directeur de la publication : Bernard LAURENT, *Président de l'IRES*

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Laure FAUCON

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

Sarah BARRIÈRES - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT - Noélie DELAHAIE
Jennifer DERAM - Richard DUHAUTOIS - François-Xavier DEVETTER - Jeanne FAGNANI
Anne FRETTEL - Jacques FREYSSINET - Anna FRISONE - Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN
Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET - Stéphane JUGNOT - Marcus KAHMANN - Axel MAGNAN
Antoine MATH - Christèle MEILLAND - Virginia MELLADO - Cristina NIZZOLI - Jean-Marie PERNOT
Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT - Claude SERFATI - Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA
Catherine VINCENT

Conseillers techniques

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

CORRESPONDANTS

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

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Catherine BROCHARD, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES www.ires.fr
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info

© IRES, Noisy-le-Grand, 2026 ■ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : septembre 2026 ■ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement 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 d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).

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

SOMMAIRE

N° 195
Septembre 2026

Chine

**Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas** _____ 3

Ke HUANG

Allemagne

**L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression :
risque de retour en arrière ?** _____ 19

Marcus KAHMANN

Italie

L'extrême droite au pouvoir : quels impacts pour le monde du travail ? _____ 37

Anna FRISONE

Union européenne

La place du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant _____ 53

Catherine COLLOMBET

Europe

Départs anticipés à la retraite et pénibilité du travail dans neuf pays _____ 71

Annie JOLIVET

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ? Le cas des livreurs de repas

Ke HUANG

En exploitant les failles du droit du travail, les plateformes chinoises de livraison de repas ont développé des formes d'emploi fondées sur l'externalisation multiple, laissant les livreurs dans un flou juridique et en marge du système d'assurance sociale. Bien qu'aucune avancée législative n'ait été enregistrée, le gouvernement chinois a engagé depuis 2021 un processus visant à construire un mécanisme inédit de protection contre les risques professionnels, indépendant de la reconnaissance préalable d'une relation d'emploi. Toutefois, ce dispositif demeure éloigné d'une véritable institutionnalisation juridique.

By exploiting weaknesses in labour law, Chinese food delivery platforms have developed forms of employment based on multiple layers of outsourcing, leaving delivery workers in a legal grey area and at the margins of the health insurance system. Although no legislative progress has been made, since 2021 the Chinese government has embarked on a process aiming to construct an unprecedented protection mechanism against workplace risks, independent of any prior recognition of an employment relationship. However, this measure is still far from being fully established in law.

*Ke Huang est sociologue,
maître de conférences
en études chinoises,
Université de Montpellier
Paul-Valéry, ReSO.*

Avec le développement de l'économie des plateformes, le terme de « nouvelles formes d'emploi » (*xin jiuye xingtai*) est devenu une expression couramment utilisée dans le discours officiel chinois. Il désigne les multiples formes d'emploi liées à Internet apparues au cours de la dernière décennie sous l'effet des technologies numériques. Celles-ci concernent notamment les chauffeurs de VTC, les livreurs de repas et les travailleurs des services à domicile sollicités *via* des plateformes numériques. Selon la Fédération nationale des syndicats de Chine¹, leur nombre dépasse aujourd'hui 84 millions de personnes, soit 11 % de la population active. L'article s'intéresse plus particulièrement aux livreurs de repas, dont l'effectif dépasse 11 millions

(encadré 1). Les plateformes de livraison de repas ont absorbé une part importante de la main-d'œuvre chinoise et ont même été qualifiées de « réservoir d'emplois » durant la pandémie de Covid-19, jouant ainsi un rôle de stabilisation du marché du travail. Cependant, cette vaste population de nouveaux travailleurs², faute de pouvoir être clairement identifiée dans le cadre du droit du travail chinois, ne bénéficie pas d'une protection sociale institutionnalisée. Longtemps exclue du système d'assurance sociale, elle demeure exposée à de nombreux risques, notamment les accidents du travail, la maladie et la vieillesse. Cette situation constitue un défi à la fois pour les travailleurs concernés et pour la stabilité sociale.

Encadré 1 - Les trois plus grandes plateformes de livraison de repas en Chine

Le marché chinois de la livraison de repas est structuré par trois plateformes : Meituan, Taobao Flash Shopping (*Taobao shangou*) et JD Delivery (*Jingdong waimai*). Meituan, fondée en 2013, occupe une position dominante dans le secteur. Selon son *Rapport professionnel sur les livreurs pour l'année 2024-2025*, la plateforme compte 7,45 millions de livreurs. Taobao Flash Shopping est le nouveau nom adopté en décembre 2025 par la plateforme Ele.me, créée en 2009, qui constitue le principal acteur du groupe Alibaba dans le secteur de la livraison de repas. D'après le *Rapport de responsabilité sociale d'Ele.me 2024*, la plateforme compte plus de 4,01 millions de livreurs actifs. JD Delivery est quant à elle une plateforme entrée sur le marché au début de l'année 2025. Selon les informations publiées par l'entreprise, elle comptait 150 000 livreurs à la fin du deuxième trimestre 2025.

1. La Fédération nationale des syndicats de Chine (FNSC, *Zhonghua quanguo zonggonghui*), avec près de 300 millions de membres, est la seule organisation syndicale reconnue par les autorités chinoises comme représentative sur les plans national et interprofessionnel. Sur les stratégies mises en œuvre par la FNSC pour s'adapter au régime d'emploi des plateformes et syndiquer les livreurs de repas chinois, voir Huang (2023).

2. Les livreurs de repas en Chine sont majoritairement de jeunes hommes originaires des zones rurales. Par exemple, dans le cas de Meituan, entre 2022 et 2024, les hommes représentaient plus de 90 % des livreurs, les 18-40 ans plus de 70 %, et environ 80 % étaient issus des régions rurales (voir le Rapport sur la profession de livreur publié par Meituan en 2025).

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ? Le cas des livreurs de repas

Les nouvelles formes de travail et d'emploi générées par l'économie de plateforme constituent un problème commun à de nombreux pays, qui met à l'épreuve leurs législations du travail et leurs dispositifs institutionnels. En effet, les travailleurs de plateforme ne peuvent non seulement être assimilés aux salariés au sens traditionnel du terme, mais se distinguent aussi des « travailleurs indépendants », quant à eux déjà institutionnalisés – ce qui signifie « la perte ou, tout au moins, l'affaiblissement des catégories binaires du travail et de l'emploi (indépendant/salarié) » (Bureau *et al.*, 2019:14). Autrement dit, dans les législations nationales du travail, ce nouveau groupe professionnel que constituent les travailleurs de plateforme peine à se voir reconnaître les droits dont bénéficient les travailleurs relevant des formes d'emploi traditionnelles.

Mais, contrairement à la situation des travailleurs des plateformes en Europe, dont la protection est promue par une démarche législative supranationale portée par l'Union européenne (UE), le gouvernement chinois n'a entrepris aucune initiative législative en la matière. L'expansion rapide du nombre de travailleurs de plateformes en Chine a donné lieu à de nombreuses mobilisations des livreurs en défense de leurs intérêts (Froisart, Huang, 2023). Dans ce contexte, les questions du statut juridique des travailleurs des plateformes et de leur protection sociale se sont progressivement imposées dans le débat public (Wang, 2020 ; Xie, 2022 ; Tong, 2023). Cette problématique renvoie plus largement à la capacité du système chinois

d'assurance sociale à s'adapter aux nouvelles formes de travail et d'emploi.

Prenant pour objet d'étude les plateformes de livraison de repas et les livreurs, cet article examine d'abord la manière dont les livreurs ont été exclus du système chinois d'assurance sociale à travers l'évolution du régime d'emploi mis en place par les plateformes. Il analyse ensuite comment, en l'absence d'intervention législative, les autorités chinoises ont recours à des documents normatifs administratifs (*xingzheng guifanxing wenjian*)³ comme instruments alternatifs de régulation, afin de favoriser, par des dispositifs *ad hoc* et des innovations institutionnelles, l'intégration progressive des livreurs dans les mécanismes existants de l'assurance sociale.

L'évolution de la relation d'emploi des plateformes chinoises

En Chine, la relation d'emploi entre les livreurs de repas et les plateformes a connu plusieurs transformations. À leurs débuts, les plateformes entretenaient deux types de relations d'emploi avec les livreurs. Le premier consistait à conclure un contrat de travail formel avec une minorité d'entre eux. Ces livreurs étaient juridiquement reconnus comme salariés de la plateforme, bénéficiaient de droits clairement établis et étaient couverts par le système de protection sociale, notamment l'assurance vieillesse. Toutefois, cette relation d'emploi impliquait des coûts élevés de main-d'œuvre

3. En Chine, outre les lois (*fali*), il existe des actes normatifs importants édictés par les autorités administratives. Ceux-ci comprennent, d'une part, les règlements administratifs (*xingzheng fagui*) adoptés par l'autorité administrative suprême, le Conseil des affaires d'État et d'autre part, les documents normatifs administratifs édictés par les administrations à différents niveaux (ministères, gouvernements locaux et leurs services) ou par des organismes investis, par la loi ou les règlements, d'une mission de gestion des affaires publiques. Ces derniers ont une portée générale et obligatoire, mais leur valeur juridique est inférieure à celle des lois et des règlements administratifs.

Encadré 2 - *Laowu paiqian* : une catégorie spécifique du droit du travail chinois

Au niveau juridique en Chine, le *laowu paiqian* est un type de relation d'emploi prévu par la Loi sur les contrats de travail (*laodong hetong fa*, 2008) : une relation tripartite, composée de l'agence de placement (l'employeur, *yongren danwei*), du travailleur et de l'unité d'accueil (*yonggong danwei*). Dans ce cadre, le travailleur signe un contrat de travail de *laowu paiqian* avec l'agence de placement ; il est envoyé travailler pour un tiers (unité d'accueil) et reçoit des instructions et une supervision de l'unité d'accueil. Sur le plan juridique, l'agence de placement doit remplir les obligations de l'employeur envers le travailleur ; elle doit conclure avec celui-ci un contrat de travail à durée déterminée de plus de deux ans et lui verser une rémunération mensuelle. Durant la période où le travailleur n'est pas placé, l'agence doit le payer sur une base mensuelle conformément à la norme de salaire minimum fixée par le gouvernement local.

Cependant, comme le souligne P. Huang (2017), la mise en œuvre de la Loi sur les contrats de travail, en introduisant cette nouvelle catégorie juridique (*laowu paiqian*), donne aux acteurs économiques chinois une échappatoire pour utiliser la loi afin de contourner les responsabilités de l'employeur. En effet, l'acteur économique, en tant qu'« unité d'accueil », n'est tenu de payer le salaire du travailleur (via l'agence de placement) que pour la période de travail et n'est pas responsable de l'assurance sociale et des avantages sociaux du travailleur. Étant donné que le travailleur ne signe de contrat qu'avec l'agence de placement, les unités d'accueil ne sont souvent pas le premier responsable en cas de litige.

pour les plateformes⁴ et a été abandonnée après 2018⁵ (Sun, 2024). Durant cette même période, parallèlement aux contrats de travail formels, les plateformes employaient la majorité de livreurs par le biais du travail en intérim (*laowu paiqian*, encadré 2).

À partir de 2018, les plateformes ont développé un nouveau système d'emploi fondé sur l'externalisation multiple, qui a progressivement relégué les livreurs à la marge du droit du travail et du système d'assurance sociale.

L'usage et l'abandon du travail en intérim (laowu paiqian) par les plateformes

Les plateformes de type nord-américain comme Uber, par le « principe de triangulation » (Dieuaide, 2018), à savoir une relation de travail dans laquelle une partie tierce s'interpose entre le consommateur et le travailleur indépendant, ont brouillé la relation d'emploi, offrant un modèle alternatif dans lequel les travailleurs indépendants entrent dans des relations de

4. Par exemple, pour l'assurance vieillesse, les cotisations sont calculées sur une assiette de cotisation déterminée et sont réparties entre l'employeur et le salarié : l'employeur verse 16 % et le salarié 8 %.

5. Il convient de préciser que cette date ne correspond pas à une rupture nette. La transformation des modes d'emploi des plateformes en Chine s'est opérée de manière progressive, même si le basculement du travail en intérim vers le système d'externalisation multiple présenté dans la section suivante s'est principalement produit autour de l'année 2018.

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

service avec les consommateurs par l'intermédiaire d'entreprises qui agissent en tant que tiers actifs. Cependant, les travailleurs ne sont pas pleinement indépendants : les plateformes exercent, notamment par le biais des algorithmes, une influence permanente sur leur activité, à laquelle ils ne peuvent se soustraire (Dieuaide, Azaïs, 2020).

Sur le marché du travail chinois avant 2018, les plateformes ont recours au *laowu paiqian*, une relation d'emploi fondée sur un « principe quadrangulaire ». Ce schéma implique quatre acteurs : l'entreprise de plateforme, l'agence d'intérim ou de placement, le livreur et le consommateur. Son fonctionnement est le suivant : l'entreprise de plateforme conclut une convention de *laowu paiqian* avec l'agence d'intérim, laquelle, en tant qu'employeur, signe un contrat de travail avec le livreur. Ce dernier accomplit son activité au service de la plateforme en livrant des repas aux consommateurs ; dans ce cadre, l'entreprise de plateforme agit comme unité d'accueil de la main-d'œuvre.

Cette séparation juridique entre la plateforme et le livreur permet aux entreprises de plateforme de se soustraire à certaines de leurs responsabilités, comme le fait de ne pas avoir à payer l'assurance sociale pour leurs livreurs ou à leur accorder des congés payés, etc. En pratique, elles ne rémunèrent que les prestations de livraison effectuées par les livreurs. Parallèlement, bien que la loi impose aux agences d'intérim d'assumer les obligations en matière de protection sociale, cette responsabilité est, dans les faits, rarement mise en œuvre.

Les livreurs se retrouvent ainsi dans un vide de protection sociale. Cependant, le *laowu paiqian* reste un type de « relation d'emploi » en vertu du droit chinois (encadré 2) ; lorsqu'un litige survient et qu'un livreur est reconnu comme travailleur de *laowu paiqian*, l'agence d'intérim est tenue d'assumer la responsabilité principale, tandis que la plateforme demeure tenue d'assumer une responsabilité solidaire ou partielle. Par exemple, dans un accident de la circulation survenu en 2016, un livreur, roulant à contre-sens, est entré en collision avec une autre personne, lui causant une fracture. La personne blessée a assigné le livreur en justice, ainsi que l'agence d'intérim et la plateforme. Le tribunal a jugé qu'il existait une relation de *laowu paiqian* entre le livreur et la plateforme, et que cette dernière était donc solidairement responsable de l'indemnisation⁶.

En bref, par le recours au *laowu paiqian*, les plateformes ne peuvent pas se soustraire totalement à leurs responsabilités d'employeur. Or, cette situation s'accommode mal avec leur objectif de réduction des coûts et des risques liés à l'emploi. En outre, selon l'amendement de 2013 de la Loi sur le contrat de travail ainsi que les dispositions provisoires relatives au travail en intérim (*laowu paiqian zanxing guiding*, 2014), le recours aux travailleurs intérimaires ne peut excéder 10 % des effectifs d'une entreprise. Dans ces conditions, le fait que des plateformes comptant plusieurs millions de livreurs telles que Meituan aient employé la majorité d'entre eux sous le statut de travailleurs de *laowu paiqian* constituait une pratique contraire à la réglementation. Autrement dit, durant

6. Le jugement de cette affaire est disponible sur le site China Judgements Online (*Zhongguo caipan wenshu wang*), sous le numéro d'affaire Shanghai (2016) 0105 Affaire civile en première instance, n° 23932 (2016). Au cours de cette période, des décisions similaires ont été rendues dans plusieurs provinces chinoises.

cette période, les plateformes chinoises ont en réalité eu recours à une pratique illégale qui échappait à toute régulation effective et qui a par conséquent été progressivement abandonnée. Aujourd'hui, il n'existe plus de livreurs employés sous le statut de *laowu paiqian* par les plateformes chinoises (Beijing Zhicheng, 2021).

L'externalisation multiple et les livreurs en marge du droit du travail

La relation quadripartite instaurée par le mécanisme du *laowu paiqian* a en réalité inspiré les formes d'emploi développées ultérieurement par les plateformes chinoises. Ces dernières sont en effet parvenues à échapper à ce cadre juridique en externalisant le recrutement et la gestion des livreurs à des « entreprises tierces ». Le point central de cette stratégie d'évitement du droit du travail réside dans le remplacement du contrat de travail, qui aurait normalement dû être conclu, par un contrat commercial. Précisément, les relations contractuelles entre les plateformes, les sociétés tierces et les livreurs ne reposent plus sur un contrat de *laowu paiqian* régi par le droit du travail, mais sur des « contrats ou accords de coopération » (*hezuo xieyi*), des « accords de service » (*chenglan xieyi*), ou des « accords d'intermédiation » (*jujian xieyi*) établis en vertu du droit civil tel que la Loi sur les contrats (*hetong fa*). Dès lors, la Loi sur le contrat de travail et la relation de *laowu paiqian* ne s'appliquent plus à la qualification de la relation entre les plateformes, les sociétés tierces et les travailleurs.

Aujourd'hui, les livreurs liés aux plateformes par une relation contractuelle de droit civil se répartissent en deux

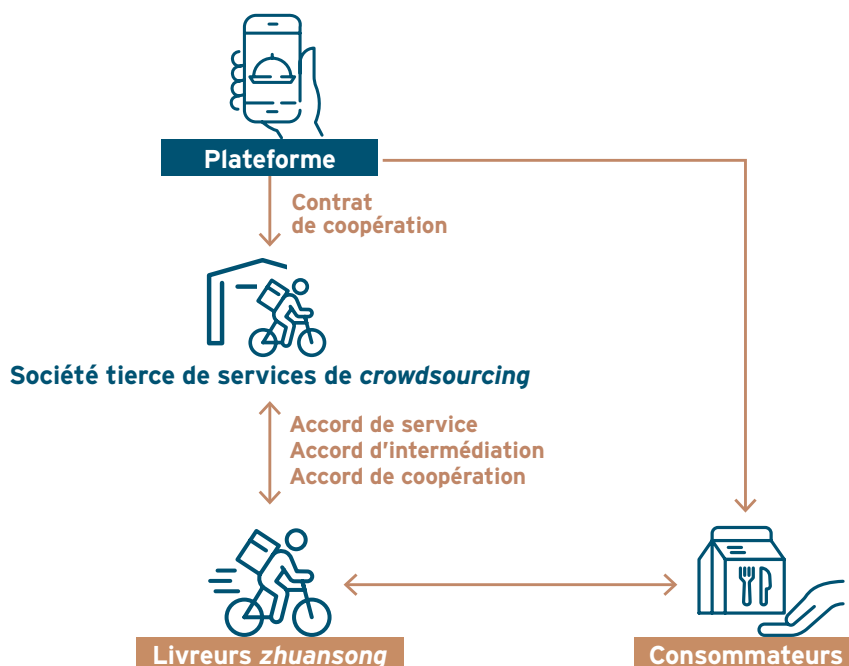
catégories : les livreurs dits *crowdsourced* (*zhongbao qishou*), qui représentent environ 70 % des livreurs, et ceux dits de station (*zhuansong qishou*), pour 30 % d'entre eux.

Les livreurs *crowdsourced* téléchargent l'application et, après avoir complété leur enregistrement et fait valider leurs informations d'identité, peuvent commencer à accepter des commandes via la plateforme afin de générer un revenu. Ils ne sont soumis à aucune exigence en matière de durée de travail ou de nombre de commandes. Ils sont rémunérés à la tâche et peuvent retirer leurs gains dès le lendemain. Dans ce modèle d'emploi, la plateforme conclut un contrat de coopération commerciale avec une société tierce, à laquelle elle confie l'activité de livraison. Cette société recrute ensuite les livreurs, mais n'établit pas avec eux une relation d'emploi, seulement une relation de coopération (schéma 1). Chaque livraison est en effet considérée comme une mission : le livreur mobilise ses propres outils et sa force de travail pour exécuter la prestation en contrepartie d'une rémunération. Dans cette configuration, il n'existe donc ni lien de subordination, ni relation de travail entre le livreur et la société tierce. Chaque livraison correspond juridiquement à l'exécution d'un contrat de service. Par ailleurs, ces contrats ne sont pas conclus directement avec la plateforme ; il en résulte une séparation juridique entre les plateformes et les livreurs *crowdsourced*. Il s'agit, sur les plateformes, d'une relation quadripartite qui ne relève plus du *laowu paiqian*. Dans ce modèle d'emploi, ni la société tierce ni la plateforme n'ont à assumer les obligations relatives à la protection sociale des livreurs.

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

Schéma 1 - La relation quadripartite autour du livreur *crowdsourced*

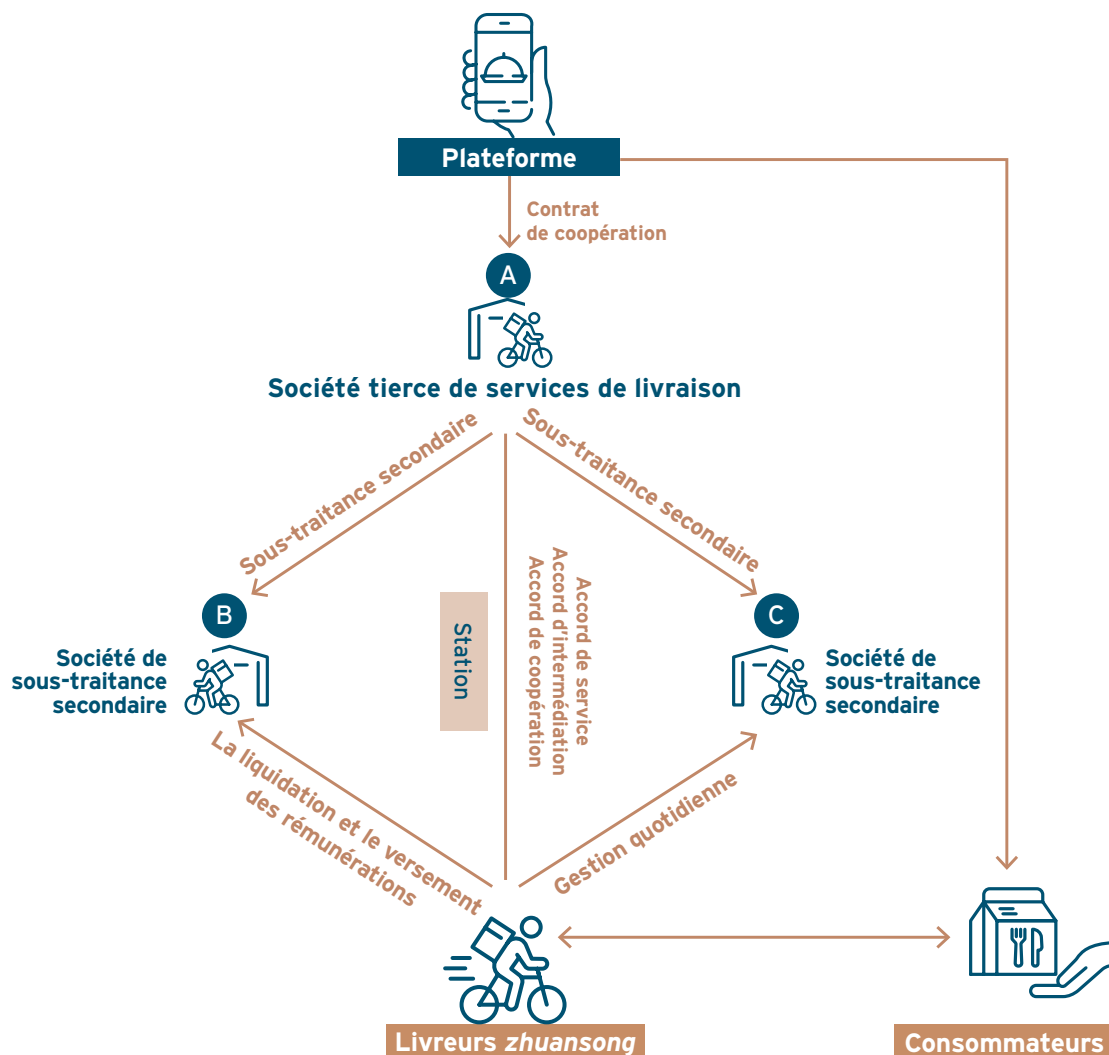


Si ce modèle engendre un faible coût de main-d'œuvre pour les plateformes, il laisse également aux livreurs une grande liberté. Dans certaines situations, notamment en cas de fortes chaleurs ou de pluies abondantes, ces derniers peuvent choisir de ne pas travailler, ce qui compromet le fonctionnement de la plateforme.

L'apparition des livreurs de station répond quant à elle au besoin des plateformes d'exercer un contrôle organisationnel plus étroit d'une partie de leur main-d'œuvre. Autrement dit, ces livreurs sont soumis à une discipline de travail stricte, avec des horaires de travail définis. Comme dans le modèle *crowdsourced*, la plateforme conclut un contrat de coopération commerciale avec une société tierce. Toutefois, l'organisation du travail diffère : cette société implante des bureaux dans différents secteurs de la ville, appelés « stations », chacune étant chargée de gérer un groupe de

livreurs. Ceux-ci signent un accord avec la société tierce et sont tenus de se conformer aux règles de gestion et aux affectations décidées par la station. Leur rémunération est versée mensuellement et des sanctions pécuniaires sont prévues en cas de non-respect des règles. Dans les faits, cette organisation crée un véritable lien de subordination. Néanmoins, au moment de la conclusion du contrat, la société tierce continue d'échapper aux responsabilités de l'employeur en recourant à un accord de coopération plutôt qu'à un contrat de travail. Elle sous-traite encore certaines de ses propres activités, comme la liquidation et le versement des rémunérations à une société B, voire la gestion quotidienne des livreurs par les stations à une société C (schéma 2). Il en résulte qu'en cas de litige, il est difficile d'identifier l'entité devant assumer la responsabilité principale de l'employeur, ce qui entraîne un très faible taux de succès des livreurs devant les tribunaux (Tong, 2023).

Schéma 2 - Le modèle d'emploi autour du livreur de station



Ainsi, dans les deux modèles, un tiers s'interpose entre la plateforme et les livreurs, ce qui permet à la plateforme de se soustraire juridiquement aux responsabilités de l'employeur. Quant à la société tierce, contrairement à une agence d'intérim, elle ne conclut pas avec les livreurs de contrats relevant du droit du travail, mais de simples accords de coopération, ce qui lui permet, elle aussi, d'échapper juridiquement aux obligations de l'employeur.

Enfin, par le biais de ce système d'externalisation multiple (Froissart, Huang, 2023), ces deux catégories de livreurs ne disposent d'aucun statut clair dans le droit du travail. Or la relation d'emploi détermine l'accès à la protection sociale. L'accès à l'assurance sociale est avant tout associée à l'exercice d'un travail salarié subordonné : les personnes soumises à l'obligation de cotisation sont les travailleurs liés à un employeur par une relation d'emploi

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

reconnue juridiquement (Lou, 2020, 2021). Autrement dit, les livreurs, privés de reconnaissance dans le cadre du droit du travail, ne constituent pas une catégorie de travailleurs soumise à l'affiliation obligatoire à l'assurance sociale. Ils occupent une position marginale au sein du système de protection sociale existant. Dès lors, la question de savoir comment les livreurs, et plus largement les travailleurs des plateformes, peuvent accéder à l'assurance sociale, et comment les institutions peuvent s'adapter pour garantir cet accès aux travailleurs, est devenue un nouveau défi auquel les autorités chinoises doivent répondre.

L'assurance accidents du travail pour les livreurs : un dispositif alternatif

Ces dernières années, la directive européenne relative à la protection des travailleurs des plateformes a connu des avancées : l'UE tend à reconnaître les travailleurs des plateformes comme des salariés, ce qui revêt une importance considérable pour la protection future de leurs droits (Marzo, 2022 ; Durri *et al.*, 2024). En Chine, aucun progrès législatif comparable n'a été réalisé concernant le statut juridique des livreurs. Toutefois, en l'espace de quelques années, le gouvernement chinois a publié une série de documents normatifs administratifs qui ont favorisé le développement de plusieurs dispositifs en matière de protection sociale des livreurs.

Cette section prend pour étude de cas la mise en place d'un dispositif de protection contre les accidents du travail des livreurs afin d'analyser la manière dont les autorités

chinoises répondent, par l'innovation institutionnelle, aux difficultés d'accès des travailleurs des plateformes à l'assurance sociale.

L'inadaptation du système chinois d'assurance sociale

Dans le système chinois d'assurance sociale fondé sur la Loi sur l'assurance sociale (*shehui baoxian fa*), l'assurance contre les accidents du travail repose sur l'existence préalable d'une relation de travail classique. Compte tenu des caractéristiques de l'activité des livreurs, leur accès à cette assurance se heurte à trois obstacles principaux :

- en l'absence de contrat de travail formel et du fait de la difficulté à être juridiquement reconnus comme salariés, les travailleurs des plateformes sont, en principe, exclus du régime d'assurance contre les accidents du travail (encadré 3) ;
- le mode traditionnel de cotisation à l'assurance contre les accidents du travail est calculé à partir d'un salaire stable. Or, les revenus des livreurs sont composés des rémunérations perçues pour chaque livraison effectuée, ce qui rend leurs revenus quotidiens et mensuels difficilement prévisibles (Ma, 2025) ;
- l'indemnisation au titre de l'assurance contre les accidents du travail suppose que le dommage résulte d'un accident survenu pendant le temps de travail, sur le lieu de travail et en lien avec l'activité professionnelle. Les livreurs ne disposant ni d'un lieu de travail fixe, ni d'horaires de travail déterminés, il est difficile d'établir si un accident relève ou non d'un risque professionnel (Lou, 2020).

Encadré 3 - Les « cinq assurances sociales » en Chine

Le système chinois d'assurance sociale est communément désigné sous le terme de « cinq assurances » (*wu xian*). Il comprend les cinq régimes prévus par la Loi sur l'assurance sociale adoptée en 2010 : l'assurance vieillesse, l'assurance maladie, l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance maternité et l'assurance chômage. À la suite de la révision de cette loi en 2018, les travailleurs de nouvelles formes d'emploi peuvent adhérer, conformément à la réglementation, à l'assurance vieillesse et à l'assurance maladie, les cotisations étant alors entièrement à leur charge. En revanche, ils demeurent exclus des trois autres régimes d'assurance.

Pour les salariés liés à leur employeur par une relation d'emploi formelle, l'affiliation aux cinq régimes d'assurance sociale est obligatoire et relève d'un dispositif institutionnalisé. À titre d'exemple, dans le régime de l'assurance contre les accidents du travail, les cotisations sont calculées sur la base du salaire mensuel et versées conjointement par l'employeur et le salarié selon un taux déterminé. Les indemnités d'incapacité (*shangcan buzhuji*) sont calculées sur la base du salaire effectivement perçu par le travailleur. Celui-ci bénéficie également d'une indemnité forfaitaire pour frais médicaux liés à l'accident du travail (*yicixing gongshang yiliao buzhuji*) ainsi que d'une indemnité forfaitaire de réinsertion professionnelle en cas d'incapacité (*yicixing shangcan jiuye buzhuji*).

La mise en place d'un système de protection sociale adapté aux travailleurs des plateformes

Face à l'inadaptation du régime traditionnel d'assurance contre les accidents du travail aux nouvelles formes d'emploi, le Conseil des affaires d'État chinois a indiqué dès 2017, dans les Avis sur l'emploi et l'entrepreneuriat pour la période actuelle et à venir, qu'il convenait de « perfectionner les dispositifs d'emploi et de protection sociale adaptés aux caractéristiques des nouvelles formes d'emploi ». En août 2019, les Avis directeurs sur la promotion d'un développement régulé et sain de l'économie des plateformes mentionnent la mise en place d'expérimentations en matière de protection contre les risques professionnels. À partir de 2021, une série de textes a été adoptée autour de la protection des travailleurs des

plateformes contre les risques professionnels (encadré 4).

Dans cet ensemble de textes, l'expression employée est celle de « protection contre les risques professionnels » (*zhiye shanghai baozhang*) et non celle, traditionnelle, d'« assurance contre les accidents du travail » (*gongshang baoxian*), afin de distinguer ces nouvelles mesures des dispositifs juridiques et institutionnels existants.

Le Document n° 56, qui constitue le texte central de cette innovation institutionnelle, a pour principale contribution l'introduction d'un cadre d'action fondé sur une tripartition des situations de travail. Il distingue les travailleurs relevant d'une relation d'emploi complète, ceux relevant d'une relation de travail incomplète (catégorie qui inclut les livreurs) et les travailleurs indépendants.

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

Encadré 4 - Les textes réglementant la protection des travailleurs des plateformes contre les accidents du travail

En juillet 2021, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, conjointement avec sept autres administrations, a publié les Avis directeurs sur la protection des droits du travail et de la sécurité sociale des travailleurs des nouvelles formes d'emploi (communément appelés « Document n° 56 »).

En décembre 2021, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, avec neuf autres administrations, a publié la Notification relative au lancement de projets pilotes de protection contre les risques professionnels pour les travailleurs des nouvelles formes d'emploi, accompagnée de Mesures provisoires relatives à la protection contre les risques professionnels des travailleurs des nouvelles formes d'emploi (appelés « les Mesures »). À partir de juillet 2022, ces expérimentations ont été mises en œuvre dans sept provinces et municipalités, dont Pékin, Shanghai et le Guangdong. Les livreurs figuraient parmi les groupes concernés.

En avril 2022, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale et l'Administration fiscale de l'État ont conjointement publié le Règlement provisoire relatif à la gestion administrative et au recouvrement des cotisations de la protection contre les risques professionnels des travailleurs des nouvelles formes d'emploi, précisant notamment les conditions d'affiliation et les modalités de cotisation.

En avril 2025, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale et huit autres administrations ont publié la Notification relative à l'extension des expérimentations de protection contre les risques professionnels des travailleurs des nouvelles formes d'emploi. À cette occasion, « les Mesures » ont été révisées et dix nouvelles provinces ont été intégrées au dispositif expérimental.

Le texte préconise la mise en place de dispositifs de protection différenciés pour les travailleurs des nouvelles formes d'emploi situés dans la zone grise entre salariat et indépendance. Ce cadre fournit ainsi une base politique permettant de dissocier la protection contre les risques professionnels de l'existence préalable d'une relation d'emploi reconnue juridiquement. Il répond de fait au premier obstacle évoqué plus haut concernant l'accès des livreurs à l'assurance contre les accidents du travail.

S'agissant du deuxième obstacle évoqué précédemment, le travail sur plateforme

reposant sur un système de rémunération à la tâche, les nouvelles dispositions prévoient un mode de financement fondé sur le nombre de commandes effectuées. Pour chaque commande réalisée sur la plateforme, celle-ci doit verser une contribution destinée au financement de la protection contre les risques professionnels. Ces contributions ainsi que les prestations correspondantes sont intégrées au fonds d'assurance contre les accidents du travail et gérées de manière unifiée par l'État. Les livreurs, quant à eux, n'ont aucune cotisation à acquitter. Ce dispositif allège non

seulement leur charge financière, mais redéfinit également, sur le plan juridique, les frontières de la responsabilité des entreprises de plateforme, en les conduisant à assumer une partie des obligations traditionnellement associées à la fonction d'employeur. Par ailleurs, la protection contre les risques professionnels des travailleurs des nouvelles formes d'emploi est intégrée au système d'assurance sociale plutôt qu'à un mécanisme d'assurance commerciale⁷. Ce choix permet d'éviter les risques de limitation des indemnisations liés à la logique de profit des compagnies d'assurance privées et apparaît ainsi plus favorable aux livreurs.

En matière de reconnaissance des risques professionnels, les nouvelles mesures adoptent également une approche plus souple. Elles définissent notamment le temps de travail comme la période d'exécution d'une commande de plateforme, de son acceptation jusqu'à une heure après son accomplissement. Un livreur peut être reconnu victime d'un risque professionnel lorsqu'il subit, durant cette période, une blessure accidentelle, une agression ou toute autre atteinte liée à l'exécution du service demandé par la plateforme.

Ainsi, alors que les plateformes ont relégué les livreurs dans une zone grise de l'emploi afin de se soustraire à leurs responsabilités, les autorités chinoises cherchent à combler les lacunes institutionnelles en matière de protection contre les accidents du travail, ou, selon le terme utilisé dans les documents, de « protection contre les

risques professionnels ». Elles le font sans modifier le droit du travail ni le système d'assurance sociale existants, en recourant à des documents normatifs administratifs comme des dispositifs alternatifs. Cependant, le dispositif de protection contre les risques professionnels repose aujourd'hui essentiellement sur des documents non législatifs, ce qui limite sa force juridique contraignante. En outre, sa mise en œuvre sous forme expérimentale (par les projets pilotes, *shidian*) ne couvre pas l'ensemble des livreurs, mais principalement ceux travaillant pour des plateformes de grande taille. Dès lors, l'un des principaux défis consiste à garantir l'affiliation effective des travailleurs par les plateformes de taille moyenne et petite, tout en assurant la protection des livreurs situés en dehors des zones pilotes.

À long terme, le dispositif actuel de protection contre les risques professionnels demeure en deçà du régime classique de l'assurance contre les accidents du travail. Il ne comprend notamment ni l'indemnité forfaitaire pour frais médicaux liés à un accident du travail, ni l'indemnité forfaitaire de réinsertion professionnelle en cas d'incapacité, deux composantes essentielles du régime classique de l'assurance contre les accidents du travail (voir *supra*, encadré 3). Par ailleurs, la base de calcul des indemnités d'incapacité reste moins favorable. Dans ce dispositif, celles-ci sont calculées sur la base du salaire mensuel moyen de l'année précédente dans les entreprises privées urbaines, et non sur le revenu effectif du livreur. Or,

7. Dans un contexte où les travailleurs des plateformes n'étaient pas soumis à une obligation d'affiliation à l'assurance sociale, la pratique habituelle des plateformes chinoises consistait à imposer aux livreurs la souscription d'une assurance commerciale contre les accidents. Dans le cas des livreurs de Meituan, par exemple, chaque jour, la première connexion au système entraîne automatiquement le prélèvement de 3 yuans (38 centimes d'euros) sur leur compte de revenus afin de financer cette assurance (entretiens réalisés par l'auteur auprès de livreurs). Toutefois, malgré son coût relativement élevé pour les travailleurs, cette assurance commerciale offre une couverture et un niveau de protection nettement inférieurs à ceux de l'assurance contre les accidents du travail.

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

ce salaire moyen est généralement inférieur au revenu réel des livreurs, de sorte que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont, en théorie, également plus faibles. Il sera donc nécessaire d'améliorer le niveau des prestations afin de réduire l'écart avec le régime classique et, à terme, délever le statut juridique du dispositif par son inscription dans la législation.

Conclusion

Les plateformes chinoises ont d'abord exploité les failles du droit du travail pour se soustraire légalement aux responsabilités de l'employeur. Sur cette base, elles ont ensuite développé des formes complexes d'emploi reposant sur l'externalisation multiple, leur permettant de contourner plus complètement encore ces responsabilités. À partir du cas de la protection contre les risques professionnels des livreurs, cet article montre que, si la protection des travailleurs des plateformes en Chine peut sembler relever d'une situation de « vide juridique », la gouvernance des plateformes ne s'appuie en réalité pas principalement sur la législation formelle. Elle se déploie plutôt à travers des documents normatifs administratifs (avis, notifications, mesures, etc.), puis mis en œuvre au moyen d'expérimentations locales et de pratiques administratives.

Pour comprendre cette gouvernance fondée sur des instruments non législatifs, il est nécessaire de prendre en compte les spécificités du système politique chinois. D'une part, les réformes chinoises ne reposent généralement pas sur des dispositifs juridiques élaborés *ex ante*, mais sur des expérimentations locales à grande

échelle (Heilmann, 2008), dont les résultats sont ensuite transformés en règles générales. Dans ce processus, les documents de politique publique peuvent revêtir une importance supérieure à celle des dispositions législatives elles-mêmes. D'autre part, la gouvernance sociale en Chine repose sur l'articulation entre droit souple (*soft law*) et droit contraignant (*hard law*). Le droit souple ne constitue pas seulement un complément du droit positif, il remplit souvent une fonction d'orientation et de préparation de l'activité législative (Luo, 2006). Dans la régulation des plateformes, ce type de droit souple à portée normative joue ainsi un rôle central et conserve la possibilité d'être progressivement intégré au droit formel. En effet, dans le Rapport d'activité du gouvernement chinois de 2026, il est indiqué pour la première fois qu'une politique visant à soutenir l'affiliation des travailleurs relevant des nouvelles formes d'emploi au régime d'assurance sera mise en place. Cette évolution montre que les expériences accumulées au cours des dernières années dans le cadre des projets pilotes sont désormais en voie d'être transformées en une politique nationale.

Ces dernières années, les autorités chinoises ont également eu recours à des instruments similaires pour promouvoir l'affiliation à l'assurance vieillesse des livreurs et, plus largement, des travailleurs relevant des nouvelles formes d'emploi. Reste à savoir quel type de système de protection sociale sera finalement construit pour les travailleurs des plateformes, une question qui mérite d'être suivie dans les années à venir.

Sources :

- Beijing Zhicheng Migrant Workers Legal Aid and Research Center (2021), « Legal Research Report on Employment Patterns of Food Delivery Platforms », *Working paper*, 2021.09 [en chinois].
- Bureau M. C., Corsani A., Giraud O., Rey F. (dir.) (2019), *Les zones grises des relations de travail et d'emploi. Un dictionnaire sociologique*, Buenos Aires, Teseo, <https://www.teseopress.com/dictionnaire/>.
- Dieuaide P. (2018), « Grey zones and triangulation of the employment relationship in globalisation: A business policy approach », *Transfer*, vol. 24, n° 3, p. 297-315, <https://doi.org/10.1177/1024258918775533>.
- Dieuaide P., Azaïs C. (2020), « Platforms of work, labour, and employment relationship: The grey zones of a digital governance », *Frontiers in Sociology*, vol. 5, n° 2, p. 1-14, <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00002>.
- Durri I., Stylogiannis C., Wouters M. (2024), « Directive sur le travail via une plateforme : étape importante ou insignifiante ? », in Sabato S., Ghailani D., Spasova S. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2024. L'Europe sociale face aux paradigmes de sécurité et de compétitivité*, Bruxelles, ETUI/Ose, p. 91-110, https://urls.fr/uB_PP7.
- Froissart C., Huang K. (2023), « Recréer une société en réseau sur Internet : résistance des coursiers chinois et régulation du capitalisme de plateforme », *Le Mouvement social*, n° 285, p. 161-178, <https://doi.org/10.3917/lms1.285.0161>.
- Heilmann S. (2008), « Policy Experimentation in China's Economic Rise », *Studies in Comparative International Development*, n° 43, p. 1-26, <https://doi.org/10.1007/s12116-007-9014-4>.
- Huang K. (2023), « Syndiquer sans mobiliser : la plateforme du travail et ses conséquences sur le syndicalisme chinois », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 78, n° 3, <https://doi.org/10.7202/1110487ar>.
- Huang P. C. C. (2017), « Dispatch work in China: A study from case records, part I », *Modern China*, vol. 43, n° 3, p. 247-287, <https://doi.org/10.1177/0097700417693590>.
- Lou Y. (2020), « The construction of a social insurance legal framework for workers in the platform economy », *Chinese Journal of Law*, vol. 42, n° 2, p. 190-208 [en chinois].
- Lou Y. (2021), « Worker classification and labour rights protection for workers in new forms of employment », *China Law Review*, n° 40, p. 61-71 [en chinois].
- Luo H. (2006), *Soft Law and Public Governance*, Beijing, Peking University Press [en chinois].

Chine

Quelle protection contre les accidents du travail pour les travailleurs des plateformes ?
Le cas des livreurs de repas

- Ma M. (2025), « Occupational injury protection for workers in new forms of employment: A case study of platform-based delivery workers », *Chinese Social Security Review*, vol. 9, n° 5, p. 66-81 [en chinois].
- Marzo C. (2022), « La proposition de directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme : une occasion de repenser les statuts et les droits des travailleurs de plateformes », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, p. 665-678.
- Sun P. (2024), *Transitional Labour: Food-delivery Workers in the Platform Economy of China*, Shanghai, East China Normal University Press [en chinois].
- Tong L. (2023), *Social Law in the Digital Age*, Beijing, China Legal Publishing House [en chinois].
- Wang Q. (2020), « A review of theoretical research on the identification of labor relations in the sharing economy employment », *Journal of China University of Labor Relations*, vol. 34, n° 2, p. 76-82 [en chinois].
- Xie Z. (2022), « Determination of labor relations for Internet platform employment », *Peking University Law Journal*, vol. 30, n° 6, p. 1546-1569 [en chinois].

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression : risque de retour en arrière¹ ?

Marcus KAHMANN

Longtemps centrés sur la défense de l'emploi et souvent engagés dans des stratégies de freinage des politiques environnementales, les syndicats d'industrie allemands ont adopté une approche plus favorable à la transformation écologique. Ils défendent désormais une « transition juste » visant à concilier protection du climat, maintien de l'emploi et reconversion des travailleurs et travailleuses. Toutefois, la montée des inquiétudes liées aux suppressions d'emplois, les difficultés du secteur industriel et le recul récent des ambitions climatiques du gouvernement allemand fragilisent cet engagement.

Long focussed on job protection and often involved in strategies to slow down environmental policies, Germany's industrial unions have adopted a new approach more favourable to the ecological transition. They now support a "fair transition" aiming to reconcile climate protection, job retention and worker redeployment. However, this commitment is undermined by growing concerns around job losses, the challenges of the industrial sector and the recent shrinking of the German government's climate ambitions.

1. Ce texte est tiré d'un chapitre d'un ouvrage à paraître aux éditions La Dispute et intitulé *Syndicalisme et environnement*, sous la direction de Renaud Bécot et David Chaurand.

Marcus Kahmann
est chercheur à l'Ires.

Le changement climatique pose d'importants défis au secteur industriel allemand et à ses travailleurs et travailleuses. La loi climat de 2021 prescrit la neutralité carbone du secteur à l'horizon 2045, objectif d'autant plus difficile à atteindre qu'il est en partie très énergivore et fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES). La pression pour « verdir » les chaînes de valeur industrielles coïncide avec des transformations géopolitiques et technologiques de taille : la « quatrième révolution industrielle » du numérique et de l'intelligence artificielle ; le déclin de l'ordre commercial mondial multilatéral ; le renchérissement des énergies fossiles ; la montée en puissance de l'industrie chinoise (Kahmann, 2025). Leur simultanéité renforce la pression pour un ajustement du secteur industriel. Ayant misé trop longtemps prioritairement sur les véhicules haut de gamme à moteur à combustion, l'automobile est aujourd'hui l'industrie la plus en difficulté.

Le gouvernement Merz, arrivé au pouvoir en mai 2025 et composé d'une coalition entre les conservateurs de la Christlich Demokratische Union (CDU, Union chrétien-démocrate) et les socio-démocrates du Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD, Parti social-démocrate), se distingue de son prédécesseur par des ambitions écologiques en retrait, considérant les politiques climatiques et environnementales davantage comme un frein à la relance de la croissance stagnante. La tentation des pouvoirs publics de reléguer les enjeux écologiques est d'autant plus forte que la trajectoire de décarbonation génère des résistances non seulement parmi les actionnaires et dirigeants d'entreprise, mais aussi parmi les travailleuses et travailleurs. Ce constat n'est guère surprenant compte tenu de la distribution typiquement

inégal entre classes sociales des risques financiers et sur la santé de la destruction de l'environnement (Obach, 2014). L'enquête de Schulz et Trappmann (2023) confirme l'importance des craintes de déclassement social liées à l'avènement d'une « économie verte ». Tandis que trois quarts des salarié-es allemand-es interrogé-es se disent préoccupé-es par le changement climatique et que deux tiers soutiennent l'idée qu'il faut « agir en urgence », une majorité s'attend à une augmentation du coût de la vie, un accroissement des inégalités et une baisse du niveau de vie.

Ces craintes sont ancrées dans la réalité d'un marché du travail polarisé et d'une perte de pouvoir d'achat due à l'inflation post-Covid-19 (Kahmann, 2022a). Des enquêtes sociologiques réalisées dans le secteur automobile montrent que des conflits autour de la transition écologique surgissent dans les collectifs de travail (Sittel *et al.*, 2022). Une minorité y réclame le retour au moteur thermique et met le puissant syndicat IG Metall au défi dans les *Betriebsräte* (conseils d'établissement, CE). Le Zentrum, organisation se présentant comme le « vrai » représentant des travailleurs et travailleuses contre le syndicat dont il dénonce le prétendu monopole, en est l'expression la plus manifeste. Climat sceptique, le Zentrum dénonce la lutte contre le réchauffement climatique comme une hystérie à laquelle il associe IG Metall, qui serait co-responsable de la destruction de la base industrielle du pays (Weber, 2026). L'ancrage des cadres du Zentrum dans l'univers de l'extrême droite allemande, que ce soit le parti Alternative für Deutschland (AfD) ou le mouvement anti-immigration et antimusulman Pegida, est par ailleurs avéré². Il illustre le danger démocratique d'une mobilisation

2. J. Halbe, J.F. Westerkamp, « Rechter Draht in den Betriebsrat », *Die Zeit*, 19. April 2024, <https://urls.fr/v4c30S>.

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression :
risque de retour en arrière ?

d'une partie du salariat en faveur d'un projet autoritaire, masculiniste et xénophobe, qui prétend pouvoir préserver le mode de vie et de production existant et qui s'allie à cette fin au « capital fossile » (Brand, Wissen, 2024). Depuis 2018, le Zentrum a obtenu plusieurs sièges aux conseils d'établissement de constructeurs automobiles (Daimler, Porsche, BMW). Les craintes d'un raz-de-marée de ces listes « libres » ne se sont pas pour autant confirmées pour le cycle électoral 2026. Malgré leurs succès dans les usines de Volkswagen, IG Metall réussit pour l'instant à résister à la pression, en gardant, dans son domaine (métallurgie et sidérurgie), environ 80 % des sièges de CE³.

La conflictualité autour de la décarbonation du secteur industriel est l'occasion de s'interroger sur l'évolution du positionnement des syndicats d'industrie. Des recherches internationales ont démontré que des syndicats confrontés aux pertes d'emploi tendent à mettre en avant les effets négatifs de politiques climatiques ambitieuses (Thomas, Pulignano, 2021) et que certaines industries polluantes bénéficient souvent d'une « double représentation » (Mildenberger, 2020) auprès des pouvoirs publics, celle des syndicats et du management. Comment les syndicats d'industrie allemands se situent-ils dans ce panorama ? Quelles initiatives et stratégies développent-ils face à l'enjeu de décarbonation ? Quelles dynamiques soutiennent leur évolution ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons sur la typologie des stratégies syndicales face aux réglementations climatiques proposée par Thomas et Dörflinger (2020). Celle-ci distingue trois attitudes : l'*opposition* aux politiques de décarbonation, fondée sur le déni des évidences

scientifiques concernant le réchauffement climatique anthropique ; le *freinage* qui soutient, en principe, les politiques de décarbonation tout en cherchant à minimiser les nouvelles réglementations ; le *soutien* proactif aux politiques de décarbonation.

Le développement qui suit s'appuie sur une mise en perspective historique des positions syndicales, prolongeant ainsi des analyses antérieures (Kahmann, 2023). Il montre qu'après une longue période de relégation des enjeux climatiques et environnementaux, liée à la prédominance des préoccupations d'emploi, les syndicats d'industrie infléchissent leur stratégie en faveur d'un soutien à la transformation des activités et la reconversion des emplois. Cette évolution doit beaucoup au rôle actif que les pouvoirs publics jouent à travers le développement de politiques industrielles et d'emploi pour accompagner la « double transformation », numérique et écologique. Cependant, la montée récente des préoccupations d'emploi et le recul des politiques publiques en matière de protection du climat pourraient fragiliser le soutien des syndicats d'industrie.

Un engagement syndical lié aux cycles économiques

Avec 5,43 millions d'adhérent-es et huit syndicats sectoriels affiliés, couvrant l'ensemble du marché du travail, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) est la confédération syndicale de loin la plus puissante d'Allemagne. La moitié de ses adhérent-es se trouve dans le secteur industriel. Le DGB et ses syndicats affiliés s'intéressent assez tôt à l'environnement, quoiqu'avec un niveau d'attention variable

3. « Betriebsratswahlen: Bislang 80 Prozent für die IG Metall », IG Metall, 19 März 2026, <https://urls.fr/Zp9F5w>.

dans le temps. Selon les cycles économiques, des attitudes d'opposition et de soutien aux politiques environnementales et climatiques peuvent être observées, mais celles de « freinage » dominant très clairement.

Les attitudes fluctuantes des syndicats dans les années 1970-1980

Les revendications environnementales du DGB remontent à la mise en place des premières politiques publiques en lien avec le mouvement écologiste naissant. En 1972, la Confédération adopte les « Orientations relatives à la protection de l'environnement » et en 1974 un « Programme environnemental » provisoire (Hildebrandt, 1992). En 1982, la protection de l'environnement est pour la première fois intégrée à son programme. Dans sa recherche d'une identité écologique, le DGB fait alors le grand écart qui persiste à ce jour : il enrichit son mandat par des positions écologiques tout en reconnaissant son statut d'acteur écologiste de « second rang » dont la priorité reste les salaires et l'emploi. Il affirme en même temps son ancrage dans la « société industrielle » comme condition de l'émancipation ouvrière et qualifie de rêverie le contre-projet écologiste de développement des modes de vie et de travail décentralisés, communautaires et éloignés de l'impératif de croissance (Häckl, 1993). Cette attitude a pu nourrir très tôt la critique selon laquelle les syndicats « ne font pas assez » pour diffuser leurs revendications auprès de leur base et dans l'espace public.

L'analyse de l'engagement écologique des années 1970 et 1980 montre que lorsque la croissance s'affaiblit dans les années 1970, des syndicats font de la relance par l'investissement massif dans l'énergie nucléaire et de

la sauvegarde de l'emploi une priorité. Dans les entreprises, on assiste à la formation de coalitions entre le CE et le management afin de s'opposer aux réglementations environnementales restrictives et à la fermeture d'établissements pour raison de nuisances environnementales (Hildebrandt, 1992). C'est à cette époque que se répand l'idée, notamment dans les mouvements écologistes, que le syndicalisme est trop impliqué dans une « coalition de croissance » avec l'État et les employeurs pour être un acteur crédible de transformation du capitalisme industriel, vu comme une source de risques environnementaux impossibles à maîtriser et d'aliénation sociale.

Ces évolutions interrogent le mouvement syndical dans son rapport à la question écologique. Elles favorisent la prise de conscience des limites d'une approche qui ignore les risques et dégâts causés par la production industrielle à l'extérieur de l'entreprise. Le consensus syndical en faveur de l'énergie nucléaire se fissure après l'accident de Tchernobyl, en 1986, tandis que les enjeux de santé au travail liés aux pollutions gagnent en importance dans les entreprises. Cela favorise un rapprochement avec le mouvement écologiste en voie d'institutionnalisation : l'idée selon laquelle le capitalisme industriel pourrait devenir durable, à condition de dissocier croissance et consommation de ressources, s'impose progressivement. À cette époque, IG Metall (2,0 millions d'adhérent·es en 2025) commence aussi à interroger le bilan écologique. Il laisse entendre que le syndicalisme pourrait soutenir activement la transformation des activités et des emplois. En 1990, par exemple, il organise un congrès sur le thème « Voiture, environnement, transports », en coopération avec l'association écologiste

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression :
risque de retour en arrière ?

Deutscher Naturschutzring (« Cercle allemand de protection de la nature » ; Pickshaus, 2019).

La sécurité de l'emploi au centre des préoccupations syndicales après la réunification

Les années qui suivent la réunification allemande (1990) sont marquées par la perte de compétitivité des entreprises, la désindustrialisation à l'Est et un taux de chômage élevé. La vague de délocalisations industrielles impose la sauvegarde de l'emploi comme priorité syndicale. En témoigne la multiplication des « pactes sociaux » d'entreprise, à travers lesquels les CE échangent des concessions en matière de salaire et de temps de travail contre la sécurisation de l'emploi. Dans les syndicats, la pression des restructurations relègue à nouveau à l'arrière-plan les préoccupations environnementales et de santé au travail. C'est le début de deux décennies perdues pour l'engagement écologique des syndicats.

En 1998, les difficultés sociales du pays portent pour la première fois au pouvoir une coalition gouvernementale SPD/Verts. Son premier mandat législatif (1998 à 2002) se solde par quelques avancées écologiques, telles que la promotion des énergies renouvelables, une réforme fiscale écologique et la programmation de la sortie du nucléaire. Mais la profonde crise économique au début des années 2000 provoque la bifurcation du gouvernement Schröder pendant son deuxième mandat (2002-2005). Plutôt que de « verdir » le capitalisme allemand, il s'agit de le libéraliser. Le gouvernement impose alors au monde du travail des réformes sans précédent du marché de l'emploi et de la sécurité sociale.

À la différence des cycles économiques précédents, le retour de la croissance au milieu des années 2000 n'aboutit pas à une réaffirmation de l'écologie syndicale. On peut faire l'hypothèse que cela est lié à la désintégration du modèle social, qui installe les syndicats durablement dans une position défensive. La dualisation du marché du travail s'accroît entre l'industrie et les services, les travailleurs et travailleuses stables et précarisé-es. Dans l'industrie, malgré des carnets de commandes remplis, les menaces de délocalisation amènent les syndicats à accepter de nouvelles concessions. Dans les services publics, les privatisations et l'austérité budgétaire font de la défense des salaires et de l'emploi les priorités.

La crise de 2008-2009 frappe l'industrie allemande d'autant plus fortement que celle-ci dépend des exportations. Des centaines de milliers d'emplois sont menacés. C'est le moment d'une alliance entre IG Metall, le gouvernement fédéral et le patronat de la métallurgie. Ce dernier s'attend à une reprise rapide sitôt le choc passé. On s'installe dans un « corporatisme de crise » (Lehndorff *et al.*, 2018) destiné à protéger le cœur de l'emploi industriel au moyen du chômage partiel et de « pactes de compétitivité » dans les entreprises. Cette expérience renforce la confiance du syndicat, abîmée par deux décennies de luttes défensives, et réactive les relations avec les fédérations d'employeurs de la métallurgie. La redécouverte des vertus du dialogue social centralisé se solde par le succès de l'initiative conjointe d'IG Metall et du patronat. En 2009, le gouvernement fédéral adopte une « prime à la casse » pour l'achat d'une voiture neuve, vivement critiquée par les associations écologistes.

Au cours des années 2010, la transition de l'industrie automobile vers les véhicules

électriques est lente en raison de l'opposition du syndicat et du patronat du secteur, Verband der Automobilindustrie (VDA, Association des constructeurs automobiles). Cependant, l'« affaire Volkswagen⁴ » affaiblit leur position de veto, y compris auprès de la Commission européenne qui, en 2020, prévoit la fin du moteur thermique à l'horizon 2035.

Dans les années 2010, l'objectif de défense de l'emploi industriel détermine aussi l'attitude au sein du syndicalisme européen. IG Metall s'oppose, études d'impact sur l'emploi à l'appui, à la fixation, par la Commission, d'objectifs élevés de réduction d'émissions de CO₂ des voitures neuves. Soucieux de gagner du temps dans la transformation du secteur automobile, le syndicat revendique une « réglementation conditionnée » à des évaluations intermédiaires (Stötzel, Brunckhorst, 2019). Sans s'opposer fondamentalement à la réforme du système européen d'échange de quotas d'émission de carbone (adoptée en septembre 2017)⁵, IG Metall la critique comme trop ambitieuse. Favorable à une distribution plus généreuse des titres gratuits d'émission de carbone aux entreprises, il s'engage dans un *lobbying* aux côtés des membres du gouvernement fédéral et des eurodéputés. Le syndicat complète ainsi les actions entreprises par la fédération européenne IndustriALL en coopération avec l'Association européenne de l'acier (Eurofer). En février 2016,

IG Metall participe même à une manifestation de 5 000 travailleurs et travailleuses de l'acier à Bruxelles organisée par Eurofer. Les participant-es y dénoncent les coûts générés par la directive et réclament la limitation des importations d'acier chinois bon marché (Thomas, 2021).

La stratégie syndicale de freinage des réglementations environnementales prévaut aussi dans le secteur de l'énergie et des mines. Le syndicat des mines, de la chimie et de l'énergie IG BCE (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie ; 547 000 adhérent-es en 2025) s'engage, depuis les années 1990, à protéger l'emploi menacé dans l'industrie liée au charbon. En 2012, il signe un accord avec l'association des employeurs des mines de houille qui conditionne la fermeture, en 2018, des dernières mines à l'adoption d'importantes mesures sociales. En 2015, IG BCE et Ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, syndicat de services publics et privés, 1,83 million d'adhérent-es en 2025) se mobilisent ensemble contre le projet gouvernemental de taxation des vieilles centrales électriques à charbon. Ils réclament le report de la date de fermeture des derniers puits charbonniers. Néanmoins, à la suite de fortes mobilisations contre l'extension de la mine de lignite du Hambacher Forst, devenues un symbole du mouvement pour la protection du climat, Ver.di finit par quitter l'alliance syndicale. IG BCE persiste néanmoins à

4. En 2015, on a découvert que Volkswagen avait équipé des millions de voitures diesel d'un logiciel qui trichait lors des tests antipollution. Les voitures semblaient respecter les normes en laboratoire, mais elles polluaient beaucoup plus en conditions réelles. Résultat : amendes massives, procès, rappels de véhicules et forte atteinte à l'image du constructeur.

5. Le système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE ou ETS) doit faire en sorte que polluer coûte davantage afin d'inciter les entreprises à investir dans des technologies moins émettrices de CO₂ et aider l'Union européenne à atteindre ses objectifs climatiques pour 2030. Dans le cadre de ce système, les entreprises reçoivent ou achètent des quotas leur donnant le droit d'émettre une certaine quantité de CO₂. Si elles polluent moins que prévu, elles peuvent vendre leurs quotas ; si elles polluent davantage, elles doivent en acheter. La réforme de 2017 visait à rendre le marché du carbone européen plus efficace pour réduire les émissions de GES. Elle avait réduit d'une manière plus rapide le nombre total de quotas disponibles chaque année (-2,2 % par an après 2020), tout en maintenant des protections pour les industries exposées à la concurrence internationale afin d'éviter les délocalisations de production.

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression : risque de retour en arrière ?

demander que la fin du charbon soit retardée et demande la mise en place d'une politique industrielle pour les régions concernées (Galgóczi, 2020). Localement, des militant·es du syndicat s'opposent aux écologistes occupant la mine. En 2020, la loi sur la fin des centrales à charbon reporte celle-ci à 2038 et crée un fonds de transition sociale et économique de 40 milliards d'euros pour les dernières régions du lignite.

Le cadre réglementaire renforcé de la politique climatique augmente la pression sur le secteur

Le mouvement en faveur de la protection du climat vit son éclosion en 2019 avec les manifestations mondiales pour le climat qui mobilisent plus d'1 million de personnes à l'échelle de l'Allemagne. Le renforcement du cadre réglementaire qui en découle précise les échéances de décarbonation. Les restructurations nécessaires pour les atteindre génèrent des besoins massifs de (re)qualification et impactent l'emploi.

Les politiques climatiques ciblent le secteur industriel

En 2016, le gouvernement fédéral allemand remplit son obligation d'adopter une stratégie de long terme en matière de protection du climat, conformément à l'accord de Paris. Il instaure ainsi le Plan de protection du climat 2050. Sous la pression du mouvement pour le climat, le gouvernement fédéral l'amende en 2019 avec le Programme de protection climatique 2030. Il le complète par des mesures sectorielles et transversales visant à atteindre les objectifs de protection climatique pour 2030. En outre, la Loi sur la protection du climat (Klimaschutzgesetz ; KSG) de 2019 fixe les objectifs spécifiques

pour les différents secteurs (énergie, industrie, BTP, transports, agriculture et gestion des déchets), ainsi que le processus de mise en œuvre. Le programme de 2019 est toutefois jugé insuffisant par de nombreux scientifiques et associations environnementales.

La KSG est ensuite modifiée à deux reprises. Une première modification législative intervient à la suite d'un arrêt historique rendu par la Cour constitutionnelle fédérale en 2021. Cet arrêt fait référence à l'équité entre les générations, affirmant que la responsabilité de la protection du climat ne doit pas être reportée sur les générations futures. La modification de la loi porte sur la poursuite des objectifs de réduction des émissions de GES à partir de 2031. L'objectif de réduction à l'horizon 2030 est porté de 55 à 65 % par rapport à 1990, celui pour 2040 est fixé à 88 % et l'objectif de neutralité carbone est avancé de cinq ans pour être atteint en 2045. Les objectifs de réduction sectoriels sont redéfinis en conséquence.

Responsable de 24 % des émissions de GES en 2020, le secteur industriel est l'une des principales cibles des politiques climatiques nationales. Elles lui imposent une réduction de 36 % de ses émissions de GES à l'horizon 2030. Ce taux est plus faible que dans d'autres secteurs, mais les freins au changement sont considérables. Cela est principalement dû au fait que l'industrie lourde (sidérurgie, cimenterie, chimie) dépend fortement des combustibles fossiles et de processus à haute température difficiles à électrifier. Outre les problématiques technologiques persistantes, la décarbonation du secteur se heurte à d'importants obstacles financiers (coûts d'investissement élevés dans la transition énergétique et les infrastructures associées) et concurrentiels (normes environnementales plus élevées

au sein de l'Union européenne, subventions publiques, prix élevés de l'énergie).

Des besoins massifs de requalification liés à la décarbonation

La décarbonation a des effets importants sur l'emploi. Plusieurs études d'impact se sont penchées sur cette question au niveau macroéconomique. Elles prédisent une faible réduction du volume d'emploi global mais des mobilités importantes entre secteurs et professions (Bosch, 2023). D'autres simulations ont analysé le niveau sectoriel. L'automobile est l'un des principaux secteurs concernés en raison de l'électrification des mobilités individuelles. VDA estime qu'à l'horizon 2035, le secteur perdra 225 000 emplois, principalement chez les équipementiers, dont les activités sont liées à la chaîne cinématique. Y compris les quelque 100 000 emplois déjà supprimés depuis 2019⁶. Des estimations plus optimistes misent sur des effets positifs dans des secteurs connexes, en lien avec une – hypothétique – expansion des transports en commun (Candeias, Krull, 2022). Dans son domaine, IG BCE est confronté à la disparition des emplois liés à l'industrie du charbon. Les pertes dans les industries chimique et pharmaceutique sont beaucoup moins importantes. Bendel et Haipeter (2022) estiment une baisse de 497 000 à 455 000 emplois entre 2018 et 2050. La gestion de ces suppressions d'emplois est d'autant plus difficile que la soupape des retraites anticipées n'existe plus.

Ces prévisions sont fondées sur des hypothèses dont la solidité est remise en question par les évolutions géopolitiques

en cours. Ce qui peut être affirmé avec certitude, c'est que la structure des emplois et le travail évoluent sous l'effet des nouvelles technologies et des réorganisations. C'est la raison pour laquelle beaucoup de travailleuses et travailleurs sont appelés à changer de poste ou d'emploi. Ces mutations nécessitent le développement d'institutions et de dispositifs permettant les reconversions professionnelles.

La mobilité interne est susceptible de jouer un rôle très important en raison du coût du licenciement élevé en Allemagne. Or, à la différence des crises économiques précédentes, la réduction du temps de travail ne sera pas une réponse suffisante pour gérer les effets de la transition. La mutation des modèles économiques des entreprises et la réorganisation des chaînes de valeur rendent encore plus importante la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Les CE des constructeurs automobiles ont négocié d'importants programmes de reconversion, mais la plupart des entreprises de la métallurgie ne sont pas préparées à prendre en charge ces besoins. C'est le résultat de l'enquête *Atlas de transformation* (*Transformationsatlas*), commandée par IG Metall et menée auprès de 2 000 CE en 2019 dans l'industrie métallurgique et électrique. Dans 54 % des entreprises automobiles et leurs fournisseurs, il est prévu que le nombre d'emplois diminue, les baisses les plus importantes étant enregistrées dans les entreprises de plus de 1 000 salariés. Plus des deux tiers des CE interrogés constatent un besoin croissant de formation. Cependant, la plupart des entreprises ne sont pas bien préparées aux transformations en lien avec l'électromobilité : la moitié d'entre elles

6. « Rückgang von Arbeitsplätzen in der Automobilindustrie droht größer auszufallen als bisher angenommen », VDA, 13. Mai 2026, <https://urls.fr/RgXnQU>.

n'ont pas de planification systématique de l'emploi ni d'évaluation des besoins. Il en va de même pour l'identification des besoins de formation, une étape qui n'est alors systématiquement effectuée que dans 45 % des entreprises (IG Metall, 2019). Pour le syndicat, ces résultats soulignent la nécessité d'améliorer les droits du CE et de négocier, au niveau des entreprises concernées, des garanties d'emploi et de participation relatives aux restructurations (voir *infra*).

S'agissant des mobilités externes, des progrès ont été réalisés en matière de politiques publiques. Sous le gouvernement Scholz, la formation continue est devenue prioritaire sur le placement rapide des chômeurs (institué par les lois dites Hartz) ; de plus, la participation à la formation continue est rendue plus attrayante par des primes en cas de réussite aux examens. L'influence syndicale est repérable dans ces lois. C'est le cas de l'allocation de qualification (Qualifizierungsgeld), créée en 2023 pour les salarié-es des entreprises particulièrement touchées par les changements structurels. Elle est inspirée par la proposition d'IG Metall de mettre en place une allocation de « chômage partiel de transformation » (Bosch, 2024). Cette aide financière, versée en complément de l'allocation de chômage partiel, permet aux bénéficiaires de suivre une formation ou un programme de qualification tout en gardant leur emploi, idéalement sans perte de revenu. En 2024, IG Metall revendique que le Qualifizierungsgeld soit proposé obligatoirement par l'employeur aux bénéficiaires du chômage partiel. Également sur proposition d'IG Metall, la durée maximale de perception de l'indemnité de chômage partiel a été temporairement prolongée de 12 à 24 mois en 2024. En revanche, sa revendication de prolonger la durée de perception

de l'allocation chômage (ALG 1) reste sans écho.

Le soutien syndical à la « double transformation », numérique et écologique

Depuis quelques années, les politiques de protection du climat s'accompagnent de politiques industrielles et d'infrastructure visant à sécuriser et renouveler la base industrielle du pays. Faisant suite à des revendications syndicales de longue date, elles constituent un des catalyseurs principaux de l'évolution des positions et pratiques des syndicats d'industrie. Ces derniers font alors le pari de mobiliser leurs ressources en faveur d'une « transition juste ».

Des politiques publiques visant à faciliter la double transformation

La décarbonation du secteur industriel ne doit pas être gérée uniquement par les marchés, faute de quoi elle mettrait en péril son avenir sur le territoire national et européen. Tel est le consensus qui se dégage depuis quelques années dans le débat d'expert-es et scientifiques en Allemagne. En témoigne la montée en puissance du concept de « transformation ». Il s'est imposé avec d'autant plus de force que les mutations provoquées par les politiques climatiques coïncident avec une nouvelle étape dans la numérisation des produits et procédés industriels (intelligence artificielle, internet des objets, robotique...), souvent associée à l'avènement d'une quatrième révolution industrielle (Kahmann, 2021). Invoquée par une multiplicité d'acteurs dans des contextes variés, cette « double » transformation, écologique et numérique, continue à faire débat. Les divergences portent à la fois sur l'aptitude des institutions existantes à mener

le changement, le rôle de la croissance économique ainsi que sur les potentialités des nouvelles technologies (Brand *et al.*, 2020). Il existe néanmoins un consensus sur l'idée que le changement sera beaucoup plus profond que dans le cas des mutations structurelles de l'emploi ou des secteurs opérées par les entreprises sans planification globale. La transformation est intentionnelle et programmée politiquement. L'État met non seulement en place le cadre réglementaire, mais investit aussi dans les infrastructures et finance une partie des coûts additionnels supportés par les entreprises.

Ces réflexions et débats – qui ne sont pas propres à l'Allemagne – ont influencé les discours et les dispositifs des pouvoirs publics. En témoigne la politique industrielle « verticale » (soutien aux secteurs et entreprises spécifiques) qui, en République fédérale, a longtemps été marginalisée. Sur le plan programmatique, les efforts de réhabilitation des politiques industrielles au service d'une modernisation écologique sont visibles depuis le milieu des années 2000 (Ahrens, 2024). La dernière mise à jour, intitulée « Politique industrielle pour un changement d'époque », date de 2023 et a été conçue par le ministre de l'Économie du gouvernement Scholz (2021-2025), Robert Habeck (les Verts). Elle s'inscrit dans le cadre de la politique industrielle européenne en faveur de la protection du climat (Pacte vert pour l'Europe), adoptée en 2019. À l'échelle nationale, elle repose sur une panoplie d'instruments transversaux et d'instruments destinés au secteur industriel, pour mener à bien ses restructurations tout en maintenant des activités significatives en Allemagne. Ils comprennent des aides pour le développement des technologies sobres (hydrogène, chimie et acier « vert », production de batteries, aides à

la reconversion industrielle), les politiques énergétiques (développement des énergies renouvelables, subventions sur les prix de l'électricité pour l'industrie, développement des réseaux énergétiques) et la tarification du CO₂ (système européen d'échange de quotas, prix national du CO₂, renforcement des normes environnementales) (Leiprand *et al.*, 2025). À la différence par exemple de l'Inflation Reduction Act (IRA) aux États-Unis, les aides ne sont pas conditionnées à la création d'emplois de qualité ou au respect de normes sociales, déléguant cet enjeu aux acteurs sociaux. Le secteur automobile est la cible principale des politiques industrielles verticales, avec divers programmes pour développer l'électromobilité. Ceux-ci comprennent des primes à l'achat des voitures électriques ainsi que des aides de plusieurs milliards d'euros, destinées aux partenariats entre constructeurs automobiles et de batteries et au développement de l'infrastructure de charge (Dupuis *et al.*, 2024).

Ces efforts subissent un revers lorsque la Cour constitutionnelle fédérale déclare en novembre 2023 que le transfert de 60 milliards d'euros de dette non utilisée pendant la pandémie de Covid-19 au Fonds fédéral pour le climat et la transformation (KTF) est inconstitutionnel, estimant que l'endettement autorisé pour une situation d'urgence ne peut être utilisé pour un autre objectif (la transition écologique et industrielle). En conséquence, le gouvernement doit restructurer le KTF, en réduisant de ce montant le fonds pour 2024. En ce qui concerne le financement de la transformation de l'industrie automobile, les fonds sont réduits de moitié environ pour 2024, passant de 4,7 à 2,4 milliards d'euros. IG Metall qualifie cette décision de « contreproductive » et « risquée », compte tenu des difficultés

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression :
risque de retour en arrière ?

déjà importantes de la filière (Galgóczi, 2025:155).

Les syndicats en faveur d'une « transition juste » pour le secteur industriel

Les politiques industrielles et d'emploi parient sur la possibilité de maintenir le modèle industriel avec ses emplois de qualité dans la double transformation. Leur développement correspond à une revendication de longue date des syndicats. Ceux-ci considèrent que le rôle actif assumé par les pouvoirs publics augmente aussi leurs chances de peser, comme lors de la crise de 2008-2009, sur la formulation et la mise en œuvre de ces politiques publiques et contractuelles, en dialogue avec les organisations patronales. À partir de la fin des années 2010, les syndicats d'industrie font le pari de soutenir la transition écologique avec pour principale mission d'œuvrer pour qu'elle se produise de manière « juste ». Cela signifie, selon une définition syndicalement acceptée, que la transition vers une société respectueuse du climat et post-fossile doit être conçue de manière à ce que personne ne soit laissé pour compte. Les coûts sociaux et économiques liés à la lutte contre la crise climatique et à l'adaptation à ses conséquences désormais inévitables ne doivent pas être supportés principalement par les salarié-es et les couches les plus pauvres de la société⁷.

Le pari du soutien à la « double transformation » semble d'autant plus justifié par les « ressources de pouvoir » (Arnholtz, Refslund, 2024) dont disposent les syndicats d'industrie dans les restructurations. Comparés aux syndicats des secteurs de services

ou même à d'autres pays, leur implantation dans les collectifs de travail est importante. Ils possèdent également une forte capacité de coordination dans les grandes et moyennes entreprises du secteur à travers leur réseau de CE, y compris à l'échelle transnationale. Ce dernier ouvre des droits importants en matière de formation professionnelle, d'organisation du travail et de restructurations. En cas de menaces pesant sur l'emploi, le CE a le droit de négocier un plan social qui comprend un calendrier détaillé de la restructuration, de l'indemnisation et de l'aide à la recherche d'emploi pour les travailleurs et travailleuses licencié-es. Le deuxième étage du système de représentation dans l'entreprise (élu-es des CE et syndicalistes présent-es dans les conseils de surveillance des grandes entreprises) permet aux syndicats de s'impliquer dans les débats sur la stratégie des entreprises. La participation au système de formation professionnelle et aux divers « dialogues de branche » ainsi que la négociation collective, au niveau de la branche ou – plus exceptionnellement – de l'entreprise, représentent encore d'autres leviers pour influencer le sens et les conditions des restructurations au niveau des branches et des entreprises. Les instruments de la politique de l'emploi tels que le chômage partiel fournissent des moyens pour maintenir en emploi les travailleuses et travailleurs et assurer leur reconversion en cas de perte d'emploi.

L'expérience de sauvegarde du cœur de l'emploi industriel au moment de la crise de 2009 a sans doute renforcé la conviction des syndicats d'industrie qu'ils étaient en mesure de gérer des transitions lourdes, à condition que cela se fasse d'une

7. M. Wissen, « Transformationskonflikte und globale Klimagerechtigkeit », *Work On Progress*, WSI Blog, 9. Oktober 2025, https://urls.fr/T__fT0https://www.wsi.de/de/blog-17857-transformationskonflikte-und-globale-klimagerechtigkeit-71415.htm.

manière plus au moins coordonnée avec les employeurs et les pouvoirs publics. Compte tenu du rétrécissement de la couverture conventionnelle et par les conseils d'établissement sur un nombre de salarié·es et d'entreprises industrielles limité, il est clair que les garanties obtenues par les syndicats et les CE ne pourront pas s'appliquer d'une manière homogène à tous les travailleurs et travailleuses du secteur. En effet, depuis les années 1990, le secteur industriel est marqué par la précarisation de la main-d'œuvre, liée essentiellement à la prolifération de l'intérim ainsi qu'à la tendance des entreprises à échapper à la négociation collective.

Initiatives et stratégies syndicales : une approche multi-niveaux

Cette dernière section présente les initiatives et stratégies de deux syndicats d'industrie, IG BCE et IG Metall. Elles témoignent de la mobilisation du réseau d'expertise syndicale et démontrent l'importance stratégique que ces syndicats accordent à l'enjeu de la démocratisation des entreprises dans la transition. Ils actualisent ainsi leur intérêt pour le concept (historique) de démocratie économique (*Wirtschaftsdemokratie*), qui vise à organiser démocratiquement non seulement la politique, mais aussi les entreprises, les marchés et les décisions d'investissement. Pour autant, ni l'impératif systémique de croissance, ni la capacité des institutions économiques et sociales à produire les transformations souhaitées ne sont explicitement questionnés.

Des investissements publics dans les infrastructures

Afin de soutenir la transformation technologique de leurs domaines, IG BCE et IG Metall revendiquent des investissements

publics dans le réseau électrique et les énergies renouvelables, le financement des technologies de pointe, ainsi que des incitations gouvernementales aux investissements dans les technologies environnementales. Au niveau européen, les deux syndicats demandent l'établissement de règles stables pour les industries énergivores – par exemple, la protection contre les délocalisations pour des raisons de réglementation d'émissions domestiques moindres ou *carbon leakage* –, la mise en place de tarifs d'électricité unifiés et réduits. Ces positions sont largement partagées par les acteurs patronaux des secteurs concernés. Des divergences majeures existent quant à leur financement et aux revendications sociales.

La participation publique dans les entreprises concernées par la transition

Pour assurer le financement de la transition, la « Fondation travail et environnement » de l'IG BCE et l'Institut de recherches macroéconomiques (IMK) de la fondation syndicale Hans-Böckler avancent l'idée d'un « Fonds de transformation », doté de 120 milliards d'euros (Dullien *et al.*, 2021). Celui-ci gérerait les participations de l'État fédéral dans les entreprises bénéficiaires du fonds pour développer des technologies, des techniques de production et des produits respectueux du climat. L'objectif est d'aider les secteurs et les entreprises, en particulier lorsque les investissements « verts » ne sont pas encore viables sur le plan économique (par exemple, le passage aux technologies de l'hydrogène ou aux processus de production sans CO₂). La participation publique doit permettre à l'État de générer des actifs et d'assurer l'implication syndicale dans les stratégies des secteurs clés en matière de protection du climat.

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression : risque de retour en arrière ?

L'accompagnement de la formation et la mobilité de la main-d'œuvre

En 2021, IG Metall obtient un financement public à hauteur de 340 millions d'euros pour la mise en place de réseaux dits « de transformation » dans les régions concernées par les restructurations. Ces moyens proviennent du « Fonds de transformation » fédéral de l'industrie automobile, doté d'1 milliard d'euros. Depuis, 26 réseaux de transformation régionaux ont été créés dans les bassins d'emplois concernés. IG Metall ambitionne d'y développer, en collaboration avec d'autres acteurs régionaux – universités, chambres de commerce et d'industrie, centres de formation, centres de recherche appliquée, agences pour l'emploi, etc. –, des stratégies de transformation à travers la production d'expertises économiques, la diffusion d'informations sur les aides publiques et la mise en réseau des initiatives de formation et de reconversion sur le plan régional.

Peser sur les décisions stratégiques des entreprises

La codétermination est un autre moyen par lequel les syndicats d'industrie cherchent à façonner la transformation du secteur. En 2022, le DGB et la Fondation Böckler sollicitent un groupe de juristes et de praticien·nes de droit du travail (Collectif, 2022) en vue d'élaborer une refonte de la loi constitutive des CE (Betriebsverfassungsgesetz) avec pour objectif d'alimenter le projet de réforme du gouvernement. L'adaptation du texte, qui date des années 1970, aux défis de la transition écologique fait partie du cahier des charges.

La proposition, désormais défendue comme base revendicative par tous les syndicats du DGB, prévoit la création d'un droit

d'initiative et de codétermination pour les mesures susceptibles de contribuer à la protection de l'environnement et du climat. À titre d'exemple, le CE pourrait participer à la décision d'opter pour une production plus respectueuse de l'environnement. En outre, un comité environnemental devrait être créé dans les entreprises de plus de 100 salarié·es. Pour aider les entreprises à réussir leur transition et à préserver les emplois, il est proposé que les CE puissent prendre des initiatives sur des thèmes clés de la transformation écologique et digitale (formation continue, préservation et gestion prévisionnelle de l'emploi) et que le droit actuel de proposition et de consultation en matière de mesures de maintien de l'emploi puisse être transformé en droit de codétermination. Ainsi, en cas de désaccord, l'instance de conciliation pourra rendre une décision contraignante. La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences fait défaut dans la plupart des PME, comme le montre aussi l'enquête d'IG Metall citée. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que la planification de l'emploi dans les entreprises de plus de 20 salarié·es soit soumise aux règles de la codétermination.

La proposition ne concerne pas la codétermination au niveau des conseils de surveillance dans les entreprises de plus de 2 000 salarié·es. Sur ce sujet, l'IG BCE a toutefois lancé une initiative de réforme législative destinée à restreindre le « double vote » du président en cas de blocage du conseil de surveillance sur les décisions de délocalisation, de changement de statut juridique, de fermeture de sites et de licenciement collectif par une procédure d'arbitrage obligatoire entre représentant·es des salarié·es et des actionnaires.

Faire de la double transformation un objet de négociation collective

En attendant une éventuelle réforme de la loi sur les CE, IG Metall a développé une stratégie visant à peser de manière proactive sur les reconversions industrielles par la négociation collective. Elle traduit un changement dans la culture du syndicat, habitué à gérer les conséquences des décisions managériales. Pour ce faire, le syndicat s'appuie sur les accords d'entreprise dits « du futur », encadrés depuis 2021 par des conventions de branche régionales également dites « du futur ». Celles-ci prévoient, en cas de restructuration majeure, la consultation du CE, en présence de l'organisation syndicale et patronale de branche. Le dialogue peut aboutir à la signature d'un accord d'entreprise « du futur ». Parmi les sujets possibles de négociation, la convention mentionne le modèle commercial de l'entreprise, la formation professionnelle, le management du changement et le développement des sites et de l'emploi. La dérogation aux salaires conventionnels est envisagée à des fins de sauvegarde de l'emploi. Ces accords d'un type nouveau ne peuvent toutefois pas être des accords de concession sans contreparties pour les salarié·es et sans participation stratégique des élu·es. Un tel instrument s'est répandu dans les entreprises de la métallurgie concernées par les restructurations.

Un autre instrument de la négociation collective de la branche métallurgique et électrique est la prime annuelle de transformation (*Transformationsgeld*). Obtenue en 2021, elle s'élève à 18,4 % du salaire mensuel individuel régulier. Elle peut également être utilisée pour garantir l'emploi, après accord entre le CE et l'employeur. Par exemple, les deux parties peuvent convenir

d'une réduction du temps de travail de 35 à 32 heures par semaine afin de faciliter une phase de transition. Afin de stabiliser le salaire mensuel, le CE et l'employeur se mettent alors d'accord sur une compensation salariale partielle, dans laquelle la *Transformationsgeld* est incluse. La portée de ces dispositifs demeure toutefois circonscrite, dans la mesure où les conventions collectives de branche ne s'appliquent qu'aux entreprises affiliées à une organisation patronale signataire et n'incluent pas, sur le plan juridique, les travailleurs intérimaires (Kahmann, 2022b).

Conclusion

À la suite d'une longue période dominée par les stratégies de freinage de la transition écologique, les syndicats d'industrie ont infléchi leur approche. Ils se positionnent désormais en soutien à la transformation des activités et des métiers, ayant pour tâche principale de veiller à ce que celle-ci ne se fasse pas au détriment des travailleurs et travailleuses. Une telle stratégie ne résout pas le dilemme emploi-environnement ; elle vise néanmoins à créer des moyens de le désamorcer. Les dispositifs de la politique industrielle et d'emploi, la négociation collective et le dialogue social d'entreprise en sont les principaux leviers. Contestée dans la métallurgie par une minorité climatosceptique à l'extérieur du syndicat, cette stratégie s'inscrit dans un horizon écomoderniste (Kreinin, 2020) dans lequel la solution apportée à la décarbonation de l'industrie est avant tout technologique et le changement doit être incrémental. Sans doute est-ce en matière de démocratisation des entreprises et de décisions d'investissement que leurs ambitions vont le plus clairement au-delà du cadre institué du capitalisme industriel.

Allemagne

L'agenda environnemental des syndicats d'industrie sous pression :
risque de retour en arrière ?

Il serait erroné de considérer ces pratiques et positions comme acquises. Les expériences du passé montrent que l'engagement syndical écologique tend à être cyclique. À la suite de périodes de prise de conscience importantes, nous avons identifié la montée des préoccupations d'emploi comme un facteur principal de sa régression. De ce point de vue, la multiplication récente d'annonces de fermeture de site dans la sidérurgie et l'automobile (Volkswagen, Porsche, Ford, Bosch, ThyssenKrupp...), se traduisant par un affaiblissement du pouvoir « structurel » du syndicalisme, pourrait provoquer un retour aux postures de freinage. Elles témoignent des difficultés de ces secteurs à adapter leurs modèles économiques aux exigences de décarbonation dans un contexte géopolitique fortement complexifié par la « guerre commerciale »,

la crise énergétique et la montée en puissance industrielle de la Chine. Les efforts conjoints du chancelier Merz, du VDA et d'IG Metall à vouloir renégocier avec la Commission européenne la date de la fin du moteur thermique montrent que les réflexes de freinage sont d'actualité, tant du côté des acteurs sociaux que des pouvoirs publics. Si le désengagement étatique devait se confirmer et affaiblir durablement les ressources institutionnelles pour la transformation écologique de l'industrie, la posture syndicale de freinage pourrait à nouveau se cristalliser. Ce risque est d'autant plus concret que les fissures dans le consensus social autour de la transition écologique pourraient dans le futur donner lieu à des alliances politiques et sociales qui remettent plus frontalement en question le projet de transition écologique.

Sources :

- Ahrens R. (2024), « Pragmatischer Interventionismus. Deutsche Industriepolitik im 20. und 21. Jahrhundert », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 4-5, p. 19-24, <https://urls.fr/l-E48H>.
- Arnholtz J., Refslund B. (2024) (eds.), *Workers, Power and Society: Power Resource Theory in Contemporary Capitalism*, New York & Abingdon, Routledge.
- Bendel A., Haipeter T. (2022), *Die chemische Industrie zwischen Globalisierung und Industriepolitik*, Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung, März, https://urls.fr/M_7FrQ.
- Bosch G. (2023), « Employment policy for a just transition – the example of Germany », *Transfer*, vol. 29, n° 3, p. 405-424, <https://doi.org/10.1177/10242589231188680>.
- Bosch G. (2024), « Allemagne : revitalisation du partenariat social dans la “transformation” ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 185, mars, p. 15-33, ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/C185_2.pdf.
- Brand U., Görg C., Wissen M. (2020), « Overcoming neoliberal globalization: social-ecological transformation from a Polanyian perspective and beyond », *Globalizations*, vol. 17, n° 1, p. 161-176, <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1644708>.
- Brand U., Wissen M. (2024), *Kapitalismus am Limit. Öko-imperiale Spannungen, umkämpfte Krisenpolitik und solidarische Perspektiven*, Munich, Oekom.
- Candeias M., Krull S. (2022) (eds.), *Spurwechsel. Studien zu Mobilitätsindustrien, Beschäftigungspotenzialen und alternativer Produktion*, Hamburg, VSA.
- Collectif (2022), « Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert. Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz », *Arbeit und Recht*, Sonderausgabe, April, <https://urls.fr/SOquJY>.
- Dupuis M., Greer I., Kirsch A., Lechowski G., Park D., Zimmermann T. (2024), « A just transition for auto workers? Negotiating the electric vehicle transition in Germany and North America », *ILR Review*, vol. 77, n° 5, p. 770-798, <https://doi.org/10.1177/00197939241250001>.
- Galgóczi B. (2020), « Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 26, n° 4, p. 367-382, <https://doi.org/10.1177/0959680120951704>.
- Galgóczi B. (2025) (ed.), *Is “Electromobility” Made in Europe Still Possible?*, Brussels, ETUI, <https://urls.fr/D3WxEe>.
- Häckl G. (1993), « Gewerkschaften und ökologische Modernisierung. Zwischenbilanz einer schwierigen Annäherung am Beispiel der Energieversorgung », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 5, p. 313-327, <https://urls.fr/-3b2uh>.

- Hildebrandt E. (1992), « Umweltschutz und Mitbestimmung », in Steger U. (ed.), *Handbuch des Umweltmanagements: Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaft*, München, Beck, p. 343-373, <https://hdl.handle.net/10419/122647>.
- IG Metall (2019), *Transformations-Atlas 2019*, Düsseldorf, Institut für angewandte Arbeitswissenschaft, <https://urls.fr/Cx8N4e>.
- Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021), « Ein Transformationsfonds für Deutschland. Gutachten », *Study*, n° 71, Düsseldorf, IMK, Januar, <https://urls.fr/jjzZtO>.
- Kahmann M. (2021), « Allemagne : l'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 173, mars, p. 33-48, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C173-3.pdf>.
- Kahmann M. (2022a), « Allemagne : l'inflation plus forte que la négociation salariale », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°180, décembre, p. 79-99, <https://bit.ly/43LK48g>.
- Kahmann M. (2022b), « La campagne “À travail égal, salaire égal” dans l'industrie métallurgique allemande et le renouveau des stratégies syndicales face au défi du travail intérimaire », in Dabosville B. (dir.), *Comment juger en matière de rémunération ? Une approche comparative franco-allemande*, Paris, L'Harmattan, p. 43-68.
- Kahmann M. (2023), « Allemagne : Les syndicats, co-acteurs de la transition écologique », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 43-65, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_3.pdf.
- Kahmann M. (2025), « Allemagne. Un modèle économique sous tensions, des syndicats déstabilisés », n° spécial, « La fin de la “mondialisation heureuse” », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 192, décembre, p. 95-116, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/12/Allemagne_CI-192_IRES.pdf.
- Kreinin H. (2020), « Typologies of “Just Transitions”: Towards Social-Ecological Transformation », *Ecological Economic Papers*, n° 35, Vienna University of Economics and Business, <https://doi.org/10.57938/d4b22bea-9f71-496b-9a41-249bf6fff8ee>.
- Lehdorff S., Dribbusch H., Schulten T. (2018) (eds.), *Rough Waters: European Trade Unions in a Time of Crisis*, Brussels, ETUI, <https://goo.gl/WGT5BQ>.
- Leiprand A., Russ M., Hermwille L., Posch D., Sebestyén J. (2025), *Zukunftsfähige Industriepolitik. Wohlstand, Sicherheit und Klimaschutz vereinen*, Gütersloh, Bertelsmann, <https://doi.org/10.11586/2025010>.
- Mildenerger M. (2020), *Carbon Captured: How Business and Labor Control Climate Policies*, Cambridge, MIT.

- Obach B. (2014), « Un nouveau syndicalisme : ralentir l'engrenage de la production », *Mouvements*, n° 4, p. 119-131, <https://doi.org/10.3917/mouv.080.0119>.
- Pickshaus K. (2019), « Gute Arbeit und Ökologie der Arbeit. Kontextbedingungen und Strategieprobleme », *WSI-Mitteilungen*, vol. 72, n° 1, p. 52-58, <https://doi.org/10.5771/0342-300x-2019-1-52>.
- Schulz F., Trappmann V. (2023), « Erwartungen von Beschäftigten an die sozial-ökologische Transformation », *Working Paper*, n° 308, HBS-Forschungsförderung, Oktober, <https://urls.fr/hkZQgp>.
- Sittel J., Dörre K., Ehrlich M., Engel T., Holzschuh M. (2022), « Vor der Transformation. Der Mobilitätskonflikt in der Thüringer Auto- und Zulieferindustrie », in Dörre K., Holzschuh M., Köster J., Sittel J. (eds.), *Abschied von Kohle und Auto? Sozial-ökologische Transformationskonflikte um Energie und Mobilität*, Frankfurt-am-Main, Campus, p. 129-180.
- Strötzel M., Brunkhorst H. (2019), « Managing the transformation of the German automotive industry », in Galgóczi B. (ed.), *Towards a Just Transition: Coal, Cars, and the World of Work*, Brussels, ETUI, p. 243-272, <https://urls.fr/z5ON6t>.
- Thomas A., Dörflinger N. (2020), « Trade union strategies on climate mitigation: Between opposition, hedging and support », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 26, n° 4, p. 383-399, <https://doi.org/10.1177/0959680120951700>.
- Thomas A. (2021), « “Heart of steel”: How trade unions lobby the European Union over emissions trading », *Environmental Politics*, vol. 30, n° 7, p. 1217-1236, <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1871812>.
- Thomas A., Pulignano V. (2021), « Challenges and prospects for trade union environmentalism », in Räthzel N., Stevis D., Uzzell D. (eds.), *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies*, London, Palgrave Macmillan, p. 517-538, https://doi.org/10.1007/978-3-030-71909-8_22.
- Weber D. (2026), « Gewerkschaftliche Kampagnen von rechts. Narrative, Netzwerke und Kommunikation von Zentrum (Automobil) im Kontext der Betriebsratswahlen 2018 und 2022 », *Working Paper*, n° 393, Hans-Böckler-Stiftung, Januar, <https://urls.fr/WSMr9J>.

Italie

L'extrême droite au pouvoir : quels impacts pour le monde du travail ?

Anna FRISONE

Cet article analyse la trajectoire politique du gouvernement Meloni, caractérisée par une dualité entre recherche de respectabilité au plan international et radicalité au plan national. À travers l'analyse des réformes du marché du travail, de la répression des conflits sociaux et de l'exploitation de la fragmentation syndicale, il montre comment l'exécutif orchestre une précarisation systémique de la main-d'œuvre. Ainsi, malgré un taux d'emploi record, on observe une chute historique des salaires réels.

This article analyses the political trajectory of the Meloni government, characterised by a duality between the pursuit of respectability on the international stage and radicalism at home. Through an analysis of labour market reforms, the repression of social conflicts and the exploitation of trade union fragmentation, it shows how the executive is orchestrating a systemic shift toward labour precarity. As a result, despite record employment levels, Italy is experiencing seeing a historic decline in real wages.

*Anna Frisone est
chercheuse à l'Ires.*

Depuis l'accès de Giorgia Meloni à la présidence du Conseil en octobre 2022, le paysage médiatique international semble saisi par ce que certain·es analystes nomment la « Meloni-mania ». Ce récit, construit autour d'une normalisation diplomatique de l'idéologie et des actions du gouvernement d'extrême droite, présente la dirigeante de Fratelli d'Italia (FdI) comme une figure de stabilité, éloignant les craintes initiales d'une attaque brutale des institutions européennes. En s'alignant sur des positions atlantistes et en adoptant une discipline budgétaire apparente, Giorgia Meloni a réussi à lisser son image, masquant l'ancrage idéologique radical de sa gestion des affaires intérieures.

Pourtant, cette stature internationale de « responsable » ne résiste pas à l'examen des indicateurs macroéconomiques (Frisone, 2026). Si le récit gouvernemental tente d'imposer l'idée d'une Italie « locomotive de l'Europe », les statistiques contredisent cette ambition. Pour l'année 2025, la croissance italienne plafonne à 0,5 %, contre une moyenne de 1,4 % pour la zone euro. Les projections pour 2026 et 2027 ne sont guère plus optimistes, avec un taux attendu de 0,8 %, inférieur aux 1,4 et 1,5 % prévus pour la zone euro (Istat, 2025). Ce décrochage structurel montre que la stabilité économique apparente masque en réalité un modèle économique en souffrance.

La stratégie de Giorgia Meloni repose sur une volonté affichée de « libérer le potentiel » productif en éradiquant les conflits sociaux, qui découlent selon elle d'une vision « destructrice » de la société. Pour l'exécutif, l'antagonisme historique entre capital et travail est un vestige du passé qu'il convient de reléguer aux oubliettes pour favoriser une collaboration des partenaires sociaux sous l'égide de l'État. Cette approche s'inscrit selon

nous dans une forme de néolibéralisme autoritaire, où la flexibilisation du travail n'est plus seulement un outil économique, mais aussi un projet de société visant à réduire et brider les capacités de résistance collective.

L'enjeu de cet article est de décrypter les mécanismes de cette transformation. Il s'agit d'analyser comment, sous couvert de « pragmatisme », le gouvernement Meloni poursuit la déconstruction des protections sociales acquises de haute lutte, tout en conservant, paradoxalement, le soutien électoral des classes populaires. On met en lumière les contradictions d'un modèle qui dégrade les conditions de travail et de vie des travailleurs et des travailleuses en même temps qu'il alimente la fabrique de travailleurs et travailleuses sans papiers, délégitime les formes d'action collective et de contestation sociale et affaiblit la représentativité syndicale des principales confédérations, dans un contexte de fracturation et de fragilisation du mouvement syndical.

Glissement du vote ouvrier et poids de l'abstention

Le parti Fratelli d'Italia, que Giorgia Meloni co-fonde en 2012 et dirige de 2014 jusqu'à son élection à la présidence du Conseil en 2022, a consolidé son poids électoral au sein des classes populaires. La période est marquée par un déplacement d'une partie du vote ouvrier vers l'extrême droite ainsi que par l'abstention, devenue l'expression d'une crise de représentation politique du monde du travail.

L'analyse de la sociologie électorale italienne entre 2022 et 2024 révèle en effet un basculement dans la représentation politique du monde du travail, marqué par une

consolidation spectaculaire de Fratelli d'Italia au sein de l'électorat ouvrier. En 2022, aux élections législatives, le parti de Giorgia Meloni captait déjà 21 % de ce vote ; en juin 2024, lors des élections européennes, ce chiffre bondit à 39 % (SWG,

2024 ; tableau 1). Cette forte progression en moins de deux ans témoigne d'une adhésion politique croissante à l'extrême droite, qui parvient à articuler les préoccupations sécuritaires et identitaires avec une promesse de protection nationale.

Tableau 1 - Le vote ouvrier en Italie aux élections européennes de 2024

En % (sauf mention contraire)

	Fratelli d'Italia (Fdl, Meloni)	Partito Democratico (PD)	Movimento 5 stelle (M5S)	Forza Italia (FI)	Lega	Alleanza Verdi Sinistra (AVS)	+Europa (EU+)	Azione	Autres	Abstention
Ouvriers	39	16	13	10	10	3	2	2	5	58
Total	29	24	10	10	9	7	4	3	5	53
Différence (en points de pourcentage)	+10	-8	+3	=	+1	-4	-2	-1	=	+5

Source : SWG (2024).

Face à cette offensive, les forces traditionnelles de gauche apparaissent en déroute. Le Parti démocrate (PD), malgré sa volonté de repositionnement social, stagne à 16 % chez les ouvrier·es, un score nettement inférieur à sa moyenne de 24 % toutes catégories socio-professionnelles confondues. Plus significatif encore, l'Alliance Verts-Gauche (AVS) ne parvient à convaincre que 3 % de cet électorat (SWG, 2024). Le Mouvement Cinq Étoiles (M5S), qui avait autrefois brisé le duopole gauche-droite en s'ancrant dans les classes populaires, subit un recul marqué, passant de 21 à 13 %. Ce vide profite directement à une droite qui, pourtant, agit

pour démanteler les droits du monde du travail.

Le phénomène le plus préoccupant pour la vitalité démocratique du pays réside toutefois dans l'explosion de l'abstention ouvrière. Alors que 45 % des ouvrier·es ne s'étaient pas rendu·es aux urnes en 2022 – un chiffre déjà supérieur de 9 points de pourcentage par rapport à la moyenne des abstentionnistes –, ce taux atteint le niveau record de 58 % en 2024 (SWG, 2024). Cette désaffection massive indique qu'une majorité de ces travailleurs et travailleuses ne se sentent plus représenté·es par aucune offre

politique institutionnelle. Ce retrait civique est d'autant plus grave qu'il concerne les segments les plus précaires de la population, renforçant mécaniquement le poids relatif de l'électorat conservateur et stabilisant le pouvoir de Giorgia Meloni malgré ses politiques anti-sociales.

Cette dynamique s'explique par un sentiment profond d'abandon. La gauche est perçue comme une force gérant les intérêts des centres urbains et des classes éduquées, tandis que Giorgia Meloni occupe l'espace symbolique de la « défense des petits ». En utilisant une rhétorique anti-élites, elle parvient à faire oublier que ses réformes favorisent principalement le patronat (voir *infra*). L'abstention n'est donc pas seulement un manque d'intérêt, mais une forme de protestation silencieuse face à un système qui semble incapable d'enrayer la dégradation du niveau de vie. Pour la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail), cette situation impose une réflexion urgente sur la capacité des organisations syndicales à recréer un lien entre citoyenneté et travail. Dans ce but, l'organisation syndicale, guidée par son secrétaire général provenant du secteur de la métallurgie, Maurizio Landini, s'était fortement engagée en 2025 en faveur d'une campagne référendaire visant à renforcer les droits des salarié-es (y compris ceux et celles qui travaillent dans les entreprises de moins de 50 salarié-es ou qui ont des contrats de sous-traitance), et à assouplir les critères d'obtention de la citoyenneté italienne

des personnes immigrées qui résident en Italie. Aucun des cinq sujets inclus dans le référendum n'a été validé, faute d'avoir atteint le seuil requis de 50 % de votants, ce qui témoigne des difficultés à mobiliser les citoyens sur les sujets sociaux¹.

Des fragilités structurelles accrues du marché du travail

Au-delà des annonces gouvernementales mettant en avant la hausse du taux d'emploi, l'analyse détaillée du marché du travail italien révèle des fragilités structurelles. Elle montre que l'amélioration quantitative de l'emploi s'accompagne d'une dégradation des conditions d'emploi, marquées par la faiblesse du niveau et de la croissance des salaires, la progression de la pauvreté laborieuse et le maintien d'inégalités profondes entre catégories de travailleurs. Elle invite notamment à dépasser une lecture centrée sur les seuls indicateurs agrégés. Si la progression de l'emploi est régulièrement mise en avant comme un indicateur d'efficacité des politiques gouvernementales, plusieurs données montrent que cette amélioration masque une structure productive caractérisée par une forte polarisation des revenus et demeure largement dépendante de facteurs démographiques et du recul de l'âge effectif de départ à la retraite.

Un taux d'emploi historiquement haut mais lanterne rouge de l'UE

Le gouvernement Meloni multiplie les communiqués triomphalistes mettant en

1. A. Kaval, « En Italie, les référendums sur la naturalisation et le droit du travail, voulus par l'opposition, échouent », *Le Monde*, 9 juin 2025. Données du ministère de l'Intérieur : votants = 29,83 % des ayants droit ; votes favorables : sujet n° 1 (droit à la réintégration après un licenciement injustifié) = 87,57 % ; sujet n° 2 (abrogation du plafond des indemnités pour licenciement injustifié dans les petites entreprises) = 86,02 % ; sujet n° 3 (obligation de motiver le recours à des CDD de moins de 12 mois) = 87,53 % ; sujet n° 4 (abrogation de l'exclusion de la responsabilité solidaire du donneur d'ordre, de l'entrepreneur et du sous-traitant en cas d'accident du travail) = 85,78 % ; sujet n° 5 (naturalisation : réduction de 10 à 5 ans du temps nécessaire pour demander la nationalité italienne pour les étrangers extra-UE) = 65,34 %.

avant le taux d'emploi des 20-64 ans, qui a atteint le chiffre inédit de 62,2 % en 2024 (Istat, 2024). Si la progression de 0,7 point de pourcentage par rapport à l'année précédente est incontestable, son interprétation mérite d'être nuancée. Présentée comme un indice du redressement structurel de l'économie italienne, cette évolution masque en réalité la persistance de fragilités profondes qui continuent de caractériser le marché du travail italien². En effet, l'Italie demeure l'État membre affichant l'un des taux d'emploi les plus faibles de l'UE. Selon les données d'Eurostat, la moyenne de l'UE 27 s'établissait à 75,8 % en 2024, tandis que plusieurs économies comparables ou concurrentes, à commencer par l'Allemagne, dépassaient largement les 80 % (Eurostat, 2025). L'écart de plus de 13 points de pourcentage qui sépare l'Italie de la moyenne européenne ne peut être considéré comme conjoncturel ; il traduit au contraire une faiblesse structurelle persistante du processus d'intégration au marché du travail. Dès lors, la hausse récente du taux d'emploi apparaît comme le signe d'un retard historique qui persiste, plutôt que comme celui d'un rattrapage accompli. L'Italie continue ainsi à occuper une position périphérique dans la dynamique européenne de création d'emplois, ne participant que de manière tardive et limitée aux tendances observées dans le reste de l'UE.

L'analyse de la composition démographique de cette hausse de l'emploi révèle par ailleurs un second élément essentiel, souvent absent du discours gouvernemental. L'augmentation de la population active occupée concerne principalement, voire quasi exclusivement, les classes d'âge les

plus élevées. Autrement dit, la progression globale de l'emploi n'est pas portée par une insertion accrue des jeunes générations sur le marché du travail ni par une amélioration significative de la participation des femmes, mais par le maintien prolongé en activité des travailleurs et travailleuses âgés. Ce constat invite à distinguer soigneusement l'augmentation quantitative du nombre d'emplois de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

Cette évolution s'explique en grande partie par les réformes successives du système de retraite mises en œuvre au cours des dernières décennies, en particulier le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite, fixé à 67 ans, qui conduit mécaniquement une part croissante de la population à demeurer en emploi plus longtemps (Istat, 2024). Dans ce contexte, l'augmentation du taux d'emploi résulte en partie d'un effet démographique et réglementaire. En d'autres termes, une fraction non négligeable de la croissance observée reflète davantage la prolongation des carrières que l'émergence d'opportunités nouvelles sur le marché du travail.

Le relèvement du taux d'emploi tend à occulter les difficultés persistantes rencontrées par certaines catégories de la population. Les jeunes continuent d'afficher des niveaux d'insertion professionnelle faibles, inférieurs à la moyenne européenne, tandis que les femmes demeurent confrontées à des obstacles structurels liés notamment à la conciliation entre vie professionnelle et familiale, à la segmentation du marché du travail et aux disparités territoriales. La faiblesse des taux d'activité et d'emploi

2. C. Canepa, « Il fact-checking dei primi mille giorni del governo Meloni », *Pagella politica*, 18 luglio 2025, https://urls.fr/kpE_G3.

dans les régions méridionales renforce encore ces déséquilibres. La hausse récente du taux d'emploi constitue donc un signal positif, mais insuffisant pour conclure à une transformation profonde et durable de la situation de l'emploi en Italie.

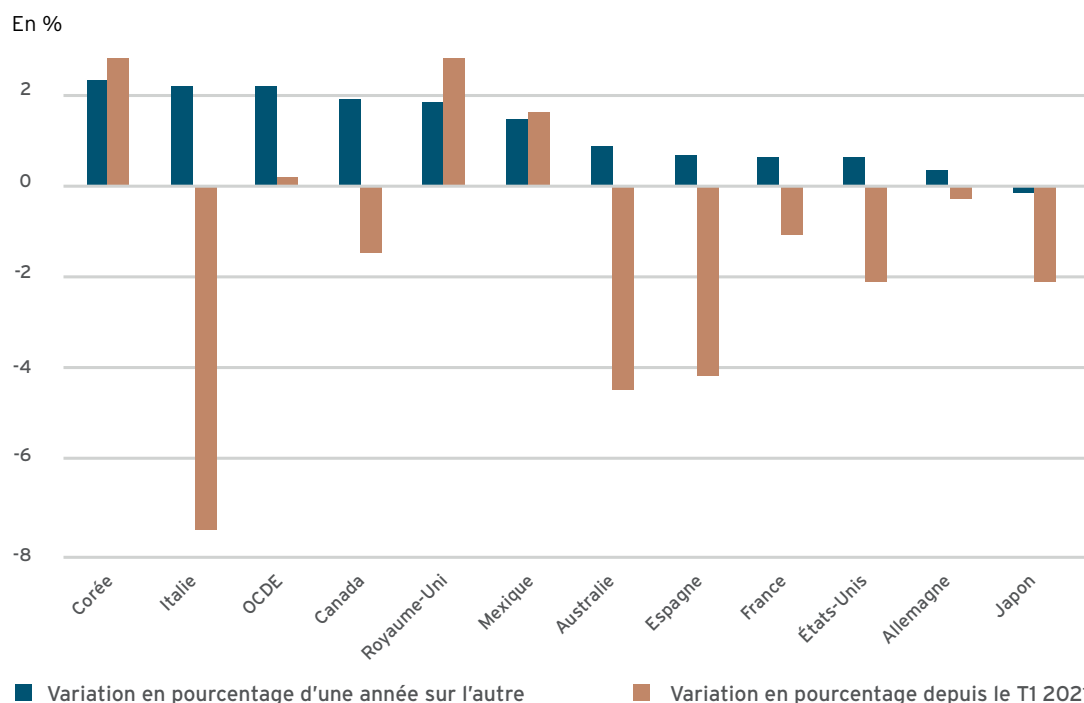
Chute des salaires réels et hausse de la pauvreté laborieuse

La dégradation du pouvoir d'achat constitue un autre élément, voire l'un des principaux, permettant de relativiser les performances affichées du marché du travail. Les données disponibles montrent que l'augmentation du nombre d'emplois ne s'est pas traduite par une amélioration équivalente des conditions de vie. Au contraire, la

stagnation des rémunérations et la diffusion des emplois faiblement rémunérés contribuent à renforcer la vulnérabilité sociale d'une part croissante des salarié-es.

Le signal le plus alarmant de la dégradation sociale italienne provient de l'évolution des salaires. L'Italie a enregistré la plus forte baisse des salaires réels parmi les principales économies de l'OCDE (OCDE, 2025a). Début 2025, le salaire horaire réel reste inférieur de 7,5 % à son niveau de début 2021 en Italie, contre 1 % en France et 0,2% en Allemagne (graphique 1). La croissance très limitée des salaires nominaux, amputée par l'inflation, se traduit par une perte sèche de la progression du pouvoir d'achat.

Graphique 1 - Évolution des salaires horaires réels dans les pays de l'OCDE (2021-2025) (T1 2025 ou plus récemment)



Lecture : l'Italie a enregistré la plus forte baisse des salaires réels parmi les principales économies de l'OCDE. Début 2025, ils sont inférieurs de 7,5 % à leur niveau de début 2021.

Source : OCDE (2025b).

Cette dévalorisation du prix du travail, particulièrement marquée pour les agent-es du secteur public (Madland *et al.*, 2026), nourrit une pauvreté laborieuse endémique, que Giorgia Meloni n'a pas essayé d'enrayer. En 2023, plus d'un quart des actifs (26,7 %) appartenaient à la catégorie des bas revenus³. Les nouveaux et nouvelles entrant-es sur le marché du travail sont les premières victimes de ce système : 42,7 % d'entre eux occupent des postes au bas de l'échelle salariale (Istat, 2024). Contrairement à la tendance européenne où la précarité (absence de contrat à durée indéterminée) recule légèrement, elle progresse en Italie, en particulier chez les travailleurs à bas salaires (de 6,8 à 8,1 % entre 2022 et 2023). Le modèle de croissance proposé par Giorgia Meloni paraît donc reposer sur un « *dumping* » salarial interne, l'emploi protégeant désormais de moins en moins de la pauvreté.

Les travailleurs et travailleuses migrant-es : une main-d'œuvre nécessaire et exploitée

La question migratoire constitue un révélateur des contradictions du modèle économique italien et met en lumière l'écart entre les besoins réels du marché du travail, les politiques migratoires mises en œuvre et les formes d'exploitation qui touchent une partie importante de la main-d'œuvre étrangère.

Échec du « décret flux » et fabrication des sans-papiers

La gestion migratoire par le gouvernement illustre la contradiction entre la rhétorique xénophobe au cœur du programme électoral de Giorgia Meloni et les besoins du système

productif et des employeurs. Le « décret flux », qui fixe les quotas annuels de travailleurs et travailleuses de pays tiers, est un échec. En 2023, alors que la Confindustria (principale organisation patronale) réclamait 120 000 unités par an, seuls 9 000 titres de séjour pour motif de travail ont été effectivement délivrés, soit à peine 7,5 % du quota annuel de 136 000 affiché par le gouvernement (Istat, 2024).

Ce « dysfonctionnement » administratif a laissé 30 000 personnes, entrées légalement, dans une situation d'irrégularité involontaire, qui permet leur exploitation. Ce premier décret flux de l'ère Meloni, loin d'avoir créé des voies légales pour l'accès à l'emploi, a au contraire favorisé l'invisibilisation des travailleurs et travailleuses migrant-es. Pour la période 2026-2028, le gouvernement a annoncé un quota de 497 000 (soit 166 000 par an), un chiffre record qui reste pourtant insuffisant pour les organisations patronales mais qui, faute de procédures efficaces, risque surtout de continuer à alimenter la fabrique de travailleurs et travailleuses sans papiers (Frisone, 2025).

Le « caporalato » et la négation des droits

Dans l'agriculture en particulier (mais aussi dans le bâtiment), cette main-d'œuvre invisible est soumise au système du *caporalato*, un système d'intermédiation illégale marqué par une violence extrême (Frisone, 2025). Les travailleurs et travailleuses migrant-es vivent dans des ghettos insalubres, au milieu des champs, privés de droits fondamentaux. Ce système permet à une partie de l'industrie agroalimentaire italienne de rester compétitive grâce à des

3. Définition de l'Istat des « *attivi a basso reddito* » : les actifs qui ont travaillé au moins un mois dans l'année et dont le salaire est inférieur à 60 % du salaire médian.

coûts de main-d'œuvre dérisoires, obtenus par l'exploitation d'une population rendue vulnérable par les contraintes législatives, la violence auxquelles elle est soumise et l'absence de papiers (Istat, 2024).

Le discours public raciste et violent de certains membres de la majorité parlementaire contribue à déshumaniser l'ensemble des travailleurs et travailleuses issu-es de parcours de migration. Submergée par une propagande xénophobe, une partie significative des Italien-nés reste indifférente au sort de celles et ceux qui, pourtant, assurent le rajeunissement de la structure démographique italienne, et alimentent les rentrées fiscales ainsi que le financement des retraites. En refusant de garantir des droits réels aux migrant-es, l'État se fait le complice d'une exploitation qui fragilise l'ensemble du marché du travail, tirant les conditions de tous les travailleurs et travailleuses vers le bas.

Flexibilité du travail renforcée et démantèlement de la protection sociale

Cette section examine les principales réformes du marché du travail engagées par le gouvernement Meloni. Elle montre comment l'extension des marges de flexibilité accordées aux entreprises et la remise en cause de certains mécanismes de protection sociale participent d'une transformation plus large du monde du travail.

Le décret 48/2023 et la simplification des contrats à durée déterminée

Le pivot législatif de la politique de Giorgia Meloni en matière d'emploi est le

décret-loi n° 48 du 4 mai 2023, dit « décret Travail ». Cette réforme s'attaque frontalement à la stabilité contractuelle – déjà limitée – en simplifiant le recours aux contrats à durée déterminée (CDD). L'employeur n'est plus soumis, comme auparavant, à une obligation de justification « rigide » du recours aux CDD au-delà d'un an ; il lui suffit d'invoquer des besoins génériques liés à « l'organisation, à la technique ou à la production ».

Cette modification sémantique vide de sa substance le contrôle judiciaire. En remplaçant les causes précises par des justifications vagues, le gouvernement prive les travailleurs et travailleuses d'un levier légal de contestation contre l'abus de contrats précaires. Cette dérégulation transforme l'exception contractuelle en norme de gestion, permettant aux entreprises de maintenir une main-d'œuvre sous pression constante. CGIL et Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail) y voient une volonté délibérée de fragmenter le collectif de travail, rendant la mobilisation syndicale plus difficile dans des entreprises où le renouvellement permanent des contrats interdit toute projection dans le temps long.

De l'abolition du revenu de citoyenneté à l'exclusion sociale

Parallèlement à la précarisation accrue du travail, Giorgia Meloni a orchestré le démantèlement du revenu de citoyenneté (Reddito di cittadinanza), filet de sécurité contre l'indigence. Mis en place en 2019, ce dispositif a touché à son pic 38 % des familles en situation de « pauvreté absolue⁴ » (ministère du Travail, 2024). Toutefois, déjà en 2022, avant l'arrivée au pouvoir

4. La pauvreté absolue désigne les ménages qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins essentiels pour vivre dignement. Le seuil de ces dépenses est défini par l'Istat à partir d'un panier de biens et services considérés comme essentiels en Italie, tels que le logement, la nourriture, les soins de santé et l'habillement. Le montant de ces dépenses varie selon le lieu de résidence, la taille du foyer et d'autres facteurs tels que l'âge de ses membres.

de Giorgia Meloni, son taux de couverture avait reculé à 32 % en raison d'un durcissement des critères d'éligibilité, notamment le patrimoine maximal requis, pénalisant les familles nombreuses et travailleurs et travailleuses pauvres (Istat, 2024). Ce dispositif avait néanmoins permis de sortir 1 million de personnes de la pauvreté, principalement dans le sud du pays.

Sous couvert de lutter contre l'« assistanat », le gouvernement de Giorgia Meloni l'a finalement remplacé en 2024 par des mesures encore moins protectrices : l'allocation d'inclusion et l'aide à la formation et à l'emploi. Les critères d'accès à ces nouveaux dispositifs mis en place par la ministre du Travail, Maria Elvira Calderone, sont si restrictifs⁵ que la Banque d'Italie estime qu'ils excluent la moitié des ancien·nes bénéficiaires du revenu de citoyenneté. En supprimant ce revenu minimum garanti pour les personnes jugées « employables », le gouvernement incite fortement les plus précaires à accepter n'importe quel emploi, à n'importe quel prix (Donati, 2023). Cette politique ne vise pas l'insertion ; elle risque plutôt de créer un réservoir de main-d'œuvre dans l'incapacité de refuser des conditions de travail dégradées faute de moyens de subsistance alternatifs, altérant de fait le pouvoir de négociation des travailleurs et travailleuses.

Des conflits sociaux limités et réprimés

Outre les réformes du marché du travail, l'action publique est aussi marquée par

l'encadrement, la limitation ou la délégitimation des formes collectives de contestation sociale, notamment le droit de grève.

Un arsenal législatif criminalisant la contestation sociale

Dans ce contexte de recul des droits, le gouvernement Meloni déploie un arsenal législatif visant à criminaliser la contestation sociale (Schillaci, 2024). Cette stratégie s'est construite progressivement avec l'arrivée au pouvoir de son exécutif, à travers un recours accru aux décrets normalement dédiés aux urgences, à partir du décret-loi 162/2022, dit « decreto rave », adopté quelques jours seulement après que le gouvernement a prêté serment. Ce décret a introduit le délit d'« invasion de terrains ou de bâtiments pour rassemblements dangereux », avec des peines pouvant aller de trois à six ans de prison. Il a été suivi par une succession de textes concernant plus directement l'espace public et la contestation : la loi 6/2024 sur la dégradation des biens culturels (qui vise en particulier les actions symboliques des militant·es écologistes) ; en 2025, le « decreto sicurezza » (converti en loi 80/2025), qui introduit 14 nouveaux délits et neuf circonstances aggravantes, dont le blocage de la voie publique par le corps, désormais pénalement sanctionné ; l'extension du « Daspo urbain », c'est-à-dire l'interdiction, pour des motifs d'ordre public, d'accéder à certains lieux publics, aux gares et aux aéroports, y compris pour des personnes non définitivement condamnées. La CGIL a dénoncé

5. Les deux dispositifs sont destinés aux ménages dont l'indicateur de situation économique équivalente (ISEE) familial ne dépasse pas 10 140 euros. Cet indicateur est calculé en fonction des revenus, du patrimoine (logements, épargne bancaire) et de la composition du ménage. Dans ce cadre, le chèque d'inclusion est réservé aux familles comptant au moins un mineur, une personne en situation de handicap, une personne de plus de 60 ans ou des personnes prises en charge par les services sociaux ou de santé. L'accès à l'aide à la formation et à l'emploi est limité aux personnes âgées de 18 à 59 ans exposées à un risque d'exclusion du marché du travail et ne percevant pas le chèque d'inclusion.

cette loi ; elle y voit un recul des droits, estimant que depuis son adoption, l'Italie est devenue « un pays moins libre ». Amnesty International Italia a, quant à elle, exprimé sa préoccupation face à l'usage excessif de la force policière, d'une rhétorique de dénigrement des militant-es et des manifestant-es, et à l'adoption de mesures destinées à décourager l'activisme et la participation aux manifestations⁶. Avec ces textes se dessine un récit où toute expression d'une critique sociale se voit traitée comme un problème d'ordre public, autorisant une répression préventive des mouvements sociaux qui limite concrètement les droits et libertés fondamentales.

La « *precettazione* » ou l'entrave au droit de grève

L'outil le plus direct de neutralisation syndicale s'avère être la *precettazione* ou réquisition des travailleurs, utilisée de manière très extensive (voir l'encadré). Sous l'impulsion de Matteo Salvini, vice-président du Conseil et ministre des Transports, chef de file de la Ligue (ex-Ligue du Nord), l'exécutif a multiplié les arrêtés imposant la reprise du travail ou la réduction drastique de la durée des grèves (Zoppoli, 2024), particulièrement dans les services publics essentiels⁷. Cette procédure, longtemps exceptionnelle, est devenue un instrument politique récurrent.

Encadré - La « *precettazione* » : un frein légal à la grève

En Italie, la *precettazione* est un acte administratif par lequel le ministre ou le préfet ordonne la limitation ou la suspension d'une grève pour garantir les services publics essentiels (loi 146/1990). Sous le gouvernement de Giorgia Meloni, son usage s'est politisé et multiplié. Lors de la grève générale du 29 novembre 2024, l'arrêt de travail dans les transports publics locaux, aériens et maritimes, a été réduit de huit à quatre heures par arrêté ministériel, sapant l'efficacité de la protestation et le droit constitutionnel de grève. La CGIL et l'UIL ont dénoncé un acte disproportionné, sans parvenir à obtenir sa suspension par le tribunal administratif régional (TAR) du Latium - région de Rome. Il s'agissait d'ailleurs, selon les syndicats, de la reconduction d'un scénario déjà observé lors de la grève des transports de novembre 2023, où Matteo Salvini était intervenu de sa propre initiative pour réquisitionner l'ensemble des travailleurs et travailleuses du secteur ; son arrêté avait toutefois été invalidé par le juge¹.

1. P. Maciocchi, « Tar, illegittima la *precettazione* per lo sciopero trasporti di novembre 2023 », *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2026.

6. Amnesty International Italia, appel public adressé le 11 juin 2026 à Giorgia Meloni et au ministre de l'Intérieur Matteo Piantedosi « Proteggere il diritto di protesta in Italia » (<https://www.amnestylazio.it/appelli/proteggere-il-diritto-di-protesta-in-italia/>).

7. Selon l'article 1 de la loi 146/1990 qui les a initialement définis, les services essentiels sont ceux « visant à garantir la jouissance des droits individuels protégés par la Constitution : droit à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité, liberté de circulation, aide sociale et sécurité sociale, éducation et liberté de communication ».

Elle a été utilisée chaque année depuis l'installation du gouvernement Meloni, notamment le 29 novembre 2024 contre une grève générale appelée par la CGIL et l'UIL contre la loi de finances. Lors de cette grève, la demande de réduction des heures de grève n'est pas venue directement du ministre mais de la Commission de garantie sur le droit de grève, présidée par une magistrate nommée par le gouvernement Meloni, qui a transmis sa demande au ministère des Infrastructures et des Transports avant que Salvini ne signe l'ordonnance de réquisition des travailleurs et travailleuses. Cette médiation institutionnelle permet au gouvernement de présenter la mesure comme technique et impartiale, alors que la nomination de l'autorité de contrôle par l'exécutif, qu'elle est censée encadrer, interroge son indépendance.

Le recours à la « *precettazione* », qui vise à délégitimer le conflit social en le présentant comme une nuisance pour les citoyens, occupe une place majeure dans la rhétorique du gouvernement Meloni qui trouve dans les médias nationaux de puissants relais. En qualifiant les grèves d'émanations de « visions destructrices du passé » qui empêcheraient le tissu industriel de libérer son potentiel, Giorgia Meloni tente d'imposer une paix sociale de nature autoritaire. Cette rhétorique cherche à isoler les syndicats les plus revendicatifs de la population, tout en renforçant l'image d'un gouvernement garant du « droit au travail » contre ceux et celles qui osent exercer leurs droits constitutionnels.

Des organisations syndicales entre collaboration, résistance et luttes unitaires

Face aux transformations engagées par l'exécutif, des divergences stratégiques marquées sont apparues entre organisations syndicales, entraînant des conséquences non négligeables en matière de dialogue social.

La ligne controversée de la CISL en faveur d'un « pacte de responsabilité »

Face à l'offensive gouvernementale, le front syndical italien – historiquement marqué par un fort pluralisme – apparaît profondément fracturé. La Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs), fidèle à sa tradition de réformisme de matrice chrétienne, a choisi la voie du dialogue avec l'exécutif : elle n'a donc pas participé à la grève générale du 29 novembre 2024, appelée par la CGIL et l'UIL. Ce positionnement s'illustre de façon particulièrement frappante par le parcours de Luigi Sbarra : secrétaire général de la CISL jusqu'en février 2025, date à laquelle il quitte ses fonctions pour limite d'âge statutaire, il est nommé dès juin 2025 sous-secrétaire à la présidence du Conseil chargé du Mezzogiorno par Giorgia Meloni⁸. Cette nomination suscite de vives critiques dans l'opposition, plusieurs élu·es y voyant la validation *a posteriori* d'un soutien déjà

8. G. Pogliotti, « L'ex segretario Cisl Sbarra nuovo sottosegretario alla presidenza del Consiglio per il Sud. Ecco le ragioni », // *Sole 24 Ore*, 12 giugno 2025.

à l'œuvre pendant son mandat à la tête de la CISL. Un exemple de convergence entre la CISL et l'exécutif portait notamment sur la loi (76/2025) relative à la participation des travailleurs et travailleuses aux bénéfices des entreprises, dont le texte de base reprenait une proposition portée par le syndicat sous la direction de Sbarra.

Daniela Fumarola, qui dirige désormais la CISL, poursuit la ligne de son prédécesseur en prônant un « pacte de responsabilité » fondé sur la consultation et la participation. Elle appelle les acteurs à mettre de côté leurs « opinions idéologiques » pour se concentrer sur la négociation. Ce positionnement a abouti à une approche qu'elle-même revendique comme un « nouveau Pacte de la Saint-Valentin », en référence à la rupture de l'unité syndicale de 1984⁹. Aujourd'hui, en acceptant de négocier avec Giorgia Meloni sans poser de conditions préalables, la CISL assume le refus de la « logique d'une unité syndicale à tout prix¹⁰ » : elle risque ainsi d'affaiblir la position des confédérations et offre au gouvernement l'interlocuteur « raisonnable » dont il a besoin pour entériner ses réformes.

Défense du syndicalisme revendicatif par la CGIL et l'UIL

À l'opposé, la CGIL et l'UIL maintiennent une opposition déterminée. Pour Maurizio Landini et Pierpaolo Bombardieri, respectivement secrétaires généraux de la CGIL et de l'UIL, le dialogue proposé par Giorgia Meloni n'est qu'un simulacre visant à obtenir l'aval des syndicats sur des décisions déjà

actées. Les deux confédérations ont organisé plusieurs grèves nationales interprofessionnelles consécutives pour dénoncer la chute des salaires réels et la précarisation, tout en contestant systématiquement devant les juridictions administratives le recours répété de l'exécutif à la « *precettazione* », ainsi que toute autre limitation à la critique sociale de la part du gouvernement. Le 25 septembre 2024, elles organisent ainsi des manifestations devant les préfectures de nombreuses villes ainsi qu'un rassemblement devant le Sénat en opposition aux mesures sécuritaires du gouvernement de Giorgia Meloni, qui, d'après elles, touchent en même temps les droits de travailleurs et d'autres groupes ciblés par la droite, tels que les activistes écologistes et les personnes migrantes. La veille, les organisations syndicales déclaraient : « Nous estimons qu'il est de notre devoir de nous opposer à une mesure qui vise clairement à étouffer la liberté et le droit à la dissidence (...) et peut servir, notamment, à restreindre les initiatives syndicales et les actions de mobilisation organisées pour défendre l'emploi et pour faire face aux crises de l'emploi et des entreprises. (...). En introduisant le délit de "résistance passive", le nouveau projet de loi rend de fait impossible toute forme de dissidence pacifique et adopte une fois de plus une approche sécuritaire et criminalisante à l'égard des migrants¹¹. »

La menace des « syndicats pirates » (syndicats jaunes)

Une menace plus insidieuse émerge de la manipulation législative de textes sur la

9. La CISL, alors guidée par Pierre Carniti, avait soutenu un décret du gouvernement dirigé par la socialiste Bettino Craxi en opposition à la posture critique exprimée par la CGIL.

10. Communication de D. Fumarola à la journée de présentation de la Fondation dédiée à Pierre Carniti (Secrétaire générale de la CISL entre 1979 et 1985), inaugurée le 11 avril 2025.

11. CGIL nationale, communiqué de presse, « Ddl sicurezza: Cgil e Uil, domani in piazza per contrastarlo, pericoloso per la democrazia. Partecipano Landini e Bombardieri », 24 settembre 2024, https://urls.fr/_tykrw.

représentativité syndicale. Le cas le plus significatif concerne le projet de loi soutenu par la CISL sur la participation des travailleurs et travailleuses aux bénéfices et à la gouvernance des entreprises, visant à activer un droit constitutionnel (article 46), jamais appliqué. Lors du parcours législatif du texte, un amendement introduit à la dernière minute par les rapporteurs de la majorité a ajouté, à côté des accords collectifs signés par les syndicats « représentatifs au niveau national » (critère historique, validé par la jurisprudence constitutionnelle), la possibilité d'accords (*contratti*) signés par des syndicats « plus représentatifs » au niveau de l'entreprise¹². Cette attaque directe contre les grandes confédérations, CISL comprise, et contre la négociation collective de branche aurait légitimé les petits syndicats d'entreprise, voire des « syndicats pirates » ou « jaunes » créés pour signer des accords au rabais au profit du patronat (Madland *et al.*, 2026). En affaiblissant l'édifice des conventions collectives nationales de travail (CCNL) à travers la décentralisation des négociations au niveau des entreprises, l'exécutif de Giorgia Meloni visait à ce que la participation au capital ou à la gestion reste un outil au service des entreprises et ne puisse être un levier aux mains des salarié-es. Finalement, c'est la mobilisation unitaire de la CGIL, de la CISL et de l'UIL qui a amené le gouvernement à supprimer l'amendement avant l'adoption définitive du texte par le Parlement (loi 76/2025).

Ce projet de l'exécutif a resurgi l'année suivante à l'occasion du décret-loi 62/2026, dit « decreto Primo Maggio », portant principalement sur l'objectif d'un « salaire

juste » (comme alternative au salaire minimum national, toujours inexistant en Italie). Un amendement de la majorité y introduisait un principe d'« équivalence » entre rémunération contractuelle et politiques sociales d'entreprise, permettant à des entreprises appliquant des « accords pirates », c'est-à-dire dérogatoires par rapport aux CCNL signées par les confédérations, d'accéder aux aides financières à l'embauche prévues par le texte¹³. La CGIL a de nouveau dénoncé une mesure entravant la négociation des salaires par les syndicats représentatifs. Sous la pression conjointe des trois confédérations, le gouvernement a fini par retirer le principe d'équivalence controversé, obtenant en échange le feu vert de la commission Travail de la Chambre des députés sur le reste du texte.

Cette séquence répétée – tentative d'affaiblissement de la représentativité syndicale, mobilisation unitaire, recul partiel du gouvernement – illustre bien la stratégie de Giorgia Meloni en faveur du patronat, mais aussi le fait que le rapport de force entre syndicats et patronat n'est pas totalement en faveur de ce dernier.

Conclusion

L'ensemble des développements précédents permet de dégager les principales caractéristiques du modèle social promu par le gouvernement Meloni. L'expérience italienne soulève une question plus large concernant l'évolution des démocraties européennes confrontées à la montée des droites radicales. L'articulation entre politiques de flexibilisation, restriction de

12. M. C. Guerra (professeur d'économie et député du Parti démocrate), « Partecipazione dei lavoratori alle aziende. Norme svuotate e stravolte », *Domani*, 27 gennaio 2025, <https://urls.fr/-J8UoC>.

13. L. Cimino, « DI Primo maggio, gli ordini del giorno rimettono in gioco i "contratti pirata" », *Il Manifesto*, 24 giugno 2026, <https://urls.fr/T-8Wfs>.

l'espace conflictuel et fragmentation de la représentation collective du travail y est particulièrement visible. Les mécanismes de solidarité, de négociation collective et de citoyenneté sociale qui ont historiquement constitué l'un des piliers du modèle social européen y sont très nettement mis à l'épreuve, ce qui constitue un défi de taille pour les organisations syndicales.

Le modèle social imposé par Giorgia Meloni repose sur une dualité stratégique : une stabilité macroéconomique de façade pour rassurer les marchés et les institutions européennes, financée par une dégradation méthodique des conditions de travail. En affaiblissant les protections sociales et en favorisant la précarité contractuelle, le gouvernement entend poursuivre une compétitivité fondée sur le faible coût et la docilité de la main-d'œuvre.

Cette offensive n'aurait pu réussir sans une gestion autoritaire du dialogue social, s'appuyant sur la division syndicale et une répression accrue des conflits. Pour les organisations syndicales qui s'opposent à cette situation (CGIL et UIL, ainsi que les syndicats de base), le défi est immense : elles doivent non seulement résister à un cadre législatif hostile, mais aussi réussir à organiser les travailleurs et travailleuses les plus invisibles – jeunes, précaires et personnes migrantes – que le gouvernement tente de maintenir hors du champ de la citoyenneté sociale. L'avenir du modèle social italien dépend de la marge d'action de ces organisations face à un pouvoir qui a fait de la division des travailleurs et travailleuses et de la fragmentation des droits son principal levier de domination.

Sources :

- Donati N. (2023), « Welfare, lavoro e nascite: il nuovo patto sociale della Destra di governo », Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 15 Maggio, <https://urls.fr/Fbzpw9>.
- Eurostat, (2025), *Key Figures on Europe – 2025 Edition*, https://urls.fr/R_PIZB.
- Frisone A. (2025), « Italie : exploitation des migrants saisonniers : politiques xénophobes et réseaux criminels », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 245-262, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/01/C188_13.pdf.
- Frisone A. (2026), « L'extrême droite au pouvoir : le cas du gouvernement Meloni en Italie », Communication au congrès de l'UL CGT de Noisy-le-Grand.
- Istat (2024), *Rapporto annuale 2024: La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, <https://urls.fr/QwzQpF>.
- Madland D., Meszmann T., Toscano E. (2026), *Trump, Orbán, Meloni : quand l'extrême droite s'en prend aux syndicats*, Friedrich Ebert Stiftung, Fondation Jean Jaurès, 25 août, https://urls.fr/a_pwaf.
- Ministero del Lavoro (2024), *Seconda Relazione del Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza*, maggio, <https://urls.fr/Lkq02r>.
- OCDE (2025a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2025, numéro 2. *Une croissance résiliente, mais de plus en plus fragile*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/62298503-fr>.
- OCDE (2025b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2025. Pouvons-nous surmonter la crise démographique ?*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/79445578-fr>.
- Schillaci A. (2024), « Diritti e libertà », *Mondoperaio*, n° 3, p. 43-46.
- SWG (2024), *Il voto degli operai: analisi delle elezioni europee 2024*, https://www.swg.it/pa/attachment/666852030bcce/Radar_speciale%20Elezioni%202024.
- Zoppoli A. (2024), « Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche », *Giustizia Insieme*, <https://urls.fr/9bOsj7>.

Union européenne

La place du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant

Catherine COLLOMBET

Union européenne

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays européens ont encouragé le développement du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant afin d'accroître rapidement l'offre de places. L'analyse montre que cette évolution résulte principalement de choix nationaux plus que du cadre juridique européen. Face aux interrogations croissantes sur la qualité de l'accueil, la tendance récente est à un renforcement de la régulation et du contrôle de ce secteur.

Over the last two decades, several European countries have encouraged the development of the for-profit private sector in early years childcare with the aim of rapidly growing the number of available places. The analysis shows that this trend stems primarily from domestic choices rather than from the European legal framework. Amid growing concerns about quality of care, the recent trend is toward a strengthening of regulations and oversight in the sector.

Catherine Collombet est sous-directrice de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), Paris 75 014, et conseillère scientifique auprès du Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA).

Au cours des dernières années, des alertes sont intervenues sur la qualité de l'offre d'accueil du jeune enfant dans le secteur privé à but lucratif. C'est notamment le cas en France (voir par exemple Lepetit, Marnette, 2023 et Castanet, 2024 ; voir l'encadré) ainsi qu'aux Pays-Bas où le développement de ce secteur a été encouragé en vue d'accroître le nombre de places.

Dans ce contexte, cet article¹ examine d'abord les implications du cadre juridique européen sur les évolutions intervenues dans la place prise par ce secteur et sa régulation dans sept pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas et Portugal²), afin de comprendre si ce cadre juridique a favorisé le développement du secteur. Il montre que si le cadre juridique européen a suscité de fortes inquiétudes auprès de nombreux acteurs politiques et sociaux, il n'a finalement pas bouleversé l'organisation et le financement des modes d'accueil de la petite enfance dans les pays étudiés. Des orientations structurelles différentes ont pu être décidées par ces pays, confirmant la marge de manœuvre importante conservée par les États membres de l'Union européenne (UE).

L'article examine ensuite les choix politiques des pays examinés, en particulier quant au financement public du secteur et à sa régulation. Il montre qu'après une vague d'ouverture des financements publics au secteur privé à but lucratif, motivée dans nombre de pays par le souci d'accélérer la croissance de l'offre et qui s'est effectivement traduite par un développement important

de ce secteur dans plusieurs pays, la tendance récente est au renforcement de la régulation, en lien avec un souci accru de préservation de la qualité du service d'accueil des jeunes enfants.

Le cadre fixé par l'Union européenne pour la fourniture de services d'accueil du jeune enfant

Bien que l'accueil de la petite enfance relève de la compétence de chaque État membre, le droit de l'UE encadre la manière dont les États peuvent organiser et financer ce secteur. Les textes adoptés par l'UE traduisent la volonté de trouver un compromis entre, d'une part, les règles de concurrence et de libre prestation de services, et d'autre part, la reconnaissance des spécificités sociales du secteur.

Les principes définis à l'origine par les traités communautaires

Au niveau des traités, les principes de liberté d'établissement, de liberté de prestation de services et de concurrence occupent une place majeure depuis la création de la Communauté économique européenne en 1957. La liberté d'établissement permet à tout ressortissant d'un État membre de constituer et de gérer des sociétés dans un autre, tandis que la liberté de services permet de fournir des services à des clients situés dans un troisième sans s'y implanter. Les restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation de services sont en principes interdites (articles 49 et 56 du

1. Les éléments qui sont exposés dans cet article ont été recueillis dans le cadre d'un travail de revue de littérature, de recueil des documents nationaux et d'enquête par questionnaire auprès d'experts nationaux.

2. Le panel de pays a été constitué de façon à présenter une diversité de configurations, notamment en termes de niveau de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels, d'ancienneté du développement de l'offre, de niveau d'exigence concernant la qualité de l'accueil et de place des opérateurs privés et notamment à but lucratif.

Encadré - Le développement du secteur privé à but lucratif dans le domaine de la petite enfance en France

Jusqu'en 2003, les organismes privés à but lucratif n'occupaient qu'une place marginale dans le secteur de l'accueil de la petite enfance en France, la gestion des crèches étant assurée presque exclusivement par les communes et le secteur associatif. Après que les pouvoirs publics, à la suite de la Conférence de la famille de 2003, ont décidé d'encourager le secteur privé à but lucratif, notamment en lui ouvrant l'accès aux financements publics, le nombre de places offert par ce secteur s'est fortement développé : il représentait 7 % des places en 2012 et 24 % aujourd'hui, selon le rapport réalisé au nom de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements (Commission des affaires sociales, 2026). Le rythme de création des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) du secteur privé à but lucratif est désormais dix fois plus rapide que celui des EAJE publics.

Ce basculement a coïncidé avec des évolutions juridiques importantes intervenues au niveau de l'UE : l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice de l'UE (CJUE) et la « directive services » de 2006 ont en effet soulevé des interrogations sur le devenir des modes d'organisation et de financement des services sociaux en Europe, incluant les services d'accueil de la petite enfance.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). Quant aux règles de concurrence, elles comportent notamment l'interdiction des aides d'État (article 107 du TFUE), c'est-à-dire de toutes les aides quelle que soit leur forme (subventions directes ou aides fiscales) versées par les collectivités publiques (État, collectivités locales ou tout autre organisme public), qui faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Au niveau de l'UE, seuls les services à caractère non économique échappent totalement aux principes de libre circulation et de concurrence, mais la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) interprètent cette notion de manière très restrictive. Les seules activités qui ont été reconnues comme « non économiques » sont celles qui relèvent de

l'exercice de l'autorité publique (armée, police, justice, etc.), les régimes de sécurité sociale fondés sur le principe de solidarité, les soins de santé fournis gratuitement par les hôpitaux publics sur la base d'une couverture universelle et l'enseignement public financé et supervisé par l'État (Commission européenne, 2016).

Des dérogations à ces principes peuvent également être admises pour les « services d'intérêt économique général » (SIEG). Les SIEG sont les « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général » (Commission européenne, 2004). L'article 106 du TFUE prévoit que les SIEG sont soumis aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, « dans les limites où l'application de

ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». En outre, la jurisprudence de la CJUE admet que des restrictions soient apportées par les États aux libertés de circulation dans le marché intérieur, notamment la liberté d'établissement et la liberté de circulation des services, en raison « d'exigences impératives d'intérêt général », telles que la protection de la santé publique ou des consommateurs (jurisprudence dite *Cassis de Dijon*).

Pour autant, cette reconnaissance des SIEG ne conduit pas à les faire sortir des logiques de libre circulation et de concurrence. Les dérogations à ces principes doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour permettre à ces services de fonctionner.

La recherche d'un compromis entre libertés économiques et prise en compte des spécificités sociales à travers la notion de « service social d'intérêt général »

Au début des années 2000, la Commission européenne a fait le constat d'un manque d'effectivité de la liberté de circulation des services en raison des différences de réglementation entre États membres. La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur, présentée le 13 janvier 2004 par la Commission et dite « directive Bolkestein », du nom du commissaire responsable, prévoyait initialement l'application du « principe du pays d'origine » : celui-ci impliquait qu'un prestataire soit soumis uniquement à la législation de son pays d'établissement. Son

champ d'application était très large et couvrait notamment l'ensemble des services sociaux et de santé.

Ce texte a suscité d'importantes controverses, ses détracteurs soulignant les risques de *dumping* social, *a fortiori* dans le contexte de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. En France, ces risques ont été symbolisés par la figure du « plombier polonais » apparue durant la campagne pour le référendum sur la Constitution européenne.

Parallèlement, dans le cadre de la législation sur les aides d'État, la CJUE a rendu le 24 juillet 2003 un arrêt *Altmark* définissant les conditions dans lesquelles des subventions publiques compensant des obligations de service public peuvent échapper à la qualification d'aide d'État. L'arrêt *Altmark* retient quatre conditions cumulatives : l'entreprise bénéficiaire doit être explicitement chargée de l'exécution d'obligations de service public à travers un mandat ; les paramètres de calcul de la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ; il ne doit pas y avoir de surcompensation au regard du coût de l'exécution des obligations de service public ; le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé « sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » aurait encouru pour exécuter ces obligations, sauf si l'entreprise a été choisie dans le cadre d'une procédure de marché public. Ces conditions ont été perçues par de nombreux acteurs (notamment des collectivités territoriales et des acteurs fournissant des services sociaux) comme restrictives et difficiles à remplir : comme l'expose un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur

les services sociaux d'intérêt général, « cet arrêt est indéniablement, en dépit de ses qualités et vertus, à l'origine des difficultés et incertitudes actuelles », les éléments qu'il pose étant « en pratique, très difficiles à apprécier » (Assemblée nationale, 2009). Cette situation était génératrice d'insécurité juridique, puisque les opérateurs ayant bénéficié de subventions ne remplissant pas les conditions *Altmark* pouvaient se voir contraints de les restituer.

Les inquiétudes formulées tant au sujet de la proposition de la directive « services » que des aides d'État ont conduit la Commission européenne à formaliser sa doctrine sur la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général et plus particulièrement des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Une première communication (Commission européenne, 2006) indique que les SSIG ne constituent pas une catégorie juridique distincte (certains, comme les régimes légaux de protection sociale, constituent des activités non économiques, tandis que d'autres, notamment divers services fournis directement à la personne, appartiennent aux SIEG) mais présentent de manière fréquente un certain nombre de caractéristiques, dont un fonctionnement sur la base du principe de solidarité, l'absence de but lucratif et une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation normale de type « fournisseur – consommateur ». La communication reconnaît leur « contribution à plusieurs objectifs et valeurs essentiels de la Communauté » (haut niveau d'emploi, de protection sociale et de protection de la santé humaine, satisfaction des besoins fondamentaux de la personne). Tout en jugeant nécessaire une efficacité et une transparence accrues, à laquelle l'application du droit communautaire

doit contribuer, elle reconnaît la nécessité de prendre en compte les spécificités de ces services et de clarifier les conditions d'application de certaines règles communautaires, afin d'apporter plus de sécurité juridique aux acteurs.

Le traité de Lisbonne, conclu en 2007 et entré en vigueur en 2009, permet une reconnaissance accrue des spécificités des SIEG et en particulier des SSIG. L'article 14 du TFUE reconnaît « la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union » ainsi que le « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union » et impose à l'Union et aux États membres de veiller « à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». Un protocole sur les services d'intérêt général annexé au traité affirme le « rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs » et que les « dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général ». En conséquence, une seconde communication de la Commission européenne (2007), adoptée postérieurement à la conclusion du traité de Lisbonne, met davantage encore l'accent que la première communication sur la nécessité de prendre en compte les spécificités des SSIG afin de protéger la « grande marge de manœuvre » reconnue par le protocole.

Ces orientations se sont traduites par des modifications apportées à la directive « services » par rapport à la proposition initiale ainsi qu'au cadre juridique des aides d'État.

Les implications de la directive « services » pour le secteur de l'accueil des jeunes enfants

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur s'éloigne sur plusieurs points essentiels de la proposition initiale de la Commission. Ont d'abord été exclus de son champ d'application « les services de soins de santé » (article 2.2.f) et « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État » (article 2.2.j). Le considérant 27 précise qu'il s'agit de services ayant « pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées ». Les termes de cette exclusion ont suscité de nombreux débats en France quant à son interprétation (voir *infra*).

La directive vise à favoriser l'exercice de la liberté d'établissement (liberté de créer et d'exercer une activité de services, y compris en s'implantant dans un autre État membre de l'UE) et de la liberté de prestation de services (fourniture de services dans un autre État membre que celui d'établissement).

Pour cette dernière, si toute exigence doit toujours satisfaire aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, le principe du pays d'origine n'est pas retenu, la réglementation du pays de destination demeurant applicable. S'agissant de l'accueil de la petite enfance, seule la liberté d'établissement est pertinente car il est de fait nécessaire de s'installer dans un État pour y fournir de tels services.

La directive encadre les régimes d'autorisation d'installation, qui doivent être non discriminatoires, justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnés (article 9). Elle définit, à l'article 14, des exigences interdites (par exemple les exigences discriminatoires, l'intervention d'opérateurs concurrents dans l'octroi d'autorisations ou les obligations d'exercice préalable de l'activité sur le territoire) et, à l'article 15, des exigences à évaluer (limites quantitatives ou territoriales, nombre minimal de salariés, encadrement des tarifs, etc.), celles-ci devant là encore remplir des conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Les exigences imposant au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière (article 15.2.b), relatives à la détention du capital d'une société (article 15.2.c) et réservant l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité (article 15.2.d) étant des « exigences à évaluer », ceci peut limiter la capacité des États membres à restreindre l'accès du secteur privé à but lucratif à l'activité d'accueil de la petite enfance.

Les évolutions de l'encadrement des aides d'État

Dès l'année 2005, face aux questions soulevées par l'arrêt *Altmark*, la Commission

européenne adopte un premier paquet législatif relatif aux compensations de service public des SIEG dit « Monti-Kroes », du nom des commissaires européens à la concurrence successifs Mario Monti et Nelly Kroes qui ont travaillé à son adoption. Ce paquet comporte plusieurs textes, dont la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 qui prévoit une exemption de notification pour les aides d'État remplissant les conditions cumulatives suivantes : mandatement ; transparence du mode de calcul de la compensation ; absence de surcompensation. Cette décision exempte ainsi de notification à la Commission européenne les subventions qui remplissent les trois premiers critères de l'arrêt *Altmark*, mais pas le quatrième (détermination de la compensation sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, sauf si l'opérateur a été retenu dans le cadre d'une procédure de marché public) qui est le plus difficile à établir en pratique. Toutefois, cette exemption ne concerne que les opérateurs dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 millions d'euros et qui ne perçoivent pas plus de 30 millions d'euros par an au titre de la compensation (sauf pour les hôpitaux et les organismes de logement social). Les compensations dépassant ces seuils doivent être notifiées à la Commission européenne, qui examine leur compatibilité avec le marché intérieur d'après les critères fixés par l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005.

Plusieurs rapports ont souligné les limites de la sécurisation apportée par le paquet « Monti-Kroes » (Assemblée nationale, 2005, 2009 ; Thierry *et al.*, 2009). En effet, l'exemption de notification ne dispense pas de respecter les autres conditions fixées par la Commission, à savoir le mandatement, la transparence et le contrôle de la non-surcompensation, ce qui représente une lourde charge pour des collectivités territoriales et des opérateurs qui peuvent être de taille modeste. Seules les aides passant sous les plafonds beaucoup plus bas du règlement dit « *de minimis* »³, soit un maximum de 200 000 euros sur 3 ans, échappent totalement à la réglementation des aides d'État.

Face à ces critiques, le paquet « Almunia » (du nom du commissaire à la concurrence Joaquín Almunia) adopté en 2011-2012 procède à un nouvel assouplissement. Tout en s'inscrivant dans le même cadre que le paquet « Monti-Kroes », il comporte deux modifications importantes pour les services sociaux, dont les services d'accueil de la petite enfance : d'une part, le plafond des aides *de minimis* est relevé de 200 000 à 500 000 euros sur 3 ans ; d'autre part, la nouvelle décision⁴ sur l'exemption de notification supprime tout plafond quantitatif pour les services sociaux, définis comme les « services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables ».

3. Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, JOUE, L 379/5, 28 décembre, <https://urls.fr/BAqRep>.

4. Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, 2012/21/UE, JOUE, L 7/3, 11 janvier 2012, <https://urls.fr/hdkgLv>.

Des modalités de mise en œuvre par les États membres qui ne semblent pas avoir bouleversé l'organisation du secteur de la petite enfance

Les États membres n'ont pas toujours explicité les modalités selon lesquelles ils mettaient en œuvre la directive « services » et la réglementation des aides d'État dans le secteur de la petite enfance. Il est toutefois possible de distinguer trois voies suivies par les États étudiés.

La recherche de la non-application

Une partie des États de l'échantillon retenu ont cherché à écarter l'application de la directive « services », notamment en recourant à la notion de mandatement pour positionner leurs services d'accueil de la petite enfance dans le cadre de l'exclusion possible prévue par l'article 2.2.j de la directive « services ». Ce choix est souvent associé à des restrictions applicables aux organismes privés à but lucratif, l'exclusion évitant d'avoir à justifier de ces restrictions au regard des critères prévus par l'article 15 pour les « exigences à évaluer ». Par ailleurs, si le mandatement ne permet pas de sortir du champ d'application de la réglementation des aides d'État, il permet au moins de bénéficier de l'exemption de notification.

C'est le cas par exemple en Allemagne où les communes, qui doivent garantir l'offre et financent les structures qu'elles conventionnent, peuvent verser prioritairement les subventions aux opérateurs publics et associatifs (*freie Träger*). Le privé à but lucratif est autorisé

juridiquement, mais sans pour autant que le droit au financement public, décidé au niveau local, soit automatique.

La situation est similaire au Danemark et en Finlande, où l'accueil des jeunes enfants est un service municipal obligatoire, financé et planifié localement et où les communes ont la possibilité de refuser de financer des opérateurs privés à but lucratif et de limiter leur part dans le cadre de leur planification locale.

Enfin, au Portugal, l'accueil du jeune enfant est mis en œuvre *via* des conventions avec le réseau solidaire IPSS (non lucratif) et des programmes ciblés (comme le programme PARES⁵ adopté en 2006, puis le programme Creche Feliz⁶, adopté en 2020). Le financement public est concentré sur le public et le secteur à but non lucratif conventionné. Il peut être accordé au privé à but lucratif uniquement si les besoins locaux le justifient.

Le maintien des exigences réglementaires antérieures dans le cadre de la directive « services » avec ouverture au secteur privé à but lucratif

La France a choisi de ne pas exclure l'accueil du jeune enfant du champ de la directive « services », tout en maintenant inchangée sa réglementation antérieure. Le rapport d'une mission Igas-IGF-Iga (Thierry *et al.*, 2009) a considéré que le système d'agrément protection maternelle infantile (PMI), fondé sur des exigences de santé et de sécurité des enfants, constituait une simple autorisation d'ouverture et non un mandat. Dès lors, l'exclusion prévue par l'article 2.2.j ne pouvait

5. Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, programme massif d'investissement dans les équipements sociaux, <https://urls.fr/gfSZ6k>.

6. Programme de subvention de fonctionnement, qui prévoit l'extension progressive du droit à une place pour les 0-2 ans et une gratuité des crèches, d'abord sous conditions de ressources, ensuite pour l'ensemble des enfants.

s'appliquer à l'ensemble du secteur, seuls les opérateurs bénéficiant d'une véritable délégation de service public pouvant être considérés comme « mandatés ». Pour autant, le rapport a estimé que l'ensemble des obligations prévues par la réglementation française étaient justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt général et proportionnées. Le gouvernement français a fait sienne cette analyse.

Sur le plan financier, le rapport Thierry a considéré qu'il était possible de s'inscrire dans le cadre des compensations de service public des SIEG, dès lors que même en l'absence de « mandat SIEG » explicite, des obligations de service public sont définies par le cadre réglementaire (articles L. 214-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles) et s'appliquent à tous les opérateurs, y compris privés à but lucratif. Le financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) par de la « prestation de service unique » (PSU) versée par la branche famille de la Sécurité sociale peut être octroyé quel que soit le statut de la structure, dès lors que les obligations réglementaires sont remplies.

La logique de marché

Une troisième voie consiste enfin à inclure l'accueil du jeune enfant dans le champ de la directive, mais sans traiter cette activité comme un SIEG. C'est le cas aux Pays-Bas, où jusqu'à la réforme en cours appelée à entrer en vigueur en 2029 (voir *infra*), l'accueil du jeune enfant était considéré comme une activité économique de marché. La logique qui prévaut est une logique de marché, sans mission de service public confiée aux opérateurs, ni subvention structurelle significative aux opérateurs mais avec une aide directe versée aux

parents. Le secteur privé à but lucratif est prédominant.

Au total, la directive « services » et la réglementation des aides d'État ne semblent avoir conduit aucun des États étudiés à bouleverser son organisation et ses modes de financement du secteur de la petite enfance. Ceci montre que le droit de l'UE, malgré les inquiétudes qu'il a suscité dans les années 2000 chez nombre d'acteurs, laisse une marge de manœuvre importante aux États membres sur ce point. Ce sont en fait les choix propres à certains pays qui ont pu conduire à un fort développement du secteur privé à but lucratif.

Les choix politiques des États et les trajectoires

À l'intérieur de ce cadre commun défini par les textes européens, des choix politiques ont été faits par les différents États, notamment sur le fait de recourir ou non au secteur privé à but lucratif pour une part de l'offre, le cadre européen laissant en réalité beaucoup de latitude aux États membres sur le sujet.

La plupart des pays de l'échantillon ont choisi de promouvoir le privé à but lucratif, souvent dans l'objectif de soutenir la croissance de l'offre d'accueil

Il n'existe pas de données internationales harmonisées sur la part du secteur privé à but lucratif. La distinction proposée par la base de données Eurydice entre « privé dépendant » et « privé indépendant » du gouvernement, selon que la structure est financée à plus ou moins de 50 % sur fonds publics, ne recoupe que partiellement la distinction entre secteur privé à but non lucratif et à but lucratif, ce dernier pouvant, dans certains pays, être majoritairement

financé par des fonds publics. Il est donc nécessaire de s'appuyer sur les informations disponibles dans chaque pays (non harmonisées⁷).

D'après ces données, on peut distinguer trois catégories de pays au sein de l'échantillon :

- les Pays-Bas, où le secteur privé à but lucratif fournit la très grande majorité des places (70 à 80 %), et où quelques grands groupes dominent le marché, occupe une place à part ;
- la Belgique (Communauté française)⁸, le Danemark, la Finlande⁹, la France¹⁰ et le Portugal¹¹, où il occupe une place significative (entre 15 et 25 % des places) mais non dominante ;
- l'Allemagne¹² et l'Italie¹³, où sa place est négligeable.

Dans plusieurs pays de l'échantillon, le développement du secteur privé à but lucratif a été promu par les pouvoirs publics comme un moyen de créer rapidement de nouvelles capacités d'accueil du jeune enfant, avec l'idée que les offreurs publics

ou à but non lucratif n'y seraient pas parvenus isolément :

- en France, comme cela a été souligné en introduction, l'offre d'accueil du jeune enfant était jusqu'en 2003 presque exclusivement assurée par le secteur public et associatif. En 2003, faisant le constat d'une offre insuffisante pour les enfants de moins de 3 ans, le rapport Clément (Ministère délégué à la Famille, 2003) préconise de permettre aux entreprises privées de financer les structures de garde d'enfants. La Conférence de la famille de 2003 avalise ce choix, qui est mis en œuvre notamment par l'ouverture de financements publics aux offreurs du secteur privé à but lucratif. Selon la ministre de la Famille alors en charge, l'ouverture au secteur privé à but lucratif est justifiée par « la plus grande réactivité et la souplesse apportées par les entreprises privées pour créer des places rapidement, en comparaison avec le secteur public »¹⁴ ;
- en Belgique (communauté française), alors que, jusqu'en 2002, l'accueil de la petite enfance est essentiellement assuré par les structures publiques communales et les associations sans but lucratif, une série

7. Les résultats ci-après reposent sur une collecte et une analyse des documents nationaux ainsi que sur une enquête par questionnaire auprès d'experts nationaux.

8. 24 % des places selon Claire Dujardin IWEPS.

9. Le secteur privé à but lucratif représente 15 % des places dans chacun de ces pays (Trætteberg *et al.*, 2023) ; il représente 20 % des places en Finlande selon Räikkönen *et al.* (2025).

10. Le privé à but lucratif représente 24 % des places d'accueil du jeune enfant en France selon le rapport réalisé au nom de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements présidée par le député Thibaut Bazin (Assemblée nationale, 2026).

11. Le secteur privé à but lucratif représente 23 % des places d'accueil du jeune enfant au Portugal selon Schreyer *et al.* (2024).

12. 4 % des places relèvent du privé à but lucratif en Allemagne selon West *et al.* (2020).

13. Le secteur privé à but lucratif représente 6 % des places selon Tullia Musatti (réponse questionnaire dans le cadre d'une étude de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales).

14. Nadine Morano, citée par Assemblée nationale, *Rapport sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements*, n° 2660 rectifié, déposé le lundi 27 mai 2024, <https://urls.fr/nuUTRt>.

de textes intervenus en 2002-2003¹⁵ permet à « toute personne physique ou morale », quel que soit son statut, d'organiser un milieu d'accueil de la petite enfance. Toutes les structures sont soumises aux mêmes exigences de qualité fixées par le code de qualité. Cette réforme intervient dans un contexte où les pouvoirs publics souhaitent accélérer le développement de l'offre et lancent dans ce but une succession de plans dits « cigogne » ;

- au Portugal, la décision des autorités publiques de soutenir le développement des crèches privées a été plus tardive qu'en France ou en Belgique, mais ses motifs apparaissent similaires. L'ordonnance dite « Portaria » (n° 305/2022 du 22 décembre 2022) justifie le conventionnement des structures privées lucratives par l'insuffisance de l'offre conventionnée, l'urgence du besoin social, la nécessité de garantir la couverture territoriale et le soutien à la natalité et à l'emploi. L'ordonnance étend en conséquence au secteur privé à but lucratif la possibilité d'adhérer à une « bolsa de crèches » (réseau de crèches adhérentes au programme Creche Feliz¹⁶ et pouvant bénéficier dans ce cadre de subventions publiques) et de se voir financer des places en cas de manque de disponibilité dans les crèches publiques ;
- aux Pays-Bas, pays alors à forte pénurie de places et où l'offre publique est quasi inexis-

tante, le choix est fait, avec la loi de 2005 sur l'accueil de l'enfant (« Wet kinderopvang ») de remplacer un système combinant des éléments de financement tant du côté de l'offre que de la demande par un système entièrement axé sur le financement de la demande. L'objectif est de permettre aux parents de choisir librement leur prestataire de garde d'enfants, de mettre ceux à but lucratif et à but non lucratif sur un pied d'égalité afin de promouvoir l'offre marchande, d'encourager le recours aux structures d'accueil et, par-là, la participation des femmes au marché du travail. Il en résulte une forte croissance de l'offre d'accueil privée lucrative (Noailly et al., 2007) ;

- en revanche, la Finlande¹⁷ et le Danemark¹⁸, dont les systèmes reposent tous deux sur la responsabilité des communes et la prédominance d'une offre publique, semblent avoir davantage cherché à élargir le choix des familles en leur permettant de recourir à une offre privée à but lucratif. On peut faire l'hypothèse que dans ces pays, l'enjeu de la pénurie étant moins présent, du fait d'une offre publique importante, le recours au secteur privé à but lucratif a répondu à d'autres considérations que celle de la croissance des places, telles que la volonté d'accroître la liberté de choix des familles ou de renforcer l'efficacité par le jeu de la concurrence.

15. Décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'ONE, <https://urls.fr/5XgYcs> ; arrêté du gouvernement du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, <https://gallilex.cfwb.be/textes-normatifs/27602> ; code de qualité du 17 décembre 2003, <https://gallilex.cfwb.be/textes-normatifs/28601>.

16. Le programme Creche Feliz (« *rede de creches gratuitas* »), lancé en 2022 qui prévoit la gratuité de l'accueil pour les familles et fournit aux structures une subvention en conséquence, était initialement limité aux crèches publiques et privées non lucratives du secteur social et solidaire qui seules pouvaient participer au système de coopération (loi n° 2/2022 du 3 janvier 2022). Le bénéfice du programme a été étendu aux crèches privées lucratives à partir du 1^{er} janvier 2023.

17. « Dans le cadre de la "marketisation", les politiques en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont visé à élargir le choix des parents et à renforcer la concurrence entre les prestataires de services » (Alasuutari et al., 2024).

18. Pour Trættenberg et al. (2023), le principal argument en faveur de l'adoption de la loi en 2005 était d'offrir aux parents la liberté de choix.

La régulation du privé à but lucratif tend à se renforcer, sans remise en cause de son existence

Dans tous les pays étudiés, les pouvoirs publics disposent de leviers réglementaires ou financiers pour réguler le développement du secteur privé à but lucratif, qu'il s'agisse de la planification de l'offre, des règles de qualité, des modalités de financement et de la limitation des profits ou des rémunérations. Cet encadrement tend à se renforcer pour répondre aux préoccupations exprimées sur la qualité du service et la compatibilité de la recherche du profit avec la mission sociale d'accueil du jeune enfant. Pour autant, aucun de ces pays n'a jusqu'ici remis en cause la place du privé à but lucratif dans le secteur.

La planification de l'offre d'accueil

Dans certains pays, le recours à un prestataire privé à but lucratif se fait à l'initiative de la collectivité publique et sous sa responsabilité. C'est le cas au Danemark, où les communes ont pu, à partir des années 1990, satisfaire leur obligation de garde non seulement en créant des structures publiques, mais aussi en finançant ou conventionnant une offre privée. Cette possibilité a été reprise par la loi Day-Care Facilities Act (Dagtilbudsloven) de 2007 sur le droit à une place. De même, en Allemagne et en Italie, une offre privée lucrative ne peut être mise en place que dans le cadre de la planification territoriale (*via* un conventionnement avec la municipalité en Italie). Dans le cadre de ces modèles, les prestataires privés à but lucratif sont soumis à des obligations analogues aux offreurs publics.

D'autres pays n'exigent pas des structures privées qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une planification et se bornent à soumettre les prestataires privés à une procédure de déclaration (Finlande) ou d'enregistrement

(Belgique, Communauté française). Les structures sont ainsi librement créées à l'initiative du marché, sous la condition de respecter les exigences réglementaires.

Jusqu'à une date récente, la France relevait de la seconde catégorie, les crèches étant créées à l'initiative des prestataires (à l'exception des prestataires agissant dans le cadre d'une délégation de service public de la commune) et l'autorisation délivrée par le président du Conseil départemental visant seulement à assurer le respect des règles de santé et de sécurité. Toutefois, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a créé une forme de planification, la commune devenant « autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant » et adoptant un « schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant » ; le président du Conseil départemental ne peut désormais autoriser la création ou l'extension d'un EAJE que si la commune a donné un avis favorable.

Les règles de qualité

Dans la plupart des pays, des règles de qualité (ratios d'encadrement, qualification des professionnels) uniformes ont été d'emblée applicables aux entreprises privées lucratives et aux offreurs publics et associatifs. Ainsi, aux Pays-Bas, la loi de 2005 sur l'accueil de l'enfant qui reconnaît les prestataires privés à but lucratif, les a soumis aux mêmes règles que les autres offreurs, celles-ci ayant été progressivement renforcées pour l'ensemble des prestataires par des réformes de 2010, 2013 et 2018. En Finlande et au Danemark, les structures privées à but lucratif interviennent dans un cadre organisé par les communes, qui leur appliquent les mêmes normes qu'aux autres structures.

En France, si les prestataires privés à but lucratif n'étaient pas soumis en tant que tels

à des règles différentes, ils bénéficiaient largement du régime des « micro-crèches », qui comportait des règles plus souples sur la direction, l'encadrement et les qualifications. Un décret du 1^{er} avril 2025 est venu harmoniser les règles applicables aux micro-crèches et celles applicables aux autres structures, en laissant aux premières jusqu'au 1^{er} septembre 2026 pour se mettre en conformité. Toutefois, le Conseil d'État a jugé le 27 mai 2026¹⁹ que cette période transitoire était trop courte, compte tenu de la pénurie de professionnels dans le secteur, et contraire au principe de sécurité juridique.

Tableau 1 - Dates de l'ouverture du subventionnement public au secteur privé à but lucratif dans les pays de l'échantillon

Allemagne	Pas d'ouverture
Belgique	2003
Danemark	2007
France	2004
Italie	n.d.
Pays-Bas	2005
Portugal	2022
Finlande	1994

Source : élaboration de l'autrice sur la base des résultats du questionnaire auprès d'experts nationaux et d'une analyse de documents nationaux.

L'Allemagne a en revanche maintenu une politique plus restrictive : les prestataires privés à but lucratif n'ont pas droit automatique aux subventions publiques directes aux structures (West *et al.*, 2020) mais peuvent bénéficier des *Kita-Gutschein* (bons de crèches délivrés aux familles) dans les *Länder* qui fonctionnent avec ce système

Les modalités de financement

On observe dans la plupart des pays étudiés un mouvement, sur le temps long, vers l'extension aux structures privées à but lucratif des subventions publiques accessibles aux structures publiques et associatives. Il peut s'agir selon les pays d'aides directes aux structures, d'un subventionnement de la demande *via* des aides aux parents ou d'une combinaison de ces mécanismes. Cette décision a été prise dès les années 1990 pour la Finlande, dans les années 2000 pour le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et la France et plus tardivement pour le Portugal (tableau 1).

de solvabilisation de la demande. En Italie, le secteur à but non lucratif peut bénéficier de subventions publiques en cas de pénurie de places (Musatti, Picchio, 2010).

A contrario, la Belgique francophone, qui avait ouvert en 2000 le subventionnement public au secteur privé à but lucratif, a fait marche arrière en 2019 en réservant

19. Décision du Conseil d'État du 27 mai 2026, n° 504769, *Fédération française des entreprises de crèche*, <https://urls.fr/BSYyXv>.

l'octroi de subventions au secteur public et privé à but non lucratif²⁰.

Les choix opérés par les pays étudiés varient quant à l'application de contreparties aux aides en termes de plafonnement des tarifs payés par les familles. En France, le bénéfice de la prestation de services unique (PSU) de la branche famille est subordonné au respect d'un barème des participations familiales fixé par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). De fait, la plupart²¹ des structures privées à but lucratif n'appliquent pas ce barème et ne perçoivent donc pas la PSU ; elles bénéficient néanmoins indirectement du complément mode de garde (CMG) versé aux familles et du crédit d'impôt famille (Cifam) attribué aux entreprises qui recourent à leurs services pour l'accueil des enfants de leurs salariés. En revanche, la Finlande a décidé en 2016 d'exempter le secteur privé à but lucratif de l'application des montants maximaux de frais pour les parents tout en maintenant le subventionnement (par la demande).

L'encadrement des profits réalisés par les structures privées à but lucratif

Parmi les pays de l'échantillon, le Danemark est aujourd'hui le seul à limiter les bénéfices pouvant être réalisés par les structures privées à but lucratif. À la suite d'un accord de gouvernement conclu en décembre 2020 entre plusieurs partis, une réforme de 2021 introduit un encadrement pour les structures privées souhaitant recevoir des subventions publiques. Les structures privées lucratives peuvent continuer à

opérer dans le champ de l'accueil du jeune enfant à condition désormais de prouver que les subventions municipales et les paiements reçus des parents ont été entièrement consacrés au fonctionnement de l'établissement d'accueil et aux enfants, à l'exclusion de toute contribution à la distribution de bénéfices aux actionnaires. Ces règles sont entrées en vigueur pour les institutions nouvellement créées à partir du 1^{er} juillet 2022. Pour les institutions privées déjà existantes, une période transitoire de 3 ans a été prévue pour s'adapter aux nouvelles règles.

Plusieurs autres pays envisagent d'instaurer des règles en la matière :

- en Finlande, alors que l'interdiction de réaliser du profit dans ce secteur avait été levée en 1982, le gouvernement dirigé par la Première ministre sociale-démocrate Sanna Marin avait envisagé en 2019 d'étendre à la petite enfance, comme dans l'enseignement primaire, la limitation de la recherche de profit. Cette réforme n'a toutefois pas abouti et n'est pas à l'agenda du gouvernement de Petteri Orpo, de tendance conservatrice, au pouvoir depuis 2023 ;
- aux Pays-Bas, un projet du gouvernement²² vise, à l'horizon 2029, à soumettre le secteur, en compensation de la hausse des subventions publiques nécessaires à l'instauration d'une quasi-gratuité de l'accueil du jeune enfant, à des restrictions sur les profits et les rémunérations des dirigeants ;
- en France, une proposition de loi de 2024 de la députée d'opposition socialiste, Céline Hervieu, vise à interdire l'entrée de fonds d'investissement et de fonds de dette (*private equity*) au capital des entreprises du secteur

20. Réforme Milac par le décret du 21 février 2019 et l'arrêté du 2 mai 2019.

21. Les micro-crèches sont à 75 % à but lucratif (Arambourou *et al.*, 2024:4) et les micro-crèches financées par la Paje représentent 86 % des micro-crèches (Onape, 2023).

22. Le projet, après une consultation publique menée à son terme, devrait être présenté à la Chambre des députés au cours du troisième trimestre 2026 : <https://urls.fr/l92bgl>.

des crèches privées lucratives. La proposition de loi a été adoptée avec des modifications par l'Assemblée nationale en 2025. Elle n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

Conclusion

Tout en créant un environnement juridique *a priori* favorable au développement des entreprises privées, le droit de l'UE (directive services, encadrement des aides d'État) n'a pas pour autant entraîné de bouleversement dans l'organisation de l'accueil de la petite enfance au sein des pays étudiés.

À partir des années 2000, ce sont plutôt des choix nationaux, justifiés par le besoin d'un soutien au développement de l'offre de places, qui, dans la plupart des cas, ont conduit à l'essor des modes d'accueil privés à but lucratif. Les évolutions récentes intervenues en la matière dans plusieurs pays témoignent néanmoins d'un souci accru de régulation du secteur privé à but lucratif, et d'un meilleur contrôle de la qualité des services délivrés ; ainsi, la Belgique ou les Pays-Bas ont introduit des restrictions à l'accès au subventionnement public du secteur privé à but lucratif ou envisagent d'encadrer ses profits.

Sources :

- Alasuutari M., Ruutiainen V., Karila K. (2024), « Enrolling the child in private early childhood education and care in the context of universal service provision », *Education Inquiry*, vol. 15, n° 1, p. 126- 146, <https://doi.org/10.1080/20004508.2023.2282792>.
- Arambourou S., Mejane J., Bredin F., Prady P., Callec P., Ferrand A. (2024), *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*, IGF/Igas, janvier, <https://urls.fr/7gzZJm>.
- Assemblée nationale (2005), *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le financement des services d'intérêt général*, n° 2619, 26 octobre, <https://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i2619.asp>.
- Assemblée nationale (2009), *Rapport d'information déposé par la commission chargée des Affaires européennes sur les services sociaux d'intérêt général*, n° 1574, 1^{er} avril, <https://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i1574.asp>.
- Assemblée nationale (2026), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires sociales sur les conclusions de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements (M. Thibault Bazin)*, n° 2931, Commission des affaires sociales, 17 juin, <https://urls.fr/kSTu5->.
- Castanet V. (2024), *Les Ogres*, Paris, Flammarion.
- Commission européenne (2004), « Livre blanc sur les services d'intérêt général », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2004/0374 final, Bruxelles, <https://urls.fr/DFPkWa>.
- Commission européenne (2006), « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2006) 177 final, 26 avril, <https://urls.fr/Mj8khk>.
- Commission européenne (2007), « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007 accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle »*, COM(2007) 725 final, <https://urls.fr/EqhjSJ>.

- Commission européenne (2016), *Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 2016/C 262/01, 19 juillet, <https://urls.fr/fiNHw9>.
- Lepetit B., Marnette E. (2023), *Babyzness*, Paris, Robert Laffont.
- Ministère délégué à la Famille (2003), *Familles et entreprises*, Rapport du groupe de travail présidé par Martine Clément, Rapporteur : Arnaud Strasser, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/034000089.pdf>.
- Musatti T., Picchio M. (2010), « Early education in Italy: Research and practice », *International Journal of Early Childhood*, vol. 42, n° 2, p. 141-153, <https://doi.org/10.1007/s13158-010-0011-9>.
- Noailly J., Visser S., Grout P. (2007), *The Impact of Market Forces on the Provision of Childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*, CPB Memorandum, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, March 6, <https://urls.fr/yOO5RL>.
- Onape (2023), *L'accueil des jeunes enfants. Édition 2023*, Observatoire national de la petite enfance, <https://urls.fr/TPDa-z>.
- Rääkkönen E., Ruutiainen V., Hietamäki J., Kuukka A., Lammi-Taskula J., Alasuutari M. (2025), « Selecting between public and private early childhood education and care in the Nordic context: the roles of socioeconomic status, municipal subsidies and parents' attitudes », *European Early Childhood Education Research Journal*, p. 1-20, <https://doi.org/10.1080/1350293X.2025.2586684>.
- Schreyer I., Oberhuemer P., Araújo S.B. (2024), « Portugal – Key contextual data », in Oberhuemer P., Schreyer I. (eds.), *Early Childhood Workforce Profiles across Europe. 33 Country Reports with Key Contextual Data*, Munich, State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy, <https://urls.fr/pKGI9k>.
- Thierry M., Bodon A., Duchêne R. (2009), *Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et l'application du droit communautaire des aides d'État*, Igas/IGF/Iga, janvier, <https://urls.fr/OtF0pe>.
- Trættemberg H.S., Sivesind K.H., Paananen M., Hrafnisdóttir S. (2023), *Privatization of Early Childhood Education and Care in Nordic Countries*, New York, Palgrave Macmillan.
- West A., Blome A., Lewis J. (2020), « What characteristics of funding, provision and regulation are associated with effective social investment in ECEC in England, France and Germany? », *Journal of Social Policy*, vol. 49, n° 4, p. 681-704, <https://doi.org/10.1017/S0047279419000631>.

Europe

Départs anticipés à la retraite et pénibilité du travail dans neuf pays

Annie JOLIVET

Europe

Un départ anticipé à la retraite doit-il compenser les inégalités d'espérance de vie en bonne santé dues à des conditions de travail pénibles ? Une analyse menée dans neuf pays de l'Union européenne détaille les dispositifs spécifiques en vigueur dans sept d'entre eux. Des dispositifs non spécifiques (retraite, invalidité, chômage) les complètent ou s'y substituent en tout ou partie dans les neuf pays. Les réformes récentes des retraites ont restreint, étendu ou créé des dispositifs spécifiques et non spécifiques.

Should early retirement serve to compensate for inequalities in healthy life expectancy resulting from arduous working conditions? An analysis carried out in nine countries of the European Union details the targeted measures in operation in seven of them. Non-targeted measures (retirement, disability, unemployment) complement or wholly or partly replace them in all nine countries. Recent pension reforms have restricted, extended or created targeted and non-targeted measures alike.

Annie Jolivet
est chercheuse au Centre
d'études de l'emploi
et du travail (CEET) -
Cnam et au CRTD - Cnam,
Gis CREAPT et chercheuse
associée à l'Ires.

Depuis les années 1990, les réformes des retraites qui se sont succédé dans les pays de l'Union européenne (UE) ont pour objectif commun d'allonger la durée de la vie active et de repousser l'âge effectif de départ à la retraite. Si travailler plus tard et plus longtemps est souvent possible pour les personnes en bonne santé travaillant dans des conditions qui le permettent, c'est beaucoup plus difficile pour des emplois physiquement exigeants ayant des conséquences sur la santé avant l'âge de la retraite. Or ne pas tenir jusqu'à l'âge de la retraite réduit le niveau de la pension de retraite. Les réformes ont donc ouvert ou réouvert des débats sur les inégalités d'espérance de vie en bonne santé liées à des conditions de travail particulièrement usantes. Ces débats sont notamment en cours dans des pays comme la Belgique, l'Espagne et la France. Faut-il compenser ces inégalités par des départs plus précoces à la retraite, d'autant plus que les âges de retraite de référence augmentent ou que les départs précoces sont plus fortement pénalisés ? Quelles sont les conditions de travail à prendre en compte et de quelle façon ? Faut-il réserver une compensation aux personnes qui présentent des atteintes avérées à la santé ou prendre en compte des effets probables même non encore avérés ? Faut-il encourager un aménagement individuel des conditions d'emploi ?

Les effets des conditions de travail sur la santé et l'espérance de vie en bonne santé peuvent être pris en compte par des dispositifs spécifiques ouvrant des possibilités de sortie anticipée ou de départ précoce à la retraite en raison des conditions de travail passées.

Ces dispositifs existent avec des modalités très différentes dans de nombreux pays (OECD, 2023). Toutefois d'autres dispositifs sont aussi utilisés même s'ils ne sont pas dédiés à la compensation des effets de la pénibilité du travail¹. Une comparaison des dispositifs de compensation de la pénibilité du travail a été menée dans neuf pays de l'UE dont la France entre 2024 et 2026² afin de repérer et d'analyser en détail ces deux types de dispositifs, leur effectivité, l'articulation avec la prévention, l'existence de dispositifs décentralisés et les différences entre hommes et femmes.

Les dispositifs de compensation de la pénibilité du travail *via* la retraite sont d'abord analysés. Sont ensuite détaillés les dispositifs non spécifiques alternatifs, qui relèvent de champs différents de la protection sociale. Enfin, on s'intéresse aux évolutions des deux types de dispositifs et à leurs liens avec les récentes réformes des retraites.

Plusieurs dispositifs spécifiques de compensation de la pénibilité *via* la retraite

Des dispositifs de compensation existent dans sept des neufs pays étudiés. Ils permettent aux travailleurs exposés à des conditions de travail pénibles, usantes³, de liquider leur retraite ou de cesser leur activité de façon anticipée par rapport à l'âge de retraite de référence ou l'âge minimum en vigueur. Ces dispositifs présentent une très grande variété de dénominations (tableau 1), de modalités de compensation et de conditions d'éligibilité.

1. Une analyse des deux types de dispositifs a été réalisée en 2016 dans trente-cinq pays. Pour une synthèse, voir Natali *et al.* (2016).

2. Cette étude a été réalisée pour la CFDT dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'Ires (Jolivet, Guillas-Cavan, 2026).

3. Il n'existe pas de dénomination homogène de la pénibilité du travail et les termes utilisés sont très variables. Seulement cinq des neuf pays analysés ont défini la pénibilité du travail (France, Italie, Pologne, Croatie et Espagne tout récemment),

Tableau 1 - Liste des dispositifs spécifiques identifiés

Pays	Nom du dispositif
France	Compte professionnel de prévention (C2P)
	Retraite anticipée pour inaptitude liée au travail
	Cessation anticipée d'activité pour les travailleurs exposés à l'amiante (CAATA) et Retraite anticipée pour les travailleurs exposés à l'amiante
	Catégories « actives » et « insalubres » (fonction publique)
Allemagne	-
Autriche	Retraite anticipée pour travail pénible (Schwerarbeitspension)
Espagne	Retraite anticipée pour les salariés relevant de deux régimes spéciaux (mineurs de charbon, travailleurs de la mer)
	Retraite anticipée en raison du groupe ou de l'activité professionnelle (jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional)
Italie	Retraite anticipée Quota 97 pour les travaux pénibles (Quota 97 per lavori usuranti)
	Quota 41 pour les travailleurs précoces effectuant des travaux pénibles et usants (Quota 41 per lavori precoci, gravosi e usuranti)
	APE sociale (Anticipo Pensionistico sociale) dans le cas des <i>lavori gravosi</i>
Pologne	Pension de transition (emerytura pomostowa) pour le travail dans des conditions particulières (<i>praca w szczególnych warunkach</i>) et le travail de nature particulière (<i>praca o szczególnym charakterze</i>) + Pension de transition à titre spécial
	Retraite anticipée pour les mineurs (emerytura górnicze)
	Retraite anticipée pour les enseignants
Croatie	Retraite précoce pour les personnes exposées à un travail pénible et dangereux
	Retraite anticipée pour des emplois spécifiques (dont amiante)
	Retraite précoce pour des emplois dans des services d'intérêt public
Finlande	Pension pour carrière de travail (työuraeläke)
Suède	-

Source : Jolivet, Guillas-Cavan (2026).

L'Allemagne et la Suède se caractérisent par l'absence de dispositif spécifique au niveau national⁴. En Autriche et en Finlande, un seul dispositif existe. En France, en Espagne, en Italie, en Pologne et en Croatie, plusieurs sont en vigueur, qui se

distinguent selon leur financement (protection sociale, régimes de retraite, État) et la structure du système de retraite (distinction secteur public/secteur privé, régimes spéciaux, régime de base/2^e et 3^e piliers).

4. Dans tous les pays, des dispositifs spécifiques peuvent être mis en place par des accords collectifs à différents niveaux. Voir les monographies par pays dans le volume 2 de Jolivet, Guillas-Cavan (2026).

La plupart des dispositifs de compensation spécifiques sont des retraites anticipées ou précoces : ils permettent de liquider la retraite plus tôt et de percevoir une pension de retraite. Quelques dispositifs permettent de cesser une activité rémunérée et de percevoir un revenu qui n'est pas une pension de retraite : ils constituent des passerelles vers la retraite. C'est le cas de la pension pour carrière de travail en Finlande, de l'APE sociale en Italie⁵, de la cessation anticipée pour les travailleurs exposés à l'amiante en France et de la pension de transition en Pologne (y compris pour conditions spéciales). Si la compensation *via* la retraite est la plus fréquente, d'autres compensations existent. Le compte professionnel de prévention (C2P) en vigueur en France permet de financer des formations pour favoriser l'évolution vers un emploi moins exposé aux facteurs de pénibilité, et de compenser partiellement la perte de rémunération due à une réduction du temps de travail. L'Autriche prévoit des mesures de prévention plus largement ouvertes que la retraite anticipée, notamment des visites plus fréquentes de la médecine du travail, des pauses et des horaires aménagés par accord collectif.

Des conditions d'éligibilité très diverses

Six conditions d'éligibilité ont été repérées : l'âge minimum, le statut d'emploi, la durée de carrière, la situation d'exposition, l'état de santé et les conditions de travail.

L'âge minimum (pour une cessation d'activité ou pour un départ en retraite) s'étend de 50 ans pour les femmes en Pologne (pour

la pension de transition à titre spécial) ou pour les personnes exposées professionnellement à l'amiante en France à 63 ans en Finlande (pour les personnes nées entre 1955 et 1964). Cet âge minimum peut être fixe (c'est le cas en France et en Pologne) ou être « accroché » à l'âge de référence ou à l'âge minimum pour la retraite. Dans le second cas, il augmente avec le relèvement de l'âge de la retraite et peut être notablement plus élevé. En Finlande, pour les personnes nées à partir de 1965, l'écart entre l'âge minimum pour le dispositif spécifique qu'est la pension pour carrière de travail et l'âge de la retraite sera au maximum de deux années : l'âge minimum pour accéder à ce dispositif sera donc de 65 ans lorsque l'âge de la retraite atteindra 67 ans.

Le statut d'emploi distingue les dispositifs ouverts uniquement aux salariés (en Finlande et en Espagne par exemple) de ceux ouverts à la fois aux salariés et aux non-salariés (en Pologne et en Italie), avec des conditions qui peuvent différer. Les chômeurs peuvent être inclus ou non, parfois par le biais de dispositifs particuliers (en Italie notamment avec l'APE).

La durée de carrière renvoie à la durée minimale d'assurance et/ou à la durée minimum d'exposition. Ces durées sont simultanément prises en compte dans quatre pays : l'Autriche, l'Italie, l'Espagne et la Pologne.

La situation d'exposition peut privilégier celle en cours, ce qui exclut alors les personnes ayant quitté un emploi exposé. Cette condition peut faire l'objet d'une tolérance avec la possibilité d'avoir quitté un emploi depuis moins d'un an par exemple

5. Ce dispositif n'est qu'en partie spécifique car il est ouvert à d'autres catégories de travailleurs sans référence aux conditions de travail ou aux emplois occupés.

en Espagne et en Finlande⁶. La situation d'exposition peut faire référence uniquement à la durée d'exposition au cours de la vie professionnelle, que cette exposition soit encore d'actualité ou éteinte. L'Italie ouvre l'accès dans les deux cas à la retraite anticipée par les dispositifs Quota 96 à 99 : est prise en compte soit une exposition d'au moins 7 années au cours des 10 dernières années avant la retraite, soit une exposition pendant au moins la moitié de la vie professionnelle. Cette condition peut varier selon les cas comme en Espagne, les professions ne fixant pas les mêmes conditions d'accès à la retraite anticipée en raison du groupe ou de l'activité professionnelle.

Dans la plupart des pays, les dispositifs spécifiques de compensation vers la retraite ne fixent pas de condition relative à l'état de santé. C'est le cas en revanche lorsque le dispositif spécifique joue un rôle intermédiaire entre l'invalidité et la cessation anticipée d'activité ou lorsque l'objectif est de limiter le nombre de personnes accédant à un dispositif. En Finlande, une réduction des capacités de travail est exigée, à un niveau moins élevé que pour l'invalidité. Le recours à un avis médical est alors une condition complémentaire. En France, la retraite pour incapacité d'origine professionnelle concerne des personnes présentant des pathologies considérées comme d'origine professionnelle. En revanche, aucune condition liée à l'état de santé n'est exigée pour la mobilisation des points du compte professionnel de prévention.

Enfin, les conditions de travail retenues diffèrent largement entre les neuf pays étudiés : six d'entre eux fixent une liste de conditions de travail (France, Autriche, Italie, Pologne, Finlande et Espagne depuis 2025) et cinq une liste de professions (Autriche, Espagne, Italie, Pologne et Croatie). L'approche par profession ne détaille pas les conditions de travail qui expliqueraient une compensation spécifique et leurs effets sur la santé⁷. Certaines professions mêlent d'ailleurs effets sur la santé et mortalité liée à la dangerosité (pompiers, professions de la tauromachie, policiers). L'approche par les conditions de travail repose sur une liste de conditions de travail. Il existe une certaine convergence sur des conditions de travail ou des activités/emplois. Si le travail de nuit, le travail posté/alternant, les vibrations, les agents chimiques sont fréquemment mentionnés, les exigences psychiques ou cognitives apparaissent moins souvent. Ces conditions de travail peuvent s'additionner (comme pour le compte professionnel de prévention en France, sans plafonnement depuis 2025) ou se combiner par blocs, certaines conditions étant indispensables pour que d'autres soient prises en comptes (voir *infra* l'exemple de la Finlande).

Des critères d'éligibilité très variables d'un pays à l'autre

Les combinaisons des critères d'éligibilité modulent très finement et très différemment les possibilités de faire valoir une retraite précoce ou anticipée selon la pénibilité prise en compte. Des critères très

6. Une condition figurant dans le dispositif finlandais peut être interprétée comme relevant aussi de la situation d'exposition ou de la durée d'exposition : c'est la référence à un emploi à temps plein. Si cette condition est de fait moins sélective que dans les pays qui pratiquent largement le temps partiel, c'est toutefois une condition qui peut désavantager certaines catégories de salariés (emplois dans les services, travailleurs d'origine étrangère, femmes).

7. Les demandes de nouvelles professions s'appuient en revanche sur une analyse détaillée des effets sur la santé des conditions de travail.

ouverts sont dans certains cas contrebalancés par des critères très sélectifs. On peut l'illustrer par trois exemples.

En Finlande, la liste des conditions de travail est assez extensive et comporte deux séries de conditions de travail, la seconde ne pouvant être invoquée que si au moins une condition de la première série est remplie. La première série inclut notamment un travail interactif particulièrement exigeant et nécessitant un effort mental exceptionnel et/ou les travaux qui obligent à être constamment sur ses gardes ou particulièrement vigilant et qui comportent des risques élevés, ou dans lesquels la menace de violence est marquée. La liste des conditions de travail dans cette première série est donc beaucoup plus large que dans la plupart des autres pays étudiés. Trois autres critères sont en revanche plus restrictifs : une très longue carrière (38 années minimum), une capacité de travail réduite et un travail à temps plein.

En Espagne, l'accès à une retraite anticipée n'était jusqu'à récemment ouvert que pour une liste très limitée comportant une douzaine de professions ou emplois. L'âge minimum pour y accéder varie selon un coefficient réducteur fixé par profession. Il n'y a pas de condition sur la capacité de travail, en revanche l'exposition doit être actuelle ou très récente. Les nouveaux critères mis en place par un décret royal de mai 2025⁸ prennent en compte l'impact des conditions de travail sur la santé, les inégalités entre hommes et femmes et l'évolution liée à l'âge. La nouvelle procédure

de reconnaissance des catégories de travailleurs exposés à la pénibilité entrée en vigueur le 17 juin 2025 s'applique désormais à tout emploi, salarié, indépendant et public.

En Italie, les dispositifs successivement mis en place correspondent à des listes distinctes soit de conditions de travail, soit d'emplois ou de professions. Les travaux pénibles *particolarmente faticosi et usuranti* correspondent aux travaux particulièrement pénibles (avec une longue liste d'activités/métiers) ; au travail posté dans une liste de secteurs ; à la conduite de véhicules de service public pour les transports collectifs de plus de 9 places ; au travail de nuit. Une autre liste de professions/emplois (*lavori gravosi*) a été fixée pour l'APE sociale. Les deux listes sont combinées pour la retraite anticipée Quota 41. Les conditions de durée de carrière varient également selon les dispositifs. Il n'y a pas de condition sur l'état de santé ou le niveau des capacités. La durée d'exposition des travailleurs concernés, salariés ou non-salariés, peut être soit récente, soit ancienne.

L'accès effectif à un dispositif de compensation dépend de la combinaison de ces critères. Plus les critères combinés sont restrictifs et plus le nombre de personnes qui bénéficient d'une compensation spécifique *via* la retraite sera restreint⁹. La pension pour carrière de travail en Finlande concerne jusqu'à présent environ 500 personnes. Jouent ici également le caractère récent et la durée limitée passée dans ce dispositif. En Espagne, le nombre limité de

8. « Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores », BOE-A-2025-10488, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/05/27/402/con>.

9. Les statistiques sont très inégalement accessibles. En Espagne, les retraites anticipées spécifiques sont incluses dans les statistiques de retraite.

professions ouvrant droit à la retraite anticipée spécifique contraint le nombre global de personnes qui en bénéficient effectivement. La combinaison des critères produit aussi des effets de sélection entre hommes et femmes et entre travailleurs précaires et travailleurs plus stables. En Finlande, Riekhoff et Polvinen (2025) ont ainsi mis en évidence un plus fort taux de rejet des demandes de pension pour carrière de travail présentées par des femmes. En Italie est relevée la difficulté plus grande pour certains travailleurs à fournir des documents prouvant l'exposition.

L'accès à un dispositif spécifique diffère entre métiers selon les pays. Un petit groupe (pompiers, mineurs, ouvriers travaillant dans des carrières, pêcheurs et plongeurs par exemple) est couvert dans quasiment tous les pays mais par des dispositifs différents. Les ouvriers de l'industrie sont aussi globalement couverts par les conditions de travail et/ou les listes d'emplois retenues dans les dispositifs spécifiques. Ils cumulent en effet très souvent des expositions à plusieurs de ces conditions de travail (charges lourdes, effort physique intense, travail en équipe alternante notamment). Toutefois, la possibilité de compenser ces expositions par une retraite anticipée dépend aussi des autres critères qui conditionnent l'éligibilité. Au contraire, les infirmières et plus largement les emplois de la santé sont le plus souvent exclus des dispositifs spécifiques. Enfin, certains emplois ou professions sont uniquement couverts dans quelques pays. Cela peut tenir à des spécificités nationales, à la survivance de droits anciens, à des mesures ponctuelles, à des rapports de force. C'est par exemple le cas des métiers de la tauromachie en Espagne, de la retraite anticipée pour les enseignants en Pologne et de la retraite anticipée pour des emplois

spécifiques en Croatie, qui couvre entre autres les travailleurs du déminage ou en service pendant la guerre d'indépendance de 1991 à 1995.

La compensation *via* la retraite permet en priorité de liquider sa retraite à un âge inférieur à l'âge de référence ou l'âge minimum de la retraite et/ou de bénéficier d'une durée d'assurance augmentée (validation de trimestres, années ou points non cotisés, majoration de la durée d'assurance pour les périodes exposées). D'autres paramètres s'y ajoutent toutefois : l'absence de pénalisation du montant de la pension en dépit de l'anticipation du départ et proportionnelle à sa durée, la non-application de l'augmentation planifiée de l'âge de la retraite pour suivre la hausse de l'espérance de vie. Compte tenu de la complexité des règles de calcul de la pension de retraite, l'absence de pénalisation ne signifie pas que la pension de retraite n'est pas affectée par une durée d'assurance plus courte, inférieure à la durée requise. C'est notamment le cas dans les pays où le système de retraite prend en compte l'intégralité de la carrière professionnelle (Finlande, Suède, Espagne, Italie). C'est aussi le cas lorsqu'un mode de calcul moins favorable s'applique aux personnes acceptées dans un dispositif, comme l'APE sociale en Italie.

Une large gamme de dispositifs non spécifiques à la pénibilité du travail

Dans les neuf pays étudiés, y compris en Allemagne et en Suède où il n'existe pas de dispositif spécifique, trois types de dispositifs non spécifiques permettent de liquider sa retraite plus tôt ou de cesser son activité avant la retraite : des dispositifs de retraite ou de sortie anticipée de l'activité sous condition de carrière longue ou très

longue ; des dispositifs de retraite anticipée avec réduction du temps de travail immédiate ou progressive ; des dispositifs de sortie anticipée ou d'inactivité hors retraite liés à l'invalidité, à l'inaptitude ou au chômage¹⁰.

Ces dispositifs peuvent couvrir des personnes exposées à des conditions de travail pénibles ou usantes qui n'ont pas accès ou n'ont pas rempli les conditions des dispositifs spécifiques. Ils peuvent aussi être utilisés par des personnes qui optent pour un dispositif non spécifique plus facile d'accès, plus avantageux en termes de pension de retraite ou d'âge minimum.

La prise en compte de carrières longues

La prise en compte d'une carrière longue est commune à la plupart des neuf pays. En Allemagne, où il n'existe aucun dispositif spécifique prenant en compte la pénibilité, les durées d'assurance minimales exigées par les dispositifs non spécifiques sont longues (au moins 35 années à 63 ans), voire très longues (au moins 45 années à 63 ans). Seule une très longue durée d'assurance évite la pénalisation du montant de la retraite. Les périodes pendant lesquelles une allocation chômage a été perçue sont le plus souvent prises en compte au moins en partie pour le calcul d'une longue carrière. C'est le cas en France pour la retraite anticipée carrière longue. En revanche, aucun dispositif de ce type n'existe en Suède et en Finlande, ce qui est cohérent avec la structuration en comptes notionnels en Suède et le principe d'universalité du régime public de retraite pour ces deux pays nordiques. En Pologne, une longue durée d'assurance fait partie des

situations ouvrant l'accès à la préretraite pour les chômeurs âgés.

L'Italie est le pays qui a le plus mis en place de dispositifs non spécifiques depuis sa dernière réforme des retraites, même si un dispositif spécifique existe depuis 2011 et que deux autres ont été créés par la suite. Les dispositifs non spécifiques Quota 100, Quota 102 et Quota 103 ont été instaurés puis renouvelés par des lois de finances successives depuis 2016, se substituant les uns aux autres. Chacun de ces dispositifs correspond à une retraite anticipée pour longue carrière, avec un âge minimum et à une durée d'assurance minimum (la somme de ces deux chiffres désigne le dispositif). Le dispositif Quota 41 (41 correspondant à la durée d'assurance requise, sans condition d'âge) est pour partie non spécifique.

Les retraites à temps partiel

Les dispositifs de retraite anticipée à temps partiel (retraite progressive en France et en Autriche, retraite partielle en Espagne et en Finlande, retraite flexible en Italie et en Suède) se situent à l'intersection de deux modalités de compensation. En permettant une liquidation de la retraite à un âge plus précoce que l'âge normal de la retraite, elle constitue une compensation en fin de vie active. La réduction du temps de travail est en revanche plus difficile à analyser. Elle peut s'inscrire dans une logique de prévention de l'usure au sens de prévention d'une dégradation supplémentaire de l'état de santé, dans une logique d'atténuation des exigences du travail, en particulier pour atteindre l'âge normal de la retraite voire pour prolonger au-delà l'activité rémunérée. Elle peut aussi s'inscrire dans une logique

10. Ce troisième type de dispositif est historiquement celui qui a été le plus utilisé par exemple aux Pays-Bas et en Suède dans les années 1990.

d'éviction, notamment lorsque la réduction du temps de travail prend la forme d'une absence d'activité pendant la période qui précède la cessation totale d'activité. Ce type de compensation peut être accessible *via* un dispositif spécifique ou *via* un dispositif non spécifique, contribuant à brouiller la frontière entre les deux.

Les retraites anticipées pour les personnes en situation de handicap ou d'invalidité

Des dispositifs visent à permettre une retraite anticipée à des personnes en situation de handicap ou d'invalidité dans les neuf pays étudiés. Si les conditions d'accès varient selon les cas, notamment l'appréciation et le niveau minimum d'invalidité ou de réduction de la capacité de travail, on peut aussi distinguer les dispositifs de droit commun qui permettent une cessation d'activité aux mêmes conditions à tout âge (Finlande, Croatie, Pologne) de ceux qui ouvrent spécifiquement aux travailleurs âgés une voie de cessation anticipée avec un revenu de remplacement plus élevé (France, Allemagne, Espagne, Italie). Pour les personnes qui ne sont pas en situation de handicap et d'invalidité et qui ne remplissent pas les conditions de longue carrière, des dispositifs de sortie du chômage vers la retraite existent en Espagne et en Pologne. En Italie, l'APE sociale permet aussi, pour sa partie non liée aux conditions de travail, un départ anticipé à la retraite aux aidants familiaux, aux personnes percevant une allocation

d'invalidité et à celles percevant une allocation d'assurance chômage. Cette dernière catégorie est prédominante parmi les nouveaux bénéficiaires de l'APE sociale.

L'Opzione Donna, seul dispositif consacré aux femmes

L'Opzione Donna fait figure d'exception : c'est le seul dispositif encore en vigueur exclusivement destiné aux femmes. Créé en 2004 par le gouvernement italien, il a été renouvelé plusieurs fois par les lois de finances avec un resserrement progressif des critères d'accès. Il a finalement fait l'objet en 2023 d'une réforme qui le rapproche du dispositif Quota 41.

Ce dispositif regroupe une passerelle du chômage vers la retraite (pour des femmes licenciées ou employées dans des entreprises faisant l'objet d'une négociation de crise en cours avec le ministère du Travail et des Politiques sociales), la prise en compte d'une situation de handicap (égal ou supérieur à 74 %) et du travail d'aidante d'un parent dépendant (personnes handicapées vivant avec elles, ou parents – au premier ou au deuxième degré – gravement handicapés pendant au moins 6 mois). L'âge minimum dépend du nombre d'enfants. Ces conditions qui peuvent sembler très larges ont un revers : la pension de retraite est totalement calculée selon la méthode contributive¹¹, avec une « fenêtre mobile » (c'est-à-dire un délai d'attente pour le versement de la pension) de 12 mois pour les femmes salariées et de 18 mois pour les femmes travailleuses indépendantes.

11. La pension de retraite n'est en principe intégralement calculée selon le mode contributif que pour les personnes entrées sur le marché du travail après 1995. Pour les autres, elle l'est pour les périodes travaillées à partir de 1995.

Tableau 2 - Dispositifs non spécifiques ouvrant droit à une sortie *via* une retraite anticipée (2025)

Pays	Nom du dispositif	Âge minimum	Durée assurance minimum Autres conditions	Pénalisation de la pension
France	Retraite anticipée pour carrière longue	58, 60, 62 ou 63 ans	■ durée d'assurance validée (tous régimes) ouvrant droit à une retraite au taux plein ■ 4 à 5 trimestres cotisés avant le 31 décembre de l'année des 16, 18, 20 ou 21 ans	non
	Retraite anticipée pour invalidité/ inaptitude	60 ans		non
	Retraite anticipée pour travailleurs handicapés	55 ans	Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé	non
	Retraite progressive	60 ans	150 trimestres	non
Allemagne	Retraite anticipée pour très longue durée d'assurance	63 ans	45 années	non
	Retraite anticipée pour longue durée d'assurance	63 ans	35 années	oui
	Retraite anticipée pour longue durée d'assurance avec aide familiale	63 ans	33 années	oui
	Pension d'invalidité	62 ans	35 années	non
	Retraite anticipée pour handicap	65 ans	35 années	oui
Autriche	Retraite anticipée pour carrière longue	60 ans	45 années	non
	Retraite progressive	Max. 5 ans avant l'âge légal	Réduction temps de travail	non
	Retraite progressive « compactée »		Travail à temps plein 2,5 années	non
Espagne	Retraite anticipée volontaire (JAV)	64 ans 8 mois (max. 24 mois)	■ Moins de 38 ans 3 mois ■ 35 années min., dont 2 au cours des 15 dernières années	oui
		63 ans (max. 24 mois)	■ À partir de 38 années 3 mois ■ 35 années min., dont 2 au cours des 15 dernières années	oui
	Retraite anticipée involontaire ou contrainte (JAI)	62 ans 8 mois (max. 48 mois)	■ Moins de 38 ans et 3 mois ■ 35 années min., dont 2 au cours des 15 dernières années	oui
		61 ans (max. 48 mois)	■ À partir de 38 années et 3 mois ■ 35 années min., dont 2 au cours des 15 dernières années	oui

Europe

Départs anticipés à la retraite et pénibilité du travail dans neuf pays

	Retraite anticipée en raison d'un handicap, d'une invalidité	56 ans	■ invalidité >=45% ■ liste de maladies/handicap	non
	Retraite partielle	62 ans	■ Au moins 33 années ■ Ancienneté dans l'entreprise : 6 années min.	
Italie	Quota 41 (hors <i>lavori usuranti</i> et <i>gravosi</i>)	-	■ 12 mois avant 19 ans ■ 41 années	non
	APE sociale (hors <i>lavori gravosi</i>)	63 ans 5 mois	Au moins 30 années	
	Opzione Donna	61 ans	35 années	
		60 ans	1 enfant	
		59 ans	2 enfants	
	Retraite <i>flessibile</i> Quota 103	62 ans	■ 41 années ■ Dont 35 années cotisées	
Pologne	Pension d'invalidité			
	Préretraite pour les chômeurs âgés	55 ou 56 ans (femmes) 60 ou 61 ans (hommes)	■ 20, 30 ou 34 années min. (femmes) ■ 25, 35 ou 39 années (hommes)	
Croatie	Retraite anticipée	60 ans (hommes) 58 ans 6 mois (femmes 2024)	■ 35 années (hommes) ■ 33 années 6 mois (femmes 2024)	oui
	Retraite pour longue durée d'assurance	60 ans	41 années (hommes et femmes)	non
	Pension d'invalidité	-	Capacité de travail réduite d'au moins 2/5 ^{es}	non
Finlande	Pension de retraite partielle (OVE)	61 ans		oui
	Pension d'invalidité			non
Suède	Pension de sécurité	60 ans	■ Réduction permanente de la capacité de travail ■ Règles spécifiques d'évaluation de la capacité de travail	non
	Retraite flexible (Flexpension)	55 ou 61 ans	■ Selon les conventions collectives	non

- dispositifs de retraite ou de sortie de l'activité sous condition de carrière longue ou très longue
- dispositifs de retraite partielle ou progressive
- dispositifs liés à l'invalidité, à l'inaptitude ou au chômage
- dispositif réservé aux femmes

Évolution des dispositifs de départ anticipé et relèvement de l'âge de la retraite

Des dispositifs spécifiques relativement anciens existent dans plusieurs pays, d'autres ont été mis en place plus récemment. Dans quelle mesure les réformes visant à relever l'âge de la retraite ont-elles poussé à créer ou à revoir de tels dispositifs ?

Une évolution contrastée des dispositifs spécifiques anciens

Pour les mineurs et les pêcheurs qui relèvent de régimes spéciaux de retraite (Espagne, Pologne), les emplois de la fonction publique (Espagne, France), les travailleurs qui relèvent des listes de métiers/professions et/ou de conditions de travail (Autriche, Pologne, Croatie, France), les dispositifs spécifiques sont antérieurs aux réformes des retraites mises en place à partir du début des années 1990. Ils expriment une reconnaissance de la difficulté à tenir ces emplois à des âges élevés obtenue à des périodes très diverses¹². L'évolution de ces dispositifs est très contrastée.

Des régimes spéciaux ont disparu ou sont en extinction. C'est le cas pour les mineurs dans les pays où cette activité disparaît pour des raisons structurelles (France). C'est le cas pour les emplois de la fonction publique là où ils sont intégrés au régime public universel de retraite (Suède, Finlande).

La Pologne a supprimé en 2008 la retraite anticipée ouverte depuis 1983 aux personnes travaillant dans des conditions particulières ou dans des emplois spéciaux aux caractéristiques particulières et l'a remplacée par une pension transitoire pour deux listes d'emplois et de conditions de travail plus réduites. Depuis janvier 2024, cette compensation est désormais pérennisée et s'ouvre ainsi aux générations plus jeunes¹³. En Croatie, les deux listes ouvrant droit à une retraite précoce ont été modifiées en 2018. La liste des « travaux particulièrement difficiles et nuisibles » a été réduite, passant de 92 à 52. En revanche, deux nouvelles professions ont été ajoutées à la liste des métiers affectés avec l'âge par une réduction des capacités : chef d'équipage et membre d'équipage dans le transport aérien (personnel navigant commercial). L'Espagne a ouvert la retraite anticipée en raison du groupe ou de l'activité professionnelle à un petit nombre de professions supplémentaires au cours des années 1980 et avait en principe mis en place en 2011¹⁴ une procédure de reconnaissance de métiers supplémentaires restée inopérante.

Des dispositifs plus restrictifs adoptés dans le cadre des réformes des retraites

Les dispositifs introduits plus récemment sont surtout issus des débats sur les réformes des retraites¹⁵. En France, la retraite anticipée pour incapacité

12. En France, l'âge de la retraite à taux plein (65 ans) est en 1975 abaissé à 60 ans pour les travailleurs manuels et les ouvrières mères de famille. Pour une analyse historique, voir Bruno (2015).

13. La loi du 28 juillet 2023 modifiant la loi sur les pensions transitoires a aboli le critère d'expiration des pensions transitoires (avoir été exposé avant le 1^{er} janvier 1999).

14. L'Accord socio-économique pour la croissance, l'emploi et la garantie des pensions signé le 2 février 2011 entre le gouvernement, les confédérations syndicales et les organisations patronales entérine une procédure générale d'approbation des coefficients de réduction. Les signataires s'engagent à établir une liste des métiers pénibles à examiner. Cette procédure est fixée par le décret royal 1698/2011 du 18 novembre 2011.

15. Les dispositifs liés à l'exposition à l'amiante datent de son interdiction en Europe au cours des années 1990.

permanente d'origine professionnelle a été mise en place en 2010 avec des conditions plutôt restrictives faute d'accord interprofessionnel sur un dispositif spécifique. Le compte « pénibilité », qui a fini par être créé en 2014 dans le cadre d'une réforme des retraites, a été restreint trois ans plus tard et à nouveau modifié en 2023, là encore dans le cadre d'une réforme des retraites. En Italie, la succession de dispositifs mis en place depuis 2016 semble répondre au relèvement très marqué de l'âge normal de la retraite au fil des nombreuses réformes des retraites. Le seul dispositif adopté en Finlande, et entré en vigueur en 2017, est issu d'un compromis conclu en 2014 entre confédérations patronales et syndicales¹⁶ sur une réforme des retraites qui élève l'âge d'ouverture des droits. L'adoption en 2025 en Espagne d'une nouvelle procédure d'accès à la retraite anticipée est clairement une réponse au relèvement marqué de l'âge de la retraite. Parmi les groupes qui demandent cette reconnaissance figurent notamment les travailleurs du bâtiment (maçons, ouvriers), des transports, des forces de sécurité, du secteur sanitaire, de l'industrie chimique, du personnel de nettoyage hôtelier (les « kellys ») et les plongeurs. Enfin, en Suède, où il n'existe pas de dispositif spécifique dans le régime public de retraite universel, un dispositif *ad hoc* a été créé en septembre 2022 : la « pension de sécurité » est une nouvelle prestation d'assurance maladie destinée aux personnes dont la capacité de travail est réduite de façon permanente et qui sont à moins de cinq années

de leur départ en retraite (donc âgées d'au moins 61 ans depuis 2023). La capacité de travail est évaluée uniquement par rapport aux emplois occupés au cours des 15 dernières années et pas en fonction de tous les emplois disponibles sur le marché du travail, comme dans le cas général. L'objectif est « d'offrir une sécurité financière à ceux qui se sont épuisés au travail, qui ne peuvent plus travailler et qui prennent souvent leur retraite anticipée, ce qui se traduit par une pension à vie moins élevée¹⁷ ».

La pénibilité des professions féminisées moins reconnue

Le relèvement de l'âge de la retraite pose une difficulté particulière lorsqu'il s'accompagne de la disparition programmée d'un écart entre les âges de la retraite des hommes et des femmes. Parmi les neuf pays analysés, l'Autriche arrive au terme de l'égalisation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, et le processus est en cours pour la Croatie¹⁸. La segmentation de genre qui distinguait retraite anticipée pour les hommes selon leurs conditions de travail et retraite plus précoce pour les femmes sans lien avec leurs conditions de travail aboutit à une forte inégalité et à un questionnement sur la pénibilité des métiers occupés majoritairement par les femmes. En Autriche, sous la pression des syndicats hospitaliers, les emplois infirmiers ont été inclus en juin 2025 dans la liste des emplois couverts par le dispositif spécifique de retraite anticipée.

16. Accord du 26 septembre 2014 entre les confédérations des employeurs privés et des employeurs publics locaux et deux des trois confédérations de salariés (la confédération Akava n'a pas signé l'accord) : https://urls.fr/Q_33Le.

17. Présentation de la proposition par le gouvernement en avril 2022 : <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/04/prop-202122220/>.

18. Seule la Pologne n'a pas engagé cette égalisation. L'âge de la retraite pour les femmes reste inférieur de cinq ans à celui des hommes.

Les dispositifs spécifiques prenant en compte la pénibilité sont très largement centrés sur des professions et des conditions de travail beaucoup plus fréquentes parmi les hommes que parmi les femmes. La reconnaissance de la pénibilité des emplois féminisés est donc un enjeu. En Italie, des professions majoritairement féminines ont été intégrées dans les dispositifs spécifiques les plus récents (*lavori gravosi* et APE sociale). En Espagne, des revendications pour la reconnaissance de la pénibilité du travail sont portées depuis une dizaine d'années par des professions très féminisées (femmes de chambre, métiers de la santé) ou à forte proportion de femmes (personnel navigant commercial dans le transport aérien).

Un nouvel accent mis sur les retraites partielles

Les modifications apportées par petites touches aux dispositifs existants sont aussi révélatrices des objectifs, des difficultés et des tensions apparues avec le relèvement de l'âge de la retraite.

Pour accompagner/rendre acceptable le relèvement de l'âge de la retraite, l'Espagne a modifié fin 2024 la réglementation de la retraite partielle¹⁹ : il est désormais possible de liquider sa retraite trois années avant l'âge normal au lieu de deux à condition de poursuivre son activité professionnelle en réduisant sa durée de travail au maximum de 20 à 33 % la première année. Il est ensuite possible d'aller au-delà en respectant un minimum de 25 % et un maximum de 75 % du temps plein comparable. En France, la retraite progressive²⁰ a aussi

connu une modification de l'âge minimum d'accès dans le cadre de la réforme des retraites de 2023. Le relèvement graduel de l'âge minimum de la retraite à taux plein à 64 ans s'était d'abord accompagné d'un relèvement de même ampleur de l'âge minimum d'accès à la retraite progressive, de 60 à 62 ans. En 2025, un décret a ramené cet âge minimum à 60 ans alors que les autres âges de référence se relèvent par étapes. Le dispositif a été par ailleurs ouvert à de nouvelles catégories d'assurés à partir de 2023.

L'évolution des retraites partielles dans tous les pays étudiés est particulièrement révélatrice de la volonté d'inciter à la prolongation d'activité, jusqu'à l'âge de la retraite voire au-delà. C'est aussi un dispositif qui pourrait être de plus en plus attractif pour les personnes qui ne peuvent prétendre à d'autres dispositifs, qu'ils soient spécifiques ou non.

Conclusion

Les dispositifs spécifiques qui existent dans sept des neuf pays étudiés ont été récemment créés et/ou plusieurs fois remaniés. Leurs conditions d'éligibilité varient assez largement. Les conditions de travail et les emplois occupés en particulier font l'objet d'appréciations en partie convergentes mais aussi largement différenciées entre les sept pays où des dispositifs spécifiques existent. Le champ limité de ces dispositifs conduit à se pencher sur des dispositifs non spécifiques, qui peuvent venir les compléter ou s'y substituer en tout ou partie.

Les évolutions récentes des dispositifs spécifiques illustrent les débats et des

19. Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, BOE-A-2024-26917, <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/12/23/11>. Les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2025.

20. La retraite progressive est un dispositif non spécifique qui permet de liquider sa retraite et de réduire son temps de travail avec une compensation par le versement d'une fraction de sa retraite.

tensions autour de la prise en compte des conditions de travail, des inégales possibilités de rester en emploi jusqu'à la retraite et donc du niveau des pensions de retraite. Par leurs conditions d'éligibilité et leurs modalités de compensation, les dispositifs spécifiques et non spécifiques interrogent la légitimité des critères retenus pour l'accès à une retraite plus précoce : une longue voire très longue durée d'assurance ou l'exposition à des conditions de travail même sur durée relativement courte ? Ils interrogent aussi

les parcours de fin de carrière et le niveau des pensions de retraite pour les personnes dont les carrières sont heurtées et précaires. Si les débats et les négociations autour des réformes des retraites sont déjà tendus et complexes, adapter les modalités de compensation de la pénibilité du travail l'est au moins autant compte tenu des articulations entre dispositifs spécifiques et non spécifiques relevant de plusieurs champs de la protection sociale mais aussi de la négociation collective.

Sources :

- Jolivet A., Guillas-Cavan K. (2026), *La pénibilité du travail : comparaison internationale des dispositifs de compensation et de prévention*, Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFDT, 2 vol., mars, <https://urls.fr/6cS8Zj>.
- Bruno A.-S. (2015), « Les racines de la retraite pour pénibilité. Les dispositifs de compensation de l'usure au travail en France (de la fin du XIX^e siècle aux années 1980) », n° spécial, « Pénibilité : un compte à rendre ? », *Retraite et Société*, n° 72, p. 35-54, <https://doi.org/10.3917/rs.072.0035>.
- Natali D., Spasova S., Vanhercke B. (2016), *Retirement Regimes for Workers in Arduous or Hazardous Jobs in Europe : A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, July, <https://op.europa.eu/s/Aj0N>.
- OECD (2023), « Pension provisions for workers in hazardous or arduous jobs », in OECD, *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, Paris, OECD Publishing, p. 95-132, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.
- Riekhoff A.-J., Polvinen A. (2025), « Arduous careers in times of longer working lives. The role of the years-of-service pension and other early exit routes », Finnish Centre for Pensions Studies, 1/2025, <https://urls.fr/dE9Hek>.

NOM	
PRÉNOM	
ORGANISATION	
FONCTION	
ADRESSE	
TÉL.	
E-MAIL	

Je désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

Date et signature

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :

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



CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

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

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

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

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires) est une association créée en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA Éducation le gèrent en commun.

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

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

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

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau

Raphaëlle BERTHOLON (CFE-CGC)
Jean-Marc BŒUF (UNSA Éducation)
Christophe DELECOURT (CGT)
Bernard LAURENT (CFTC) - Éric PÉRÈS (CGT-FO)
Anne-Florence QUINTIN (CFDT)

Administrateurs, représentants des syndicats

Rachel BARRION (CGT-FO)
Fabien GUIMBRETIÈRE (CFDT)
Fabienne ROUCHY (CGT)

Quatre représentants du Premier ministre

Clément BEAUNE, *Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan*
Michel HOUDEBINE, *Directeur de la Dares*
Fabrice LENGART, *Directeur général de l'Insee*
Thomas WANECQ, *Directeur de la Drees*

Neuf personnalités scientifiques

Nicolas AUBERT, *Professeur à l'IAE Aix-Marseille*
Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM-CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

COMMISSION SCIENTIFIQUE

Nicolas AUBERT, *Professeur à l'IAE Aix-Marseille*
Élodie BÉTHOUX, *Professeur, à l'ENS-LYON*
Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Jean-Michel DENIS, *Directeur de l'ISST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Yannick FONDEUR, *Chercheur au CNAM*
Jérôme GAUTIÉ, *Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*
Solveig GRIMAULT, *Chercheuse à l'Ires*

Mathilde GUERGOAT-LARIVIÈRE, *Professeure à l'Université de Lille*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMANN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Nadine LEVRATTO, *Directrice de recherche au CNRS*
Axel MAGNAN, *Chercheur à l'Ires*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM-CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

Le premier article de cette nouvelle *Chronique internationale de l'IRES* analyse les transformations de la relation d'emploi pour les livreurs de repas travaillant *via* des plateformes numériques en Chine et la mise en place par les pouvoirs publics d'un dispositif expérimental de protection contre les risques professionnels. Si ce dernier relève d'un droit souple, il pourrait servir de base à une future initiative législative comme c'est souvent le cas en Chine.

Le deuxième article porte sur la stratégie des syndicats d'industrie en Allemagne, qui, après avoir longtemps relégué au second plan les enjeux climatiques, soutiennent désormais une « transition juste », centrée sur la transformation des activités et la reconversion des emplois. Le recul récent du soutien des pouvoirs public et la montée des préoccupations d'emploi pourrait toutefois remettre en cause cette dynamique.

Le troisième article de ce numéro analyse l'impact des politiques mises en place par le gouvernement Meloni sur le monde du travail en Italie, notamment une précarisation croissante de la main-d'œuvre et une baisse des salaires réels sans précédent. Face aux réformes de libéralisation du marché du travail, à la répression des conflits sociaux et à l'exploitation accrue des travailleurs migrants, les syndicats restent divisés.

L'article suivant porte sur la place croissante du secteur privé dans l'accueil des jeunes enfants au sein de l'Union européenne. Si un cadre commun a été fixé par l'UE pour que les États membres augmentent l'offre de places, il n'a pas bouleversé l'organisation et le financement des modes de garde. Les pays qui ont choisi d'augmenter le recours au secteur privé lucratif renforcent aujourd'hui la régulation du secteur, dans un souci de qualité du service.

Enfin, le dernier article propose une comparaison des dispositifs d'accès à un départ anticipé à la retraite ou prenant en compte la pénibilité du travail dans sept pays de l'Union européenne. Il analyse les dispositifs spécifiques et non spécifiques (carrières longues, retraites à temps partiel...) visant à compenser les effets des conditions de travail sur la santé, souvent débattus dans le cadre de réformes des retraites qui prévoient de repousser l'âge de départ en retraite.