

# Chronique Internationale de l'IRES

n° 179 ■ septembre 2022

## ***Belgique***

Le nouveau « plan Taxi » à Bruxelles :  
vers une ubérisation du secteur ?

## ***Irlande***

Après le choc de la crise sanitaire, la montée  
des tensions sur le marché du travail

## ***Royaume-Uni***

Les résidences pour personnes âgées :  
un foyer de contradictions

## ***Union européenne***

Nouvelle directive sur des salaires minima adéquats

## ***International***

L'économie, une continuation de la guerre  
avec d'autres moyens

# Chronique internationale de l'IRES

*Publication trimestrielle*

**Directeur de la publication :** Fabrice COQUELIN, *Président de l'IRES*

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

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### **Équipe de recherche**

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Thomas COUTROT  
Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET  
Renaud GAY • Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Odile JOIN-LAMBERT  
Annie JOLIVET • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • 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**

Philippe ANTOINE (CFDT) • Anaïs FILSOOFI (CFE-CGC) • Paul FOUQUART (CFTC)  
Philippe GUIMARD (CGT-FO) • Benoît KERMOAL (UNSA-Éducation) • Fabrice PRUVOST (CGT)

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

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

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

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

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

© IRES, Noisy-le-Grand, 2022 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : octobre 2022 -  
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

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

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

# Chronique internationale de l'IRES

---

n° 179 • septembre 2022

---

## Belgique

---

**Le nouveau « plan Taxi » à Bruxelles : vers une ubérisation du secteur ?** 3  
*Anne DUFRESNE et Bruno BAURAIN*

## Irlande

---

**Après le choc de la crise sanitaire, la montée des tensions sur le marché du travail** 14  
*Noélie DELAHAIE*

## Royaume-Uni

---

**Les résidences pour personnes âgées : un foyer de contradictions** 26  
*Jacques FREYSSINET*

## Union européenne

---

**Nouvelle directive sur des salaires minima adéquats** 38  
*Antoine MATH*

## International

---

**L'économie, une continuation de la guerre avec d'autres moyens** 48  
*Claude SERFATI*

**Résumés des articles - English Abstracts** 64



# Belgique

## Le nouveau « plan Taxi » à Bruxelles : vers une ubérisation du secteur ?

Anne DUFRESNE et Bruno BAURAIND<sup>1</sup>

---

Le conflit entre la plateforme numérique de véhicules de transport avec chauffeur (VTC), Uber, et les acteurs historiques du transport particulier de personnes, les taxis, éclate en février 2014, dès l'implantation de la société américaine dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est résolu, au moins provisoirement, qu'en juin 2022 par l'adoption du « plan Taxi ». Ce conflit porte sur les modalités de légalisation d'Uber. Il se déroule dans le cadre d'une réglementation, vieille de 27 ans, qui ne prend pas en compte les innovations liées à la numérisation de l'économie. À Bruxelles, le secteur du transport de personnes est réglementé par l'ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 qui encadre aussi bien l'activité de taxi (exploitant de taxi ou simple chauffeur) que celle de location de voiture avec chauffeur (LVC). Considérée comme un service d'utilité publique, l'activité de taxi est fortement réglementée. Le nombre de licences disponibles sur le sol de la Région est limité à 1 300<sup>2</sup>. Ce

*numerus clausus* a entraîné une flambée des prix des licences qui s'échangeaient à environ 80 000 euros sur le marché noir (Wartel, 2022). En retour, la licence taxi leur donne un certain nombre d'avantages : bande de roulement spécifique, places de parking réservées aux endroits stratégiques, maraudage, etc.

Les contraintes législatives qui pèsent sur le service de location de voiture avec chauffeur (LVC) sont différentes de celles des taxis. Le prix de la course est de 90 euros minimum et le véhicule doit être mis au service d'une personne pour une durée de trois heures au moins. L'ordonnance ne dit pas si ces heures doivent être prestées successivement. Les voitures doivent disposer d'un signe distinctif, une plaque d'immatriculation commençant par un T. Mais les chauffeurs de limousine ne peuvent pas stationner sur des places taxis. Leurs véhicules ne peuvent être mis à disposition du public : le maraudage leur est donc interdit et ils ne peuvent être équipés d'un appareil émetteur ou récepteur de

---

1. Chercheure au GRESEA, CIRTES-UCL ; chercheur au GRESEA.

2. Arrêté du gouvernement du 4 septembre 2003. L'offre de transports de personnes à Bruxelles est l'une des plus limitées au monde. « En 2016, on y constate un taux de 1,35 taxi pour 1 000 habitants, soit le plus faible taux des villes européennes, très loin derrière Londres (11,67), Paris (5,56) ou Madrid (5,02). Voir Deloitte (2020).

radiocommunication <sup>3</sup>. À l'inverse d'un chauffeur de taxi, un chauffeur de limousine doit disposer d'un portefeuille de clients privés.

Dans la pratique, et à la suite des innovations technologiques, la frontière entre l'activité de taxi et celle de LVC est devenue très mince. Un flou entretenu par le secteur d'activité du transport particulier de personnes bien avant l'implantation d'Uber en Belgique. En effet, il est dominé par les sociétés de taxis qui poussent parfois les chauffeurs à des pratiques illégales telles que le travail au noir, le « forfait location » <sup>4</sup> ou la commercialisation des licences. En outre, toute perspective de nouvelle réglementation a longtemps été empêchée par des clivages électoralistes, y compris à l'intérieur même des partis politiques.

Depuis 2014, ce flou favorise une expansion du nombre de chauffeurs qui travaillent pour des plateformes numériques de VTC telles qu'Uber. Pour des travailleurs souvent peu qualifiés, Uber permet en effet d'éviter en partie le coût d'entrée dans le métier de taxi (Wartel, 2022). Ainsi, environ 2000 chauffeurs travaillent pour des plateformes numériques de VTC à Bruxelles en 2021. Le gouvernement bruxellois se voit dès lors contraint de réglementer le secteur du transport particulier de personnes jusqu'alors protégé et monopolistique, en y incluant la nouvelle donne imposée par les plateformes.

Pour mieux comprendre l'aboutissement du conflit qui oppose, durant plus de huit ans, Uber et les sociétés de taxi sur les modalités de la réforme du cadre réglementaire applicable en Région de Bruxelles-Capitale, nous identifions tout d'abord les acteurs en conflit. Nous caractérisons ensuite les trois séquences de ce conflit social. La première va de l'implantation d'Uber à Bruxelles en février 2014 jusqu'à l'interdiction de son application UberPop par le Tribunal de commerce néerlandophone le 21 septembre 2015. Cette période est caractérisée par de nombreuses actions collectives et l'émergence d'un front sectoriel fédérant organisations syndicales et organisations patronales contre Uber <sup>5</sup>. La deuxième s'étend de septembre 2015 à la fin de l'année 2020. Le conflit se joue alors essentiellement dans les tribunaux <sup>6</sup>. Depuis 2015 en effet, ce sont les juges qui déterminent le rythme de la conflictualité sociale. Les décisions judiciaires sont suivies de réactions politiques qui provoquent à leur tour des actions collectives, le plus souvent contre le gouvernement bruxellois. La troisième séquence du conflit, qui s'ouvre au début de l'année 2021 et qui aboutit au « plan Taxi », permet d'illustrer de façon plus détaillée cette trame. Enfin, nous concluons plus généralement sur l'espace de régulation molle offert par la Belgique aux plateformes.

3. Ordonnance du 27 avril 1995 de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur : <https://bit.ly/3D1QgiX>.

4. Ce montage consiste à ce que le chauffeur salarié paie chaque jour une somme au propriétaire du taxi pour l'utilisation du véhicule. Si les recettes journalières reviennent au chauffeur, les frais sont également à sa charge. Pour se couvrir, les sociétés déclarent les chauffeurs à temps partiel.

5. Cette séquence a fait l'objet d'une chronique détaillée dans Bauraind et Vanroelen (2016:57-67).

6. Précisons ici que ce sont les tribunaux du commerce et que cela concerne la régulation sectorielle, et non le droit du travail.

### Une multitude d'acteurs en jeu

Le flou du cadre réglementaire du secteur du transport particulier de personnes (voir *supra*) a favorisé l'entrée en scène d'un grand nombre d'acteurs dans un jeu à géométrie variable au fil des années. Le protagoniste principal est évidemment l'opérateur de plateforme numérique, Uber, dont l'implantation à Bruxelles en février 2014 est le facteur déclencheur des conflits évoqués dans cet article. Fondé en 2009 à San Francisco, Uber se décrit comme une plateforme technologique visant à transformer la mobilité dans les villes en mettant en contact des fournisseurs de transport indépendants avec des consommateurs <sup>7</sup>. Juste avant la pandémie de Covid-19, la plateforme revendiquait 75 millions de passagers et 3 millions de chauffeurs dans 65 pays <sup>8</sup>. Malgré cette croissance importante de l'activité, la société californienne connaît des pertes financières chroniques <sup>9</sup>. Ces mauvais résultats s'expliquent par une stratégie économique défailante qui ne permet pas à la firme d'atteindre les objectifs qu'elle s'est initialement fixés (Sauviat, 2019).

Les chauffeurs qui utilisent l'application Uber en Belgique sont aujourd'hui représentés par trois organisations qui fédèrent les chauffeurs LVC : l'Union des chauffeurs de limousine belge (UCLB), la plus représentative actuellement, l'Union syndicale des chauffeurs privés (USCP) et l'Association belge des chauffeurs de limousine (ABCL), association « jaune »

liée à la plateforme Uber. Ce ne sont pas des syndicats mais des associations sans but lucratif (ASBL) <sup>10</sup>. L'UCLB a un discours très critique sur Uber. Elle souhaite un *numerus clausus* ; un taximètre pour que le prix des courses dépende des prix fixés par la région et ne soit pas fixé par Uber, l'arrêt des « déconnexions unilatérales » décidées sans justification ; enfin, elle refuse la pratique d'Uber qui consiste à jouer l'arbitre et à trancher tout conflit opposant le client et le chauffeur.

Les chauffeurs de taxi à Bruxelles sont quant à eux représentés par les centrales syndicales suivantes : Union belge du transport-Fédération générale du travail de Belgique (UBT-FGTB), par l'intermédiaire de sa section « Taxi & location de véhicules avec chauffeur », et la Confédération des syndicats chrétiens-Transcom « Taxi » (CSC-Transcom « Taxi ») <sup>11</sup>. Un nouvel acteur est apparu entre temps, United Freelancers (UF), section spécifique de la CSC pour les *freelancers*, indépendants sans personnel ou travailleurs de plateforme, y compris les faux indépendants tels que les chauffeurs Uber ou les coursiers Deliveroo <sup>12</sup>.

Du côté patronal, on trouve la Fédération belge des taxis (FeBeT) qui, comme son nom ne l'indique pas, est une fédération bruxelloise qui représente 300 indépendants et la quasi-totalité des exploitants de taxi bruxellois, soit un peu plus de 700 salariés pour un total d'environ 1 000 travailleurs. Elle inclut notamment les Taxis Verts, l'une des sociétés de taxi les plus importantes à Bruxelles.

7. Uber, *Annual Report*, 2020, p. 4, <https://bit.ly/3BdAQXA>.

8. « Uber, une *success story* semée d'embuches », *Bilan*, 12 avril 2019, <https://www.bilan.ch/techno/uber-une-success-story-semee-dembuches>.

9. Uber, *Annual Report*, 2020, p. 50, <https://bit.ly/3BdAQXA>.

10. Une association sans but lucratif (ASBL) est l'équivalent du statut d'association loi 1901 en France.

11. En Belgique, les deux grands syndicats sont la FGTB, d'obédience socialiste, et la CSC, branche syndicale du pilier chrétien.

12. Pour plus de détails sur ce nouvel acteur, voir <https://www.lacsc.be/united-freelancers>.

La FeBeT est membre de GTL-Taxi, le groupement national des entreprises de voitures de taxis et de location avec chauffeur.

Enfin, deux autres acteurs essentiels, le pouvoir judiciaire (par l'intermédiaire du Tribunal de commerce et de la 9<sup>e</sup> chambre de la Cour d'appel de Bruxelles) et le gouvernement bruxellois (divisé entre un Parti socialiste majoritairement pro-taxi et un Mouvement Réformateur pro-Uber) s'opposent sur l'épineux dossier Uber, passant des arrêts de la Cour aux plans « sparadrapp » pour aboutir au « plan Taxi ».

---

**Front commun  
contre Uber de 2014 à 2015**

Lorsqu'Uber s'implante à Bruxelles, l'entreprise fonctionne à partir de son application UberPop qui ne s'adresse pas nécessairement à des chauffeurs professionnels. Dès le mois de mars 2014, la plateforme fait l'objet d'une plainte de la société Taxis Verts pour concurrence déloyale devant le Tribunal de commerce.

Rapidement, un front commun se constitue contre Uber. Il rassemble les syndicats et le patronat du secteur des taxis qui veulent démontrer aux pouvoirs politique et judiciaire que l'activité d'Uber est bien du transport rémunéré de personnes et que, de ce fait, l'entreprise étasunienne doit être soumise aux mêmes règles que les sociétés de taxis officiant à Bruxelles. Les actions collectives menées par les chauffeurs de taxi et les syndicats sont principalement orientées vers le gouvernement bruxellois et

les utilisateurs. Les chauffeurs de taxi sont invités à arborer le slogan « Ceci n'est pas un taxi clandestin » sur leur voiture. En février 2015, Pascal Smet<sup>13</sup>, ministre régional de la Mobilité et des Travaux publics, propose un projet de réforme du secteur. Cette première version d'un « plan Taxi » projette de légaliser « les services de transport offerts comme activité complémentaire par des particuliers avec leur propre véhicule<sup>14</sup> » et rencontre la demande d'un cadre légal spécifique formulée par les représentants d'Uber. Ce projet de plan déclenche la colère des taxis : le 3 mars, près d'un millier de chauffeurs de taxi se rassemblent dans les rues de Bruxelles avant que, le 16 mars, une manifestation européenne sous le slogan « Non à Uber » paralyse la capitale et l'aéroport de Bruxelles-National. Face à cette mobilisation, le gouvernement désavoue son ministre. Mais c'est le pouvoir judiciaire qui marque finalement la fin de cette première séquence du conflit. Le 21 septembre 2015, le Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles donne raison au secteur des taxis et interdit l'utilisation d'UberPop.

---

**Conflit devant les tribunaux  
de 2015 à 2021**

La société américaine a cependant anticipé l'interdiction d'UberPop. Un peu avant la décision du Tribunal bruxellois, elle introduit UberX<sup>15</sup>, une nouvelle application qui met cette fois en relation les clients avec des chauffeurs professionnels. Pour encadrer ce nouveau service, Uber

---

13. Le nom de Pascal Smet apparaît dans les récents Uber Files qui révèlent une proximité importante entre le ministre bruxellois et les *lobbyistes* d'Uber dès 2014 : X. Counasse, « Quand Uber murmurait à l'oreille du ministre Smet », *Le Soir*, 12 juillet 2022.

14. P. Smet, « Note aux membres du gouvernement de Bruxelles-Capitale. Note de principe. Plan de transport rémunéré de personnes 2015-2019 », s.d., <https://bit.ly/3cQJ3Yq>.

15. Elle introduira également sur le même modèle UberBlack et UberVan.

s'appuie sur le statut de service de location de voiture avec chauffeur (LVC) ou « service de limousine » (voir *supra*).

Afin d'assurer la contractualisation exigée par l'ordonnance de 1995, la plateforme crée tout d'abord une fondation de droit néerlandais, la « Platform Rider Association » (PRA), qui regroupe les chauffeurs et les utilisateurs. Comme le chauffeur doit être « engagé » pour une durée d'au moins trois heures et un prix minimum de 90 euros (voir *supra*) et que, sauf exception, aucune course d'Uber n'atteint cette durée, c'est la PRA qui est officiellement le client du chauffeur. Ce dernier accumule dès lors les courses avec des utilisateurs différents mais un seul client centralisé, la PRA (Wartel, 2021:156). Un contrat-cadre est signé entre la PRA et le chauffeur. L'utilisateur devient quant à lui membre de la fondation dès lors qu'il commande un LVC avec UberX. Grâce à cet artifice juridique, Uber prétend que ses services sont en conformité avec la législation bruxelloise sur les LVC.

En juin 2018, une vingtaine de chauffeurs indépendants, des exploitants de taxi (propriétaires de la licence)<sup>16</sup> et la FeBeT intentent une action en cessation contre Uber BV, le centre de décision d'Uber en Europe situé aux Pays-Bas et 9 chauffeurs UberX devant le Tribunal

de commerce francophone de Bruxelles. Selon les avocats des plaignants, la société américaine et les chauffeurs qui ont recours à UberX « se livrent à des actes de concurrence déloyale en violation des législations sociale et régionale<sup>17</sup> ». Les avocats de la FeBeT arguent également qu'une fondation de droit néerlandais telle que la PRA n'a pas vocation à avoir des adhérents<sup>18</sup>. En d'autres termes, la FeBeT accuse Uber d'utiliser le statut de chauffeur LVC sans en respecter le cadre réglementaire, pour « offrir un service de taxis déguisé<sup>19</sup> ». Le 16 janvier 2019, le Tribunal de commerce devenu entre-temps Tribunal de l'entreprise<sup>20</sup> francophone de Bruxelles rejette toutes les actions intentées contre Uber. Selon le juge, Uber ne possède ni voiture, ni licence de taxi ou LVC. La plateforme ne peut donc pas fournir un service de transport. En outre, le Tribunal considère que les personnes possédant une licence LVC et utilisant UberX ne peuvent être considérées comme des salariés d'Uber<sup>21</sup>. La FeBeT décide alors de se pourvoir en appel.

Le 19 novembre 2019, toujours dans une logique d'anticipation, les directeurs d'Uber Benelux décident de créer une association sans but lucratif de droit belge, la « Belgian Platform Rider Association » (BPRa)<sup>22</sup>. Comme la fondation néerlandaise avant elle, cette association

16. Les chauffeurs de taxi qui combattent Uber sont majoritairement des « exploitants », c'est-à-dire des propriétaires de la licence, dont la dévaluation est au cœur de la lutte. À l'inverse, beaucoup de « simples chauffeurs de taxi », non exploitants, sont devenus des LVC Uber.

17. « Des chauffeurs de taxi attaquent des chauffeurs Uber en justice », *RTBF info*, 16 juin 2018, <https://bit.ly/3esvlpp>.

18. N. Keszei, « Uber cherche-t-elle à légitimer sa position en créant une plateforme en Belgique ? », *L'Écho*, 12 décembre 2019, <https://bit.ly/3BKem76>.

19. « Taxis contre Uber : le début des plaidoiries au tribunal de commerce de Bruxelles », *RTBF info*, 24 octobre 2018, <https://bit.ly/3qg986k>.

20. Ce changement de nom intervient le 31 octobre 2018.

21. « Le procès de la Fédération Belge des Taxis contre Uber débute vendredi devant la cour d'appel de Bruxelles », *RTBF info*, 10 septembre 2020, <https://bit.ly/3RDEaR3>.

22. Les statuts et le règlement intérieur de la BPRa sont disponibles à <https://platform-rider-association.be/>.

a pour but de contractualiser, en Belgique cette fois, la relation entre les chauffeurs indépendants et leurs clients qui utilisent l'application. Deux décisions vont cependant rebattre les cartes et relancer le conflit.

---

**Interdiction d'Uber et crise politique  
autour du « plan Taxi »  
de 2021 à 2022**<sup>23</sup>

Le mercredi 24 novembre 2021, la Cour d'appel de Bruxelles prend le contrepied du jugement du Tribunal de l'entreprise et interdit aux chauffeurs ayant une licence bruxelloise LVC de travailler pour Uber, ce qui implique que l'injonction de cesser d'opérer, émise en 2015 à l'encontre d'UberPop, s'applique également aux chauffeurs UberX à partir du 26 novembre 2021. Cette décision de justice est en outre assortie d'une amende à payer par Uber de 300 000 euros ainsi que d'éventuelles poursuites pénales contre ses dirigeants et employés. Si elle a le mérite de clarifier les choses, elle fait craindre le pire pour les chauffeurs LVC.

Dès l'annonce de l'interdiction de la plateforme, des actions organisées par les représentants des LVC sont menées par les chauffeurs Uber. Bien qu'Uber ne soutienne pas officiellement ces mobilisations, la plateforme rejoint les mots d'ordre des trois associations représentant les LVC (voir *infra*). Elle s'y associe même en envoyant un courriel à tous ses utilisateurs pour lancer une pétition

qui dénonce la décision de justice, et rassemble plus de 17 000 signatures en quelques heures.

Le 29 novembre, quatre partis de la majorité au Parlement bruxellois (Groen, Défi, Open VLD et one.brussels-Vooruit) déposent une proposition d'ordonnance afin d'instaurer un régime dérogatoire transitoire pour les chauffeurs Uber jusqu'au 22 juillet 2022. Ce plan provisoire, appelé « sparadrap 1 » par le gouvernement bruxellois, a pour objectif de permettre aux chauffeurs de retravailler à partir du vendredi 10 décembre. Le 30 novembre au matin, une vingtaine de taxis et plusieurs dizaines de chauffeurs manifestent devant le Parlement bruxellois pour s'opposer à la proposition d'ordonnance temporaire. Pour continuer à faire pression, quelques jours plus tard, de nouvelles actions-cortège de taxis ont lieu sur la petite ceinture (le « périphérique ») de Bruxelles. La plateforme Uber dénonce une décision « dramatique » pour ces 2 000 chauffeurs indépendants<sup>24</sup> qu'elle a indemnisé pendant les deux semaines d'arrêt, à raison de 500 euros par semaine.

Entre-temps, le Parti socialiste (PS) se désolidarise de son ministre-président qui avait accepté un accord sur la proposition du « sparadrap 1 ». Soutenu par Ecolo, le parti écologiste francophone, il souhaite au contraire déposer en urgence le « plan Taxi »<sup>25</sup> attendu depuis sept ans, qui doit réformer l'ensemble du secteur et dont l'avant-projet a été déposé au Parlement bruxellois le 25 novembre. Les

---

23. Une version détaillée de la chronique des événements menant au « plan Taxi » paraîtra dans *Le Courrier hebdomadaire du CRISP* à l'automne prochain.

24. « À partir du 26 novembre, Uber ne pourra plus faire appel à 95 % de "ses" chauffeurs ayant une licence bruxelloise. Seuls les 5 % restants, sous licence flamande, auront le droit de travailler *via* la plateforme » : R. Meulders, « Uber interdit à Bruxelles : "Nous allons tout bloquer", annoncent, furieux, les chauffeurs », *dhnet*, 24 novembre 2021, <https://bit.ly/3BfS0DN>.

25. « Le Plan Taxi déposé en urgence devant le Parlement bruxellois », *Bxl*, 29 novembre 2021, <https://bit.ly/3AQwxjE>.

partis de la majorité sont donc condamnés à s'entendre. Du côté des LVC, entre 70 et 150 chauffeurs liés à Uber manifestent de nouveau le 7 décembre devant le Parlement bruxellois pour faire pression en faveur du plan transitoire leur permettant de reprendre le travail. Contre toute attente, la séance parlementaire du 9 décembre vise l'adoption d'un plan « sparadrap 2 ».

Contrairement au premier, ce deuxième plan provisoire implique des conditions très strictes : seuls peuvent reprendre la route les chauffeurs qui travaillent au minimum 20 heures par semaine en moyenne, et qui ont une autorisation de rouler datant au plus tard du 15 janvier 2021. Finalement, en appliquant ces critères, seule la moitié des 2000 chauffeurs sous licence LVC sont susceptibles de retravailler. Ce deuxième plan provisoire, adopté « du fait de la pression de la mafia des taxis par l'intermédiaire d'un député PS <sup>26</sup> », selon un manifestant du rassemblement LVC, mécontente fortement les chauffeurs LVC et fait l'objet d'une nouvelle mobilisation. Le vendredi 10 décembre 2021, 300 chauffeurs Uber sur les 2000 qui ne peuvent plus travailler depuis deux semaines se rassemblent devant le Parlement bruxellois à l'appel des trois associations de chauffeurs. Le rassemblement se compose d'une majorité d'hommes entre 30 et 40 ans, souvent d'origine maghrébine, majoritairement marocaine. Un groupe de femmes – de plus en plus de chauffeuses sont présentes dans le secteur – se trouvent un peu à part du rassemblement.

C'est le 2 mai 2022 que le projet d'ordonnance relative aux services de taxis est introduit au Parlement bruxellois. Il vise à réformer les règles en vigueur dans le secteur des taxis et autres formes de transport rémunéré de personnes. Le texte tend à unifier le secteur sous un statut commun, *via* des conditions d'exploitation identiques pour les exploitants et les chauffeurs indépendants. La catégorie LVC disparaît. Apparaissent dans la future législation des services de « taxis de station » (les taxis classiques) et des « taxis de rue », qui doivent être réservés préalablement. Un service « taxis de cérémonie » est également créé. Chaque service disposera d'une tarification spécifique. Seuls les taxis de station peuvent utiliser les emplacements qui leur sont réservés sur l'espace public. La réglementation régionale prévoit un mécanisme d'agrément (renouvelable pour sept ans) autorisant les plateformes à offrir leurs services sur le territoire bruxellois. Alors que les chauffeurs LVC ne devaient pas s'y soumettre, tous les chauffeurs devront désormais être titulaires d'un certificat de capacité pour pouvoir travailler. Pour l'obtenir, les chauffeurs doivent assister à une séance d'information sur le métier et réussir des tests comportementaux ainsi que plusieurs examens portant sur la législation sectorielle, une connaissance minimale du néerlandais et de l'anglais et sur la sécurité routière. Autre nouveauté : l'obligation pour les « intermédiaires de réservation » d'obtenir un agrément contre redevance pour pouvoir offrir leurs services tant aux exploitants qu'aux utilisateurs de taxis <sup>27</sup>. Le dossier continue de diviser le gouvernement. Le

26. Entretien des auteurs avec un représentant de l'UCLB, le 9 décembre 2021.

27. « Plan Taxi : la réforme de l'ordonnance adoptée en commission », *Bxl*, 31 mai 2022, <https://bit.ly/3D1haY4>.

Mouvement réformateur (MR)<sup>28</sup> souhaite par exemple une libéralisation totale du secteur sans limitation, alors que le PS plaide pour une limite de 1 800 licences, taxis et LVC confondus. Sachant qu'il existe aujourd'hui environ 1 300 licences de taxis et 1 000 chauffeurs sous licence LVC à temps plein (auxquels s'ajouteraient environ 1 000 chauffeurs en activité complémentaire), cette limite ne permettrait pas à tous les chauffeurs LVC de continuer à travailler. Ces derniers réclament donc des réponses claires avant l'adoption du plan définitif<sup>29</sup>. Et du côté des représentants des chauffeurs, United Freelancers (UF), la section des indépendants au sein de la CSC et l'UCLB, souhaite les mêmes droits et mêmes obligations pour tous les acteurs du secteur. Ils demandent, entre autres, un *numerus clausus* autour de 2 200 à 2 500 licences, révisable suivant l'évolution de la demande, pour que tous les chauffeurs sous licence LVC travaillant « significativement » aient leur place.

L'opposition au projet d'ordonnance exprimée par les chauffeurs LVC n'empêche pas son adoption rapide. La commission des Affaires intérieures du Parlement bruxellois donne son feu vert à ce projet qui est adopté le 3 juin. À ce moment-là, le « plan Taxi » tant attendu ne démine pas encore l'épineuse question du nombre de licences à accorder. En effet, si le projet d'ordonnance promet des licences de taxi incessibles et gratuites pour casser la spéculation, il ne résout pas le problème des licences du passé qui ont été achetées très cher. Mais le texte continue son parcours législatif

qui arrive bientôt à son terme. En effet, le ministre-président Vervoort a introduit deux avant-projets d'arrêtés d'exécution approuvés par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en première lecture le 30 juin, et en deuxième lecture le 20 juillet. Ces textes ont alors été transmis au Conseil d'État qui doit rendre un avis avant le 20 septembre. Ils devront être adoptés avant le 22 octobre pour remplacer le plan sparadrap<sup>30</sup>. Ces avant-projets d'arrêtés fixent les types de transports, les tarifs qui seront appliqués et, finalement, un *numerus clausus* à 3 250 voitures : 1 425 taxis « de station » et 1 825 taxis « de rue », c'est-à-dire travaillant *via* des plateformes numériques.

---

### Conclusions et perspectives

S'il se trouve être la cible de la colère des fédérations de taxi, Uber échappe finalement aux actions collectives des exploitants de taxi et des chauffeurs sous licence LVC. Pour les chauffeurs LVC, la plateforme apparaît d'ailleurs plus comme un outil de travail que comme un acteur patronal. Si Uber refuse toujours le statut d'employeur, il est par contre progressivement devenu un acteur à part entière de la conflictualité sociale. En témoignent les sorties récurrentes du P-DG belge de la plateforme dans la presse ou la pétition lancée par Uber qui dénonce son interdiction par décision de justice.

Cette évolution du conflit témoigne aussi d'une plateformesation progressive et « par la pratique » du secteur des taxis à Bruxelles. En effet, le discours « anti-Uber » des acteurs patronaux

---

28. Le mouvement réformateur est un parti politique belge de centre droit, d'inspiration libérale et présent en Belgique francophone.

29. Tract distribué lors du rassemblement du 9 mai et signé par United Freelancers-CSC et l'UCLB.

30. Plan sparadrap dont la validité a été prolongée entre-temps par le ministre-président du 22 juillet au 22 octobre.

traditionnels du secteur est de moins en moins légitime alors que leurs membres utilisent à leur tour des applications numériques pour structurer le marché. Ainsi, une centrale comme Taxis Verts (TV) travaille presque comme Uber avec une application smartphone pour les clients. C'est la plateforme qui assigne la course à un chauffeur sous contrat avec TV. Celui-ci est soit « indépendant », soit travaille pour le compte d'un petit « patron taxi » qui a une ou plusieurs voitures et l'emploi sous des statuts divers (comme salarié éventuellement, mais le plus souvent comme travailleur « au forfait » ou faux indépendant). Par rapport à Uber, la fausse indépendance est ici encore plus criante puisque TV peut appliquer des sanctions aux chauffeurs *via* un « conseil de discipline » alors même qu'aucun n'est salarié de TV. En outre, les chauffeurs paient une redevance à la société pour l'apport de courses, alors qu'Uber prend une commission proportionnelle au revenu généré.

Le monde politique bruxellois, qu'il soit ou non favorable à Uber, semble se prononcer systématiquement en réaction par rapport aux décisions de justice et au *lobbying* des acteurs. Le terme « sparadrap » est à ce niveau symboliquement fort. Depuis 2014, l'incapacité du gouvernement local à adapter le cadre législatif régional aux nouvelles

réalités technologiques a finalement permis à Uber de se développer à Bruxelles et de devenir progressivement un acteur incontournable du secteur de transport particulier de personnes.

Le cas d'Uber est à mettre en lien avec la stratégie des plateformes en général. Utilisant le fait accompli, elles profitent du temps long des décisions de justice pour se développer. Lorsque la justice interdit leur activité, le pouvoir politique se trouve face à un chantage à l'emploi inextricable. Ceci est d'autant plus vrai dans une démocratie consociative<sup>31</sup> comme la Belgique qui, traditionnellement, fait reposer le pouvoir politique sur une majorité aussi large que possible, y incluant désormais des *lobbies* défenseurs des intérêts des plateformes<sup>32</sup>. C'est donc bien dans un espace de régulation molle, sans frein face à la puissance politique des nouvelles multinationales high tech, qu'Uber a pu se développer et finalement plateformes le secteur des taxis bruxellois.

Plutôt que d'y mettre fin, la réforme de la réglementation bruxelloise du secteur va faire évoluer la conflictualité sociale tant du point de vue de ses objets que de son périmètre. En premier lieu, même si l'enjeu immédiat pour les chauffeurs Uber est bien celui de la question du « droit à travailler », le résultat obtenu par l'ordonnance taxi va bientôt poser

31. Le consociativisme ou consociationalisme est une variante démocratique, adoptée par des pays aux populations hétérogènes dans lesquels des clivages ont tendance à engendrer des divisions profondes. Il mène à des coalitions gouvernementales dont les maîtres-mots sont « représentation proportionnelle » et « consensus ».

32. Depuis le 10 juillet 2022, ont été révélés les dits « Uber files » qui correspondent à une vaste enquête collaborative menée par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), *The Guardian* et 42 autres médias partenaires (soit plus de 180 journalistes) : <https://bit.ly/3RHmeVA>. Ces milliers de documents démontrent la façon dont Uber a bénéficié depuis 2014 de *lobbies* dans les pays où il s'est implanté. En Belgique, les documents analysés par *Le Soir*, *Knack* et *De Tijd* révèlent, entre autres, que l'ex-ministre bruxellois de la Mobilité, Pascal Smet (Vooruit), était particulièrement proche de la société américaine, qui a déployé une véritable « machine de *lobbying* » dans la capitale belge dès 2014 : voir *Le Soir*, 12 juillet 2022, précité.

celle du « droit du travail ». Mais elle le sera dans le cadre juridico-politique bien spécifique de la Belgique qui, au-delà du cas d'Uber et contrairement à d'autres États de l'Union européenne<sup>33</sup>, est très favorable à l'implantation et au développement des plateformes. Cela s'est confirmé tout récemment par une décision de justice, qui a tranché en faveur de Deliveroo, contrairement à ce qu'il s'est passé en France<sup>34</sup>, et par un accord du gouvernement fédéral. Le Tribunal du travail de Bruxelles a en effet rendu un jugement à rebours de la majorité de la jurisprudence européenne<sup>35</sup>, estimant que les coursiers n'ont pas de contrat de travail avec Deliveroo mais sont des travailleurs indépendants. Ce jugement est également à rebours du projet de directive européenne en cours qui pose le principe de la présomption de salariat (Dufresne, 2022b). De surcroît, le gouvernement fédéral a adopté le 15 février 2022 un « accord travailleurs de plateforme » dans le cadre du « Deal pour l'Emploi »<sup>36</sup>, qui n'offre quasiment pas de droits aux « nouveaux travailleurs » que sont les coursiers. Ainsi, l'extension de la loi sur les accidents du travail, qui apparaissait comme l'élément principal de l'accord, n'est finalement prévue que

pour les travailleurs de plateforme sous statut indépendant, alors même que 85 % des livreurs prestent selon le régime dit de l'économie collaborative, et ne sont donc pas concernés par cette extension.

En second lieu, le cadre dont il est fait état dans cette chronique est le cadre réglementaire bruxellois. Or, les chauffeurs LVC issus des Régions flamande (Nord du pays) et wallonne (Sud du pays) se trouvent contraints par des réglementations différentes. Uber va alors jouer des divisions de compétence réglementaire entre régions pour contourner le *numerus clausus* sur la Région Bruxelles-Capitale et assurer une offre excédentaire de chauffeurs à Bruxelles. Cela concerne surtout la Région flamande qui entoure Bruxelles et ne fixe pas de *numerus clausus*. Uber a d'ores et déjà configuré son application non seulement pour que les LVC de Flandre puissent prendre des courses intra-bruxelloises, mais aussi pour que les chauffeurs bruxellois ne puissent pas faire de course de Flandre vers Bruxelles (ce que normalement ils peuvent faire, si la course est réservée alors qu'ils sont à Bruxelles). Ceci est surtout problématique vu l'importance des courses de l'aéroport de

33. En Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, en France ou au Royaume-Uni, on trouve des exemples de tentatives de régulation uniformes à tous les acteurs d'un même secteur dans le domaine du transport particulier de personnes. Cette régulation veille à ce que les plateformes appliquent les mêmes règles que leurs concurrents lorsqu'elles fournissent un service bien identifié, quitte à faire évoluer ces règles pour prendre en compte les changements induits par le numérique. Pour le détail des régulations dans ces différents pays, voir Ires (2019).

34. Le verdict du Tribunal correctionnel de Paris concernant le « procès Deliveroo » est tombé le 19 avril 2022. C'était la première fois qu'une plateforme était condamnée au pénal pour travail dissimulé et fraude aux cotisations sociales. Pour plus de détails, voir Lebas (2022) et Dufresne (2022a).

35. Dans la plupart des grands pays de l'UE, le juge apparaît bel et bien depuis juin 2018 comme le premier rempart face à la fragilisation de la protection sociale des chauffeurs, des coursiers et des travailleurs de plateforme plus généralement. Pour le détail des décisions de justice dans les différents pays portant sur la requalification juridique, voir Dufresne et Leterme (2022:73-77; annexe p. 150-156).

36. C'est à l'initiative du ministre de l'Économie et du Travail belge que le gouvernement fédéral s'est accordé sur le « Deal pour l'emploi » qui comprend un ensemble de réformes du marché du travail pour « adapter le monde du travail à la réalité du XXI<sup>e</sup> siècle ».

Bruxelles-National, situé en Région flamande, vers la région Bruxelles-Capitale. En 2022, cette mise en concurrence des réglementations régionales a déjà fait l'objet d'actions de protestation contre Uber de la part de chauffeurs bruxellois<sup>37</sup> et plusieurs véhicules sous licence flamande et wallonne ont été interpellés dans les rues de Bruxelles<sup>38</sup>. Au vu de ces derniers développements, le conflit autour de l'ubérisation du secteur des taxis risque bien de prendre prochainement une dimension interrégionale.

### Sources :

Bauraind B., Vanroelen C. (2016), « L'effet de la numérisation de l'économie sur la conflictualité sociale : le secteur des taxis bruxellois contre Uber », Gracos I. (dir.), « Grèves et conflictualité sociale en 2015 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2291-2292, <https://doi.org/10.3917/cris.2291.0005>.

Deloitte (2020), *Étude socio-économique de l'ensemble du secteur du transport rémunéré de personnes dans la Région de Bruxelles-Capitale*, février, <https://bit.ly/3KRue4h>.

Dufresne A. (2022a), « Le procès de l'ubérisation », Interview exclusive de Jerome Pimot (Clap) sur le déroulement du procès au pénal au Tribunal de Paris, avril, <https://gresea.be/https-gresea-be-Le-proces-de-l-uberisation>.

Dufresne A. (2022b), « La bataille des statuts. Les dessous de la loi européenne pour les

travailleurs de plateforme », *Revue Salariat*, 11 juillet, <https://bit.ly/3BATp6Z>.

Dufresne A., Leterme C. (2022), *Travailleurs de plateforme. La lutte pour les droits dans l'économie numérique*, Gresea, avril, <https://bit.ly/3KPtMDJ>

Ires (2019), « Le secteur de transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques » n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 168, décembre, <https://bit.ly/3wTMTGL>.

Lebas C. (2022). « Délivrés de l'ubérisation ? L'encourageante condamnation du géant de la livraison au pénal », *Revue Salariat*, 22 juin, <https://bit.ly/3KM5hHB>.

Sauviat C. (2019). « Le modèle d'affaires d'Uber : un avenir incertain », n° spécial, « Le secteur de transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 168, décembre, p. 51-71, <https://bit.ly/3Bga7d2>.

Wartel L. (2021), *Le rapport au travail marchandisé et organisé numériquement par des plateformes : une approche fonctionnelle du phénomène d'ubérisation du transport rémunéré de personnes à Bruxelles*, thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, Université Catholique de Louvain, <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:255510>.

Wartel L. (2022), « Comment comprendre l'intérêt des chauffeurs à travailler avec Uber ? », *Démocratie*, février, <https://bit.ly/3D8WjSG>.

37. Entretien avec le responsable de United Freelancers (CSC), le 24 juin 2022.

38. « Chauffeurs Uber en infraction à Bruxelles : déjà sept véhicules saisis », *La DH.net*, 1<sup>er</sup> février 2022, <https://bit.ly/3decuE4>.

# Irlande

## Après le choc de la crise sanitaire, la montée des tensions sur le marché du travail

Noélie DELAHAIE <sup>1</sup>

---

En République d'Irlande, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a fortement mis le marché du travail à l'épreuve dès mars 2020. Dans le but d'éviter la saturation des hôpitaux qui se trouvent déjà dans une situation critique (Delahaie, 2020), le pays a connu plusieurs périodes de confinement et de restrictions sanitaires parmi les plus longues et les plus strictes d'Europe. Alors que l'Irlande affiche l'un des taux de chômage les plus bas d'Europe en février 2020 (4,8 % contre 6,5 % en moyenne dans l'UE 27), la fermeture en mars des commerces et lieux jugés « non essentiels », lesquels représentent plus de 13 % des emplois (Fana *et al.*, 2020), fait rapidement émerger les craintes d'une crise profonde et durable du marché du travail. Contrairement à la récession économique et financière de 2008, à la suite de laquelle le gouvernement irlandais

avait mis en œuvre une politique d'austérité budgétaire, il témoigne cette fois-ci d'un effort budgétaire inédit pour limiter l'impact de la crise sanitaire sur le revenu des ménages et sur l'emploi (Thomas, 2020 ; Daly, 2021) : entre 2020 et 2022, les mesures de crise représentent un montant de 48 milliards d'euros (soit 20 % du revenu national brut modifié <sup>2</sup>), dont près de 20 milliards d'euros sont dédiés au financement des dispositifs en direction du marché du travail (Department of Finance, 2022). Parmi ceux-ci <sup>3</sup> figure la création d'une « indemnité pandémique de chômage » (Pandemic Unemployment Payment, PUP) à destination des travailleurs qui perdent temporairement leur emploi ainsi que d'un dispositif temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS) pour favoriser le maintien en emploi des salariés. Au regard d'autres pays en Europe,

---

1. Chercheure à l'Ires.

2. Le revenu national brut modifié (RNB\* dans la suite du texte) est un indicateur construit par le Central Statistics Office (CSO) depuis 2017 pour gommer la contribution « artificielle » des multinationales étrangères à la croissance. Voir Delahaie (2021) pour une présentation détaillée de cet indicateur.

3. Nous nous concentrons ici sur les mesures spécifiques liées au marché du travail. D'autres mesures sociales ont été mises en œuvre pour soutenir le revenu des ménages : le délai de carence des indemnités maladie est supprimé pour les personnes ayant contracté le Covid-19 et celles devant s'isoler. Le montant est par ailleurs augmenté. De même, l'allocation hivernale d'énergie est prolongée dès mars 2020 pour une période de 4 semaines. Se reporter à Daly (2021) pour une présentation détaillée.

la réponse irlandaise apparaît inédite du fait de la longévité des mesures de soutien puisque celles-ci ne sont abandonnées que fin avril 2022, au moment où le gouvernement met définitivement un terme aux restrictions sanitaires.

Si l'ensemble des indicateurs macroéconomiques laisse penser que l'économie irlandaise renoue avec un certain dynamisme, quel bilan peut-on tirer des évolutions du marché du travail depuis 2020 ? Les mesures mises en place ont-elles permis d'éviter une crise durable du marché du travail ? Que sont devenus les bénéficiaires des dispositifs de soutien ? Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, cet article propose de rendre compte des évolutions du marché du travail depuis la survenance de la pandémie liée au Covid-19.

---

### **Forte croissance économique versus volatilité du marché du travail depuis 2020**

En comparaison européenne, l'Irlande se distingue par le fait que l'évolution du produit intérieur brut (PIB) n'est que peu affectée par la pandémie liée au Covid-19. En dépit des confinements et des restrictions sanitaires <sup>4</sup>, c'est en effet le seul État membre de l'Union européenne (UE 27) à enregistrer une progression de son PIB durant la première année de la crise sanitaire (+5,9 % en 2020 contre -5,9 % en moyenne européenne), qui s'accélère en 2021 (13,5 % contre 5,3 % en moyenne européenne <sup>5</sup>)

(tableau 1). Il s'agit toutefois d'une croissance en « trompe-l'œil » imputable à la hausse des exportations (+9,5 % en 2020) : la crise sanitaire a en effet profité aux multinationales étrangères du secteur de l'industrie pharmaceutique et des services informatiques tandis que l'économie domestique est sévèrement affectée (Delahaie, 2021). Ainsi, la valeur ajoutée produite par les multinationales étrangères a progressé de 20,1 % en 2020, puis de 21,9 % en 2021 alors que les autres entreprises enregistrent une baisse de l'ordre de -8,7 % en 2020 avant de connaître une croissance de 5 % l'année suivante (McQuinn *et al.*, 2022). De même, si l'on considère le revenu national brut « modifié » (RNB\*), celui-ci accuse une baisse de près de 3,4 % en 2020 (contre +7,6 % en 2019) avant de progresser en 2021 (+4,7 %). De nouvelles hausses sont estimées pour 2022 et 2023 (+5,2 % et 3,5 %) (tableau 1).

Le marché du travail connaît quant à lui une évolution très volatile au gré des durcissements et des relâchements des restrictions sanitaires. Le taux de chômage « ajusté Covid-19 », qui inclut les bénéficiaires du PUP (voir *infra*) <sup>6</sup>, enregistre des variations très importantes (graphique 1). Il atteint un pic à plus de 30 % début avril 2020 avant de connaître une décrue au moment de la réouverture progressive de l'économie. Ce taux progresse à nouveau à partir d'octobre 2020 à un moment où le pays durcit de nouveau les restrictions face à l'afflux de la deuxième vague

---

4. Entre mars 2020 et avril 2021, la population irlandaise est soumise à deux périodes de confinement strict équivalant à près de 6 mois. Durant cette période, les Irlandais sont priés de rester à leur domicile, les déplacements sont limités, le télétravail est massivement encouragé et l'ensemble des commerces et lieux jugés « non essentiels » est fermé.

5. <https://bit.ly/3vSgPAz>.

6. Dès mars 2020, le CSO produit une nouvelle mesure du taux de chômage pour tenir compte des bénéficiaires du PUP. L'indicateur calculé repose sur l'hypothèse que ces personnes remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'indemnité chômage.

**Tableau 1. La croissance irlandaise et ses composantes (2019-2023)**

Évolution annuelle en % (sauf mention contraire)

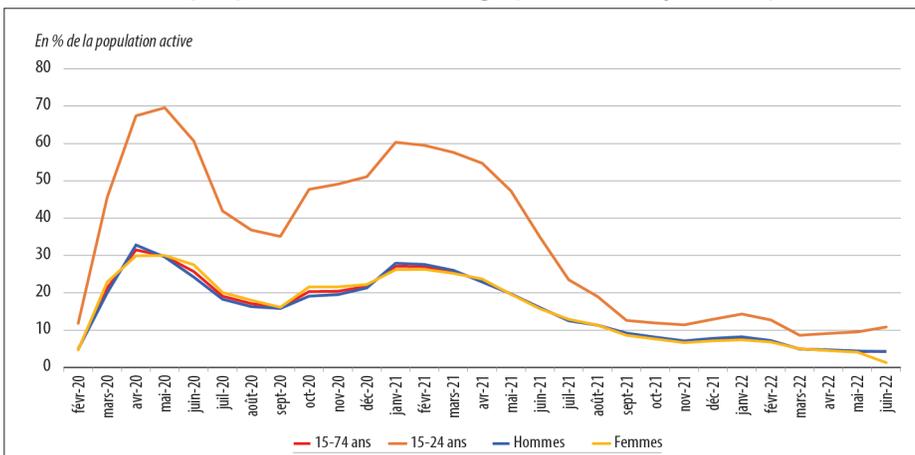
	2019	2020	2021	2022*	2023**
Produit intérieur brut (PIB)	5,6	5,9	13,5	6,2	4,3
Produit national brut (PNB)	3,4	3,4	11,5	4,9	3,4
Revenu national modifié (RNB*)	2,6	-3,5	4,7	5,2	3,5
Consommation privée	3,2	-10,4	5,7	5,6	4,2
Dépenses publiques	6,3	10,9	5,3	4,5	3,0
Investissement	74,8	-23,0	-37,6	6,8	7,9
Exportations	10,5	9,5	16,6	7,0	6,0
Importations	32,4	-7,4	-3,7	8,0	7,0
Indice des prix à la consommation	1,1	-0,3	2,4	6,7	5,0
Solde budgétaire (% du PIB)	0,4	-4,9	-1,7	0,2	0,6

\* Estimations ; \*\* Prévisions.

Source : compilation de différentes sources (CSO, ESRI et Department of finance).

pandémiq. En juin 2022, alors que les restrictions sont abandonnées, le taux de chômage revient à son niveau d'avant crise (4,8 %). S'il n'apparaît pas de différence significative entre les hommes et les femmes, la situation des jeunes apparaît inédite pour deux raisons. D'abord, parce que la crise les affecte particulièrement : le

taux de chômage « ajusté Covid-19 » des 15-24 ans explose pour atteindre près de 70 % en mai 2020 et 60 % en janvier 2021 au moment le plus fort de la deuxième vague épidémique. Ce ratio connaît par la suite une décade très rapide et tombe à 10,8 % en juin 2022, soit plus de 1 point de pourcentage de moins qu'en février 2020.

**Graphique 1. Taux de chômage (février 2020-juin 2022)**

Note : entre mars 2020 et février 2022, l'indicateur pris en compte est le taux de chômage ajusté « Covid-19 » qui inclut les bénéficiaires du PUP.

Source : CSO.

**Le marché du travail  
à l'épreuve de la crise sanitaire**

Comme ailleurs en Europe, les restrictions sanitaires mises en place pour répondre à la pandémie ont provoqué un retournement brutal du marché du travail. Dans ce contexte, le gouvernement irlandais définit une politique d'ampleur exceptionnelle afin de soutenir le revenu des travailleurs et l'emploi.

**Des mesures inédites  
en direction du marché du travail**

Le gouvernement irlandais introduit en mars 2020 deux mesures : l'indemnité pandémique de chômage (Pandemic Unemployment Payment, PUP) et le système temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS), lequel est remplacé en septembre 2020 par le système de subvention du salaire de l'emploi (Employment Wage Subsidy Scheme, EWSS).

La mise en place du PUP est exceptionnelle à plusieurs titres. En premier lieu, elle signale que le gouvernement ne compte pas sur le système d'indemnisation du chômage existant, lequel a fait l'objet d'ajustements mineurs pour faire face à l'urgence (Hick, Murphy, 2021) <sup>7</sup>. La priorité étant d'apporter une réponse rapide, l'accès au PUP est facilité par une démarche administrative allégée – sous la forme d'un formulaire de demande d'une page – dont la conformité est validée *ex post*. En deuxième lieu, son

caractère novateur réside dans le fait que le versement n'est pas conditionné à des critères de ressources ni à une obligation de recherche active d'emploi de la part du bénéficiaire, ce qui marque une rupture avec les politiques d'activation du marché du travail mises en place au lendemain de la crise économique et financière de 2008 (McGann *et al.*, 2020). Le montant du PUP étant en outre individualisé, indépendamment de la configuration du ménage, plusieurs membres d'un même foyer peuvent le percevoir. Enfin, le PUP est une mesure très inclusive dans la mesure où même les titulaires d'un visa d'étudiant et les demandeurs d'asile y sont éligibles, fait d'autant plus remarquable que ces derniers n'ont jamais été pris en compte par le système de protection sociale irlandais (Daly, 2021).

Instauré par la loi d'urgence du 27 mars 2020 (Emergency Measures in the Public Interest), le système de subvention salariale (TWSS) s'adresse à tous les employeurs (à l'exception des services publics et du secteur semi-étatique non marchand). En recourant au TWSS, les employeurs s'engagent à maintenir leurs salariés en emploi en échange d'une subvention publique destinée à couvrir les coûts salariaux. Le TWSS diffère des mécanismes de chômage partiel adoptés dans un grand nombre de pays en Europe dans la mesure où la subvention ne vise pas à financer des heures non effectuées mais au contraire des heures travaillées (Keane *et al.*, 2021) <sup>8</sup>. Pour en bénéficier,

7. L'allocation réservée aux adultes est relevée dès le 26 mars 2020 : son montant progresse de 12,30 euros par semaine (de 134,70 euros à 147 euros). Les conditions d'éligibilité sont par ailleurs assouplies. Cette mesure a pris fin à la fin du premier confinement, soit en juin 2020, lorsque le gouvernement a estimé qu'il devenait nécessaire de remettre le focus « traditionnel » sur le maintien des incitations au travail et les politiques d'activation (Hick, Murphy, 2020).

8. Comme le mentionne Math (2021), deux voire trois mesures peuvent être distinguées en Europe : « le subventionnement des salaires (*wage subsidy*) ; des dispositifs dits d'activité ou de chômage partiel (*short time work*), qui consistent à financer une réduction d'activité, donc des heures non travaillées, et qui peuvent aller jusqu'à des prises en charge de l'interruption totale mais temporaire de l'activité (*furlough* ou *temporary lay offs*) » (p. 16). Le dispositif irlandais se rapproche du mécanisme de subventionnement des salaires.

## Encadré

**Conditions d'accès et montants des dispositifs de soutien**

En mars 2020, l'indemnité pandémique de chômage (Pandemic Unemployment Payment, PUP), qui s'adresse à l'ensemble des travailleurs contraints de cesser leur activité, est un montant forfaitaire de 203 euros par semaine, soit le montant maximal qui peut être perçu par un adulte au titre de l'indemnisation du chômage. Face à l'accélération de la pandémie et les suppressions d'emplois qui en découlent, le montant du PUP est rapidement porté à 350 euros, soit un taux de remplacement proche de 100 % du salaire moyen net des secteurs les plus affectés par la crise, en particulier le commerce et l'hôtellerie-restauration (Coates *et al.*, 2020). La « générosité » du PUP fait cependant l'objet de débats dès juin 2020 au moment de la réouverture de l'économie. Selon un rapport du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi <sup>1</sup>, 38 % des bénéficiaires du PUP percevaient un salaire hebdomadaire inférieur à 300 euros avant la pandémie, soit moins que le montant du PUP. L'enjeu pour le gouvernement devient alors de remettre la priorité sur le retour à l'emploi en introduisant de nouveaux seuils de PUP en fonction du niveau de salaire (tableau 2). Cet objectif est réaffirmé lors de l'adoption du plan de relance budgétaire en juillet 2020 et du budget 2021 à l'automne 2020, lesquels prolongent à nouveau le PUP jusqu'en février 2022 tout en introduisant de nouvelles réductions des seuils. À partir de septembre 2021, de nouvelles restrictions d'accès sont introduites : l'accès des étudiants et des bénéficiaires du premier seuil de l'indemnité PUP (soit ceux percevant un salaire inférieur à 200 euros) est désormais clos, ces derniers basculant dans le régime classique d'indemnisation du chômage en cas de non reprise de leur emploi. À partir du 16 novembre 2021, une nouvelle tranche est supprimée (entre 200 et 300 euros) tandis que l'accès au PUP devient réservé aux seuls bénéficiaires d'un salaire hebdomadaire supérieur à 400 euros.

Comme pour le PUP, les conditions d'accès et le montant du système temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS, et Employment Wage Subsidy Scheme, EWSS) varient au fur et à mesure de l'évolution de la situation épidémiologique. Le 27 mars 2020, le TWSS subventionne les employeurs à hauteur de 70 % du salaire hebdomadaire net perçu par les salariés en janvier et février 2020, dans la limite de 410 euros par semaine. En avril, face au constat que le PUP s'avère plus avantageux pour les bas salaires et au risque que les salariés soient ainsi incités à demander l'accès au PUP (Beirne *et al.*, 2020), le taux de remplacement est réhaussé à 85 % du salaire net lorsque celui-ci est inférieur à 412 euros par semaine. À partir du 4 mai 2020, dans la perspective du relâchement des restrictions à la suite du premier confinement, un système dégressif avec différents seuils destinés à rendre le dispositif moins généreux est introduit. À la mi-octobre, alors que le pays fait face à la deuxième vague pandémique et que le pays instaure un nouveau confinement, le gouvernement apporte des modifications à l'EWSS de manière à soutenir davantage les entreprises et leurs salariés. Ainsi cinq seuils de déclenchement de la subvention sont introduits (tableau 2).

1. P. Leahy, M. Wall, « Over 200,000 earning more on COVID-19 unemployment payment », *Irish times*, May 21, 2020, <https://bit.ly/3cU0lNy>.



**Tableau 2. Montants et évolution des PUP, TWSS et EWSS**

En euros

Tranches de salaire hebdomadaire	Indemnité pandémique de chômage						Dispositif de subvention de l'emploi et du salaire					
	17-24 mars 2020	mars-juin 2020	juillet-septembre 2020	septembre-octobre 2020	octobre-septembre 2021	septembre-novembre 2021	novembre 2021-février 2022	février 2022	août-octobre 2020	octobre 2020-novembre 2021	décembre 2021-février 2022	mars-avril 2022
Moins de 151,5 euros	203	350	203	203	203	203	NA	NA	NA			
151,50-200 euros			203	203	203				151,5	203	151,5	100
200-299,99 euros			250	250	350				203	203	250	
300-399,99 euros			300	300							250	
400-1 462 euros				350	300				250	203	350	
Plus de 1 462 euros			350	300	250				203	NA		

Note : NA signifie non applicable.

Source : Hickey *et al.* (2021).

les employeurs doivent justifier d'une « perturbation économique importante » consécutive à la crise sanitaire et d'une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 25 %. Ils doivent par ailleurs être dans l'incapacité de verser normalement les salaires et s'engager à maintenir leurs salariés en emploi <sup>9</sup>. En septembre 2020, le TWSS est remplacé par l'EWSS dont les conditions d'éligibilité sont légèrement différentes : la perte minimale de chiffre d'affaires passe de 25 à 30 % et le dispositif est ouvert aux salariés nouvellement embauchés ainsi qu'aux travailleurs saisonniers.

Depuis mars 2020, les conditions d'accès aux dispositifs de soutien et les

montants versés évoluent au gré de la situation épidémique (encadré). Initialement mises en place pour une durée de 12 semaines, ces mesures sont définitivement abandonnées à la fin du premier trimestre 2022.

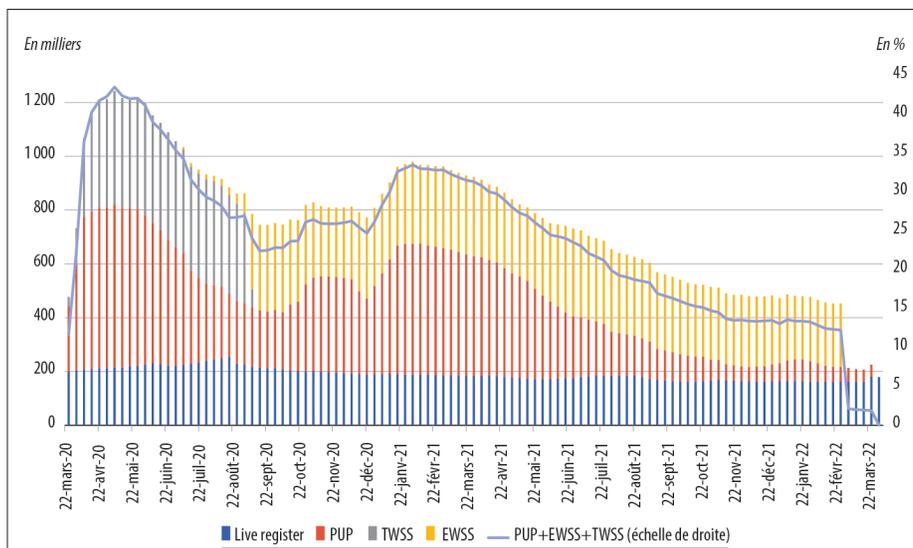
### **Un impact inégal de la pandémie sur le marché du travail**

Dès mars 2020, le pays enregistre un recours rapide et massif aux dispositifs de soutien aux revenus et à l'emploi à la suite de l'instauration du premier confinement. Au pic de la crise, soit début mai 2020, plus de 1,2 million de personnes sont soit inscrites sur le registre du chômage (Live Register <sup>10</sup>), soit

9. En conséquence, les employeurs continuent à s'acquitter des contributions sociales liées au salaire (Pay-Related Social Insurance, PSRI). Dès le début de la pandémie, le taux de cotisations est considérablement réduit pour les employeurs éligibles au TWSS : il est abaissé à 0,5 % contre 8,8 % pour les salariés percevant moins de 398 euros par semaine et 11,05 % au-delà.

10. Le Live Register recense les bénéficiaires de l'indemnité chômage, les travailleurs à temps partiel (jusqu'à trois jours par semaine), les travailleurs saisonniers et les travailleurs occasionnels ayant droit à une indemnisation.

**Graphique 2. Nombre de personnes inscrites sur le Live Register et de bénéficiaires des dispositifs de soutien (2020-2022)**



Note : La part des bénéficiaires du PUP, de l'EWSS et du TWSS dans l'emploi total tel que mesuré au dernier trimestre 2019.

Source : CSO.

bénéficiaires du PUP ou du TWSS/EWSS (graphique 2). Les bénéficiaires des dispositifs pandémiques (*i.e.* hormis ceux inscrits sur le Live Register) représentent ainsi plus de 40 % de l'emploi tel que mesuré à la fin du quatrième trimestre 2019, ce qui témoigne de l'ampleur de la crise du marché du travail. Comme pour les évolutions du taux de chômage « ajusté COVID-19 », le nombre de bénéficiaires des dispositifs de soutien évolue au gré des renforcements et des relâchements des restrictions sanitaires.

L'accès différencié aux dispositifs de soutien selon les secteurs et les caractéristiques socio-démographiques montre combien la crise affecte de manière inégale les Irlandais (tableau 3). Selon les données du CSO, en mars 2022, le nombre cumulé de bénéficiaires du PUP s'élève à près de 880 000 tandis que celui des

salariés relevant du TWSS/EWSS atteint plus de 1,42 million. Si le sexe n'est statistiquement pas significatif, les jeunes (de 20 à 24 ans et dans une moindre mesure de 25 à 35 ans) apparaissent surreprésentés : ainsi, 17,1 % des bénéficiaires du PUP sont âgés de 20 à 24 ans alors qu'ils ne représentent que 7,6 % de la population en emploi. Les secteurs les plus fortement affectés par les restrictions sanitaires sont surreprésentés : l'hébergement-restauration enregistre le nombre le plus élevé de bénéficiaires ; alors qu'il ne représente que 5 % de l'emploi, il concentre 23 % des bénéficiaires du PUP ainsi que près de 17 % des salariés percevant l'EWSS et 31 % de ceux percevant le TWSS. Viennent ensuite les secteurs du commerce, de la construction, des activités administratives et services de soutien et, dans une moindre mesure, des activités artistiques et récréatives (tableau 3).

**Tableau 3. Nombre cumulé des bénéficiaires en mars 2022 et répartition selon leurs caractéristiques socio-démographiques et le secteur d'activité**

En nombre et en %

	Bénéficiaires du PUP	Bénéficiaires de l'EWSS et la TWSS	Part dans l'ensemble de la population en emploi (en %)
<b>Nombre total</b>	<b>879 766</b>	<b>1 424 106</b>	
Moins de 20 ans	1,4	6,4	2,1
De 20 à 24 ans	17,1	14,5	7,6
De 25 à 34 ans	24,6	22,9	20,6
De 35 à 44 ans	23,9	23,5	27,3
De 45 à 54 ans	18,4	17,8	23,3
De 55 à 59 ans	7,1	6,2	9,1
60 ans et plus	4,4	6,7	10,0
Femmes	44,0	45,8	45,9
Hommes	56,0	54,2	54,1
<b>Nombre total tous secteurs confondus</b>	<b>661 479</b>	<b>1 377 283</b>	
Agriculture	1,2	0,7	4,7
Construction	11,1	9,1	5,9
Commerce, réparation d'automobiles et motocycles	18,3	18,8	13,7
Transports	3,1	5,7	4,7
Hébergement et restauration	22,7	24,4	5,5
Information et communication	1,8	2,3	6,1
Activités scientifiques et techniques	4,2	5,6	6,4
Activités administratives et services de soutien	8,3	6,2	3,5
Administration publique, défense et sécurité sociale	2,0	0,2	5,3
Éducation	3,4	2,5	8,5
Santé humaine et action sociale	5,2	4,9	12,8
Industrie	8,7	10,1	13,0
Finances, assurances et activités immobilières	3,1	2,6	5,5
Activités artistiques et récréatives	6,8	6,9	4,3

Note : le nombre de bénéficiaires tous secteurs confondus diffère du nombre total enregistré par âge ou sexe car pour un certain nombre d'entre eux, le secteur d'activité n'a pas été identifié. Ils ont donc été retirés de l'analyse sectorielle.

Lecture : les jeunes de 20 à 24 ans représentent 17,1 % des bénéficiaires du PUP alors qu'ils représentent seulement 7,6 % de la population en emploi. Ils sont donc surreprésentés parmi les bénéficiaires du PUP.

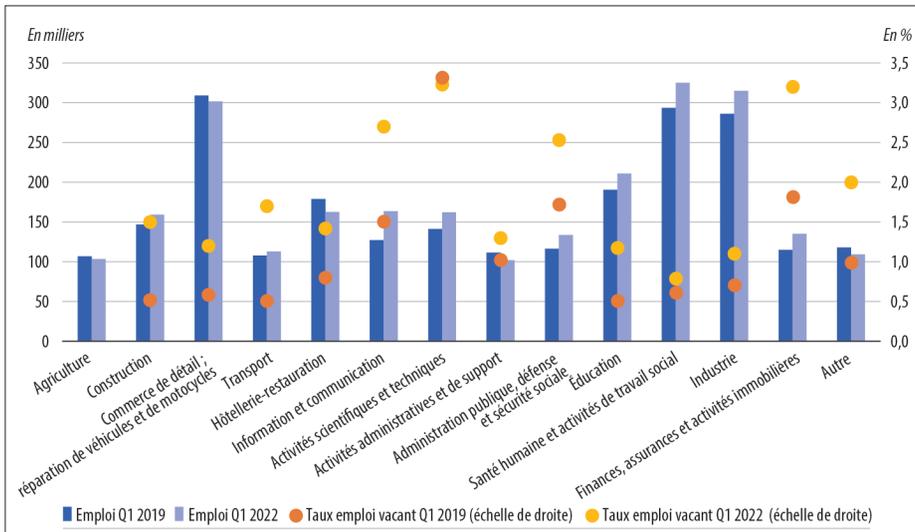
Source : CSO.

**Après l'abandon des restrictions sanitaires, de fortes pénuries de main-d'œuvre dans un contexte de progression record de l'emploi**

L'abandon des restrictions à la fin du premier trimestre 2022 coïncide avec un fort dynamisme du marché du travail irlandais. Selon les données du CSO, la population active a progressé de 6,7 % entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2022, passant de 2,47 à 2,63 millions de personnes. Cette progression, qui est surtout imputable à une participation accrue des jeunes de 15 à 24 ans et des femmes au marché du travail, apparaît exceptionnelle dans le cas irlandais : le nombre d'inactifs en âge de travailler connaît depuis 2020, et surtout 2021, une baisse plus forte qu'au cours des huit années de reprise économique post-crise financière <sup>11</sup>.

Dans ce contexte, les chiffres de l'emploi atteignent aussi des niveaux records. Si le nombre de personnes en emploi a augmenté de 7 %, passant de 2,35 à 2,53 millions entre le quatrième trimestre 2019 et le premier trimestre 2022, la reprise demeure toutefois inégale selon les secteurs (graphique 3). La progression de l'emploi touche un grand nombre de secteurs, en particulier celui de l'information et communication (+28,4 %) et celui des activités techniques et scientifiques (+15 %), auxquels la crise a particulièrement profité (DelaHaie, 2021). Trois secteurs enregistrent quant à eux des baisses parfois importantes du nombre d'emplois : l'hôtellerie-restauration (-9,2 %), les services administratifs et de soutien (-8 %) et dans une moindre mesure le commerce (-2,4 %). Or ces secteurs ont concentré à eux seuls près de 50 % des bénéficiaires du PUP

**Graphique 3. Nombre de personnes en emploi et taux d'emplois vacants par secteur d'activité en 2019 et 2022**



Source : CSO.

11. C. Nugent, « What is the latest data telling on employment and (real) wages ? », Blog Nevin Economic Institute, June 3, 2022, <https://bit.ly/3RmEZhC>.

(tableau 3), ce qui suggère des effets durables de la pandémie sur ces derniers.

De manière concomitante, à l'instar du constat établi pour un certain nombre de pays de l'OCDE (Orsetta *et al.*, 2022), l'Irlande enregistre une progression des pénuries de main-d'œuvre : selon le CSO, le taux d'emplois vacants passe de 1 à 1,6 % entre le premier trimestre 2019 et le premier trimestre 2022. Là encore persistent de fortes disparités sectorielles : si les pénuries de main-d'œuvre demeurent importantes dans les secteurs d'emploi qualifiés et bien rémunérés (activités techniques et scientifiques), elles ont particulièrement augmenté dans des secteurs qui ont été durement affectés par la crise sanitaire (construction, commerce et hôtellerie-restauration par exemple), ou qui au contraire ont été épargnés (information et communication). Dans ce dernier secteur, ce constat peut s'expliquer par son fort dynamisme à l'occasion de la crise sanitaire (Delahaie, 2021 ; Mac Flynn, 2022) : face à une forte demande, les entreprises peinent à recruter des salariés qualifiés. Comment en revanche expliquer l'apparition de fortes pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs où le taux de recours aux dispositifs de soutien a été parmi les plus élevés depuis 2020 ?

Une étude menée par Dwan-O'Reilly et McNelis (2022) pour le service d'évaluation économique du gouvernement irlandais (IGEES, Irish Government Economic and Evaluation Service) sur le devenir des bénéficiaires du PUP permet d'avancer quelques éléments d'explication. En premier lieu, la réouverture de l'économie conduisant à un rebond de demande de la part des consommateurs,

les entreprises se font concurrence pour recruter de nouveaux travailleurs ou attirer les salariés qu'elles avaient temporairement licenciés durant la crise sanitaire. Ce contexte donne l'opportunité aux travailleurs de disposer d'un pouvoir de négociation plus important qu'auparavant. Comme le soulignent Dwan-O'Reilly et McNelis (2022), la crise sanitaire pourrait en effet s'accompagner d'une évolution dans les préférences des salariés, que ce soit en termes de rémunération, de conditions de travail (télétravail, horaires, aménagements), de type de contrat, etc. Une autre raison réside dans le fait que la mobilité internationale des travailleurs a été fortement réduite depuis le début de la pandémie de Covid-19. Or les travailleurs non-irlandais représentent une part importante de la main-d'œuvre en Irlande, en particulier dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration (28,5 % de l'emploi du secteur), des technologies de l'information et communication (près de 33 %) et dans les services administratifs et de support (26 %) <sup>12</sup>. Selon les estimations du CSO, les flux d'immigration vers l'Irlande ont ainsi diminué de 25 % en 2021, marquant une forte rupture par rapport au passé, alors que ceux d'émigration n'ont baissé que de 4 % sur la même période.

Enfin, l'un des apports de l'étude menée par Dwan-O'Reilly et McNelis est d'apporter une mesure de l'ampleur des réallocations d'emploi. À partir d'une analyse menée sur 871 500 bénéficiaires du PUP (en date du 12 octobre 2021), les auteurs montrent que :

- 89 % des bénéficiaires (soit 774 200 individus) ont quitté le dispositif en

12. Se reporter aux données de l'enquête sur la force de travail (Quarterly labour force Survey) sur le site du CSO. Tous secteurs confondus, les travailleurs non-irlandais représentent près de 17 % de l'emploi.

novembre 2021. Parmi eux, 26 % n'ont pas retrouvé d'emploi et une grande majorité (58 %) ont basculé vers d'autres dispositifs de protection sociale<sup>13</sup> ;

- sur 74 % des bénéficiaires ayant retrouvé un emploi (571 000 individus), 45 % ont changé d'employeur et 69 % de ces derniers ont changé de secteur ;

- la part des travailleurs ayant retrouvé leur emploi (même employeur et même secteur) est particulièrement importante dans l'industrie (68 %) et la construction (65 %) du fait de la spécificité des qualifications requises dans ces secteurs ;

- au contraire, cette part est plus faible dans le secteur de l'information-communication (33 %), les activités administratives et de support (45 %) ou encore dans le secteur de l'hôtellerie-restauration (50 %).

Dans le secteur de l'information-communication, où de nombreux emplois sont créés mais où la pénurie de main-d'œuvre est importante, le dynamisme connu depuis 2020 a généré de nombreuses transitions intra-sectorielles. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, deux tiers des salariés ayant changé d'emploi opèrent des transitions vers d'autres secteurs (en particulier le secteur des activités administratives et de support) dans l'espoir d'obtenir de meilleures rémunérations et des horaires de travail moins atypiques. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'ampleur des bouleversements ayant eu lieu sur le marché du travail depuis le début de la crise sanitaire et en particulier des phénomènes de réallocation de main-d'œuvre, ces premiers constats laissent penser que certains secteurs, comme l'hôtellerie-restauration,

peinent à renouer avec le dynamisme d'avant-crise alors même qu'ils ont été fortement soutenus par les dispositifs pandémiques.

---

### Conclusion

Si la crise sanitaire et les restrictions économiques qui en découlent ont mis le marché du travail à rude épreuve, les réponses du gouvernement pour soutenir le revenu des travailleurs et l'emploi semblent avoir permis une rapide sortie de crise. En témoignent un faible taux de chômage, des niveaux d'emploi et de participation records au marché du travail. Dans ce contexte, l'Irlande souffre d'une pénurie de main-d'œuvre inédite qui touche essentiellement les secteurs à hauts salaires et à bas salaires.

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets structurels de la crise sanitaire, les dernières évolutions laissent penser que la période récente a été propice aux changements d'aspiration professionnelle de la population irlandaise, ce qui se manifeste par des transitions plus fréquentes d'un secteur à un autre. L'embellie du marché du travail doit toutefois être interprétée au regard d'une situation économique incertaine : dans un contexte d'inflation record et de fortes pénuries de main-d'œuvre, les tensions sur le marché du travail créent des pressions à la hausse des salaires. Le risque d'émergence d'une spirale « salaire-prix » est alors important si le gouvernement se limite à répondre à la hausse du coût de la vie par des mesures de baisse des impôts, lesquelles ont été adoptées à l'automne 2021 lors de la préparation du budget 2022.

---

13. Le reste est constitué d'individus désormais retirés du marché du travail (départs en retraite, interruptions de carrière, etc.), de personnes ayant émigré ou ayant repris une activité en tant qu'indépendants.

**Sources :**

- Beirne K., Doorley K., Regan M., Roantree B., Tuda D. (2020), « The potential costs and distributional effect of COVID-19 related unemployment in Ireland », *ESRI Budget Perspectives*, n° 2021/1, <https://doi.org/10.26504/bp202101>.
- Coates D., Byrnes S., Brioscú A., Corcoran D., Cronin H., Keenan E., McIndoe-Calder T. (2020), « The initial impacts of the COVID-19 pandemic on Ireland's labour market », *Working Paper*, Department of Employment Affairs and Social Protection, <https://bit.ly/3RmWY7k>.
- Daly M. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis. Ireland*, European Social Policy Network, European Commission, July, <https://bit.ly/3QklCEu>.
- Delahaie N. (2020), « Irlande : des fragilités du système de santé exacerbées par la crise sanitaire », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 139-153, <https://bit.ly/38j0Lib>.
- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 3-17, <https://bit.ly/3wrktn>.
- Department of Finance (2022), *Response to Covid – Support Schemes*, Tax Strategy Group – 22/10, July, <https://bit.ly/3QebPzO>.
- Dwan-O'Reilly J., McNelis M. (2022), « Trends in post-PUP employment: Examining the employment transitions of those closing their Pandemic Unemployment Payment claims », *Working Paper*, IGEEES/IGSS, Department of Social Protection, April, <https://bit.ly/3BjLKv6>.
- Fana M., Tolan S., Torrejón S., Urzi Brancati C., Fernández-Macías E. (2020), « The COVID confinement measures and EU labour markets », *JRC Technical Reports*, COVID & Empl Working Group, European Commission, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/079230>
- Hick R., Murphy M.P. (2021), « Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland », *Social Policy & Administration*, vol. 55, n° 2, p. 312-325, <https://doi.org/10.1111/spol.12677>.
- Hickey N., Doyle A., McDermott C., Coates D., Dwan-O'Reilly J., Brioscú A. (2021), *Spending Review 2021. The Pandemic Unemployment Payment and the Employment Wage Subsidy Scheme: Trends and Interactions*, IGEEES, Department of Public Expenditure and Reform, <https://bit.ly/3KSeEp3>.
- Keane C., Doorley K., Tuda D. (2021), « COVID-19 and the Irish welfare system », *Budget Perspectives 2022*, Paper 2, ESRI, June, <https://doi.org/10.26504/bp202202>.
- Mac Flynn P. (2022), « The Digital and Tech sector in Ireland », *NERI Report Series*, n° 16, Nevin Economic Research Institute, <https://bit.ly/3RH117C>.
- Math A. (2021), « Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ? », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 8-31, <https://bit.ly/3BrpCit>.
- McGann M., Murphy M.P., Whelan N. (2020), « Workfare redux? Pandemic unemployment, labour activation and the lessons of post-crisis welfare reform in Ireland », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, n° 9/10, p. 963-978, <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2020-0343>.
- McQuinn K., O'Toole C., Disch W., Shiel E., Kenny E. (2022), *Quarterly Economic Commentary Summer 2022*, ESRI, June 23, <https://doi.org/10.26504/qec2022sum>.
- Orsetta C., Abendschein M., Luu N., Soldani E., Sorio C. (2022), « The post-COVID-19 rise in labour shortages », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1721, <https://doi.org/10.1787/e60c2d1c-en>.
- Thomas D. (2020), « Ireland: Responding to the Covid-19 Crisis – Protecting Enterprises, Employment and Incomes », *Working Paper Series*, Secretariat Covid-19, National Economic & Social Council, May, <https://bit.ly/3AZ1XV8>.

# Royaume-Uni

## Les résidences pour personnes âgées : un foyer de contradictions

Jacques FREYSSINET<sup>1</sup>

---

Les résidences pour personnes âgées présentent en Angleterre<sup>2</sup> un exemple extrême des situations engendrées par l'interaction de politiques disjointes menées selon des objectifs hétérogènes et des calendriers différents. La pandémie a exacerbé, de façon parfois dramatique, les conséquences de choix antérieurs et aggravé la crise du personnel ; elle a contraint le gouvernement à présenter un programme de rénovation d'un secteur sinistré.

marges de liberté des collectivités locales par l'intermédiaire d'autres politiques qui ont été mises en place successivement et de manière non coordonnée : l'obligation d'externalisation des services rendus par les collectivités locales introduite dès la décennie 1980, l'austérité budgétaire adoptée en 2010 lors du retour des conservateurs au pouvoir, l'introduction en 2015 d'un nouveau salaire minimum national pour les adultes, le National Living Wage.

### **L'externalisation des services**

#### **Le produit de politiques incohérentes**

Depuis des réformes adoptées en 1990 et 1993, la responsabilité des prestations de soins non médicaux aux adultes (*adult social care*) a été transférée aux collectivités locales (*local authorities*). Cette responsabilité s'exerce sous de fortes contraintes imposées par la politique du gouvernement (Burchardt *et al.*, 2016 ; Glasby, 2016). Celui-ci a réduit les

Les gouvernements de Margaret Thatcher introduisent l'obligation pour le secteur public de recourir à une mise en concurrence d'une grande partie de ses activités par des appels d'offres (*compulsory competitive tendering*). Tel est le cas, à partir de 1980 et surtout de 1988, pour les collectivités locales. L'éventail des activités concernées est à plusieurs reprises élargi (Boyne, 1998) y compris pour couvrir les résidences de personnes

---

1. Chercheur associé à l'IRES.

2. Le domaine des services de soins aux adultes (*adult social care*) fait partie des compétences qui ont été décentralisées au bénéfice des « nations », c'est-à-dire de l'Écosse, du Pays-de Galles et de l'Irlande du Nord. Ce texte ne concerne que l'Angleterre.

âgées <sup>3</sup> (*residential care*). Les gouvernements du New Labour assouplissent, mais poursuivent cette politique (Whitfield, 2002). Théoriquement, le choix doit s'opérer selon un arbitrage entre la qualité et le coût des services proposés. Après 2010, le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux opère un déplacement dans la nature des contrats : ils ne doivent plus préciser comme auparavant les modalités de prestation du service externalisé, ce qui pouvait constituer un instrument de contrôle pour les collectivités locales, mais définissent seulement des résultats à atteindre avec un paiement aux résultats (*black box commissioning*). Dans un contexte de sévères restrictions budgétaires (voir *infra*), la minimisation du coût tend à devenir le critère déterminant.

Les évaluations globales de la politique d'externalisation forcée donnent des résultats contradictoires. Dans un rapport de synthèse globalement favorable à cette politique, un *think tank* d'orientation libérale, Institute for Government, répartit les expériences en trois classes, selon que leurs résultats sont clairement positifs ou négatifs ou que les évaluations sont partagées en fonction des méthodes et des critères retenus. Le *residential care* relève de cette troisième catégorie (Sasse *et al.*, 2019) : le recours aux fournisseurs

privés diminue les coûts, mais surtout en réduisant le ratio entre le personnel et les résidents et probablement avec une diminution de la qualité <sup>4</sup>.

L'impact de la politique d'externalisation est massif (Hudson, 2018). Elle engendre une structure hétérogène et fragmentée. En 2020, 7 522 gestionnaires de résidences (*providers*) gèrent 15 537 résidences et offrent 457 000 lits. Les dix principaux *providers* assurent 20 % de la capacité totale alors que 75 % des *providers* ne gèrent qu'une seule résidence (NAO, 2021). Selon une étude réalisée pour l'année 2016, les lits relèvent très majoritairement du secteur privé lucratif (*for-profit sector*), à hauteur de 83 % contre 4 % pour les structures publiques, et 13 % pour le secteur d'économie sociale (*voluntary sector*) (CMA, 2017).

Ainsi, dans la grande majorité des résidences, les modes de gestion sont commandés par la logique de rentabilité d'entreprises qui sont souvent contrôlées par des groupes financiers, notamment de capital risque. La perspective d'une demande rapidement croissante avec le vieillissement de la population, ainsi que la sécurité financière supposée garantie par un financement principalement public, ont conduit ces groupes à investir ce domaine d'activité <sup>5</sup>. Avec

3. Les soins non médicaux aux adultes (*adult social care*) réunissent principalement les prestations à domicile et l'hébergement en résidence (*residential care*).

4. « Overall, the evidence suggests that private care, while likely cheaper, may not provide better value for money than public provision since it is also associated with a slight decrease in quality » (« Globalement, les faits montrent que les soins privés, quoique vraisemblablement moins coûteux, ne fournissent pas un meilleur rapport qualité-prix que les prestations publiques puisqu'ils sont associés à une légère diminution de la qualité ») (Sasse *et al.*, 2019:34).

5. « Global private equity, sovereign wealth and hedge funds have piled into the sector in the past three decades, lured by the promise of a steady government income and the long term demographics of Britain's ageing population » (« Des fonds d'investissement mondiaux, des fonds souverains et des fonds spéculatifs se sont accumulés dans ce secteur depuis trois décennies, attirés par la promesse d'un financement public stable et par le vieillissement à long terme de la population britannique ») : G. Plimmer, « Private equity and Britain's care home crisis », *Financial Times*, February 9, 2020, <https://www.ft.com/content/952317a6-36c1-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

l'austérité budgétaire, celle logique est mise en question.

### **L'austérité budgétaire**

Le budget des collectivités locales provient d'une part, de leurs ressources propres, principalement une taxe locale (*Council Tax*) et d'autre part, d'une subvention globale non affectée versée par le gouvernement central. Lors de leur retour au pouvoir en 2010 au lendemain de la crise financière, les conservateurs adoptent une politique de rigueur budgétaire qui se traduit par une brutale réduction de cette subvention : celle-ci perd entre 2009/2010 et 2019/2020 <sup>6</sup> 63 % de sa valeur réelle (Atkins, Hoddinott, 2022). Les collectivités doivent drastiquement réduire leurs dépenses, d'autant plus que le gouvernement, fidèle à son option en faveur du libéralisme économique, leur interdit d'abord toute augmentation des impôts locaux.

Les obligations financières des collectivités vis-à-vis des résidents des foyers de personnes âgées sont fixées par le gouvernement ; elles sont fonction de la valeur de leur patrimoine. Au-dessus d'un seuil plafond (actuellement 23 250 livres, soit 27 900 euros <sup>7</sup>), le résident supporte

totale la charge (*selffunder*). En dessous d'un seuil plancher (actuellement 14 250 livres, soit 17 100 euros), la collectivité assume la totalité du coût. Dans l'intervalle, la contribution du résident est fonction de ses ressources. Le seul levier d'action dont disposent les collectivités pour réduire le coût est donc la mise en concurrence des prestataires pour qu'ils abaissent leurs tarifs <sup>8</sup>.

La situation financière de ces derniers se dégrade rapidement. Les taux d'encadrement sont imposés, ce qui limite les réductions de personnel tandis que les possibilités d'obtention de gains de productivité sont minimales. Trois types d'évolution sont observés :

- des contrats avec les collectivités sont dénoncés ou non renouvelés et des fermetures de résidences se multiplient. Certains grands groupes dépendants d'investisseurs financiers sont mis en vente et passent de repreneurs en repreneurs pour terminer parfois en faillite <sup>9</sup> ;

- la qualité de l'hébergement ou des soins se dégrade <sup>10</sup> ;

- les prestataires se redéploient en direction des *self funders*, qui représentent aujourd'hui 46 % des résidents et auxquels ils peuvent appliquer librement des

6. Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1<sup>er</sup> avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

7. Le taux de change livre/euro a fortement fluctué. Nous utilisons le taux moyen observé au cours des derniers mois.

8. Dans un rapport de 2021, le National Audit Office, organisme public indépendant, estime que la majorité des collectivités locales paient en dessous d'un « taux soutenable » (*sustainable rate*) à long terme (NAO, 2021).

9. Par exemple, en 2011, c'est la principale chaîne de résidences, Southern Cross, qui fait faillite.

10. « *At the Whitechurch Care Home, emergency buzzers went unanswered, some medicines were not dispensed and many of its frail and elderly residents had not been given a bath, shower or a wash for a month, an official inspector's report found. A broken elevator meant residents on the second floor could not be taken to hospital appointments* » (« Selon le rapport officiel d'un inspecteur, à la résidence de Whitechurch, les alarmes en cas d'urgence sonnent sans réponse, certains médicaments ne sont pas distribués et, parmi ses résidents frêles et âgés, nombreux sont ceux qui, depuis un mois, n'ont reçu ni bain, ni douche, ni été lavés. Un ascenseur en panne fait que des résidents du deuxième étage n'ont pu être conduits à leur rendez-vous à l'hôpital »), G. Plimmer, « Private equity and Britain's care home crisis », *Financial Times*, February 9, 2020.

tarifs supérieurs (en moyenne, de l'ordre de 40 %).

Au terme de la première année de pandémie, une enquête auprès des gestionnaires de résidences (*providers*) indique que 62 % ont fermé certaines activités ou résilié certains de leurs contrats avec les collectivités locales en 2020 ; 29 % ont réduit leurs effectifs ; 62 % subissent une augmentation de l'absentéisme et 82 % voient croître les difficultés pour conserver leur personnel (Hft, 2021).

### **Le National Living Wage**

Le secteur des soins aux personnes âgées fait partie de ceux qui versent les plus bas salaires. Il est donc directement touché par les augmentations du salaire minimum, d'autant plus que le coût salarial constitue la part principale de leur coût total (entre 50 et 60 % du chiffre d'affaires). En 1999, la création par le gouvernement du New Labour d'un salaire national minimum (National Minimum Wage, NMW) n'a pas d'effet immédiat car son niveau initial est faible : 45,6 % du salaire médian. Ce niveau relatif n'augmente ensuite que lentement. Il est de 52,5 % en 2015 lorsque le gouvernement conservateur introduit pour les adultes (25 ans et plus) le National Living Wage (NLW) ou salaire national décent avec l'objectif d'atteindre par étapes d'ici 2020 un niveau de 60 % du salaire médian. Cet objectif est atteint en 2020. Dès septembre 2019, le gouvernement annonce une nouvelle cible : le NLW doit

atteindre les deux tiers du salaire médian en 2024 <sup>11</sup>.

De manière surprenante et contrairement à des prévisions pessimistes, le secteur semble, au moins dans un premier temps, s'être adapté sans perturbations majeures (Gardiner, 2016 ; Giupponi *et al.*, 2016 ; Giupponi, Machin, 2018a, 2018b). Le NLW y est respecté et, loin de tenter une substitution en utilisant des jeunes de 21 à 25 ans qui sont restés au NMW, les établissements ont généralement aligné les salaires de ces derniers sur le NLW. Il n'y a pas eu non plus à cette occasion d'accélération de l'effet de substitution de pensionnaires « privés » (*self funders*), c'est-à-dire payant un prix librement fixé, aux dépens de ceux régis par les tarifs des collectivités locales. Les équations d'emploi ne donnent pas de réductions d'effectifs statistiquement significatives. Il en est de même pour les probabilités de fermeture d'établissements. Une seule différence majeure a été dégagée par les travaux d'évaluation. Les établissements sont soumis à des inspections régulières qui portent sur cinq critères de qualité de l'accueil. Sur 931 établissements inspectés avant et après l'introduction du NLW, il existe une relation négative statistiquement significative entre chacun des cinq critères de qualité et deux indicateurs d'alourdissement du coût salarial dans l'établissement. Les auteurs (Giupponi, Machin, 2018a, 2018b) concluent que la dégradation de la

11. Cette politique peut surprendre de la part de gouvernements conservateurs fortement attachés au libéralisme économique. Ses objectifs ont été explicités dès le départ (Freyssinet, 2020a ; LPC, 2022) : « *we want Britain to move (...) to a higher wage, lower tax, lower welfare society* » (« nous voulons faire évoluer la Grande-Bretagne vers une société à plus hauts salaires, plus faible fiscalité, plus faible protection sociale »). D'une part, les bas salaires favorisent le maintien d'activités à basse productivité, donc la hausse progressive du salaire minimum oblige ces entreprises à accroître leur productivité ou à disparaître. D'autre part, comme les principales prestations sociales sont des garanties différentielles de ressources afin d'assurer un revenu minimum, toute augmentation du salaire minimum réduit leur montant, donc la dépense publique.

qualité du service a constitué, pour les établissements d'accueil, la principale variable d'ajustement pour absorber la hausse des coûts <sup>12</sup>.

Confronté à ces différentes composantes de la crise des foyers d'accueil des personnes âgées, le gouvernement n'y fait face jusqu'en 2021 que par l'attribution d'une succession d'aides financières accordées à court terme aux collectivités locales et spécifiquement affectées (*ring-faced*) aux actions d'*adult social care* (Foster, 2022a). En 2020, le choc de la pandémie rend intenable la poursuite de cette politique.

### **Le choc de la pandémie et l'annonce d'une rénovation**

La pandémie frappe de manière brutale les résidences de personnes âgées et met en évidence les conséquences de la précarisation des statuts du personnel. Elle contraint le gouvernement, au-delà d'aides d'urgence, à présenter un programme de rénovation du secteur.

### **Le choc de la pandémie**

Confronté à la première vague de la pandémie, à partir de mars 2020, et face à la crainte de voir les hôpitaux publics

incapables d'accueillir un afflux de malades, le gouvernement adopte deux décisions dans l'urgence (CQC, 2020, 2021 ; Foster, 2022b ; Freyssinet, 2020b). En premier lieu, le gouvernement donne aux hôpitaux publics une priorité absolue pour l'obtention de tests et d'équipements personnels de protection, qui ont fait initialement l'objet d'une pénurie aiguë. Les maisons de retraite attendront plusieurs mois avant d'être approvisionnées. En second lieu, pour contribuer à la libération de lits dans les hôpitaux, 25 000 personnes âgées sont transférées dans les maisons de retraite sans avoir subi préalablement de test de dépistage et sans mesures d'isolement <sup>13</sup>.

La situation est d'abord masquée par la non-publication du nombre de décès dus au Covid-19 dans ces établissements. Lorsque ces chiffres commencent à être publiés à partir du 29 avril, ils sont sous-estimés du fait de l'absence de tests de détection de l'infection. Cependant les chiffres de surmortalité sont significatifs, comme le montre le graphique 1. La surmortalité relative a été chiffrée par l'Office national de statistiques (ONS) pour l'Angleterre et le Pays de Galles : les *care homes* <sup>14</sup> ont enregistré entre le 2 mars et le 1<sup>er</sup> mai 23 000 décès excédentaires relativement à la même période

12. Une autre variable d'ajustement a été utilisée dans le secteur : la transformation des emplois classiques en contrats zéro heure (*zero-hour contracts*, ZHC). Il s'agit de contrats de travail où aucune durée du travail, même minimale, n'est fixée. L'employeur décide unilatéralement quand et pour combien d'heures il fait appel au personnel. Cet effet a été mis en évidence pour l'ensemble du secteur pris globalement (Datta *et al.*, 2019). Il est surtout important pour les services rendus à domicile où 38 % des emplois sont de cette nature car il est facile de fractionner les prestations. Il existe aussi, mais avec une faible ampleur, dans les résidences (5 % des emplois) où la présence d'un personnel permanent est généralement indispensable.

13. Le 27 avril 2022, la Haute Cour (High Court) condamne le ministère de la Santé pour n'avoir pas pris en compte le risque de transmission du virus par des personnes asymptomatiques : J. Croft, « UK government's Covid care home policies were unlawful, High Court rules », *Financial Times*, April 27, 2022, <https://www.ft.com/content/4b0d9459-e9b8-47e8-96cc-0840a3051e25>.

14. Les documents britanniques utilisent les termes *care homes*, c'est-à-dire littéralement « maisons de soins ». En pratique, la surmortalité touche essentiellement les foyers de personnes âgées.

de 2019 alors que le chiffre officiel est de 12 500 décès associés à des tests positifs. Selon les termes de Sebastien Payne : « Le spectre des morts solitaires dans les maisons de santé plane au-dessus de gouvernement <sup>15</sup>. » Ce n'est qu'à partir de l'automne 2020 qu'un programme est mis en œuvre par le gouvernement pour résorber cette situation critique <sup>16</sup> ; il sera efficace pour la deuxième et la troisième vague de la pandémie (graphique 1).

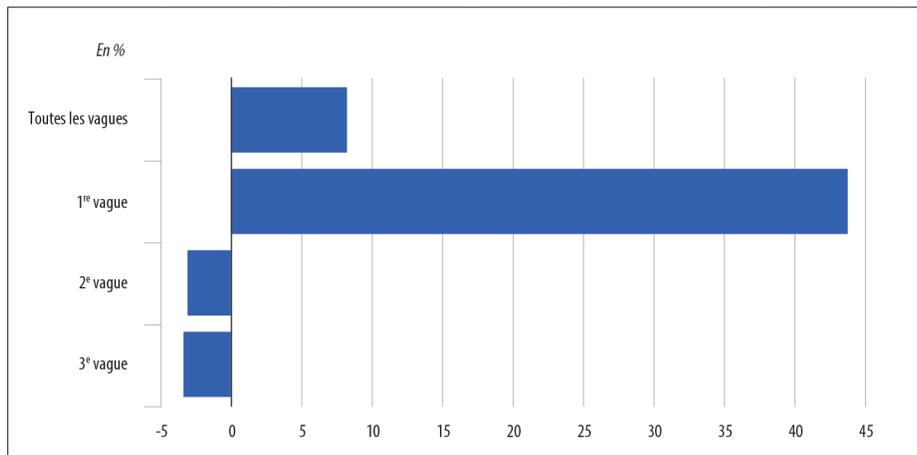
La période a aussi un impact direct sur le personnel des maisons de retraite. L'absence initiale de tests et d'équipements personnels de protection les touche au même titre que les résidents. Il en résulte un absentéisme important soit pour cause de contamination, soit

en raison de l'auto-confinement à domicile pratiqué par les personnels en cas de symptômes. De plus, ils prennent à nouveau conscience de leur statut social et professionnel dégradé et de leur rôle ignoré alors que toute la population s'associe aux hommages rendus au personnel du service national de santé.

### Une force de travail précarisée

La surcharge de travail engendrée par l'accueil des nouveaux hébergés et par l'absentéisme du personnel ainsi que les menaces sur la santé liées à l'insuffisance des équipements personnels de protection portent à un niveau de crise la situation dégradée des personnels des résidences de personnes âgées qui avait

**Graphique 1. Morts excédentaires dans les care homes durant les trois vagues de la pandémie en Angleterre (14 mars 2020-21 janvier 2022)**



Note : Pourcentage de variation relativement à la moyenne des cinq années précédentes.  
Source : Office for National Statistics.

15. « The spectre of lonely care home deaths hang over the government », *Financial Times*, June 15, 2020, <https://www.ft.com/content/cd62bbf0-a73a-11ea-92e2-cbd9b7e28ee6>.

16. La surmortalité a eu des conséquences négatives sur l'équilibre financier des établissements : le taux de remplissage a diminué tandis que les primes d'assurance ont explosé, entre un doublement et un quadruplement. Les fermetures s'accroissent. Selon les données les plus récentes, il ne subsiste en mai 2022 que 12 147 résidences pour personnes âgées et le nombre de pensionnaires a diminué de 8 % relativement à la situation pré-Covid : S. Provan, « UK care homes face soaring insurance premiums, charity warns », *Financial Times*, June 7, 2022, <https://www.ft.com/content/32ec9d47-dbc9-4429-b8d0-d7627d4dec2a>.

été diagnostiquée de longue date. Deux rapports, l'un antérieur et l'autre postérieur à la pandémie (NAO, 2018 ; MAC, 2022 ; voir aussi Skills for Care, 2021), décrivent une situation de « crise de la force de travail » (*workforce crisis*).

L'ensemble du secteur (*adult social care*) offre 1,6 million d'emplois dont 83 % occupés par des femmes, 38 % à temps partiel (51 % pour les *care workers* – voir *infra*) et 20 % occupés par des membres de minorités ethniques ; 34 % des personnels ont plus de 50 ans. Les contrats zéro heure concernent 24 % du personnel (et 35 % des *care workers*) tandis que 10 % des emplois sont fournis par des sociétés d'intérim. Les emplois se situent pour 73 % dans des entreprises privées à but lucratif (*for profit providers*).

Aux côtés d'un faible pourcentage de managers et d'infirmières, entre les trois quarts et les quatre cinquièmes des effectifs sont constitués par des *care workers*, personnel de soins sans qualification professionnelle reconnue, sans statut, sans droit à la formation et sans perspective de carrière. Ce dernier problème a été amplifié par la création puis l'augmentation du NLW (voir *supra*). Elles ont eu pour conséquence un écrasement de la hiérarchie salariale des *care workers* au niveau ou au voisinage immédiat du NLW. En mars 2021, leur salaire horaire médian est de 9,01 livres alors qu'au 1<sup>er</sup> avril 2021 le NLW passe de 8,72 à 8,91 livres. Le salaire horaire moyen des *senior care workers*, seule perspective normale de promotion pour eux, n'est supérieur que de 10 %.

Dès lors, le taux de *turn-over* est passé avec la pandémie de 30 à 40 % par

an environ tandis qu'il existe en permanence environ 120 000 postes vacants<sup>17</sup>. Le phénomène s'explique, outre les difficiles conditions de travail et la précarité des emplois, par la faiblesse relative des salaires. Leur niveau médian a été rattrapé par celui des emplois les plus mal payés (vendeurs du commerce de détail, personnel de nettoyage, aides cuisiniers...) par convergence vers le National Living Wage alors qu'il se situait au-dessus au début de la décennie. En conséquence, une mobilité s'observe en direction de ces emplois souvent moins pénibles (Skills for Care, 2021).

Le secteur n'a été que marginalement touché par le Brexit car, à l'exception des infirmières, le personnel étranger vient de zones extérieures à l'Union européenne (Asie, Afrique, Caraïbes). En revanche, le nouveau système d'immigration à points introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2021 le frappe directement puisque les autorisations d'immigration sont conditionnées à des niveaux minima de qualification et de salaire élevés (Walsh, 2021). Le gouvernement a dû rapidement introduire des assouplissements en inscrivant le secteur dans la liste des emplois en pénurie (*shortage occupation list*) et en créant des visas à coût plus faible (Health and Care Worker Visa). Toutefois, si l'abaissement des exigences permet l'immigration de personnes dotées de qualifications intermédiaires, les *care workers* sont toujours exclus parce que classés parmi les « faiblement qualifiés » (*low-skilled*). Ainsi, coexistent aujourd'hui des procédures multiples, complexes et coûteuses qui renforcent les incitations à un travail illégal, particulièrement exploité. Le Migration Advisory Committee, instance

17. Le taux de *turn-over* varie sensiblement selon les sources : la fourchette se situe entre 30 à 40 %. Il en est de même pour le nombre d'emplois vacants, toujours estimé supérieur à 100 000, dont la majorité sont des emplois de *care workers*.

publique indépendante, qui en 2021 a recommandé ces assouplissements, estime dans son récent rapport (MAC, 2022) qu'un recours facilité à l'immigration ne peut offrir qu'un allègement à court terme des difficultés de recrutement et que la solution réside dans une revalorisation de l'ensemble des composantes du statut du personnel. Il conclut que la cause fondamentale de la crise du personnel dans le secteur réside dans la profondeur du sous-financement qui s'est aggravé au cours de la dernière décennie.

### Un programme de rénovation

La situation désastreuse du secteur a été l'objet de nombreux rapports et projets, longtemps restés sans suite (Foster, 2022c ; Jarrett, 2019). En 2014, une loi sur les soins aux personnes (Care Act) redéfinit les responsabilités des collectivités locales, fixe les niveaux plancher et plafond de patrimoine qui déterminent les aides publiques (voir *supra*). Elle établit aussi le principe d'un seuil maximum de dépenses (Funding Cost Cap) que peut supporter un individu tout au long de sa vie au titre des soins aux personnes ; une fois ce seuil franchi, le financement public deviendrait intégral. Annoncée pour 2016, la mise en application de ce seuil est à plusieurs reprises repoussée ; elle est aujourd'hui prévue pour octobre 2023 dans le cadre d'un programme triennal adopté à la fin de 2021 pour rénover l'ensemble du secteur (Department of Health and Social Care, 2021 ; Government, 2022a, 2022b ; Seely, Keep, 2021).

Le financement du programme est assuré par la création, dès le budget 2022/2023, d'une cotisation supplémentaire de 1,25 % prélevée, d'une part, sur les salaires pour les employeurs et pour les salariés et, d'autre part, sur les revenus du travail indépendant. Une taxe du même taux sera prélevée sur les dividendes. Les recettes prévues au cours des trois prochaines années budgétaires, soit 36 milliards de livres (43 milliards d'euros), iront pour la plus grande part au secteur de la santé publique (NHS) et pour le reste au secteur d'*adult social care*. Ce dernier recevra 5,4 milliard de livres (6,5 milliards d'euros) répartis entre deux programmes :

- une somme de 1,7 milliard de livres (2 milliards d'euros) est affectée à l'amélioration du fonctionnement des établissements, dont au moins 500 millions de livres (600 millions d'euros) pour les dépenses de personnel (salaires, formation...);

- une somme de 3,6 milliard de livres (4,3 milliards d'euros) doit couvrir le coût de la modification de certaines règles financières : (i) l'introduction en octobre 2023 du seuil maximum de dépenses des particuliers<sup>18</sup>, prévu par la loi de 2014, qui est fixé à 86 000 livres (103 000 euros) ; (ii) l'élévation des niveaux plancher et plafond de patrimoine qui déterminent l'aide publique et qui sont portés respectivement à 20 000 livres (24 000 euros) et 100 000 livres (120 000 euros)<sup>19</sup> ; (iii) un financement additionnel fourni aux collectivités territoriales pour qu'elles puissent rémunérer

18. Le seuil n'est pris en compte que pour les dépenses postérieures à octobre 2023 sans rétroactivité. Il y aura donc un délai, variable mais relativement long, avant qu'il soit efficace.

19. Le passage du plafond de 23 250 à 100 000 livres implique un important élargissement de la plage des patrimoines qui offrent le droit à une aide des collectivités territoriales. Ce nouvel avantage est partiellement compensé par le fait que ces aides sont déduites du montant pris en compte pour le calcul du seuil maximum de dépenses au-delà duquel la prise en charge financière par les collectivités territoriales est intégrale.

les gestionnaires des résidences à un taux raisonnable (*fair cost*) qui réduise les risques de fermetures ou de redéploiements vers les *self funders* (voir *supra*).

La volonté du gouvernement de favoriser la relance d'un secteur dont le déclin était dénoncé depuis de nombreuses années bénéficie d'une approbation générale. En revanche, les modalités retenues et la dimension de l'effort font l'objet de critiques qui émanent principalement de divers *think tanks* (voir les références ci-après).

- La critique la plus radicale porte sur le maintien d'une coupure institutionnelle et normative entre deux secteurs, la santé et le *social care*, alors qu'ils sont en pratique étroitement complémentaires (Quilter-Pinner, Hochlaf, 2019). La santé est un service public national qui obéit à des principes de gratuité et d'égalité dans l'accès aux soins. Le *social care* fonctionne avec des aides sous conditions de ressources et une qualité de service qui est fonction des ressources inégales des collectivités locales. L'état de sinistre dans lequel se trouve le *social care* justifierait son intégration au service public de santé ou, au moins, une application généralisée des principes de gratuité et d'égalité. Elle devrait être accompagnée d'une fusion ou d'un alignement du statut des personnels.

- Un deuxième débat porte sur le mode de financement retenu : une taxe sur les revenus d'activité (salaires ou revenus des indépendants) plutôt que l'impôt progressif sur les revenus (Bell *et al.*, 2021 ; Bell, Corlett, 2021). D'une part, à l'exception de la taxe de 1 % sur les dividendes, les autres revenus de la propriété ne sont pas touchés. Tel est le cas en particulier des revenus tirés des loyers alors que les deux tiers des ménages qui les perçoivent se situent dans le quintile

supérieur des revenus. D'autre part, les pensions de retraite sont exonérées alors que les retraités seront les principaux bénéficiaires de l'accroissement des dépenses et qu'ils ont aujourd'hui un niveau de revenu égal à la moyenne et indexé de manière avantageuse.

- Une troisième critique est liée aux conséquences de la combinaison entre le niveau et le mode de calcul du seuil maximum des dépenses qui seront supportées par les personnes au cours de leur vie (Foster, 2022d ; Tallack, Sturrock, 2022). Le seuil est élevé, mais le mode de calcul des dépenses prises en compte est restrictif. En sont exclues d'une part les dépenses correspondant à l'hébergement hôtelier (logement, nourriture...), d'autre part, la fraction des dépenses prises en charge par les collectivités locales. Dès lors, les simulations montrent que ce sont les personnes appartenant au second quintile des patrimoines qui verront le plus repoussée la probabilité d'atteindre ce seuil et non celles appartenant aux quintiles supérieurs.

- Enfin, l'enveloppe budgétaire prévue pour trois ans est jugée très inférieure à ce qu'exigerait un plan d'urgence pour la réhabilitation matérielle des hébergements et pour la création de conditions d'emploi et de rémunération sinon attractives du moins acceptables (Foster, 2022a). Or, les prévisions démographiques relatives au vieillissement de la population conduisent à anticiper une augmentation de 490 000 emplois dans le secteur d'ici 2035, soit +29 % (Skills for Care, 2021). Comment trouver des candidates et des candidats souhaitant occuper durablement ces postes avec une enveloppe additionnelle de seulement 500 millions de livres (600 millions d'euros) sur trois ans pour les dépenses de personnel ?

Le Trades Union Congress s'appuie sur ces analyses pour critiquer la médiocrité des ambitions d'un programme gouvernemental qui ne répond pas à ses objectifs prioritaires. Il les présente autour de quatre axes (TUC, 2020, 2021, 2022) :

- établissement de normes sectorielles sur les conditions d'emploi, avec un salaire minimum horaire d'au moins 10 livres, ainsi que la reconnaissance des qualifications du personnel, du droit à la formation et de garanties de carrière à l'image de ceux dont bénéficient les personnels du service public de santé ;

- création d'une instance multipartite qui réunirait gouvernement, autorités locales, employeurs et syndicats (Social Care Forum) et qui constituerait un lieu de négociation et de définition d'une stratégie à moyen et long terme pour la force de travail ;

- adoption d'une stratégie d'investissement qui permette de financer des recrutements pour les 105 000 emplois vacants et la croissance des effectifs pour répondre aux besoins engendrés par le vieillissement de la population ;

- réduction de la place du secteur privé grâce à une politique de réinternalisation des services au sein des collectivités locales ou du NHS.

---

### Conclusion

Il a fallu le choc de la pandémie pour que la situation désastreuse de l'*adult social care* soit prise en compte par le gouvernement autrement que par des aides budgétaires ponctuelles. Le programme triennal présenté à la fin de l'année 2021 est ambitieux dans son discours, mais modeste dans son financement et limité quant à la nature des réformes.

Il ne remet pas en cause la coupure institutionnelle entre un secteur d'activité confié aux collectivités locales et un service national de santé universel et gratuit. Il ne remet pas en cause l'externalisation d'un service qui est confié pour l'essentiel au secteur privé lucratif ; au contraire, il affecte une fraction des ressources additionnelles pour permettre une rémunération correcte (*fair cost*) de ces prestataires. Les changements principaux portent sur l'élargissement de la plage des patrimoines qui donnent droit à l'aide publique et sur la limitation dans l'avenir des coûts totaux supportés par les résidents.

La rupture se situe à un autre niveau. Le gouvernement a dû trahir sa promesse électorale de ne pas augmenter le niveau des prélèvements obligatoires (*low tax conservatism*). Encore ne l'a-t-il fait qu'en prenant soin de préserver dans une large mesure deux composantes de sa clientèle électorale, les personnes âgées et les titulaires de hauts revenus.

### Sources :

Atkins G., Hoddinott S. (2022), *Neighbourhood Services under Strain. How a Decade of Cuts and Rising Demand for Social Care Affected Local Services*, Institute for Government, May, <https://bit.ly/31MnEv7>.

Bell T., Brewer M., Cominetti N., Judge L., Shah K., Tomlinson D., Try L. (2021), « Nationally insured? New taxes and new spending to address key Department for Health and Social Care priorities », *Briefing Note*, Resolution Foundation, September 8, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/nationally-insured/>.

Bell T., Corlett A. (2021), « A caring tax rise? The impacts of a potential increase in National Insurance », *Spotlight*, Resolution Foundation, July 21, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/a-caring-tax-rise/>.

Boyne G.A. (1998), « Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence », *Public Administration*, vol. 76, n° 4, p. 695-712, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00132>.

- Burchardt T., Obolenskaya P., Vizard P. (2016), « Adult social care », in Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (eds.), *Social Policy in a Cold Climate. Policies and their Consequences Since the Crisis*, Bristol, PolicyPress, p.187-214, <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447327714.003.0009>.
- CMA (2017), *Care Homes Market Study*, Final Report, Competition & Markets Authority, November 30, <https://bit.ly/3nT6jqC>.
- CQC (2020), *The State of Health Care and Adult Social Care in England 2019/2020*, HC 799, Care Quality Commission, October 15, <https://bit.ly/3lvaXof>.
- CQC (2021), *The State Of Health Care and Adult Social Care in England 2020/2021*, HC 753, Care Quality Commission, October 21, <https://bit.ly/3PI1Jgn>.
- Datta N., Giupponi G., Machin S. (2019), « Zero-hours contracts and labour market policy », *Economic Policy*, vol. 34, n° 99, p. 369-427, <https://doi.org/10.1093/epolic/eiz008>.
- Department of Health and Social Care (2021), *People at the Heart of Care. Adult Social Care Reform White Paper*, CP 560, December, <https://bit.ly/3aAFp3F>.
- Foster D. (2022a), *Adult Social Care Funding (England)*, House of Commons Library, n° 7903, February 11, <https://bit.ly/3ay12Sd>.
- Foster D. (2022b), *Coronavirus: Adult Social Care Key Issues and Sources*, House of Commons Library, n° 9019, February 14, <https://bit.ly/3avpXWu>.
- Foster D. (2022c), *Proposed reforms to adult social care (including cap on care costs)*, House of Commons Library, n° 9315, April 27, <https://bit.ly/3nYiZMY>.
- Foster D. (2022d), *Paying for Adult Social Care in England*, House of Commons Library, n° 1911, April 29, <https://bit.ly/3uGJrhP>.
- Freyssinet J. (2020a), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IREs*, n° 100, p. 67-101, <https://bit.ly/3nSc5qv>.
- Freyssinet J. (2020b), « Royaume-Uni : une sous-estimation initiale du risque, puis une gestion chaotique », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 171, décembre, p. 172-187, <https://bit.ly/3bduF9t>.
- Gardiner L. (2016), « Rising to the challenge. Early evidence on the introduction of the National Living Wage in the social care sector », *Resolution Foundation Briefing*, August, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/08/Rising-to-the-challenge.pdf>.
- Giupponi G., Lindner A., Machin S., Manning A. (2016), *The Impact of the National Living Wage on English Care Homes*, Interim Report, Centre for Economic Performance, London School of Economics, University College London, <http://bit.ly/2GC1fRy>.
- Giupponi G., Machin S. (2018a), « Changing the structure of minimum wages: Firm adjustment and wage spillovers », *IZA Discussion Paper*, n° 11474, <http://ftp.iza.org/dp11474.pdf>.
- Giupponi G., Machin S. (2018b), « Care homes : Effects of the National Living Wage », *CentrePiece*, vol. 23, n° 2, p. 5-8, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp529.pdf>.
- Glasby J. (2016), « "It ain't what you do, it's the way that you do it": Adult social care under the coalition », in Bochel H., Powell M. (eds.), *The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State*, Bristol, PolicyPress, p.221-242, <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447324560.003.0010>.
- Government (2022a), « Build back better: Our plan for health and social care », *Policy Brief*, March 8, <https://bit.ly/3yz0CD8>.
- Government (2022b), « Adult social care charging reform: Analysis », *Policy Paper*, March 8, <https://bit.ly/3RDZqam>.
- Hft (2021), Sector Pulse Check. *The Impact of the Challenges to the Social Care Sector in 2020*, Hft, March, <https://www.hft.org.uk/spc-for-2020/PDF.pdf>.
- Hudson B. (2018), *Adult Social Care: Is Privatisation Irreversible?*, British Politics and Policy at LSE, February 14, <https://bit.ly/3AOTB3X>.
- Jarrett T. (2019), « Adult social care: The Government's ongoing policy review and anticipated Green Paper (England) », *Briefing Paper*, n° 8002, September 30, <https://bit.ly/3NWtTNz>.
- LPC (2022), *The National Living Wage Review (2015-2020)*, Low Pay Commission, May 18, <https://bit.ly/3PnumJM>.
- MAC (2022), *Adult Social Care and Immigration: A Report from the Migration Advisory Committee*, April, <https://bit.ly/3lwrFyy>.

- NAO (2018), *The Adult Social Care Workforce in England*, Department of Health & Social Care, February 8, <https://bit.ly/3c79yrl>.
- NAO (2021), *The Adult Social Care Market in England*, Department of Health & Social Care, March 25, <https://bit.ly/3AFrzzr>.
- Quilter-Pinner H., Hochlaf D. (2019), *Social Care: Free at the Point of Need – The Case for Free Personal Care in England*, Institute for Public Policy Research, May, <https://www.ippr.org/files/2019-05/social-care-free-at-the-point-of-need-may-19.pdf>.
- Sasse T., Guerin B., Nickson S., O'Brien M., Pope T., Davies N. (2019), *Government Outsourcing: What Has Worked and What Needs Reform?*, Institute for Government, September, <https://bit.ly/3yYyaMg>.
- Seely A., Keep M. (2021), *Health and Social Care Levy Bill 2021-22*, House of Commons Library, n° 9310, November 16, <https://bit.ly/3z2o3pM>.
- Skills for Care (2021), *The State of the Adult Social Care Sector and Workforce in England*, <https://bit.ly/3Pb2Gll>.
- Tallack C., Sturrock D. (2022), « Does the cap fit? Analysing the government's proposed amendment to the English social care charging system », *IFS Briefing Note*, BN339, Institute for Fiscal Studies, February, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2022.BN0339>.
- TUC (2020), « Fixing social care. Better quality services and jobs », September 7, <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/fixing-social-care>.
- TUC (2021), « A new deal for Social Care: A new deal for the workforce », September 5, <https://bit.ly/3PkCxGQ>.
- TUC (2022), « Lifting the veil: Removing the invisibility of adult social care », May, <https://bit.ly/3yFtiKu>.
- Walsh P.W. (2021), *The UK's 2021 Points-based Immigration System*, Policy Primer, The Migration Observatory, May, <https://bit.ly/3O35YMC>.
- Whitfield D. (2002), « Impact of privatisation and commercialisation on municipal services in the UK », *Transfer*, vol. 8, n° 2, p. 234-251, <https://doi.org/10.1177/102425890200800208>.

# Union européenne

## Nouvelle directive sur des salaires minima adéquats

*Antoine MATH*<sup>1</sup>

---

Une nouvelle directive « relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne » est sur le point d'être formellement adoptée. Cette directive est historique en ce sens que nul n'aurait pu envisager que les salaires minima soient ainsi promus au niveau de l'Union européenne (UE). Parce que le sujet était auparavant considéré hors des compétences de l'UE, mais surtout parce qu'ils étaient, jusqu'au début des années 2010, plutôt perçus comme une institution nuisible à l'emploi. Cette directive est le fruit d'une évolution relativement récente des idées ayant déjà conduit des pays importants et dépourvus d'un tel dispositif à finalement s'en doter : en 1999 pour le Royaume-Uni, en 2015 pour l'Allemagne. La nouvelle directive est le reflet de cette évolution des idées et des réformes nationales qui ont suivi.

Si son contenu est très peu, voire pas du tout contraignant, il n'en est pas moins susceptible de créer une dynamique en faveur d'une amélioration des salaires minima, en permettant notamment des modes de fixation de leur montant plus clairs et plus convergents. La récente

envolée de l'inflation sera propice pour tester la réelle volonté des dirigeants du continent de poursuivre l'objectif principal qu'ils se sont fixés en ratifiant la directive en septembre, à savoir garantir des conditions de vie et de travail décentes.

---

### **Le salaire minimum, une idée revenue de loin**

Pour qui suivait les écrits et les débats sur les questions sociales au niveau des institutions européennes jusqu'au début des années 2010, le salaire minimum était plutôt considéré comme un mal pour l'économie et l'emploi dont il convenait de contenir les effets négatifs. Il semble depuis avoir été paré de quelques vertus : en témoigne l'adoption de la nouvelle directive « relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne ».

L'histoire du relatif retour en grâce du salaire minimum trouve son origine au début des années 1990 dans les évolutions du débat académique américain au sein même du champ des économistes orthodoxes (Gautié, 2018 ; Husson, 2019a,

---

1. Chercheur à l'Ires.

2020). Jusque-là, parmi les économistes dominants, un consensus s'était installé pour rejeter le principe de tout salaire minimum, et *a fortiori* de toute augmentation de leurs montants quand ils existaient. La cause était entendue, la théorie le démontrait : le salaire est mauvais pour l'emploi quand bien même, « par ailleurs », les travaux comparatifs montraient que les pays où le salaire minimum est relativement élevé sont aussi des pays où les inégalités de rémunération sont plus limitées et où la fréquence de l'emploi à bas salaire est moindre (Husson, 2006, 2020). Ces dernières considérations demeuraient cependant très secondaires au regard des exigences de l'efficacité économique. Le consensus va cependant être ébranlé à partir du début des années 1990 par de nouveaux travaux empiriques réalisés aux États-Unis à l'occasion de l'introduction ou de l'augmentation des salaires minima dans certains États comparés à d'autres et qui montrent des effets positifs sur le niveau de l'emploi, ou à tout le moins l'absence d'effets négatifs significatifs (Sauviat, 2007). À partir de la fin des années 1990 ou au tournant des années 2000, dans des pays où le principe des salaires minima avait longtemps été ostracisé, cela ne sera plus le cas comme dans plusieurs États et municipalités aux États-Unis qui décident d'augmenter le salaire minimum (Sauviat, Lizé, 2010 ; Sauviat, 2012), au Royaume-Uni avec la création d'un salaire minimum légal (Lefresne, 1998, 2000, 2006) et en Irlande. Même en Allemagne, très rétive initialement à toute perspective de salaire minimum légal, l'idée a commencé à émerger (Hege, 2006, 2008). La résistance au changement sur ce point était

cependant très forte. Et elle l'était particulièrement au niveau des organisations internationales (OCDE, Banque mondiale) et des institutions de l'UE. Après la crise de 2008-2009, la Commission européenne insistait fortement pour que les pays sous la pression de la crise des dettes souveraines diminuent les montants des salaires minima. Dans une UE « contre le salaire » (Raveaud, 2012), elle recommandait encore il y a dix ans d'abaisser les montants des salaires minima légaux existants, la couverture collective et le pouvoir de négociation des organisations syndicales (European Commission, 2012).

Du chemin a été parcouru depuis. Il a fallu au passage quelques crises et remises en cause majeures ainsi qu'une situation marquée par la croissance de la pauvreté laborieuse et des emplois indécents, qui ont entériné l'échec des « stratégies », politiques ou mesures jusque-là promues pour lutter contre ces fléaux. Des voix plaidant la cause d'un salaire minimum au niveau de l'UE se sont faites de plus en plus entendre (Schulten, Watt, 2007 ; Schulten *et al.*, 2016 ; Müller, Schulten, 2020)<sup>2</sup>. Les évolutions récentes et spectaculaires dans des pays emblématiques comme le Royaume-Uni (Freyssinet, 2020) ou l'Allemagne (Chagny, Le Bayon, 2014, 2016, 2020) ont joué un rôle décisif dans ce retournement.

---

### Un processus délibératif court et une directive en voie d'adoption

Après une longue maturation, l'idée a fait son chemin au niveau de l'UE. Le

---

2. On peut aussi noter l'appel (« Thèses pour une politique européenne de salaires minimaux ») et la pétition lancés en Europe en 2005 par des chercheurs de la Hans Böckler-Stiftung (Allemagne), dont Thorsten Schulten, avec Michel Husson qui avait ensuite relayé la pétition en France puis continué à en porter l'idée (Husson, 2005, 2019b).

28 octobre 2020, après des consultations formelles, la Commission européenne a soumis une proposition de directive « relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne » sur le fondement des compétences de l'UE en matière de conditions de travail<sup>3</sup>, un fondement légal toujours contesté par les pays nordiques, le Danemark et la Suède en particulier.

Pour se transformer en directive, cette proposition devait être validée dans les mêmes termes par les deux colégislateurs, le Conseil et le Parlement européens. Après débats et tractations, le Parlement a formellement adopté sa position sur la proposition de la Commission le 25 novembre 2021 et les États membres le 6 décembre de la même année. Huit cycles de négociation débutés à partir de janvier 2022 entre les représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européens réunis en trilogue ont abouti à l'annonce début juin d'un accord sur une mouture finale du projet.

Le Conseil des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales a approuvé le texte le 16 juin 2022. La quasi-totalité des États l'a soutenu, la décision nécessitant uniquement la majorité qualifiée au sein du Conseil. Seuls le Danemark et la

Suède ont voté contre<sup>4</sup> ; la Hongrie s'est abstenue. Désormais, plus aucun obstacle ne peut intervenir pour empêcher que, après le Parlement, le Conseil donne son accord formel en septembre. Les États auront deux ans pour mettre en œuvre la directive une fois celle-ci promulguée.

---

### Les principaux points de la directive

L'objectif très général de la directive est d'instaurer des conditions de travail et de vie décentes pour les salariés européens, de lutter contre la pauvreté laborieuse et de réduire les inégalités de salaire. Elle n'oblige toutefois pas les pays qui ne disposent pas d'un salaire minimum légal à en créer un. Six pays sont dans ce cas : l'Italie, l'Autriche, la Suède, la Finlande, le Danemark, Chypre. Les 21 autres pays disposent d'un salaire minimum légal variant en janvier 2022 de 332 euros brut par mois en Bulgarie à 2 257 au Luxembourg (tableau 1). Avec 1 603 euros brut, la France se situe derrière le Luxembourg, l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne (ainsi que le Royaume-Uni)<sup>5</sup>.

Pour ces 21 pays, la directive pose que le salaire minimum doit être « suffisant pour permettre des conditions de vie et

---

3. Article 153-1, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

4. Les pays nordiques ne disposent pas de salaire minimum légal et ils y sont défavorables, en particulier le Danemark et la Suède, jaloux de pouvoir conserver des systèmes de salaires minima de branche qui ne passent pas par une extension à toutes les entreprises du secteur, seules celles ayant la convention collective étant engagées par les accords. La position des pays nordiques et, notamment, de leurs syndicats (comme des syndicats italiens) s'explique par leur conception de la capacité de régulation autonome des syndicats. Selon cette conception, les travailleurs ne doivent pas s'abriter derrière la protection tutélaire de l'État en matière de détermination des salaires, mais doivent avoir conscience que les salaires dépendent de leur capacité d'action collective, notamment celle traduite dans la négociation collective. Le syndicat démontre ainsi aux salariés son caractère indispensable et la nécessité de se mobiliser.

5. En raison des exonérations des cotisations patronales massives au niveau du salaire minimum en France (dans une grande moindre mesure en Belgique, seule autre exception à cet égard), la France se situe plus bas dans le classement en matière de comparaison du coût du travail au salaire minimum (salaire super brut). « Malgré un salaire horaire minimum [brut] parmi les plus élevés en comparaison internationale, la France présente un coût du travail au niveau du Smic dans la moyenne des pays européens » (Groupe d'experts, 2021:53).

Tableau 1. Salaires minima légaux bruts – montant mensuel \*

	Salaire minimum (en euros courants)**	Salaire minimum (en % du salaire mensuel brut moyen)***		Salaire minimum (en % du salaire mensuel brut médian)***	
		Toute l'économie	Industrie et services marchands	Toute l'économie	Industrie et services marchands
Belgique	1 658,23		42,5		45,9
Bulgarie	332,34	43,5	43,1	62,5	65,9
Rép. tchèque	651,70	40,8	42,0		
Allemagne	1 621,00	41,0	41,9	47,8	49,8
Estonie	654,00	44,1	42,6		
Irlande	1 774,50	44,7	46,1		
Grèce	773,50	50,4		60,0	
Espagne	1 125,83	49,6	53,2	53,3	58,0
France	1 603,12	48,2	46,8	59,7	58,1
Croatie	623,70	46,8	48,5		
Lettonie	500,00	40,0	39,5		
Lituanie	730,00	45,3	46,4	52,0	55,3
Luxembourg	2 256,95	45,5	48,8	60,3	61,6
Hongrie	541,73	43,2	41,8		
Malte	792,26	45,9	50,0	54,8	65,7
Pays-Bas	1 725,00	42,9	43,3	50,5	52,2
Pologne	654,79	50,3	50,5		
Portugal	822,50	51,8	51,4	68,7	68,4
Roumanie	515,26	44,7	48,4		
Slovénie	1 074,43	50,6	53,6		
Slovaquie	646,00	43,4	43,6	53,2	54,8
Royaume-Uni	1 583,31	45,9	45,5	56,3	58,1
Monténégro	532,54	43,2	41,9		
Macédoine	358,97				
Albanie	248,43	56,1	55,5	75,9	100,0
Serbie	401,36	48,7	48,8		
Turquie	328,49	51,3	54,2	70,4	75,8
États-Unis	1 109,54				

Note : il n'existe pas de salaire minimum national dans 6 pays de l'UE – Danemark, Italie, Chypre, Autriche, Finlande, Suède – ainsi qu'en Islande, en Norvège et en Suisse. Les colonnes sont vides quand les données ne sont pas disponibles.

\* Sur la base d'un temps plein. Dans les pays où le salaire minimum est exprimé en taux horaire ou hebdomadaire, la conversion en un montant mensuel est faite selon une clé fournie par l'État.

\*\* 1<sup>er</sup> janvier 2022, sauf Royaume-Uni (1<sup>er</sup> juillet 2020) et Macédoine (1<sup>er</sup> juillet 2021). À noter que les sources internes au Royaume-Uni indiquent un ratio plus élevé entre le salaire minimum et le salaire mensuel brut médian de l'ensemble de l'économie.

\*\*\* Année la plus récente disponible : 2019 à 2022 selon les pays (2018 pour la Turquie).

Source : calculs Ires – données Eurostat (extractions et traitements 22 juillet 2022).

de travail décentes » compte tenu des conditions socioéconomiques, du niveau général des salaires dans le pays, du pouvoir d'achat (et donc de l'inflation) ou des niveaux nationaux de productivité et de développement à long terme. Cependant, ces États sont libres de décider du poids respectif accordé à ces critères, mais ils sont tenus de retenir des critères clairement affichés. La directive prévoit que le salaire minimum doit en outre être « périodiquement ajusté pour maintenir son caractère adéquat ». Il doit l'être au moins tous les deux ans, sauf pour les pays qui utilisent un mécanisme d'indexation automatique (comme c'est le cas du Smic en France), pour lesquels le réajustement doit intervenir au minimum tous les quatre ans.

La directive évoque les seuils de 50 % du salaire moyen et de 60 % du salaire médian comme références de montant du salaire minimum. Il s'agit de références que les États « peuvent » mais ne sont pas tenus de viser. Le seuil de 50 % du salaire moyen et/ou le seuil de 60 % du salaire médian est déjà atteint en Bulgarie, en Grèce, en Espagne, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal et en Slovénie. Il l'est presque en France.

La directive promet aussi la négociation collective sur les salaires. Les États dans lesquels moins de 80 % (la proposition initiale de la Commission fixait ce pourcentage à 70 %) des salariés sont couverts par une convention collective devront soumettre régulièrement un plan d'action avec un calendrier et des mesures, un plan développé avec les partenaires sociaux, afin d'augmenter ce taux de couverture. Neuf pays présentent déjà un taux de couverture supérieur ou proche de 80 % et ne devraient en conséquence

pas avoir à préparer de plan : il s'agit de l'Italie, la France, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Suède, le Danemark, l'Espagne et la Slovénie. Environ 18 pays devraient en revanche avoir à en présenter. Le plan devra être revu régulièrement, au moins une fois tous les cinq ans. Toutefois, tant au regard de sa mise en œuvre effective que de la réalisation de l'objectif de couverture fixé, ce plan n'est assorti d'aucune sanction.

Sur les six pays qui ne disposent pas de salaire minimum garanti et ne sont pas tenus d'en établir un, seul Chypre a un taux de couverture inférieur à 80 % et devra donc soumettre son plan d'action. Pour les cinq autres pays – Italie, Autriche, Suède, Finlande, Danemark –, la nouvelle directive ne crée aucune contrainte supplémentaire, même formelle, ni en matière de salaire minimum légal, ni au regard des plans relatifs au développement de la couverture collective.

Ajoutons que du point de vue de son contenu et de son ambition, la directive apparaît en retrait par rapport aux vieilles conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), la Convention n° 26 de 1928 et surtout la Convention n° 131 sur la fixation des salaires minima de 1970 <sup>6</sup> qui recommande, notamment, d'instaurer un système national de salaires minimaux protégeant les salariés de rémunérations exagérément basses et dont le montant doit être fixé en commun accord avec ou après consultation des représentants des employeurs et des salariés, et en tenant compte d'une part des « besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres

6. <https://bit.ly/3D8rpKg>.

groupes sociaux » et d'autre part des « facteurs d'ordre économique ».

---

### Quels effets en attendre ?

Au-delà d'effets symboliques, les travailleurs à bas salaire ne doivent pas attendre directement de la directive une augmentation de leur salaire minimum national. L'évolution de ce dernier restera entièrement de la compétence des États et résultera, plus généralement, des initiatives des acteurs nationaux.

Bien que présentée comme de nature à lutter contre les inégalités de salaire, la directive ne propose rien qui permette de contrer l'accroissement très fort de ces inégalités. Celles-ci, après avoir longtemps diminué en France et dans de nombreux pays européens, sont fortement reparties à la hausse depuis une quinzaine d'années (et le phénomène s'est amplifié en matière d'inégalités du niveau de vie des ménages en raison du renforcement de l'homogamie sociale <sup>7</sup>). La directive ne prévoit non seulement rien contre les inégalités de salaire mais surtout rien contre les salaires excessifs et l'envolée des avantages perçus par les hauts dirigeants <sup>8</sup>.

Bien que ne créant pas de réelles contraintes sur les États, la directive pourrait, pour les pays disposant d'un dispositif légal, cependant jouer un rôle d'aiguillon quant aux critères objectifs et stables utilisés ou aux normes de

référence choisies en matière de détermination des salaires minima. Même si elle n'est qu'indicative, la double borne à 50 % du salaire moyen ou 60 % du salaire médian pourrait en effet constituer une norme à laquelle les pays pourraient davantage se référer pour déterminer le niveau du salaire minimum légal là où il existe. La fixation anticipée au 1<sup>er</sup> octobre 2022 du salaire horaire minimum légal à 12 euros en Allemagne par le nouveau gouvernement de coalition mené par les sociaux-démocrates l'aurait ainsi été en référence à la directive, et au seuil de 60 % de la médiane. Une référence directe à la directive serait également faite pour les évolutions en cours en Bulgarie, en Espagne et en Croatie (Eurofound, 2022). En Italie, la proposition de directive a relancé des débats sur l'opportunité d'introduire un dispositif légal, mais son caractère non obligatoire pourrait freiner les vellétés de changement. Au Portugal, où le niveau du salaire minimum est supérieur à 50 % du salaire moyen et 60 % du salaire médian (tableau 1), la mise en avant de ces références dans la directive fait craindre aux organisations syndicales que ces niveaux soient interprétés comme des plafonds, ce qui pourrait conduire à une révision à la baisse.

Dans une vision minimaliste, cette directive peut également être regardée comme un garde-fou : si elle n'oblige pas un État à faire, en revanche, elle peut l'empêcher de défaire. Si, dans une

---

7. Pauline Grégoire-Marchand (2018) montre ainsi pour la France qu'entre 1996 et 2015, la redistribution privée liée à la mise en commun des revenus au sein du couple (qui d'une manière générale réduit les inégalités individuelles telles que calculées usuellement par le niveau de vie) s'est traduite par une forte augmentation des inégalités imputables au renforcement de l'homogamie sociale ce qui, avec la montée de l'isolement et de la monoparentalité, a plus que contrebalancé les effets positifs de réduction des inégalités dus à la hausse de l'activité féminine durant la période.

8. En France, l'augmentation pour les patrons des groupes du CAC 40 serait de 40 % pour la seule année 2021. I. Chaperon, « La rémunération des grands patrons repart à la hausse », *Le Monde*, 9 août 2021.

situation aujourd'hui heureusement très hypothétique, un État décidait ainsi de supprimer son salaire minimum légal ou s'opposait à des négociations sur les salaires, la Commission serait dès lors en droit de lancer une procédure d'infraction contre cet État.

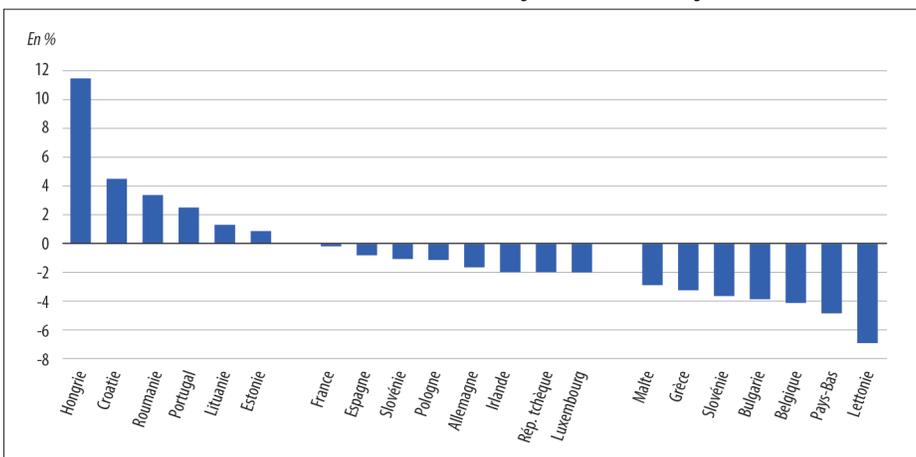
**Les revalorisations à la mode post-directive : une mise en pratique en période de forte inflation**

L'actualité de la directive s'est effacée depuis l'automne 2021 devant la poussée d'inflation. Celle-ci a commencé à la sortie des restrictions liées à la pandémie et à la suite de la forte reprise économique sous l'effet des injections budgétaires et monétaires massives prises pour faire face aux difficultés économiques (Ires, 2021). Elle s'est accélérée depuis le printemps 2022, alimentée en particulier par l'envolée des prix de l'énergie, des matières premières et des produits agricoles.

Face aux bonnes intentions exprimées par les auteurs de la directive sur le point d'être formellement paraphée par les dirigeants européens en septembre 2022, la période en cours et à venir va constituer l'épreuve du feu, propre à mesurer la sincérité des signataires en matière de fixation et de révision des niveaux des salaires minima.

Tous les gouvernements vont-ils réajuster le salaire minimum en ligne avec l'inflation ? Certains pays disposent de formules ou mécanismes de révision obligatoire ou bien de processus automatiques guidés par des experts, ou des deux. Sont concernés en particulier par des mécanismes de révision, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Slovaquie, et par des processus davantage guidés par des experts, la Croatie, la Grèce, et l'Irlande (Eurofound, 2022). Dans ces pays, le pouvoir d'achat des bas salaires pourrait donc être maintenu. C'est moins certain dans les autres pays : ceux où la revalorisation intervient

**Graphique 1. Évolution du salaire minimum légal en termes réels dans 21 États membres de l'UE entre janvier 2021 et janvier 2022**



Note : changement du montant du salaire minimum entre janvier 2021 et janvier 2022, sauf pour la Hongrie (février 2021 à février 2022) et la Bulgarie (janvier 2021 à avril 2022).

Source : Eurofound (2022), à partir d'informations des correspondants d'Eurofound et des données Eurostat (salaires minima, indices des prix à la consommation).

de façon unilatérale à l'initiative des pouvoirs publics, soit en cas d'échec de la négociation collective (Belgique, République tchèque, Pologne, Slovaquie, Espagne), soit après une simple consultation des partenaires sociaux (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Roumanie).

De fait, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le salaire minimum légal a déjà évolué à un rythme inférieur à celui de l'inflation dans les deux tiers des pays de l'UE ayant un tel dispositif (Eurofound, 2022). En termes réels, son niveau y a donc diminué, en particulier en Belgique (-4 % environ) et aux Pays-Bas (-5 % environ). Il en revanche augmenté dans quelques États membres : de façon significative en Hongrie, en Croatie, en Roumanie et au Portugal, faiblement en Lituanie et en Estonie (graphique 1). Son niveau a été maintenu en France.

La crainte d'une nouvelle et forte baisse du pouvoir d'achat des salaires minima est d'autant plus justifiée que plusieurs petites musiques commencent à se faire entendre pour suggérer de ne pas indexer les salaires minima sur les prix. Selon la première, l'inflation trouverait une de ses causes principales dans la hausse des salaires et notamment du salaire minimum, alors même que l'inflation, largement importée, n'est pas du tout alimentée en Europe par les salaires en général. Selon une seconde, moins grossière, ce sont les futures hausses du salaire minimum qui auraient, en revanche, pour effet d'emballer l'inflation. Diverses études aux États-Unis et en Allemagne invalident cette crainte<sup>9</sup>. Une étude d'impact récente en Allemagne montre ainsi que la hausse de 15 % du salaire minimum à 12 euros

brut au 1<sup>er</sup> octobre 2022 aura pour effet d'augmenter l'inflation de 0,25 point, un résultat à relativiser dans un contexte où le seul retour en 2021 au taux de TVA normal (diminué exceptionnellement lors du second semestre 2020) a induit une inflation d'environ 1 point de pourcentage sur une base annuelle.

De fait, peu de pays européens – une demi-douzaine environ – auraient revalorisé leur salaire minimum depuis le début de l'année 2022, depuis l'agression de l'Ukraine par la Russie et l'envolée des prix<sup>10</sup>. Une vingtaine de pays de l'UE n'aurait pas modifié ce montant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Parmi les quelques pays ayant revalorisé le montant du salaire minimum se trouvent assez logiquement ceux utilisant des formules d'indexation comme la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas ainsi que la Grèce, un pays où la décision provient d'un panel d'experts. La Belgique a également revalorisé son salaire minimum après accord des acteurs sociaux, le gouvernement ayant même décidé de majorer le montant négocié de 100 euros en raison de l'accélération de l'inflation. La Roumanie a également revalorisé de façon significative le montant du salaire minimum. Mais, même pour ces pays, il n'est pas certain que la revalorisation ait été suffisante pour éviter une perte de pouvoir d'achat depuis le début de l'année.

### Conclusion

Les dirigeants des États membres s'approprient à paraphraser en septembre une nouvelle directive sur des salaires minima

9. Citées dans Müller et Méaulle (2022).

10. N. Tran, A. Piel, « UE : cinq États membres ont revalorisé leur salaire minimum au cours du premier semestre 2022 », *Planet Labor*, n° 13080, 1<sup>er</sup> juin 2022.

adéquats exigeant des réévaluations régulières de leur montant qui tiennent compte de critères objectifs et notamment de l'inflation. En même temps, beaucoup semblent traîner des pieds pour pleinement maintenir le pouvoir d'achat des dispositifs légaux existants. Ces prochains mois vont donc avoir valeur de test pour savoir si les décideurs nationaux sont cohérents et si les travailleurs à bas salaire, à l'annonce de la nouvelle directive, ont des raisons d'avoir confiance.

### Sources :

- Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18, <https://goo.gl/sYt1zS>.
- Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153, <https://goo.gl/cdwiCG>.
- Chagny O., Le Bayon S. (2020), « La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 103-143, <https://bit.ly/3RkDf8t>.
- Eurofound (2022), *Minimum Wages in 2022 : Annual Review*, <https://data.europa.eu/doi/10.2806/67900>.
- European Commission (2012), « Labour market developments in Europe – 2012 », *European Economy*, n° 5, Directorate General for Economic and Financial Affairs, <https://data.europa.eu/doi/10.2765/18924>.
- Freyssinet J. (2020), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 67-101, <https://bit.ly/3nSc5qv>.
- Gautié J. (2018), « D'un siècle à l'autre : salaire minimum, science économique et débat public aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni (1890-2015) », *Revue économique*, vol. 69, n° 1, p. 67-109, <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0109>.
- Grégoire-Marchand P. (2018), « Le couple contribue-t-il encore à réduire les inégalités ? », *La Note d'analyse*, n° 71, France Stratégie, novembre, <https://bit.ly/3RZhQ4x>.
- Groupe d'experts (2021), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 26 novembre, <https://bit.ly/3D6WJco>.
- Hege A. (2006), « Allemagne : un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ? », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 105-119, <https://bit.ly/2yYrnpG>.
- Hege A. (2008), « Allemagne : salaire minimum, grève du rail, fissures dans le système de négociation collective », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 61-69, <https://bit.ly/3euzDIK>.
- Husson M. (2005), « Pour des salaires minimaux en Europe », *Politis*, n° 850, 5 mai, <http://hussonet.free.fr/eurospol.pdf>.
- Husson M. (2006), « Europe : les salaires minima en Europe », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 17-27, <https://bit.ly/3qiGYHQ>.
- Husson M. (2019a), « Et pourtant, le salaire minimum ne diminue pas l'emploi... », *Alternatives économiques*, 17 avril, <http://bit.ly/383rYTW>.
- Husson M. (2019b), « Pourquoi pas un salaire minimum européen ? », *Alternatives économiques*, 21 mai, <https://bit.ly/3xulJXF>.
- Husson M. (2020), « Salaire minimum et emploi : histoire d'un débat », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 15-42, <https://bit.ly/3KZreCQ>.
- Ires (2021), « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, <https://bit.ly/3RQVXo9>.
- Lefresne F. (1998), « Royaume-Uni : instauration d'un salaire minimum », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 53, juillet, p. 1-6, <https://bit.ly/3LcaZ5T>.
- Lefresne F. (2000), « Royaume-Uni : coup de pouce au salaire minimum », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 63, mars, p. 45-49, <https://bit.ly/3QvsJKe>.
- Lefresne F. (2006), « Royaume-Uni : le salaire minimum britannique : une institution récente », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 91-104, <https://bit.ly/3Blmjcc>.

## NOUVELLE DIRECTIVE SUR DES SALAIRES MINIMA ADÉQUATS

- Müller T., Méaulle M. (2022), *Why the Directive on Adequate Minimum Wages is the right approach in a time of inflation*, ETUC, February 8, <https://bit.ly/3eAlovN>
- Müller T., Schulten T. (2020), « Le salaire minimum européen frappe à la porte », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 43-66, <https://bit.ly/3qmk4PH>
- Raveaud G. (2012), « L'Union européenne contre le salaire », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, décembre, p. 99-123, <https://bit.ly/3qn3n6F>.
- Sauviat C. (2007), « États-Unis : la revalorisation du salaire minimum : une priorité du nouveau Congrès », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 104, janvier, p. 39-49, <https://bit.ly/3qFhIMd>.
- Sauviat C. (2012), « États-Unis : l'emploi contre les salaires depuis les années 1980 », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, décembre, p. 151-180, <https://goo.gl/kWREuU>.
- Sauviat C., Lizé L. (2010), *La crise du modèle social américain*, Rennes, PUR.
- Schulten T., Müller T., Eldring L. (2016), « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'IRES*, n° 89, p. 89-117, <http://bit.ly/3bqFPFs>.
- Schulten T., Watt A. (2007), « European minimum wage policy – A concrete project for a social Europe », *European Economic and Employment Brief*, n° 2, ETUI-REHS, <https://www.etui.org/sites/default/files/02%202007.pdf>.

# International

## L'économie, une continuation de la guerre avec d'autres moyens

Claude SERFATI <sup>1</sup>

---

Cet article explore les transformations de l'économie mondiale provoquées par la guerre en Ukraine. Il prolonge l'analyse réalisée dans un article publié au début de la pandémie de Covid-19, qui constatait un resserrement des relations entre économie mondiale et géopolitique depuis la fin des années 2000 (« le moment 2008 ») et l'érection par les gouvernements des pays développés de barrières protectionnistes au motif de sécurité nationale (Serfati, 2020). Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, c'est la guerre qui impose sa loi dans les relations économiques internationales. Le monde est passé des guerres commerciales à la guerre tout court. Les conflits entre grands pays mobilisent aujourd'hui en même temps des moyens militaires et des instruments économiques. On peut donc, en transposant l'aphorisme énoncé par Carl von Clausewitz <sup>2</sup>, observer que dans la situation actuelle, l'économie est la continuation de la guerre avec d'autres moyens.

La première partie de cet article met en évidence la fragmentation de l'économie mondiale produite par les rivalités géopolitiques. Les dirigeants de l'Union européenne (UE) et des États-Unis ont resserré les rangs face à l'agression russe <sup>3</sup> et présentent une unité qui semblait improbable il y a quelques années. Ils proposent la constitution d'un « Otan économique » qui prolongerait l'alliance militaire unissant les pays de la zone transatlantique et appellent les groupes de ces pays à relocaliser leurs chaînes mondiales d'approvisionnement dans des « pays amis ». L'objectif déclaré est de faire face à la Chine qui est qualifiée de « rival systémique » par les États-Unis et l'UE. La deuxième partie s'interroge sur la faisabilité de ce projet. La troisième partie évalue les effets des sanctions économiques prises par les pays occidentaux contre la Russie. La dernière partie discute les relations entre l'interdépendance économique et les rapports géopolitiques.

---

1. Chercheur associé à l'Ires. Je remercie Jacques Freyssinet, Kevin Guillas-Kevan, Frédéric Lerais, Antoine Math et Catherine Sauviat pour leurs commentaires, et Julie Baudrillard pour sa relecture éditoriale. Le contenu de cet article est de ma seule responsabilité.

2. « La guerre est une simple continuation de la politique par d'autres moyens », Carl von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, Éditions de Minuit, 1955, p. 67.

3. Pour une analyse des singularités de l'impérialisme russe, voir Serfati (2022).

### Consolidation du bloc transatlantique autour d'un « Otan économique »

Peu de temps après la grande crise financière de 2008, la secrétaire d'État Hillary Clinton proposait que le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI<sup>4</sup>) négocié entre les États-Unis et l'UE et qui avait déjà pour objectif de contrecarrer l'ascension de la Chine et plus généralement des Brics (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et

Russie), constitue un véritable « Otan économique » (Serfati, 2015). Ce projet économique et géopolitique, qui fut finalement abandonné (encadré 1), aurait ainsi complété sur le plan économique l'alliance militaire créée en 1948 entre les États-Unis et les pays européens. Cette formulation, ou celle d'un « Otan pour le commerce afin de combattre l'agression commerciale chinoise » (Atkinson, 2021), a été reprise par des groupes de réflexion proches de la Maison Blanche à partir

#### Encadré 1

### Le bloc transatlantique

Le bloc transatlantique, principalement composé des États-Unis et des pays européens, trouve son origine dans la conjoncture historique issue de la seconde guerre mondiale et ses développements dans l'antagonisme entre les pays occidentaux et l'URSS pendant la guerre froide. Le bloc est plus qu'une alliance économique ; il repose sur la solidarité militaire entre ses membres (l'Otan en Europe et des alliances similaires entre les États-Unis et plusieurs pays d'Asie-Pacifique) et une communauté de valeurs qui associent l'économie de marché, la démocratie et la paix. Ce bloc est hiérarchisé et dominé par les États-Unis.

La période qui s'est ouverte après la disparition de l'URSS en 1991 a été celle de l'apogée du bloc transatlantique et plus encore de la suprématie des États-Unis. Le « consensus de Washington » (Williamson, 1990) consacre la victoire de l'économie de marché capitaliste pendant deux décennies. La solidité du bloc transatlantique est renforcée par l'élargissement massif de l'Otan, qui passe de 16 à 30 membres entre 1991 et 2021.

Le bloc n'échappe toutefois pas à la concurrence économique interne, comme en témoigne l'échec des négociations sur le PTCI qui commencent officiellement en 2013 entre les États-Unis et l'UE. Le paroxysme des rivalités entre les États-Unis et les grands pays de l'UE est atteint au cours du mandat de Donald Trump (2016-2020), qui considère l'Allemagne comme aussi nocive que la Chine pour les intérêts de l'économie américaine. Un des objectifs de l'UE, qui souhaite devenir une puissance géopolitique, est d'aider ses États membres à présenter un front uni dans la défense de leurs intérêts économiques contre les autres grandes puissances mondiales, y compris les États-Unis. Aujourd'hui reportées en deuxième ligne derrière la solidarité occidentale face à la Russie, les divergences entre les intérêts des deux parties pourrait vite resurgir en raison de la dégradation de la conjoncture économique.

4. En anglais, TIPP pour Transatlantic Trade and Investment Partnership.

du milieu des années 2010, lorsque les conflits commerciaux entre la Chine et les États-Unis se sont aggravés.

**« Otan économique » et relocalisation de la production dans les pays « amis »**

Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, les propositions de constituer un bloc de pays qui acceptent les valeurs et les règles des pays occidentaux se multiplient. Elles établissent toutes le constat que la période de mondialisation, ouverte le 9 novembre 1989 (chute du mur de Berlin) et fondée sur des règles de multilatéralisme telles qu'incarnées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), s'est close avec l'invasion de l'Ukraine par les armées russes. En effet, l'enseignement majeur de la guerre en Ukraine est que le commerce international ne doit pas seulement être fondé sur le libre-échange, il doit également être *sécurisé*. Ces propositions visent donc à rendre les pays occidentaux moins dépendants – à les « découpler », comme disent les anglo-américains – des économies de la Chine et de la Russie. Pour la nouvelle Première ministre britannique, le G7<sup>5</sup> – qu'elle appelle le « réseau de la Liberté » – « devrait agir comme un Otan économique et défendre collectivement notre prospérité. Si l'économie d'un des pays membres était attaquée par un régime agressif, nous devrions nous engager à les (*sic*) soutenir. Tous pour un et un pour tous<sup>6</sup> ».

Cette formulation est très proche de celle de l'article 5 de la charte de l'Otan, qui en forme la pierre angulaire et qui prévoit précisément une défense mutuelle en cas d'agression d'un pays membre.

En complément à la création d'un Otan économique, les appels à ce que les grands groupes occidentaux relocalisent leurs activités dans des pays alliés (*ally-shoring*) (Dezenski, Austin, 2020) ou amis (*friend-shoring*), ce qui revient à « relocaliser les chaînes d'approvisionnement dans des pays politiquement sûrs<sup>7</sup> » sont lancés. Il ne s'agit pas de propositions marginales, puisqu'elles émanent en premier lieu de Janet Yellen, l'actuelle secrétaire américaine au Trésor. Ce cap a été fixé lors d'une conférence spécialement convoquée sur « l'avenir de l'économie mondiale et le *leadership* économique des États-Unis » deux mois après le déclenchement de la guerre en Ukraine. La restructuration de l'économie mondiale passe par la relocalisation d'activités des groupes américains dans des « pays amis »<sup>8</sup>. Plusieurs dirigeants européens, dont la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, soutiennent cette exigence<sup>9</sup>.

La mise en œuvre d'une telle « géopolitique des chaînes d'approvisionnement », selon l'expression utilisée par Thierry Breton<sup>10</sup>, commissaire européen à l'industrie, en charge également de la

5. Le G7 est un groupe informel composé des pays suivants : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni.

6. L. Truss, « The return of geopolitics: Foreign Secretary's Mansion House speech at the Lord Mayor's 2022 Easter Banquet », April 27, 2022, <https://bit.ly/3C4cT4h>.

7. M. A. Witt, « Prepare for the U.S. and China to Decouple », *Harvard Business Review*, June 26, 2020, <https://hbr.org/2020/06/prepare-for-the-u-s-and-china-to-decouple>.

8. « Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy », April 13, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>.

9. C. Lagarde, « A new global map: European resilience in a changing world », presentation au Peterson Institute for International Economics, Washington DC., April 22, 2022, <https://bit.ly/3ST0YwJ>.

10. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_22\\_5350](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5350).

défense et de l'espace, aurait une portée considérable. Elle concernerait les secteurs considérés comme stratégiques, dont la liste établie par les gouvernements ne cesse de s'allonger et qui est potentiellement illimitée. De façon emblématique, un groupe de réflexion américain bipartite établit l'acte de décès de « l'Internet mondial » (*global Internet*) et souhaite que les États-Unis lancent une « nouvelle politique étrangère de l'Internet (...) qui consolide une coalition de pays alliés et amis afin de préserver au maximum une plate-forme de communication internationale sécurisée et de confiance » (Segal, Goldstein, 2022).

### La fin du multilatéralisme ?

La secrétaire américaine au Trésor a également annoncé que son pays donnerait désormais priorité à la mise en place d'un réseau d'accords « plurilatéraux ». Cette formulation n'est pas fortuite. La signature d'accords commerciaux entre des « pays amis » unis par des valeurs communes mettrait sans aucun doute fin au multilatéralisme dont les principes ont servi de fondement aux échanges économiques internationaux au cours des dernières décennies. Il est vrai que les accords bilatéraux, notamment pour l'établissement de clauses sociales, s'étaient déjà développés et surtout que ces principes

### Encadré 2

#### SWIFT, un instrument de puissance financière des États-Unis

Le système Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) est un système privé d'interconnexions de 11 000 institutions financières et groupes industriels répartis sur plus de 200 territoires. Il est basé à Bruxelles, mais son centre de données est situé en Virginie (États-Unis). En juin 2022, il a enregistré 42 millions de messages par jour, principalement répartis entre des achats et vente de titres financiers (21 millions) et des paiements de biens et services (environ 18,5 millions) <sup>1</sup>, le principal système concurrent mis en place par la Chine enregistrant dix fois moins de transactions que SWIFT. Les pays du bloc transatlantique dominent largement : en avril 2022, le dollar comptait pour 41,8 %, l'euro pour 34,7 %, la livre sterling pour 6,3 %, le yen pour 3,2 % et le renminbi pour 2,1 % des instruments de paiement (Eichengreen, 2022). Puisque les paiements dans les autres devises ont, à un moment ou un autre, le dollar pour contrepartie, toutes les banques passent par la place financière de New York pour leurs transactions interbancaires. Les États-Unis constituent donc l'armature du système et ils utilisent l'extraterritorialité de leurs lois <sup>2</sup> pour sanctionner les banques non américaines – dont la BNP Paribas qui, en 2014, a dû payer 9 milliards de dollars d'amende pour avoir enfreint l'embargo décidé par les États-Unis contre l'Iran. SWIFT constituerait ainsi un « panopticon financier » qui permet aux États-Unis de surveiller les flux de paiements mondiaux <sup>3</sup>.

1. <https://www.swift.com/about-us/discover-swift/fin-traffic-figures>.

2. L'extraterritorialité permet à l'État américain d'appliquer une loi américaine à des personnes non américaines pour des activités ne se déroulant pas sur le territoire américain.

3. A. Mukherjee, « China can bypass SWIFT by putting digital money in play », *Washington Post*, March 1, 2022, <https://wapo.st/3e0wyKt>.

ont été progressivement écornés ; ils sont par ailleurs critiqués en raison de « l'absence de contrôle démocratique sur les décisions prises dans les organisations et conférences internationales » (European Parliament, 2022:5). Les mesures de protection qui aideraient à consolider ce bloc seraient donc probablement condamnées par l'OMC dont elles violeraient clairement l'esprit et des règles (Wilson, 2021). Cette question est déjà d'actualité puisqu'en mars 2022, les États-Unis et les pays européens ont révoqué la clause de la nation la plus favorisée – qui forme le cœur du multilatéralisme <sup>11</sup> – dans leurs relations commerciales avec la Russie.

Les chercheurs favorables à la création d'un Otan économique sont conscients que les mesures prises dérogeraient « aux règles édictées par les organisations internationales existantes, l'OMC et les institutions des Nations Unies. Après tout, c'est une affaire de volonté politique <sup>12</sup> ». Toutefois, des arguments plus tangibles que la défense des valeurs et la volonté politique étayent la perspective d'un bloc transatlantique comme garant de l'économie mondiale. Depuis la seconde guerre mondiale, la zone transatlantique est en effet profondément intégrée et elle domine aujourd'hui encore l'économie mondiale. Les États-Unis et l'Europe comptent pour environ un tiers des échanges commerciaux mondiaux, mais ils réalisent 65 % des investissements directs étrangers qui sont le principal vecteur de la mondialisation des chaînes d'approvisionnement (Hamilton, Quinlan, 2022). Et surtout, les États-Unis et l'UE disposent de formidables leviers financiers dans un monde où la finance contrôle étroitement les

activités de production. Le dollar et l'euro sont de très loin les principales monnaies utilisées comme moyen de paiement dans les échanges internationaux par l'intermédiaire du système SWIFT (encadré 2).

L'abandon annoncé du multilatéralisme inquiète, en particulier au sein du Fonds monétaire international (FMI), bras financier des échanges internationaux depuis 1945 car comme l'explique son économiste en chef, « les plaques tectoniques de la géopolitique » se fissurent un peu plus, rappelant que ce « monde fragmenté nécessite plus, et pas moins, de responsabilités pour le FMI » (Gourinchas, 2022).

### **La faisabilité incertaine du projet transatlantique**

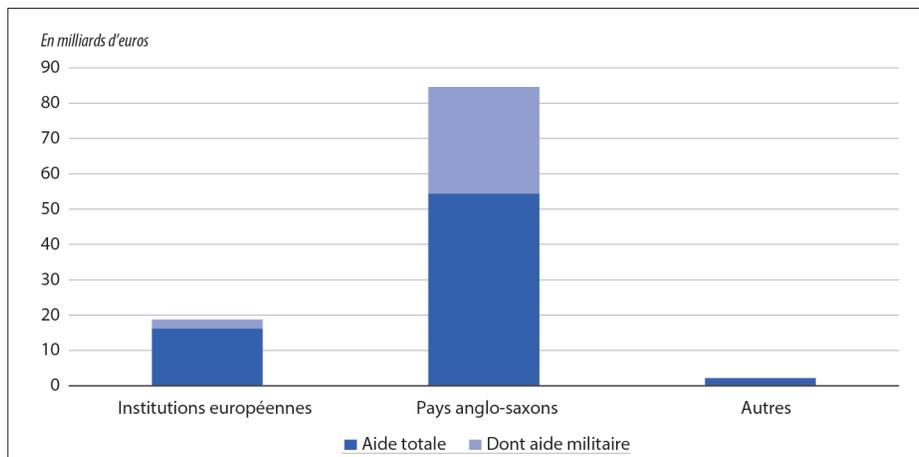
La réorganisation de l'économie mondiale autour d'un axe transatlantique se heurte néanmoins à de sérieuses difficultés. D'une part, les sanctions mises en œuvre contre la Russie sont surtout prises par les pays occidentaux ; d'autre part, la relocalisation des chaînes mondiales d'approvisionnement dans les pays amis se heurte à de nombreux obstacles.

### **Des sanctions contre la Russie et une aide à l'Ukraine essentiellement occidentales**

Il n'a pas échappé aux observateurs que les sanctions mises en œuvre contre la Russie sont le fait quasi exclusif des pays occidentaux et il en va de même de l'aide financière et militaire à l'Ukraine dont les États-Unis sont les principaux pourvoyeurs, avec 61 % de l'aide totale et 76 % de l'aide militaire totale (graphique 1).

11. Elle repose sur le principe de non-discrimination entre les partenaires commerciaux et vise à empêcher les pays d'accorder un traitement différent d'un partenaire à l'autre.  
12. G. Merritt, « The case for an "economic NATO" to clip provocative China's wings », *Friends of Europe*, April 20, 2021, <https://bit.ly/3ryWAHK>.

**Graphique 1. L'aide financière et militaire à l'Ukraine : une affaire occidentale**



Note : les pays anglo-saxons incluent ici l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande.

Lecture : les institutions européennes ont versé 16 milliards d'euros d'aide à l'Ukraine, dont 2,5 milliards sous forme militaire.

Source : Auteur, à partir de la base de données de Kiehl University (au 20 août 2022).

Cette hétérogénéité des réactions selon les pays par rapport à la guerre en Ukraine et aux sanctions économiques dirigées contre la Russie se retrouve aussi au sein de la sphère syndicale au niveau mondial (encadré 3).

La plupart des pays émergents ont refusé d'être embarqués dans la campagne de sanctions contre la Russie – et selon un expert, certains pays du Sud « pourraient même secrètement soutenir la Russie »<sup>13</sup>. Les Brics, ce groupe constitué au début des années 2000 qui forme la principale force organisée des principaux pays émergents, mais également la Turquie, le Mexique, l'Argentine, et l'Indonésie qui sont tous membres du G20, ainsi qu'une majorité de pays du continent africain sont hostiles aux sanctions. Ils ont même prévu, lors de leur

sommet en juin 2022, de renforcer l'usage des monnaies des pays membres dans leur échanges commerciaux ainsi que la création d'une agence de notation indépendante. À la suite de l'embargo européen, le gouvernement russe a d'ailleurs réorienté ses exportations de pétrole et de gaz vers l'Asie – presque la moitié de celles-ci arrivent désormais dans cette région – et vers l'Afrique. Les résistances à la mise en œuvre des sanctions viennent même d'alliés fidèles des États-Unis et de l'UE (Israël et l'Arabie saoudite notamment<sup>14</sup>). En Asie, des pays déjà très industrialisés et alliés traditionnels de Washington tels que la Corée du Sud, le Japon et même Taïwan, considèrent avec méfiance la « politisation » des chaînes d'approvisionnement mondiales et la tentative des États-Unis de les emmener

13. D. W. Drezner, « How robust is the global opposition to Russia's invasion of Ukraine? », *Washington Post*, March 29, 2022, <https://wapo.st/3CtMD4I>.

14. Peu de temps après l'invasion russe, ce pays a même investi en Russie environ 4 milliards de dollars dans un programme tri-annuel de développement énergétique.

## Encadré 3

**Les syndicats, la guerre en Ukraine et les sanctions contre la Russie**

La plupart des syndicats de la planète ont condamné l'invasion de l'Ukraine par la Russie qui viole les règles du droit international. Mais compte tenu de la situation désastreuse dans laquelle une partie de la population de la planète se trouve, l'intérêt et l'urgence de la solidarité avec le peuple ukrainien sont ressentis différemment. En Afrique, les critiques de « double langage » sont adressées aux gouvernements européens qui condamnent la guerre en Ukraine, mais sont accusés de laisser les guerres qui déchirent le continent persister, et parfois y prendre une part directe. Les syndicats du continent africain ont également condamné le comportement discriminatoire et les actes racistes dans certains pays de l'UE contre les Africains et autres non-Européens qui fuyaient la guerre en Ukraine <sup>1</sup>.

Les syndicats européens demandent le retrait des troupes russes d'Ukraine – y compris ou non selon les syndicats – des territoires occupés depuis 2014 par la Russie. Ils soutiennent les sanctions économiques prises contre la Russie et ont exprimé une solidarité concrète avec le peuple ukrainien. En France, comme dans d'autres pays, un convoi organisé de façon unitaire par les huit syndicats nationaux est allé en Ukraine pour apporter une aide matérielle (financière et humanitaire). Ils sont en revanche divisés sur le soutien militaire à l'Ukraine. Plusieurs syndicats italiens ont même appelé à une grève générale contre la politique gouvernementale, critiquée pour son soutien militaire à l'Ukraine qui, selon eux, conduira à une nouvelle augmentation du budget de défense au détriment des dépenses à finalité sociale. Les syndicats européens ont également condamné les lois votées par le Parlement ukrainien qui privent les salariés de droits protecteurs essentiels <sup>2</sup>. Cette loi marque un nouveau jalon dans l'offensive menée depuis des années par le gouvernement ukrainien qui tente de mettre à profit la guerre pour ses projets anti-sociaux <sup>3</sup>.

1. ITUC-Africa, « War in Ukraine: the ITUC-Africa calls for the strengthening of worldwide solidarity », 2022, <https://bit.ly/3M3jyjN>.

2. EU-Ukraine Association council - ETUC Statement, September 5, 2022, <https://bit.ly/3V2vEOc>.

3. Des informations sur la situation du mouvement social ukrainien sont disponibles sur le site du réseau <https://ukraine-solidarity.eu/>.

dans un conflit ouvert avec la Chine <sup>15</sup>. En effet, ces pays gardent en mémoire les paroles de Donald Trump qualifiant le Partenariat transpacifique (PTP) établi sous l'Administration Obama de « viol de notre pays » et décidant de l'annuler trois

jours après son élection en 2016 <sup>16</sup>. De plus, les économies des pays asiatiques sont fortement imbriquées à l'économie chinoise. C'est pourquoi le Traité économique indo-pacifique (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) mis en place

15. Pour une vue contraire qui analyse l'ascension des États-Unis en Asie et le déclin de la Chine, voir Rozman (2022).

16. A. Glass, « Trump scuttles Trans-Pacific Trade Pact, Jan. 23 2017 », January 23, 2019, <https://politi.co/3SBj9aJ>.

en 2022 par l'Administration Biden avec une douzaine de pays afin de tenter de rétablir le *leadership* américain dans la région face à la Chine a, en réalité, des objectifs limités<sup>17</sup>. En somme, l'utilisation de mesures économiques à des fins géopolitiques par les pays occidentaux suscite des résistances de nombreux pays.

Cette résistance de nombreux pays émergents aux sanctions décidées par les alliés pourrait affaiblir le rôle central que le dollar joue dans le système financier international<sup>18</sup>, et même conduire à un nouveau système qualifié de Bretton Woods 3<sup>19</sup>. En effet, selon un expert écouté des milieux financiers, « lorsque la crise (et la guerre) sera finie, le dollar américain devrait être plus faible et de l'autre côté, le renminbi, soutenu par un panier de devises, pourrait être plus puissant »<sup>20</sup> pour trois raisons. D'abord, sur un plan technique, les économistes observent que la détention de dollars est fondée sur les garanties offertes par la Réserve fédérale (la banque centrale américaine) et donc sur la confiance en une possibilité d'utilisation illimitée de cette monnaie comme moyen de paiement. Or, l'administration américaine confirme, par le gel des avoirs en

dollars détenus par la Banque centrale de Russie, que ses propres intérêts stratégiques prévalent sur le respect du bon fonctionnement de la monnaie internationale que la puissance qui émet la liquidité internationale doit garantir<sup>21</sup>. Ensuite, sur le plan politique, cette mesure unilatérale va accélérer la recherche de solutions alternatives au dollar. En 2015, la Chine a mis sur pied un système de paiement international fondé sur le renminbi, qui est encore d'un usage limité, mais qui pourrait être utilisé pour contourner le dollar. Une enquête menée auprès des responsables de banques centrales réalisée quelques mois après le début de la guerre en Ukraine indique qu'une majorité d'entre eux ont augmenté leurs réserves en monnaie chinoise<sup>22</sup>. En somme, la « militarisation du dollar »<sup>23</sup> va amplifier les affrontements géopolitiques. Enfin, les États-Unis ne sont plus dans la situation hégémonique d'après-guerre qui leur a permis d'imposer, y compris à leurs alliés européens, un système monétaire international – matérialisé dans les accords de Bretton Woods en 1944 – au cours de laquelle la croyance que « le dollar est aussi bon que l'or » s'est imposée contre toute réalité.

17. M. Forough, « America's Pivot to Asia 2.0: The Indo-Pacific Economic Framework », *The Diplomat*, May 26, 2022, <https://bit.ly/3e3iU9n>.

18. R. Wigglesworth, P. Ivanova, C. Smith, « Financial warfare: will there be a backlash against the dollar? », *Financial Times*, April 7, 2022, <https://www.ft.com/content/220db8f2-2980-410f-aab8-f471369ac3cf>.

19. Le système monétaire international mis en place à Bretton Woods en 1944 consacrait l'hégémonie du dollar et à tout moment la possibilité de conversion en or des réserves en dollar détenues par les Banques centrales. L'inconvertibilité en or fut annoncée par le Président Nixon le 15 août 1971 (système qualifié de Bretton Woods 2).

20. Crédit Suisse, « Zoltan Pozsar: "We are witnessing the birth of a new world monetary order" », March 21, 2022, <https://bit.ly/3rqnaCZ>.

21. J. Pisani-Ferry, « Will Russia or the West win the economic and financial battle? », Project Syndicate, September 1, 2022, <https://bit.ly/3M5jbFe>.

22. K. Duguid, N. Asgari, « Central banks look to China's renminbi to diversify foreign currency reserves », *Financial Times*, July 1, 2022, <https://www.ft.com/content/ce09687f-f7e5-499a-9521-d98cbd4c5ac1>.

23. Voir Arslanalp *et al.* (2022) ; V. Pop, S. Fleming, J. Politi, « Weaponisation of finance: how the west unleashed "shock and awe" on Russia », *Financial Times*, April 6, 2022, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>.

### **Une relocalisation limitée des chaînes mondiales d'approvisionnement**

La « relocalisation dans les pays amis » des chaînes mondiales d'approvisionnement (CMA) des grands groupes, lesquels contrôlent 70 % du commerce mondial selon l'OCDE <sup>24</sup> – soulève également des interrogations et se heurte à plusieurs difficultés. La crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 avait déjà perturbé fortement les chaînes d'approvisionnement organisées par les grands groupes mondiaux. Une étude d'un cabinet de conseil avait alors noté que « 51 000 entreprises dans le monde ont un ou plusieurs fournisseurs directs (de rang 1) et au moins 5 millions d'entreprises ont un ou deux fournisseurs de rang 2 en Chine et dans la région » (Dun & Bradstreet, 2020). En fait, la fragilité de cet édifice, bâti sur la segmentation internationale extrême des processus productifs et qui était interprétée comme la rencontre réussie d'innovations technologiques et de stratégies audacieuses (ou dynamiques) des dirigeants des groupes, était déjà apparue après la grande crise financière de 2008. Les stratégies de baisse permanente des coûts salariaux et de gestion fondée sur la quête obsessionnelle du « juste-à-temps » afin d'éviter la constitution de stocks confirment aujourd'hui leurs graves inconvénients. Ces choix stratégiques se sont avérés en partie responsables des ruptures des CMA pendant la pandémie de Covid-19 et de leurs conséquences.

Néanmoins, la relocalisation des activités par les grands groupes américains et européens annoncée depuis la pandémie au nom de la « résilience »

des CMA demeure encore limitée, si on excepte bien sûr le désengagement massif des groupes occidentaux du marché russe. Le processus de retrait du marché chinois est bien plus limité, même s'il pourrait s'amplifier. Trois mois après le début de la guerre en Ukraine, 7 % des entreprises américaines et européennes interrogées présentes en Chine avaient fermé leurs établissements ou décidé de le faire à cause des tensions géopolitiques <sup>25</sup>. Cette situation, qui pourrait évoluer sous la pression des gouvernements américains et des pays européens, peut s'expliquer par le fait que les stratégies des grands groupes sont soumises à des impératifs contradictoires. D'une part, la relocalisation d'activités dans « les pays amis » répond à l'exigence de sécurité d'approvisionnement qui est formulée par les gouvernements occidentaux dans les secteurs jugés stratégiques et par les directions de groupes, conscientes qu'elle est désormais indispensable à la continuité des processus de production dans le contexte de crises multidimensionnelles. C'est évidemment la présence en Chine des groupes industriels occidentaux qui est visée dans les invitations à relocaliser dans les pays amis. De plus, ces relocalisations sont stimulées par les incitations financières proposées par les gouvernements et les bénéfices réputationnels que peuvent en tirer les groupes. D'autre part, les forces qui ont poussé à la délocalisation d'activités demeurent puissantes (Ruta, 2022). Ce sont d'abord les coûts de production qui guident les stratégies des grands groupes. Or, non seulement les coûts salariaux demeurent plus élevés dans les pays occidentaux,

24. <https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/>.

25. A. Huld, « China business sentiment surveys: Foreign companies remain committed despite headwinds » (« Les groupes étrangers demeurent en Chine, malgré les vents contraires »), *China Briefing*, May 20, 2022, <https://bit.ly/3yggqKTY>.

mais certains craignent, en prenant l'exemple des États-Unis, qu'une relocalisation contrainte pour des raisons géopolitiques ait pour effet une remontée du pouvoir des salariés et des syndicats <sup>26</sup>. La relocalisation comporterait donc le risque pour les employeurs d'inverser le processus d'affaiblissement des syndicats que les délocalisations avaient provoqué. Des coûts liés à la restructuration de la chaîne logistique sont également à prévoir en cas de relocalisation. Les CMA des grands groupes comportent généralement des dizaines, voire des centaines d'entreprises sous-traitantes, dont une partie n'est d'ailleurs pas connue par les donneurs d'ordre finaux. Leur relocalisation risque donc de dégrader les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants, dont la qualité est essentielle dans certaines industries intensives en technologie. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les dirigeants des groupes de high tech sont les plus réticents à modifier leurs implantations <sup>27</sup>. De plus, les relocalisations motivées pour des raisons géopolitiques augmenteraient très probablement les coûts des intrants produits par les fournisseurs <sup>28</sup> et donc le prix de vente des produits, du moins en cas de maintien des marges actuelles. À titre d'exemple, le rapatriement aux États-Unis de toute la production d'un iPhone vendu par Apple triplerait son prix pour le consommateur final <sup>29</sup>.

Enfin, l'argument que la sécurité serait améliorée grâce à une relocalisation « hors des pays ennemis », ce qui signifie

pour l'essentiel fermer les sites de production occidentaux en Chine, est en partie contestable, puisque la ruée vers de nouveaux pays d'accueil recréerait la même structure de dépendance que celle motivant le départ de Chine.

### L'efficacité des sanctions en débat

Les sanctions sont des mesures unilatérales ou collectives prises contre un ou plusieurs États qui sont accusés de violer les règles internationales. Elles ont pour objectif de le(s) contraindre à s'y conformer avec des moyens qui se situent en deçà de l'intervention militaire (Davis, Engerman, 2003) bien qu'elles puissent être plus meurtrières pour les populations <sup>30</sup>. Elles dérogent aux règles du multilatéralisme dans le domaine des échanges internationaux, mais l'OMC, qui en est le garant, considère dans l'article 21 de sa charte qu'elles sont légales à la condition qu'elles correspondent à des objectifs de sécurité nationale, également appelés « intérêts essentiels » dans les documents des organisations internationales. Ainsi, un panel de l'OMC rejeta l'appel que la Russie avait lancé contre les sanctions prises à son encontre après l'occupation militaire de la Crimée en 2014. Depuis le milieu des années 2010, cet article 21 permet aux gouvernements des pays développés et émergents d'élargir notablement le spectre des activités qu'ils souhaitent protéger au nom de leur sécurité nationale (Serfati, 2020).

26. R. Forhoohar, « Who will pay for the shift from efficiency to resilience? », *Financial Times*, September 12, 2020, <https://www.ft.com/content/7dd4c3f0-0a8e-49ce-8022-9c8d75af3e3d>.

27. <https://mck.co/3rzp1oO>.

28. <https://bit.ly/3ygZhkS>.

29. S. V. Smith, « How much would an all-American iPhone cost? », Marketplace, May 20, 2014, <https://bit.ly/3UZir8F>.

30. Selon les estimations, entre 200 000 et 500 000 enfants sont morts à la suite des sanctions imposées à l'Irak au cours de la décennie 1990.

### **Des sanctions d'une portée inédite depuis la première guerre mondiale**

Les sanctions prises par les pays occidentaux contre l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 sont d'une portée inédite depuis la première guerre mondiale et elles sont nettement plus dures que celles prises en 2014. À l'époque, l'UE s'était montrée moins offensive que les États-Unis en excluant les importations de gaz du paquet de sanctions. De plus, la coordination transatlantique avait été médiocre, et plus encore sous la présidence de Donald Trump.

Ces mesures se caractérisent aujourd'hui par trois dimensions inédites. D'abord elles concernent l'embargo sur les exportations de technologies qui est considérablement durci en comparaison de celui décidé en 2014. Ensuite, les sanctions financières contre l'État et le système bancaire russes constituent indiscutablement le volet le plus massif, même si la qualification « d'arme nucléaire » donnée par Bruno Lemaire, alors ministre des Finances du gouvernement Castex, était exagérée. Les mesures prises par les États-Unis et l'UE portent sur l'interdiction faite à leurs banques d'accepter le paiement en provenance de banques russes, ce qui a trois conséquences majeures : la suspension du paiement (ou défaut) de la dette russe, le gel des réserves en monnaie étrangère de la Banque centrale russe (soit environ la moitié des 670 milliards de dollars de ses réserves) et l'exclusion des banques russes du système SWIFT (encadré 2, voir *supra*). Cette exclusion provoque une embolie des flux d'échanges de marchandises entre la Russie et les pays occidentaux, bien que les États membres de l'UE aient fait une exception pour le paiement des importations de gaz russe. Un *think tank* américain expliquait un

mois avant la guerre que l'annonce des sanctions financières par le Président Joe Biden montre « la capacité des États-Unis de faire trébucher la Russie, sans tirer un coup de feu, [confirme] la souveraineté des États-Unis et du dollar dans l'économie mondiale » (Pearkes, 2022). Enfin, les sanctions visent le patrimoine financier et immobilier de personnalités russes.

Les sanctions économiques ne sont pas une arme nouvelle. Ce sont des mesures unilatérales ou collectives prises contre un ou plusieurs États qui sont accusés de violer les règles internationales. Elles ont pris un tour plus fréquent à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, en commençant par le blocus organisé en 1827 par la France, la Grande-Bretagne et la Russie pour empêcher les armées ottomane et égyptienne d'aller combattre la Grèce, en lutte pour son indépendance. Elles furent mises en œuvre plus d'une centaine de fois jusqu'à la seconde guerre mondiale et presque toujours par des grandes puissances contre les pays de taille nettement inférieure (Davis, Engerman, 2003). Au cours des dernières décennies, les États-Unis sont le pays qui a le plus massivement recouru aux sanctions économiques. Les administrations Obama (2008-2016) et Trump (2016-2020) y ont plusieurs fois recouru (contre la Corée du Nord, Cuba, l'Iran, la Syrie et le Venezuela) après l'échec de la guerre en Afghanistan (2001) et en Irak (2003).

### **L'effet des sanctions atténuées par les exportations de pétrole et de gaz... à court terme**

De façon générale, l'efficacité des sanctions économiques est l'objet d'un débat chez les historiens. Celles infligées actuellement à la Russie suscitent de même des interrogations. D'une part, elles ont un effet négatif pour l'industrie

russe, qui est fortement dépendante de composants étrangers pour certaines industries stratégiques. Il est indéniable que l'embargo sur les composants et sous-systèmes importés par la Russie met à mal le secteur aéronautique<sup>31</sup> et automobile, dont la production s'est écroulée depuis les sanctions, passant de 108 000 voitures produites en février à 3 700 en mai 2022<sup>32</sup>. Il est même probable que sa production de systèmes d'armes soit entravée, ce qui en dit long sur le degré de dépendance en produits occidentaux de l'industrie russe. Le gouvernement russe a dû passer commande de drones à la Turquie – qui fournit également des drones à l'Ukraine – et de missiles à la Corée du Nord. Les sanctions imposées par les pays occidentaux s'ajoutent donc aux dépenses consacrées à la guerre pour provoquer une sévère récession. Le PIB pourrait chuter de 7,5 % en 2022 (COFACE, 2022) et bien plus dans les années suivantes. C'est sur ce constat que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE s'est appuyé pour déclarer que « les sanctions sont efficaces » (Borrell, 2022).

Cependant, le gouvernement russe a jusqu'à maintenant réussi à atténuer les effets des sanctions financières. Les réserves de la Banque centrale russe n'ont jamais été aussi élevées grâce aux recettes tirées des exportations de pétrole et de gaz, dont les prix ont augmenté grâce à l'embargo occidental. Le choc subi par l'économie russe a été amorti à la suite de l'autorisation donnée par les pays européens de continuer à utiliser le

système SWIFT pour le règlement des achats de gaz. De plus, plusieurs pays ont passé d'importants contrats gaziers qui compensent largement la perte progressive du marché européen pour les groupes énergétiques russes. Le résultat est un excédent de la balance commerciale de la Russie d'un montant de 95,8 milliards de dollars pour les quatre premiers mois de 2022, un niveau qui n'a pas été atteint depuis 1994. Cet excédent ne reflète toutefois pas la puissance économique du pays puisque d'une part le cours très élevé du pétrole et du gaz pourrait ne pas durer, et d'autre part, il résulte pour une partie du fort recul des importations en raison des sanctions (Darvas, Martins, 2022). À moyen terme, l'avenir de l'économie russe est donc plutôt sombre. Les experts russes ont d'ailleurs informé les dirigeants du pays que les sanctions pourraient conduire à une récession de plusieurs années<sup>33</sup>.

La portée véritable des sanctions qui frappent les dirigeants et hommes d'affaires russes suscite également des interrogations. Ceux-ci ont goûté aux délices des paradis fiscaux qui se sont multipliés au rythme de la déréglementation des marchés financiers et des mesures gouvernementales adoptées dans les pays occidentaux afin d'attirer les capitaux financiers. La moitié de leur fortune y serait logée (Novokmet *et al.*, 2018). S'attaquer réellement à la fortune des oligarques exigerait donc de porter des coups décisifs contre l'architecture financière internationale dont les banques et les ménages fortunés des pays occidentaux profitent largement. C'est peu probable, puisque

31. B. Trévidic, « Le fleuron de l'aviation russe se cherche un avenir sans ses moteurs français », *Les Échos*, 12 septembre 2022.

32. <https://bit.ly/3rsqe1h>.

33. Bloomberg, « West's sanctions could damage the Russian economy for the next decade », *Fortune*, September 6, 2022, <https://bit.ly/3SZFIWt>.

les opportunités de placements de capitaux non soumis à des taxes se sont au contraire multipliées depuis la crise financière de 2008 (Damgaard, Elkjaer, 2018).

---

**Une crise inédite sur fond  
d'intégration économique poussée  
et d'aggravation des rivalités  
géopolitiques**

La guerre en Ukraine et les appels à constituer un « Otan économique » avec ses effets sur la restructuration des CMA ouvrent une nouvelle configuration de l'espace mondial que certains comparent à celle de la guerre froide, la guerre en Ukraine faisant écho à la guerre en Corée de 1950-1953<sup>34</sup>. Cette référence met à juste titre en lumière la gravité des tensions actuelles, puisque la guerre de Corée avait failli conduire à une nouvelle utilisation de l'arme nucléaire. Cependant, pour le propos de cet article, une différence majeure avec l'ère de la mondialisation qui s'est imposée depuis trois décennies est que les systèmes socio-politiques occidentaux et soviétiques entretenaient à l'époque de la guerre froide des relations économiques limitées.

**Des secteurs industriels captifs  
de la production de matériaux  
importés de Russie et d'Ukraine**

La comparaison de la situation actuelle avec les décennies qui précédèrent la première guerre mondiale est en réalité plus fructueuse (Dent, 2020), et pas seulement parce que celle-ci a été qualifiée de « première mondialisation » à la suite des travaux de l'historien Paul Bairoch. À l'époque comme aujourd'hui, l'intégration économique mondiale associe des

pays qui, tels l'Allemagne et la France, sont liés par de nombreux échanges économiques et en même temps engagés dans des rivalités géopolitiques mortifères. Certes, par définition, une analogie n'efface pas l'existence de réalités différentes qui sont soumises à la comparaison. Ainsi, l'interdépendance des territoires nationaux est aujourd'hui d'une ampleur qui est sans commune mesure avec celle qui existait avant 1914, même si Keynes notait, un siècle avant l'arrivée de Deliveroo, qu'un membre des classes supérieures ou moyennes de Londres « pouvait, en dégustant son thé du matin, commander, par téléphone, les produits variés de toute la terre en telle quantité qui lui convenait, et s'attendre à les voir bientôt déposés à sa porte »... (Keynes, 1919).

La guerre en Ukraine confirme en effet à quel point la constitution des CMA a approfondi la division internationale du travail et donc augmenté l'interdépendance économique entre les pays. De nombreux secteurs industriels sont presque totalement captifs de la production de matériaux importés de Russie et d'Ukraine. L'Ukraine contrôle 70 % de la production du gaz néon, indispensable pour les lasers utilisés dans la production de semi-conducteurs. Ce gaz est lui-même un sous-produit de l'industrie métallurgique russe qui est purifié en Ukraine (World Trade Organization, 2022). L'industrie américaine des semi-conducteurs est dépendante à plus de 90 % du néon importé d'Ukraine. La Russie contrôle 26 % la production mondiale de nombreux métaux rares tels le palladium, indispensable à la production de pots catalytiques. Les industries automobiles des pays occidentaux sont

---

34. J. Lee, « What Ukraine is teaching us about geoeconomics », table ronde organisée par l'IGCC, 15 juin 2022, <https://bit.ly/3C5pHra>.

tributaires de ces importations à hauteur de 56 % pour le Canada, 45 % pour le Japon et l'Italie, 43 % pour les États-Unis, et 38 % pour la Corée du Sud (*ibid.*). Ce ne sont que quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Au cours des trois dernières décennies, les grands groupes russes et chinois ont été totalement intégrés dans l'économie mondiale, bien qu'avec des modalités différentes. Les groupes russes sont principalement situés en amont des chaînes de valeur des groupes occidentaux auxquels ils fournissent des ressources naturelles (pétrole, gaz), des matériaux critiques (métaux utilisés dans la production de semi-conducteurs) et des produits chimiques (Winkler, Wuester, 2022). Les groupes chinois sont plus largement présents dans les CMA, puisqu'ils se situent au cœur des processus de transformation des intrants en produits finis.

### **Des rivalités géopolitiques fortes**

Or, cette intégration économique mondiale associe des pays dont les groupes industriels sont en concurrence sur les marchés mondiaux et qui sont demeurés fortement rivaux sur le plan géopolitique. Les tensions politiques entre les pays occidentaux et la Chine n'ont pas empêché son adhésion à l'OMC en 2001, et la candidature de la Russie est acceptée en 2011, alors même que Vladimir Poutine a depuis la fin des années 2000 durci son discours envers l'Occident et mené les guerres en Tchétchénie et en Géorgie.

Certains économistes, inquiets de la fragmentation de l'économie mondiale en cours, recommandent de séparer les rivalités géopolitiques de l'intégration

économique mondiale car « l'interdépendance économique, (...) quoique parfois compliquée, aide à maintenir la paix »<sup>35</sup>. Le point de vue adopté dans cet article est différent. L'histoire des deux derniers siècles montre que les interactions entre l'économie mondiale et le système international des États, qui fonde les rivalités géopolitiques, existent en permanence. La concurrence économique et les rivalités géopolitiques demeurent étroitement imbriquées, bien que leurs relations se modifient et donnent naissance à différentes conjonctures historiques. L'extension mondiale de l'économie de marché capitaliste n'a en effet pas supprimé l'existence de rapports sociaux sur lesquels elle repose et ceux-ci demeurent territorialement circonscrits et politiquement organisés autour d'États. On redécouvre par exemple que les grands groupes mondiaux, en dépit du caractère « global » de leur stratégies, maintiennent par de nombreux canaux des liens privilégiés avec leur territoire d'origine et leurs gouvernements. L'approfondissement de la crise va consolider ces canaux mais également accentuer la concurrence sur les marchés mondiaux en renforçant sa coloration géopolitique.

---

### **Conclusion**

Cet article rend compte des effets provoqués par la guerre en Ukraine sur l'économie mondiale, notamment l'accélération de la fragmentation de la production au niveau mondial, un processus déjà largement engagé au cours des années 2010. L'objectif d'un Otan économique repose principalement sur la relocalisation des activités dans les « pays amis » et cible

---

35. R.G. Rajan, « Just say no to "Friend-shoring" », Project Syndicate, June 3, 2022, <https://bit.ly/3EevIEs>.

la Chine comme « rival systémique ». Ce projet ainsi que les sanctions décidées par les pays occidentaux contre la Russie sont contestés par de nombreux autres pays, notamment les pays émergents.

L'ampleur des périls qui résultent de l'aggravation des tensions géopolitiques sur fond d'intégration économique toujours plus poussée ne doit pas être sous-estimée. La tragédie sociale doit évidemment être mentionnée en premier lieu. Selon un rapport des Nations Unies, 1,2 milliard de personnes vivant dans 94 pays qui se trouvent en « pleine tempête » (*perfect storm*) sont exposés aux trois dimensions alimentaire, énergétique, et financière de la crise actuelle (UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022). Cette énumération est malheureusement incomplète : il faut y ajouter *a minima* la crise sanitaire et la crise climatique, qui complète le tableau inquiétant du *désordre* mondial qui s'installe.

### Sources :

Arslanalp S., Eichengreen B. J., Simpson-Bell C. (2022), « The stealth erosion of dollar dominance: Active diversifiers and the rise of nontraditional reserve currencies », *IMF Working Paper*, n° 2022/058, <https://bit.ly/3rtvzvj>.

Atkinson R. D. (2021), « NATO for trade. What is Chinese "Innovation Mercantilism" and how should the UK and allies respond? », ITIF, June 28, <https://bit.ly/3V4CjqX>.

Borrell J. (2022), « The sanctions against Russia are working », *Blog Post*, EEAS, July 16, <https://bit.ly/3M2unTa>.

Damgaard J., Elkjaer T. (2018), « Piercing the veil », *IMF F&D Magazine*, vol. 55, n° 2, p. 50-53, <https://bit.ly/3C0xBli>.

Darvas Z., Martins C. (2022), « Russia's huge trade surplus is not a sign of economic strength », *Blog Post*, Bruegel Institute, September 8, <https://bit.ly/3S2VlhP>.

Davis L., Engerman S. (2003), « History lessons. Sanctions: Neither war nor peace », *The Journal of Economic Perspectives*,

vol. 17, n° 2, p. 187-197, <https://www.jstor.org/stable/3216864>.

Dent C. M. (2020), « Brexit, Trump and trade: Back to a late 19th century future? », *Competition & Change*, vol. 24, n° 3-4, p. 338-357, <https://doi.org/10.1177/1024529420921481>.

Dezenski E.K., Austin J. (2020.), « Re-forge strategic alliances and check China abroad, rebuild economy at home », *Newsweek*, FDD, July 13, <https://bit.ly/3dZiqRK>.

Dun & Bradstreet (2020), *Business Impact of the Coronavirus. Business and Supply Chain Analysis Due to the Coronavirus Outbreak*, February, <https://bit.ly/3rumlZN>.

Eichengreen B.J. (2022), « Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System », *CSIS Briefs*, May 20, <https://bit.ly/3MkdtQd>.

European Parliament (2022), « Multilateralism and democracy. A European Parliament perspective », *In-Depth Analysis*, PE 639.319, June, <https://bit.ly/3CbsNdf>.

Gourinchas P.-O. (2022), « Shifting geopolitical tectonic plates », *Finance & Development*, IMF, June 2, p. 10-11, <https://bit.ly/3M331WH>.

Hamilton D.S., Quinlan J. (2022), *The Transatlantic Economy 2022. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, <https://bit.ly/3RzuAOP>

Keynes J.M. (1919), *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, Éditions de la Nouvelle Revue.

Novokmet F., Piketty T., Zucman G. (2018), « From Soviets to oligarchs: Inequality and property in Russia 1905-2016 », *The Journal of Economic Inequality*, vol. 16, n° 2, p. 189-223, <https://doi.org/10.1007/s10888-018-9383-0>.

Pearkes G. (2022), « Ukraine and Dollar Weaponization », *Atlantic Council*, January 31, <https://bit.ly/3EdcrDh>.

Rozman G. (2022), « 20 ways China is losing the Ukraine war », *The Asan Forum*, May 23, <https://bit.ly/3rrKVKX>.

Ruta M. (2022), « How the war in Ukraine may reshape globalisation », *VoxEU*, CEPR, May 5, <https://bit.ly/3Efr017>.

Segal A., Goldstein G.M. (2022), « Confronting reality in Cyberspace : Foreign policy for a fragmented Internet », *Independent Task Force Report*, n° 80, Council of Foreign Relations, July, <https://www.cfr.org/report/confronting-reality-in-cyberspace>.

- Serfati C. (2015), « International : le traité trans-atlantique : un accord controversé et dangereux pour les salariés », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 61-77, <https://bit.ly/34OLsKN9>.
- Serfati C. (2020), « International : la sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 79-97, <http://bit.ly/3tdyvoQ>.
- Serfati C. (2022), « L'ère des impérialismes continue : la preuve par Poutine », *À l'encontre*, 19 avril, <https://bit.ly/3yfk0pb>.
- Un Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance (2022), « Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation », *Brief*, n° 2, June 8, <https://bit.ly/3EIFoxb>.
- Williamson J. (1990), « What Washington means by policy reform », in Williamson J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, <https://ucl.rl.talis.com/items/37FBEA63-82C5-622C-05FD-0637C0CC763D.html>.
- Wilson J. (2021), « "NATO for trade": A bad answer to a good question? », Hinrich Foundation, July 13, <https://bit.ly/3SR42dv>
- Winkler D., Wuester L. (2022), « Implications of Russia's invasion of Ukraine for its value chains », VoxEU, CEPR, May 11, <https://bit.ly/3C4UOTD>.
- World Trade Organization (2022), *The Crisis in Ukraine. Implications of the War for Global Trade and Development*, <https://bit.ly/3CwVWkj>.

## Résumés des articles

### Belgique

#### Le nouveau « plan Taxi » à Bruxelles : vers une ubérisation du secteur ?

*Anne DUFRESNE et Bruno BAURAIN*

---

En Belgique, le conflit entre Uber et les acteurs historiques du transport particulier de personnes, les sociétés de taxis et les syndicats du secteur éclate en février 2014, dès l'implantation de la société américaine dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il porte essentiellement sur les modalités de légalisation d'Uber et se déroule dans le cadre d'une réglementation vieille de 27 ans, qui ne prend pas en compte les évolutions technologiques récentes.

**Mots-clés :** Belgique, VTC, taxi, Uber, « plan Taxi », Bruxelles.

### Irlande

#### Après le choc de la crise sanitaire, la montée des tensions sur le marché du travail

*Noélie DELAHAIE*

---

Depuis plus de deux ans, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 met fortement à l'épreuve le marché du travail irlandais. Craignant une crise durable et profonde, le gouvernement met en place dès mars 2020 une politique inédite de soutien aux revenus et à l'emploi. Cet article montre que si les mesures pandémiques ont permis une sortie de crise rapide, de fortes pénuries de main-d'œuvre affectent les secteurs à hauts salaires et bas salaires, engendrant ainsi une montée des tensions sur le marché du travail.

**Mots clés :** Irlande, Covid-19, marché du travail, soutien aux revenus, soutien à l'emploi, pénurie de main-d'œuvre.

## Royaume-Uni

### Les résidences pour personnes âgées : un foyer de contradictions

Jacques FREYSSINET

---

Les résidences pour personnes âgées présentent en Angleterre un exemple des situations engendrées par l'interaction de politiques menées avec des objectifs hétérogènes et selon des calendriers différents. La pandémie exacerbe les conséquences de choix antérieurs avec un pic de surmortalité et une dégradation des conditions d'accueil. Elle aggrave la crise d'un personnel précarisé aux qualifications non reconnues. Le gouvernement est contraint de présenter un programme de rénovation doté de modestes moyens.

**Mots-clés** : Royaume-Uni, Covid-19, foyers de personnes âgées, privatisations, protection sociale.

## Union européenne

### Nouvelle directive sur des salaires minima adéquats

Antoine MATH

---

Cet article présente les raisons qui ont conduit l'Union européenne à se doter d'une nouvelle directive promouvant des salaires minimaux « adéquats », les principaux points figurant dans cette directive et ses effets attendus ou possibles. Si le contenu du texte est très peu contraignant, il pourrait néanmoins créer une dynamique en faveur d'une amélioration des salaires minima, en permettant des modes de revalorisation des montants plus clairs et plus convergents. La réelle volonté des dirigeants du continent de soutenir les salaires minima est discutée, compte tenu des revalorisations du montant des salaires minima bien inférieures à la forte inflation dans beaucoup de pays.

**Mots-clés** : Union européenne, directive, salaires minimaux « adéquats », inflation.

## International

### L'économie, une continuation de la guerre avec d'autres moyens

Claude SERFATI

---

L'invasion de l'Ukraine par la Russie accélère la fragmentation géopolitique de l'économie mondiale qui a commencé à la fin des années 2000. Les pays occidentaux proposent la constitution d'un « Otan économique » et la relocalisation des activités de leurs groupes industriels dans les « pays amis ». La Chine est ciblée comme « rival systémique », à la fois adversaire géopolitique et économique. La proximité de la concurrence économique et des rivalités géopolitiques survient dans le contexte des crises multidimensionnelles qui frappent l'humanité.

**Mots clés** : Otan économique, relocalisations, guerre, chaînes d'approvisionnement mondial, sanctions.

## English Abstracts

### Belgium

#### The new “taxi plan” in Brussels: Towards the uberisation of the sector?

*Anne DUFRESNE and Bruno BAURAIND*

---

In Belgium, the conflict between Uber and the historical actors in private passenger transport, the taxi companies and the unions exploded in February 2014, with the establishment of the US company in the Brussels-Capital Region. At issue are the legal frameworks around Uber, against a backdrop of 27-year-old regulations which do not take account of recent technological advances.

**Keywords:** Belgium, private hire, taxi, Uber, “taxi plan”, Brussels.

### Ireland

#### After the shock of the health crisis, rising tensions in the labour market

*Noélie DELAHAIE*

---

For over two years, the health crisis of the Covid-19 pandemic has placed considerable pressure on the Irish labour market. Fearing a deep and lasting crisis, in March 2020 the government implemented an unprecedented policy of income and employment support. This article shows that, while the pandemic measures may have brought a rapid end to the crisis, steep labour shortages affect both high- and low-wage sectors, causing pressures on the labour market to rise.

**Keywords:** Ireland, COVID-19, labour market, income support, employment support, labour shortage.

## United Kingdom

### Retirement homes: the home of contradictions

*Jacques FREYSSINET*

---

In England, retirement homes provide an example of situations brought about by the interplay of policies implemented with varying objectives and timescales in mind. The pandemic has exacerbated the consequences of previous decisions with a rise in excess deaths and a degradation of living conditions. It has also aggravated a crisis of precarious staff with unrecognized qualifications. The government has no choice but to put forward a programme of renovation with modest means.

**Keyboard:** United Kingdom, COVID-19, retirement homes, privatisation, social protection.

## Union European

### New directive on adequate minimum wage

*Antoine MATH*

---

This article sets out the factors leading the European Union to develop a new directive promoting “adequate” minimum wages, the main points appearing in this directive and its expected or possible effects. While the content of the text is not particularly one-erous, it may nevertheless generate momentum towards improving minimum wages, by allowing for clearer and more convergent setting of rises. The genuine willingness of European leaders to support minimum salaries is discussed, in light of minimum wage rises well below the high levels of inflation in many countries.

**Keyboard:** European Union, directive, “adequate” minimum wages, inflation.

## International

### The economy: A continuation of the war by other means

*Claude SERFATI*

---

The invasion of Ukraine by Russia is accelerating the geopolitical fragmentation of the global economy which started in the late 2000s. Western countries propose the formation of an “Economic NATO” and the relocation of the business of their industry groups to “friendly” countries. China is being targeted as a “systemic rival”, both geopolitical and economic adversary. Economic competition and geopolitical rivalry remain closely intertwined against a backdrop of a global population hit by multidimensional crises.

**Keywords:** Economic NATO, relocation, war, global supply chains, sanctions.



## BULLETIN d'ABONNEMENT 2022

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

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



# L'IRES

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

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

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

## Ses missions

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

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

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

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

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

## Assemblée générale de l'IRES

### Neuf syndicalistes

*Membres du Bureau :*

Raphaëlle BERTHOLON, *CFE-CGC*

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Bernard IBAL, *CFTC*

Éric PÉRÈS, *CGT-FO*

Anne-Florence QUINTIN, *CFDT*

*Membres de l'Assemblée générale :*

Sébastien DUPUCH, *CGT-FO*

Philippe PORTIER, *CFDT*

Fabienne ROUCHY, *CGT*

### Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études*

*et des synthèses économiques, INSEE*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Michel HOUEBINE, *DARES*

Fabrice LENGART, *DREES*

### Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mathieu COCQ, *Économiste*

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Cécile GUILLAUME, *Professeure*

*associée à l'Université de Roehampton*

Donna KESSELMAN, *Professeure*

*à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à*

*l'École de management de Lyon*

Angel PINO, *Professeur à l'université*

*Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences*

*au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs*

Michaël ZEMMOUR, *Maître de conférences*

*à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne*

Le premier article de ce nouveau numéro de la *Chronique internationale de l'IREs* porte sur le conflit entre Uber, les sociétés de taxis et leurs syndicats, qui dure depuis 2014 dans la Région de Bruxelles-Capitale. Si l'adoption du « plan Taxi » en juin 2022 résout provisoirement ce conflit, il laisse en suspens certaines questions, comme celle des licences de taxi et entérine la stratégie d'Uber.

Le deuxième article vise à évaluer les effets de la mise en place d'une politique inédite de soutien aux revenus et à l'emploi en Irlande pendant la crise sanitaire. Bien que les mesures prises aient permis une sortie de crise rapide, des pénuries de main-œuvre affectent certains secteurs, engendrant une montée des tensions sur le marché du travail et des pressions à la hausse des salaires dans un contexte d'inflation record.

Le troisième article de ce numéro porte sur les résidences pour personnes âgées en Angleterre, dont la situation désastreuse a été révélée par la pandémie de Covid-19. Le programme triennal de refondation du secteur présenté par le gouvernement fin 2021 renforce modestement son financement, mais ne remet pas en cause ses modes de fonctionnement.

Le quatrième article analyse le retournement qui a permis l'adoption d'une nouvelle directive de l'Union européenne promouvant des salaires minimaux « adéquats » et rend compte de ses principaux points et de ses effets possibles. Le nouveau contexte inflationniste permettra toutefois de tester la volonté des dirigeants européens de réajuster les niveaux des salaires minima pour en maintenir le pouvoir d'achat.

Le dernier article met en évidence l'accentuation de la fragmentation de l'économie mondiale produite par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La tentative par les pays occidentaux de promouvoir un « Otan économique » et de relocaliser leurs chaînes d'approvisionnement dans les « pays amis » se heurte à de nombreuses limites, de même que les sanctions prises à l'égard de la Russie.