



Chronique Internationale de l'IRES

**Des mesures inédites
face à la crise liée au Covid-19 :
le grand retour de l'État**

numéro spécial

n° 176 ■ décembre 2021

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

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

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

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY
Solveig 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) • Louis DELBOS (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).
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info.

© IRES, Noisy-le-Grand, 2022 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : janvier 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^{er} 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° 176 • décembre 2021

Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État

Coordonné par Odile CHAGNY et Frédéric LERAIS

Introduction	3
<i>Odile CHAGNY et Frédéric LERAIS</i>	
Quoi qu'il en coûte	
Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?	8
<i>Antoine MATH</i>	
Allemagne	
Les effets de la crise atténués grâce au plan de relance et à la négociation collective	32
<i>Udo REHFELDT</i>	
Argentine	
Des politiques fédérales inédites pour sauvegarder l'emploi et limiter la pauvreté	50
<i>Arnaud TRENTA et Virginia MELLADO</i>	
Danemark	
Une utilisation inédite de la flexisécurité pour préserver le marché du travail	68
<i>Christèle MEILLAND</i>	
Espagne	
Des mesures économiques et sociales limitées mais concertées	81
<i>Catherine VINCENT</i>	
États-Unis	
À crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits	95
<i>Catherine SAUVIAT</i>	
Italie	
Du gel des licenciements au plan de relance européen	114
<i>Cristina NIZZOLI</i>	
Royaume-Uni	
Le retour en force de l'État	126
<i>Jacques FREYSSINET</i>	
Résumés des articles - English Abstracts	146

Introduction

Odile CHAGNY et Frédéric LERAI¹

L'année 2020 a été marquée par une forte récession économique, provoquée par la pandémie de Covid-19. Au niveau mondial, l'activité a reculé de plus de 4 %. À l'exception de la Chine où la croissance est restée positive, cette récession a touché à des degrés divers les principales économies de la planète. L'année 2021 a en revanche enregistré un net rebond de l'activité économique dans la plupart des pays, sans toutefois effacer entièrement les stigmates des premières vagues de la pandémie sur la situation économique et sociale, alors qu'une cinquième vague, due au variant Delta, se propage, et que le nouveau variant Omicron porte le nombre de nouveaux cas à des niveaux encore jamais atteints.

Pour l'essentiel, la récession de 2020 est la conséquence des mesures de confinement et de fermeture partielle ou totale des activités économiques prises par les gouvernements pour prévenir l'accélération de la pandémie. La dégradation de la situation économique et sociale présente donc un caractère original dans la mesure où elle est le résultat direct de décisions explicitement politiques. Dans le même temps, et très rapidement, des mesures de soutien d'une ampleur inégalée et de nature inédite ont été mises en œuvre pour atténuer les effets de la mise à l'arrêt de secteurs entiers de l'économie. Si l'on

peut parler de « crise » pour décrire la brutale dégradation de la situation économique et financière de nombreuses entreprises et de leurs chaînes de valeur, le terme ne revêt pas ici le même sens que celui qu'on lui prête habituellement dans la littérature académique : la crise économique ne résulte pas de l'exacerbation des dysfonctionnements observés sur les différents marchés ; elle est la conséquence directe de mesures politiques qui ont imposé à certains acteurs économiques des contraintes exceptionnelles pour des raisons sanitaires.

La période actuelle revêt de nombreuses singularités tenant à l'interaction entre trois dimensions :

- sanitaires : ampleur des différentes vagues épidémiques, mobilisation des systèmes de santé, nature et efficacité des mesures de sécurité et de confinement, et développement plus ou moins accéléré de la vaccination ;

- économiques : forts impacts sur certains secteurs de services habituellement épargnés lors des retournements conjoncturels ; fragilisation inégale du tissu productif, du fait de la diversité des rythmes de redressement de l'activité (par exemple l'automobile souffre encore des pénuries de semi-conducteurs) ; impacts des mesures correctrices adoptées

1. Chercheure à l'Ires ; directeur de l'Ires.

INTRODUCTION

par les entreprises pour compenser les pertes d'activité et de productivité (licenciements, non-renouvellement des contrats, etc.) ;

- sociales et sociétales : vulnérabilité de certaines populations, retentissements psychologiques ; accélération – ou non – de certaines transformations déjà à l'œuvre avant la crise (aggravation des inégalités, prise de conscience des enjeux environnementaux, transformation numérique, rapport à la mobilité, à l'usage de l'automobile par exemple, pratiques nouvelles de consommation).

Les effets de cette crise sont loin d'être homogènes sur le tissu productif. D'une part, les divergences d'évolutions sectorielles sont très marquées : certains secteurs des services (commerce, transport routier de marchandises mais aussi livraison de repas à domicile, etc.) ont pu poursuivre et même développer leur activité, tandis que d'autres ont vu cette activité ralentie, voire totalement stoppée (culture, hôtellerie-restauration...). D'autre part, dans un grand nombre de pays, les secteurs touchés par cette crise ont été dans un premier temps très différents des ceux affectés lors de la crise enclenchée en 2008 (industrie manufacturière et BTP). Des contraintes totalement inédites ont plus récemment émergé en matière d'approvisionnement, révélant la fragilité des chaînes de valeur mondialisées de certains secteurs industriels, fortement dépendants des composants électroniques, comme l'automobile, ou des matières premières (principes actifs), comme l'industrie pharmaceutique.

La succession de différentes vagues, et une durée longue (2 ans) de la crise

sanitaire étaient attendues. Cela s'est confirmé. La spécificité des impacts sur le tissu productif a appelé et appelle encore des réponses souvent inédites, de la part des pouvoirs publics, des entreprises et des acteurs sociaux. Les outils usuellement mobilisés en période de retournement conjoncturel n'étant pas toujours à la hauteur ou mal adaptés, il a fallu innover pour protéger – du moins en partie – les entreprises de proximité, les indépendants et accompagner les stratégies déployées par les entreprises pour compenser des pertes exceptionnelles d'activité et de productivité.

Ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* se concentre sur les réactions et les stratégies inédites déployées par les gouvernements ainsi que par les interlocuteurs sociaux pour faire face à cette crise, soit lorsqu'ils sont impliqués pour répondre au choc d'activité, soit par les mobilisations dont ils sont à l'initiative dans certains secteurs, notamment « essentiels ». Il fait suite au numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* qui portait spécifiquement sur les mobilisations sanitaires des États face à la « première vague » de l'épidémie de Covid-19 ².

Ce numéro spécial donne à voir un panorama synthétique des effets économiques et sociaux de la crise sanitaire, en soulignant leur caractère original principalement par rapport à la crise de 2008-2009, ou dans certains pays comme l'Argentine, par rapport à la crise de la dette de la fin des années 1990, qui fait davantage sens comme point de comparaison. Il examine les réponses apportées par les pouvoirs publics et leur caractère exceptionnel, à la fois par l'ampleur,

2. « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre 2020, <https://bit.ly/3oxRBFj>.

la diversité et la nature des mesures adoptées. Enfin, il analyse les modalités d'ajustement de secteurs d'intérêt ou particulièrement exposés pour les pays concernés (l'industrie automobile, le tourisme, le commerce, l'hôtellerie-restauration, la culture, etc.) ou encore de certains segments du marché du travail (les indépendants, les personnes occupant des emplois précaires notamment) et les formes de mobilisations qu'elles ont pu susciter³.

Quatre constats ressortent des analyses comparatives de la crise économique et sanitaire et des mesures prises pour l'endiguer dans les sept pays qui composent ce numéro (Allemagne, Argentine, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni), et de l'analyse transversale des efforts budgétaires consentis et de leurs limites.

1) Les mesures mises en œuvre dans les pays analysés dans ce numéro présentent plusieurs similitudes. En premier lieu, la priorité a été dans les grands pays européens de préserver l'emploi et les revenus et non pas l'activité productive comme c'est le cas habituellement, dans un contexte où les économies se sont trouvées subitement mises à l'arrêt ; aux États-Unis au contraire, l'ajustement s'est fait au détriment de l'emploi avec de très nombreux licenciements à court terme (*layoff*). Là où elles ont été privilégiées, les mesures de sauvegarde de l'emploi ont principalement porté sur l'emploi permanent, pouvant aller jusqu'à l'interdiction du licenciement ; mais elles ont porté aussi, et de façon inédite, sur l'emploi temporaire dans certains cas. L'accent a également été mis sur les dispositifs

de maintien des revenus, y compris auprès de catégories jusque-là peu ou pas concernées par ce type de dispositifs : les indépendants, les travailleurs informels, les travailleurs temporaires (CDD, saisonniers, intérimaires, etc.) et les plus démunis, fortement impactés par les mesures sanitaires. Enfin, pour les entreprises (et indépendants), les mesures de soutien de l'offre ont principalement pris la forme de prêts garantis et de reports de cotisations.

2) On a assisté à une quasi-généralisation du dispositif d'activité partielle et à son renforcement, qui s'est avéré central pour atténuer l'ampleur du choc d'activité à l'exception là encore des États-Unis. Les formes en ont été variées : subventions directes des salaires versées aux entreprises, dispositifs compensant pour les salariés la baisse d'activité pouvant aller jusqu'à l'interruption totale mais temporaire d'activité... La généralisation et le renforcement de ces mesures ont concerné tous les pays européens, y compris ceux dans lesquels le dispositif n'existait pas jusqu'ici, comme le Royaume-Uni.

Dans certains cas, les dispositifs d'activité partielle se sont accompagnés ou ont été concomitants de mesures concernant les licenciements : interdictions (en Italie, en Espagne, et en Argentine) ou incitations à ne pas licencier (au Danemark). Ici encore, de telles mesures n'avaient jusqu'à présent jamais été mises en œuvre. Leur efficacité est difficile à évaluer : dans certains cas, les entreprises ont eu recours à des licenciements anticipés, comme cela semble être le cas en Italie ; dans d'autres, comme

3. Les mesures décrites dans ce numéro sont celles qui ont été mises en œuvre sur la période allant jusqu'au troisième trimestre 2021. La violence possible de la nouvelle vague et l'allongement de l'horizon pandémique qui en résulte risquent de poser en termes nouveaux la question de la pérennisation-fermeture-adaptation des dispositifs innovants.

INTRODUCTION

celui du Danemark, les entreprises ont privilégié le maintien de la main-d'œuvre permanente, au détriment de la main-d'œuvre temporaire.

Ces mesures d'activité partielle, plutôt consensuelles, ont toutefois parfois soulevé des débats notamment lorsque les garanties en matière de maintien salarial n'étaient pas totales ou encore lorsque ces mesures ne s'accompagnaient pas de contreparties.

3) L'activation de mesures inhabituelles au regard des modèles de protection sociale en vigueur dans les différents pays révèle la priorité donnée au pragmatisme dans la gestion de la crise. Dans le cas du Royaume-Uni par exemple, la mise en œuvre d'un dispositif de protection de l'emploi (Coronavirus Job Retention Scheme) où l'État rembourse les salaires aux entreprises plaçant leurs salariés en chômage temporaire marque une rupture assez nette avec la logique consistant à privilégier le versement de prestations universelles en cas de dernier secours. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a financé les dispositifs d'assurance chômage temporaire usuellement mis en œuvre en temps de crise et les a étendus aux indépendants. En Italie, des mesures spécifiques ont été prises pour protéger les populations précaires : une aide de 1 000 euros a été prévue pour les saisonniers qui travaillent dans le secteur du tourisme, ainsi que pour les travailleurs du spectacle et pour les indépendants. En Argentine, des dispositifs spécifiques ont été pris pour éviter que les personnes les plus précaires soient expulsées de leur logement. Certaines catégories de travailleurs indépendants, notamment les auto-entrepreneurs, ou encore des travailleurs ayant un emploi précaire ou informel dans des secteurs touchés n'ont parfois pas été éligibles aux aides, et ont

été fortement affectés par la crise. D'une manière générale, la crise a amplifié les inégalités (d'épargne, de patrimoine et de revenus), les mieux lotis étant moins affectés par les mesures de confinement et les fermetures : par exemple, les cadres pouvant davantage poursuivre leur activité, par exemple en télétravail, ont moins souffert de pertes de revenus que les ouvriers ou les employés.

4) Le rôle des interlocuteurs sociaux dans la mise en place et/ou la gouvernance des dispositifs d'aide a été très variable d'un pays à l'autre ainsi que dans les mobilisations et les grèves qui en ont résulté. Au Danemark, l'État s'est, fait exceptionnel, substitué aux interlocuteurs sociaux dans la mise en place du chômage partiel. Toutefois, les autres mesures y ont fait l'objet de nombreux accords tripartites qui sont survenus à un rythme soutenu. C'est aussi le cas en Espagne, où les mesures ont été prises après concertation des acteurs sociaux, contrairement au traitement qui leur avait été réservé lors de la crise financière enclenchée en 2008-2009. En Allemagne, les interlocuteurs sociaux ont été mobilisés au niveau de la branche et des entreprises, à l'instar de ce qui s'est passé lors de la crise de 2008-2009. Dans d'autres pays comme les États-Unis, où la négociation d'entreprise n'a pas montré un caractère particulièrement innovant durant la première année de la pandémie, une résurgence des grèves à l'occasion du renouvellement des contrats collectifs a cependant surgi à la fin de l'été et durant l'automne 2021 dans plusieurs secteurs très divers, comme l'agroalimentaire, la restauration, le secteur hospitalier, mais aussi la sidérurgie ou encore le soin. Ce regain des mobilisations annonce une redéfinition du rapport de force salarial aux États-Unis dans un contexte marqué

par des pénuries de main-d'œuvre provoquées par de nombreuses démissions de travailleurs, notamment dans les secteurs à bas salaire qui expriment leur refus de conditions de travail particulièrement dégradées.

Toutefois, un grand nombre des mesures prises pour faire face à cette récession inédite sont provisoires. Qu'en restera-t-il quand elles arriveront à leur terme ?

Certains pays se sont interrogés sur les impacts à plus long terme des politiques économiques et sociales qu'ils ont été amenés à mettre en œuvre. En Allemagne, une grande partie du paquet conjoncturel de 2020, intitulée « paquet d'avenir », est un programme d'investissements à long terme concentré sur la transition écologique et numérique notamment pour soutenir la production de véhicules électriques et d'hydrogène. En Espagne, la pérennisation du dispositif

de chômage partiel, qui s'accompagne du gel des licenciements, est évoquée : elle interroge sur l'amorce d'une inflexion vers plus de flexibilité interne (réduction du temps de travail, formation...). Dans ce pays, des mesures pérennes, comme la mise en place d'un revenu minimum garanti, sortent légitimées par cette période exceptionnelle. De même, de nouvelles réflexions ont émergé sur la réduction du temps de travail ainsi que sur les évolutions possibles du secteur du tourisme, l'un des piliers de l'économie espagnole, en direction d'un tourisme plus soutenable et plus durable. En Italie, les mesures visant à protéger les précaires pourraient être amenées à durer. Aux États-Unis, l'absence de congés maladie payés et les difficultés d'accès à la garde des jeunes enfants (coût et qualité) font plus que jamais débat, ce qui pourrait à terme déboucher sur des changements législatifs majeurs en la matière.

Quoi qu'il en coûte

Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?

*Antoine MATH*¹

Cet article propose un panorama comparatif des mesures prises pour contrer les conséquences sur l'économie de la pandémie de Covid-19, en particulier pour faire face à la réduction d'activité, éviter les pertes d'emploi ou de revenus et garantir la situation financière des entreprises et des ménages.

La crise a été sans précédent par son ampleur mais surtout par sa rapidité, ses modalités de diffusion, son caractère multidimensionnel, le choc étant à la fois sanitaire, économique, social et politique, bouleversant la vie de toute la population. Le choc économique a été d'une grande brutalité, portant simultanément sur l'offre et la demande.

Il s'est agi d'un choc d'offre puisque la maladie a obligé les personnes contaminées à s'arrêter de travailler ou à réduire leur travail pour éviter la diffusion du virus, mais surtout en raison des restrictions mises en place par les pouvoirs publics sur les comportements des agents privés : confinement, interruption de la production avec arrêt de secteurs entiers, limitation des déplacements et fermeture des frontières entraînant une baisse des

échanges, des perturbations des chaînes d'approvisionnement et, dans certains secteurs, des pénuries de main-d'œuvre étrangère (saisonniers agricoles, transporteurs routiers).

Il s'est aussi agi d'un choc de demande, avec une forte réduction de la consommation du fait des mesures contraignantes ou volontaires de restrictions (distanciation, confinement, fermeture des commerces), de l'augmentation de l'épargne de précaution des ménages, cette baisse de la consommation et les incertitudes sur l'avenir entraînant en retour une baisse des dépenses d'investissement des entreprises.

La crise économique est peu commune également du fait de son origine, une épidémie : même si elle n'en a pas été la conséquence directe, c'est plutôt une logique inverse qui s'est mise en œuvre, avec un effondrement des économies consécutif aux mesures de restrictions engagées pour prévenir l'extension de la dégradation sanitaire.

L'ampleur et les déclinaisons de la crise selon les pays ont pu dépendre de nombreux facteurs². Une recherche

1. Chercheur à l'IRES.

2. On peut se reporter à la page des références « post-Covid » relevées par Michel Husson, page malheureusement plus alimentée depuis juillet 2021 : <http://hussonet.free.fr/postcovid.htm>.

comparative des déterminants de l'évolution du PIB en 2020 portant sur un panel de 52 pays et 85 variables « candidates » semble montrer que l'intensité de l'épidémie (mesurée par le nombre de personnes atteintes par le virus ou décédées des suites de la maladie) n'explique qu'une faible part du choc sur le PIB des grandes économies en 2020 (Châtelais, 2021). Ces résultats sont largement concordants avec ceux d'autres travaux ³.

La moitié du choc s'expliquerait par les mesures de restrictions de l'activité. Des pays comme l'Espagne, le Royaume-Uni, la France ou l'Italie ont ainsi subi un choc supérieur à ceux ayant moins contraint l'activité comme les pays du nord de l'Europe. De même, plus de 40 % de la divergence du choc sur le PIB entre les États-Unis et certains pays européens comme la France, l'Italie et l'Espagne s'expliquerait par les mesures de restrictions mises en œuvre (confinement puis déconfinement notamment).

La spécialisation sectorielle est le second facteur discriminant. Les pays dépendant davantage du tourisme, comme la France, l'Espagne ou l'Italie ⁴, ou de la consommation privée sont davantage touchés par les limitations de déplacement, les fermetures des frontières, des commerces et des lieux de loisirs.

D'autres facteurs ont aussi joué un rôle et expliquent les autres différences entre pays : des facteurs démographiques, les

pays dont la part de la population âgée est plus importante ayant été plus enclins à prendre des mesures strictes de protection ; les capacités d'accueil des hôpitaux (nombre de lits par habitant) ; la santé économique avant la pandémie, les pays en situation financière moins favorable ayant pu avoir de moindres marges de manœuvre budgétaires pour réagir ; le degré d'avancement technologique, les pays les plus avancés ou ayant une part plus importante des emplois télétravaillables ayant pu s'adapter plus facilement aux restrictions ; la qualité de la gouvernance ⁵ et de ses corollaires dont la confiance des ménages et des entreprises ⁶. Enfin, la plus grande faiblesse des impulsions budgétaires n'expliquerait qu'environ un cinquième de la divergence du choc de PIB entre les États-Unis et l'Europe en 2020, le reste relevant de facteurs non budgétaires (Chatelais, 2021).

Le précédent numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* (2020) et une abondante littérature abordent les similarités et différences entre pays dans la gestion sanitaire proprement dite de la pandémie, en particulier les mesures en direction du système de santé et les restrictions opérées sur les agents privés (déplacements, obligations, fermetures...). Au-delà de ces mesures, les États sont intervenus pour faire face aux effets négatifs de la pandémie sur l'économie. Si les pays n'ont pas tous été logés à la même enseigne face

3. Voir les travaux cités par Châtelais (2021), OFCE (2021a) et Blot et Plane (2021).

4. Les autres travaux ajoutent aussi des secteurs comme le transport aérien, l'hébergement restauration, les services de loisirs. S'agissant des pays du sud de l'Europe, il convient d'indiquer, outre leur spécialisation sur des activités de services aux ménages, leur plus forte part de travailleurs indépendants, qui sont moins protégés.

5. Les études utilisant souvent, par facilité et sans recul critique, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale.

6. La confiance dans le gouvernement semble aussi avoir amorti le choc dans les pays où elle est élevée comme tend à le montrer une corrélation mesurée sur de nombreux pays entre le niveau de confiance dans le gouvernement et la performance économique et sanitaire, mesurée par un indicateur combinant récession économique et surmortalité (Algan, Cohen, 2021 ; Péron, 2021).

à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales, ils n'ont pas tous réagi non plus de façon identique. Cette crise inédite s'est accompagnée d'actions des pouvoirs publics également largement inédites, si ce n'est dans leurs modalités, au moins par leur diversité et leur ampleur. Elles ont notamment été sans commune mesure avec celles prises pour éviter l'effondrement en 2008-2009, pourtant déjà qualifiées d'exceptionnelles. Ainsi, l'impulsion budgétaire a été beaucoup plus forte en 2020 qu'en 2009, 4,0 % du PIB en moyenne dans l'Union européenne (UE) ⁷ contre 1,5 % en 2009 ; elle a aussi été générale à tous les pays et s'est montrée beaucoup plus homogène en comparaison de 2009, année marquée par des réactions très différenciées (Haroutunian *et al.*, 2021).

Malgré une profusion d'informations, la comparaison entre les pays des mesures prises, ou même d'une partie d'entre elles, est un exercice difficile. Seule la différence marquante de l'ampleur des efforts budgétaires entre les États-Unis et l'Europe peut être mise en avant. Mais même cette différence est en partie à relativiser, la plus grande ampleur des mesures décidées outre-Atlantique pouvant s'y expliquer par la plus grande faiblesse des amortisseurs sociaux.

Les mesures n'ont pas été identiques, l'effort budgétaire a été, semble-t-il, différent entre les pays européens, mais en quoi et avec quelle ampleur ? Compte

tenu de l'absence de données fiables et comparables sur les actions mobilisées par les différents pays (encadré), aucune conclusion claire ne semble se dégager, ce qui permet à tout gouvernement d'afficher qu'il a agi au mieux. Après avoir exploré les données disponibles et confronté plusieurs travaux comparatifs présentant des évaluations, nous sommes repartis directement des moins fragiles même s'il n'est pas toujours possible de savoir comment les données sont construites précisément. Pour l'année 2020, les estimations à partir des montants annoncés sont écartées et leur sont préférées celles effectuées à partir des dépenses effectivement réalisées, ce qui n'est toutefois pas possible pour les années ultérieures. La comparaison est centrée sur les mesures ayant un impact budgétaire. L'examen ne porte pas sur les mesures sans incidence budgétaire à court terme dont certaines ont joué un rôle majeur dans le soutien aux acteurs économiques : les politiques monétaires non conventionnelles des banques centrales dont l'ampleur exceptionnelle a permis de garantir la liquidité des banques et des États (Blot, 2021) ; les mesures massives de liquidité décidées par les États dès le début de la crise pour les entreprises, comme les prêts garantis et les reports de prélèvements obligatoires ⁸.

Dans cet article, la première partie dresse un panorama comparatif des mesures ayant un impact budgétaire, en

7. Selon des données actualisées plus récentes, elle aurait plutôt été de 2,5 % dans l'UE (2,4 % dans la zone euro) en 2020 (données Ameco consultées le 22 octobre 2021).

8. Pour les mêmes raisons, la comparaison ne porte pas sur les mesures de restrictions ou de police pour faire face à la pandémie, ni sur les recommandations faites aux acteurs privés, telle celle du gouvernement français adressée aux grandes entreprises, par ailleurs largement soutenues par l'État, de modérer leurs versements de dividendes : cette recommandation a été très partiellement suivie puisque qu'après avoir effectivement un peu diminué leur versement aux actionnaires en 2020 par rapport à 2019 (ils avaient cependant fortement bondi auparavant), les dividendes des entreprises du Cac 40 sont repartis en flèche en 2021 et ont atteint un nouveau record estimé à 140 % des profits de ces entreprises (52 milliards d'euros) selon la presse.

Encadré

Des sources de données peu fiables pour comparer les mesures mises en œuvre

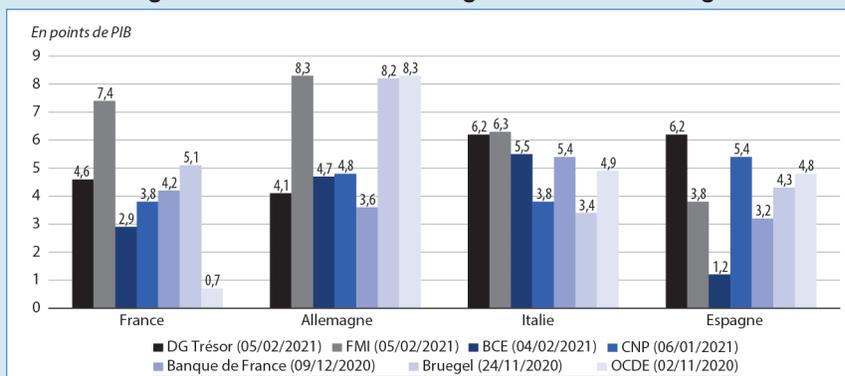
Les données quantitatives, et notamment budgétaires, ne sont disponibles que pour l'année 2020. Celles pour 2021 et les années suivantes viennent de projets ou d'annonces relevant parfois surtout d'une stratégie de communication gouvernementale. Or, d'énormes écarts existent entre les annonces et les réalisations, surtout durant cette crise (voir *infra*)¹. À cet égard, la base de données du Fonds monétaire international (FMI) sur les mesures annoncées depuis janvier 2020, qui indique par exemple pour la France dans son actualisation au 27 septembre 2021 un total de 9,6 % du PIB pour les mesures budgétaires et de 15,2 % du PIB pour les mesures de liquidité, est déconnectée de la réalité².

En outre, les données produites par les institutions internationales (OCDE, FMI, Eurostat, BCE), instituts de recherche ou *think tanks* ne concordent pas du tout. Elles sont souvent construites, de façon non transparente, à partir des annonces ; elles ne portent pas toujours sur les mêmes champs, mais surtout il est impossible de retrouver comment les organismes sont parvenus à leurs résultats. L'illustre ainsi la divergence dans l'ampleur des mesures d'urgence mises en œuvre en 2020 qui ressort des différentes estimations réalisées fin 2020 ou début 2021 (graphique 1). Bref, il existe une profusion d'informations mais elles ne permettent pas d'établir des comparaisons sérieuses.

1. Ainsi, les 470 milliards annoncés en France au printemps 2020 ne recouvraient qu'une soixantaine de milliards d'euros de dépenses effectives pour l'État, le reste correspondant à des prêts garantis ou des reports d'échéances fiscales, sans incidence au moins immédiate d'un point de vue budgétaire. Le plan de relance de « 100 milliards » annoncé à l'automne 2020 fait aussi l'objet de nombreuses inconnues quant à la réalité de son contenu affiché.

2. <https://bit.ly/30rSgzl>.

Graphique 1. Des estimations des montants des dispositifs d'urgence excessivement divergentes selon leur origine



Lecture : les mesures d'urgence annoncées pour la France s'élevaient à 4,6 % du PIB selon la DG Trésor en février 2021 et à 7,4 % selon le FMI au même moment.

Source : rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), qui indique que le FMI englobe les mesures de relance dans son estimation pour l'Allemagne, la France et l'Italie, et que l'OCDE et Bruegel englobent également les mesures de relance dans leurs estimations pour l'Allemagne.

faisant systématiquement référence au cas français. Une deuxième partie analyse les efforts budgétaires de plusieurs grands pays et distingue la répartition de l'effort consenti entre les entreprises, les ménages, les mesures pour l'emploi (chômage partiel) et les autres dépenses publiques. Une troisième partie vise à apprécier la réussite mais aussi les limites de ces mesures pour l'économie, les entreprises et les ménages.

Un panorama des diverses mesures ayant un impact budgétaire

La ventilation des dépenses publiques supplémentaires liées à la crise varie selon les travaux. Nous proposons le découpage suivant, inspiré de plusieurs publications :

- dépenses de fonctionnement (dépenses de consommation) des administrations, notamment en matière de santé ;
- investissements publics (dépenses d'investissement) ;
- soutien direct aux entreprises (aides, subventions, interventions en capital) ;
- soutien aux entreprises sous la forme de baisses ou exonérations d'impôts et contributions sociales ;
- mesures d'activité partielle et autres mesures pour l'emploi et la formation (élargissement des congés maladie, interdiction des licenciements, « plans jeunes »...) ⁹ ;
- soutien direct aux ménages.

Selon une analyse de la Banque centrale européenne (BCE) réalisée à partir

des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020, les plus gros efforts budgétaires dans l'UE jusqu'à l'automne 2020 sont d'abord les soutiens directs aux entreprises et aux revenus des travailleurs indépendants, puis les dispositifs de type chômage partiel, les suppléments de dépenses de fonctionnement des administrations (pour le système de santé surtout) et enfin les baisses de prélèvements obligatoires. Loin derrière se trouve le soutien direct aux ménages et enfin quasiment rien ne concerne l'investissement public (Haroutunian *et al.*, 2021).

Dépenses supplémentaires de fonctionnement des administrations : les dépenses de santé

Des dépenses supplémentaires de fonctionnement (consommation finale des administrations) ont été nécessaires, notamment pour faire face à la crise sanitaire proprement dite. Il s'agit surtout de mesures portant sur l'organisation du système de soins et générant des dépenses de santé supplémentaires ¹⁰.

En France, les dépenses supplémentaires concernent les mesures d'urgence, l'achat ou les prises en charge supplémentaires par l'assurance maladie (masques et autres équipements de protection, équipements médicaux, tests, matériels de vaccination, vaccins, téléconsultations), les charges supplémentaires de personnel (majoration des heures supplémentaires, primes exceptionnelles, embauches, mesures du « Ségur de la santé », compensations des pertes de recettes des établissements et professionnels de santé, etc.).

9. Les dispositifs de type « chômage partiel » sont à la fois un soutien aux salariés concernés, mais aussi aux entreprises, en leur permettant d'une part de préserver leur profitabilité et d'autre part de conserver leurs salariés déjà formés disponibles pour la reprise.

10. Une analyse des mesures de protection sociale dans 35 pays indique que la prise en charge des traitements et de la vaccination a ainsi été largement étendue dans tous les pays (Baptista *et al.*, 2021).

La Cour des comptes (2021) estime ces dépenses directes liées à la crise à 22 milliards d'euros pour l'assurance maladie.

Les dépenses relevant du seul périmètre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) augmentent ainsi de l'ordre de 19 milliards d'euros entre 2019 et 2020 (près d'1 point de PIB) et elles s'accroissent au total de 35 milliards entre 2019 et 2021 (moins de 2 points de PIB) dont 12 milliards en 2020 et 14 milliards en 2021 liés à la crise ; on peut y ajouter les dépenses du « Ségur de la santé », essentiellement des mesures salariales, qui s'élèvent à 1 milliard en 2020 et à 9 milliards en 2021 ; les autres dépenses d'assurance maladie augmentent de 5 milliards en 2020 et de 5 autres milliards en 2021, soit une évolution modérée de 2,5 % par an en euros courants, qui correspondrait à une évolution très limitée des dépenses d'assurance maladie ¹¹.

Les dépenses pour les investissements publics

En 2020, il n'y a quasiment pas eu de dépenses d'investissements publics en réaction à la crise. On en retrouve beaucoup en revanche dans les plans annoncés depuis l'automne 2020 pour les années suivantes. Ces plans mettent l'accent sur l'investissement, en particulier dans les infrastructures, l'environnement et le numérique. Il en va ainsi du plan Next Generation EU (NGEU

programme) ¹² dont la moitié est constituée de prêts garantis et dont la part réservée aux investissements sera de 2,8 points de PIB sur quatre ans (Bisciari *et al.*, 2021) ou encore des projets étasuniens qui prévoient jusqu'à 8 points de PIB sur huit ans pour les infrastructures (OFCE, 2021b).

Soutiens directs aux entreprises : transferts, recapitalisation

La plupart des pays ont mis en place des aides ou subventions directes pour soutenir les entreprises. Ces aides sont destinées principalement à couvrir les revenus des travailleurs indépendants et plus généralement les coûts fixes des entreprises afin d'éviter des problèmes de liquidité (en complément des prêts garantis et des mesures de protection de l'emploi par prise en charge des coûts du travail). Ces transferts aux entreprises représentent le premier poste de l'effort budgétaire dans la zone euro en 2020, avec environ un tiers du total du coût lié à la pandémie (Haroutunian *et al.*, 2021). Ils visent d'abord les travailleurs indépendants mais aussi des TPE et PME, avec des assouplissements des règles en matière d'aide aux entreprises pouvant aller jusqu'à des prises de participation ou injections de capital dans de grandes entreprises.

Les autres pays ont mis en place des mesures de versements rapides d'aides similaires au fonds de solidarité existant en France ¹³. Selon une étude du Trésor

11. Il faut un Ondam supérieur de 2 % à l'inflation pour simplement maintenir en l'état les moyens compte tenu de l'évolution tendancielle des coûts sanitaires (salaires et autres). Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2022 programme 2,6 % d'augmentation en euros courants (hors mesures du Ségur) ce qui, avec une inflation supérieure à 1 %, correspond à une baisse des moyens consacrés au système de santé.

12. Plan de relance pour l'Europe : https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr.

13. Le fonds de solidarité verse une aide directe aux entreprises. Au départ limitée aux très petites entreprises, aux travailleurs indépendants et aux professions libérales (mars-juin 2020), elle est élargie à de plus grandes entreprises, également pour des montants plus importants mais en étant davantage ciblée sur les secteurs ou zones les plus touchés. S'y ajoutent d'autres mesures, comme les versements par les régimes complémentaires de retraite ou d'invalidité-décès des artisans-commerçants et professions libérales, régimes qui ont été autorisés par la loi à puiser dans leurs réserves.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

(Cour des comptes, 2021a), avec 0,25 % du PIB consacré à l'aide aux entreprises à la fin juillet 2020 (0,5 % pour l'année 2020), la France se situe alors en dessous des principaux pays européens alors qu'à la fin mars 2021, elle passe au-dessus de ces pays, avec 0,86 % du PIB,

indiquant une accélération marquée des décaissements en France en 2021 ¹⁴.

Les aides à l'ensemble des subventions hors grandes entreprises s'élèvent selon le rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a) de 0,4 % du PIB en Espagne à 2,4 % aux États-Unis fin juin 2021 (tableau 1).

Tableau 1. Principales mesures budgétaires directes aux entreprises

En points de PIB

	Subventions aux TPE, PME et travailleurs indépendants Montants mobilisés à fin juin 2021 (1)	Mesures en faveur des entreprises en 2020 (2)	Mesures en faveur des entreprises en 2021 (2)
France	1,3	1,0	1,8
Allemagne	1,3	0,9	1,6
Espagne	0,4	0,6	1,3
Italie	1,2	1,4	1,1
Royaume-Uni	1,6	0,6	1,2
États-Unis *	2,4	4,4	2,0

* Ce chiffre doit être interprété avec précaution, une partie des dispositifs assimilables aux subventions utilisés par l'État fédéral américain étant en réalité des prêts convertibles.

Source : (1) rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), à partir d'évaluations de la DG Trésor ; (2) OFCE (2021a), évaluations d'avril 2021.

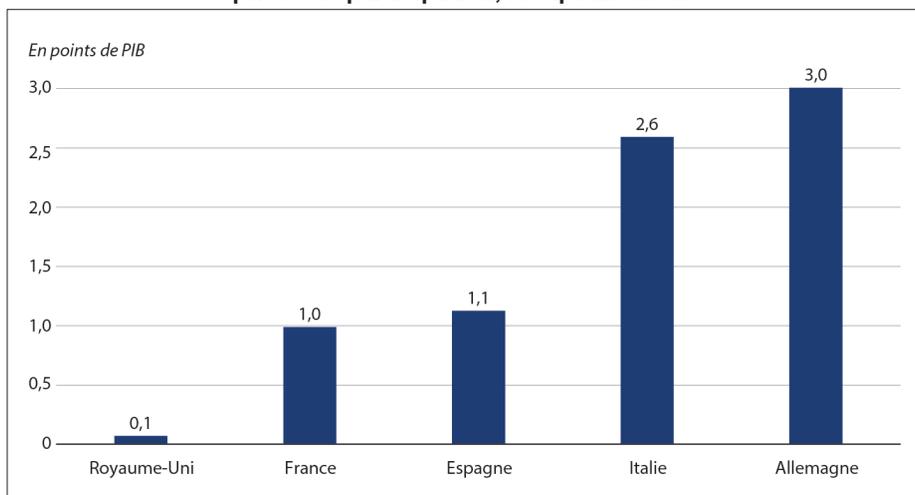
Le soutien direct concerne aussi les grandes entreprises, à travers la mobilisation des outils d'intervention en capital (prises de participation, injections, recapitalisations) autorisée par un assouplissement des règles européennes en matière d'aides d'État ¹⁵. Au début de la crise, plusieurs gouvernements annoncent avoir

provisionné des sommes à cette fin, 3 % du PIB en Allemagne, 0,9 % du PIB en France. En juin 2021, les mesures annoncées vont de 0,1 % du PIB au Royaume-Uni à 3 % en Allemagne (graphique 2). En 2020, sur les 20 milliards d'euros annoncés, l'État français a consacré effectivement 8,3 milliards aux participations

14. Le total au 5 novembre 2021 est de 1,5 % du PIB 2019 (37,6 milliards d'euros) pour 10,8 millions d'aides versées à 2 millions d'entreprises. Les deux principaux secteurs bénéficiaires sont l'hébergement restauration et le commerce, qui ont reçu respectivement 35 % et 14 % du total : <https://aides-entreprises.data.gouv.fr/>.

15. Dès le 12 mars 2020, la Commission européenne adopte des mesures inédites pour changer temporairement les règles en matière d'aides d'État et permettre aux États membres d'intervenir directement, par voie de garanties, prêts, subventions, etc. Commission européenne, « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », 19 mars 2020 (communication révisée de nombreuses fois, et portant aussi sur les assouplissements des aides sous formes de prêts garantis ou de reports de cotisations).

Graphique 2. Outils d'interventions en capital annoncés, en juin 2021 : prises de participation, recapitalisations



Source : rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), à partir de données rassemblées par la DG Trésor.

financières, dont 8,08 concernant quatre opérations dans des entreprises ou secteurs stratégiques ¹⁶.

Soutien aux entreprises sous la forme de baisses ou d'exonérations d'impôts et de contributions sociales

Ces aides ne doivent pas être confondues avec les reports de prélèvements, même si elles peuvent se combiner, ou si les reports peuvent parfois se transformer pour partie en exonérations. Ainsi, en France, devant l'ampleur de certains reports de paiement des prélèvements sociaux (voir *supra*), un dispositif de baisse des cotisations dues est introduit fin 2020

pour les travailleurs indépendants de certains secteurs et les artistes-auteurs ayant subi une chute de leur chiffre d'affaires. En France, les divers dispositifs de baisse des charges fiscales et sociales des entreprises représentent de 8 à 9 milliards d'euros en 2020 ¹⁷.

Selon une analyse de la BCE à partir des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020, les baisses de prélèvement, incluant toutefois aussi les baisses temporaires de TVA ¹⁸, représentent environ 10 % de l'effort budgétaire lié à la pandémie (Haroutunian *et al.*, 2021). Ces baisses sont conçues le plus souvent pour être

16. Air France (3 milliards), SNCF (4,05 milliards), EDF (1,03 milliard), Fond Ace Aero pour le secteur aéronautique (7 millions) (Cour des comptes, 2021a).

17. Exonérations de cotisations patronales, remises de dettes, dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises (France Stratégie, 2021a).

18. Ne sont pas développés ici les baisses d'impôts indirects, et notamment les réductions temporaires de TVA, qui sont destinées à la fois à soutenir les ménages et les commerces et secteurs d'activité concernés. L'Allemagne a ainsi diminué temporairement son taux de TVA standard (19 %) de 3 points et son taux réduit (7 %) de 2 points de juillet à décembre 2020. L'Irlande a diminué le sien de 23 à 21 % de septembre 2020 à février 2021. Quelques pays, comme la Belgique et l'Autriche, ont ciblé leurs baisses de TVA sur des secteurs affectés comme le tourisme, les transports ou l'hôtellerie (Haroutunian *et al.*, 2021).

temporaires. La France fait figure d'exception en Europe pour avoir trouvé l'opportunité, avec la crise du Covid-19, de baisser fortement et de façon définitive les impôts de production, soit une baisse de 10 milliards d'euros dès 2021. Cette mesure, curieusement oubliée dans le rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), figure en revanche en bonne place dans le plan « France relance » de 100 milliards annoncé en juillet 2020 et présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020. D'un montant de 20 milliards au total jusqu'à 2022, elle est même la principale mesure de l'objectif dit de compétitivité (34 milliards)¹⁹. Elle explique largement pourquoi, au 1^{er} semestre 2021, la pression fiscale globale des entreprises n'a jamais été aussi faible depuis 1949²⁰ et que le taux de marge des entreprises dépasse désormais 35 %, soit son plus haut niveau historique.

Dispositifs de prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité et autres mesures de soutien à l'emploi

Les mesures de soutien à la formation, l'emploi et la réduction d'activité ont représenté plus du quart du total des mesures prises en 2020 dans la zone euro (Haroutunian *et al.*, 2021 ; Fatton, Ponton, 2021). Elles ont été essentielles pour préserver le maintien en vie de nombreuses entreprises ainsi que la relation d'emploi et le revenu des travailleurs. Elles ont pu être complétées par d'autres mesures de protection du contrat de travail : élargissement des congés maladie aux parents, interdiction des licenciements.

Le plus gros des dépenses concerne la prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité,

qui consiste à rembourser à l'employeur tout ou partie du salaire versé à son salarié. La logique est de maintenir le lien entre l'employeur et le salarié malgré la baisse de l'activité. À l'occasion de la crise, tous les pays de l'UE 28 améliorent ou introduisent ce type de mesure (Baptista *et al.*, 2021 ; Rehfeldt, Vincent, Nizzoli, Meilland, Freyssinet, dans ce numéro), à la différence des États-Unis qui font davantage le choix d'un soutien direct aux entreprises et aux ménages (Sauviat, dans ce numéro). On peut distinguer deux, voire trois types de mesures, même si la distinction ne va pas toujours de soi (Drahokoupil, Müller, 2021) : le subventionnement des salaires (*wage subsidy*), qui revient à financer des heures travaillées ; 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*). Les mécanismes et les terminologies sont diverses selon les pays. Décrire et comparer les dispositifs mis en œuvre ou améliorés durant la crise, ainsi que leurs évolutions incessantes, n'est pas possible ici, d'autant que la frontière avec l'assurance chômage n'est pas aisée, notamment avec les dispositifs de prise en charge d'une interruption totale et temporaire de l'activité²¹.

Leur durée est parfois allongée (Allemagne, Danemark, France, Italie par exemple), leurs conditions d'éligibilité assouplies (Espagne, France, Suède) et ces dispositifs de prise en charge des salaires en cas de réduction

19. Les deux autres priorités du plan sont l'« écologie » et la « cohésion ».

20. Début des données disponibles de la comptabilité nationale.

21. Sur les changements intervenus avec la crise Covid-19 dans plusieurs pays, voir Drahokoupil, Müller (2021), Baptista *et al.* (2021), Cour des comptes (2021a).

ou d'interruption d'activité sont étendus à d'autres catégories précédemment exclues (salariés en emploi instable, à temps partiel, travailleurs du spectacle et de la culture, travailleurs indépendants), parfois en articulation avec des dispositifs d'assurance ou d'assistance chômage dont les règles peuvent être assouplies temporairement ²². Le recours est bien plus massif que durant la grande récession de 2008-2009. Au moment du pic, en avril ou mai 2020, 30 % environ des salariés du secteur privé sont concernés en France et au Royaume-Uni, autour de 20 % en Italie et en Espagne et 15 % en Allemagne (Drahokoupil, Müller, 2021). En France, le coût des dépenses supplémentaires d'activité partielle est estimé à 22 milliards d'euros en 2020, les deux tiers

étant pris en charge par l'État et un tiers par l'Unédic. Le secteur hébergement-restauration est celui qui a eu le recours le plus intense au chômage partiel, et de manière nettement plus marquée depuis le début de la deuxième vague. Alors qu'il représente un peu plus de 5 % de l'emploi salarié privé, il représente 24 % des heures en activité partielle depuis mars 2020 et 43 % pour le seul mois de février 2021 (France Stratégie, 2021a) ²³.

Il semble que ces mesures sont massivement utilisées en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure au Danemark, en Espagne, en Italie et en France (Fatton, Ponton, 2021) ²⁴. Selon une analyse de l'OFCE (2021a), les montants des dépenses en faveur de l'emploi (chômage partiel et mesures

Tableau 2. Montants mobilisés en faveur des mesures de soutien à l'emploi *

En points de PIB 2019

	À juin 2021 (rapport Coeuré) (1)	2020 (OFCE) (2)	2021 (OFCE) (2)
Allemagne	0,8	1,0	0,5
France	1,4	1,2	0,9
Espagne	1,5	1,5	0,1
Italie	1,3	1,7	0,5
Royaume-Uni	3,0	3,3	1,5
États-Unis**	0,0	1,3	1,9

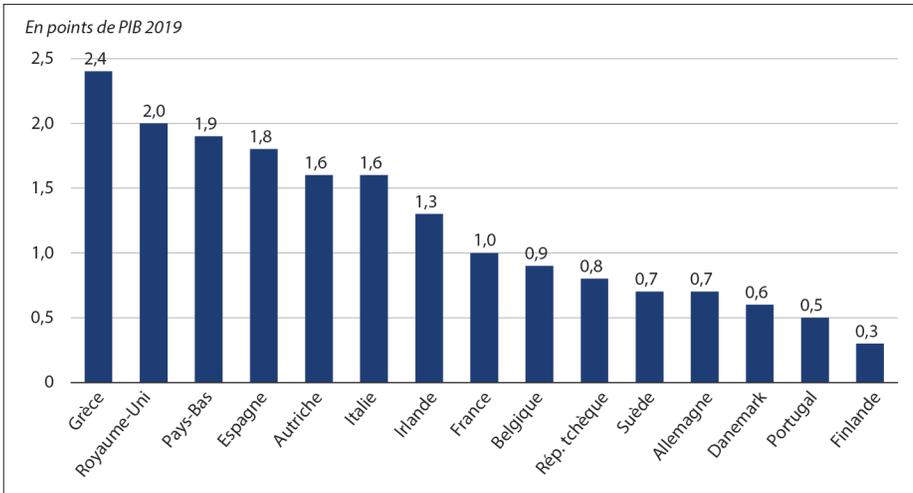
* Activité partielle et autres mesures de prise en charge des salaires.

** En l'absence d'activité partielle aux États-Unis, les données de l'OFCE (2 dernières colonnes) incluent l'allocation chômage exceptionnelle financée par l'État fédéral.

Sources : (1) rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a) à partir de données rassemblées par la DG Trésor ; (2) OFCE (2021a) – évaluations d'avril 2021. Pays européens classés par ordre croissant des estimations de l'OFCE pour 2020.

22. En France, le dispositif de chômage partiel est amélioré de façon rétroactive au 1^{er} mars 2020. Le taux de l'allocation est porté à 70 % du salaire brut (environ 84 % du salaire net), soit la prise en charge totale du coût pour les employeurs et étendu à de nombreuses catégories (temps partiel, intérimaires, CDD, certains saisonniers, emplois à domicile).
23. C'est aussi le secteur qui utilise le plus les autres dispositifs : 33 % des montants cumulés de fonds de solidarité (58 % au titre de février 2021), 7 % des montants accordés de prêts garantis par l'État (PGE) (14 % en février 2021) et 9 % des cotisations sociales restant à recouvrer à fin février (13 % en février 2021).
24. L'effort budgétaire est difficile à comparer à partir des montants annoncés, qui sont parfois très éloignés des montants effectivement mobilisés. Fin mars 2021, 20 milliards ont été dépensés en France sur les 29,8 annoncés (France Stratégie, 2021a).

Graphique 3. Dépenses des dispositifs de prise en charge des salaires (job retention scheme) en 2020



Note : Danemark : dispositif d'activité partielle uniquement (données sur le dispositif d'interruption totale d'activité non disponible) ; Italie : dépense de mars à octobre 2020 uniquement.
 Source : ETUI survey of job retention schemes (Drahokoupil, Müller, 2021).

analogues) s'élèvent en 2020 à 3,3 % du PIB au Royaume-Uni (allocations d'interruption d'activité totale et temporaire, voir Freyssinet, dans ce numéro). Elles sont beaucoup plus faibles dans les autres grands pays européens (tableau 2).

Le graphique 3 qui présente les résultats pour l'année 2020 de l'enquête sur ces dispositifs menée par l'Institut syndical européen aboutit à la même hiérarchie pour ces pays.

Aides directes supplémentaires aux ménages

Globalement, les pays développés ont moins utilisé les transferts directs (ou les réductions d'impôt) à destination des ménages, privilégiant le chômage partiel. Font exception les États-Unis, qui ont privilégié ce moyen, en partie parce que les transferts ou amortisseurs sociaux existants y sont moins importants qu'en Europe. À côté de l'allocation chômage exceptionnelle financée par le

gouvernement fédéral d'un montant forfaitaire conséquent (600 dollars par semaine initialement, soit 519 euros, ramené à 300 dollars, soit 259 euros, fin 2020) et pouvant donc conduire à des taux de remplacement du salaire très élevés, des chèques directs ont été distribués aux ménages à trois reprises, d'un montant total de 3 200 dollars (2 768 euros) par adulte et de 2 500 dollars (2 162 euros) par enfant entre mars 2020 et mars 2021 (Sauviat, dans ce numéro).

Une analyse de la BCE (Haroutunian *et al.*, 2021) réalisée à partir des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020 confirme la faible place accordée aux aides directes supplémentaires aux ménages, relativement à l'effort budgétaire consacré à la pandémie (5 %).

Il n'est pas aisé d'obtenir une mesure précise des efforts consacrés par les pays et de les comparer entre eux. Les dispositifs pris en compte varient selon les

rapports, incluant parfois des mesures qui ont peu à voir avec les conséquences de la pandémie ou qui étaient prévues bien avant la crise. Plus contestable encore : les autorités françaises indiquent, comme principale aide directe aux ménages en 2020 (la moitié des 2 milliards d'euros prévus), la non-application de la réforme de l'assurance chômage dans le plan budgétaire présenté à la Commission européenne à l'automne 2020²⁵. Sur l'augmentation mécanique avec la crise de 5 milliards des dépenses d'assurance chômage²⁶, elles considèrent que plus d'1 milliard provient du report de la réforme et constituerait en conséquence une aide nouvelle en 2020, « aide » qui perdure jusqu'en octobre 2021 en raison des reports successifs de cette réforme²⁷. Dans une évaluation ne prenant pas en compte exactement les mêmes mesures, la Cour des comptes (2021a) comptabilise elle aussi comme une aide aux ménages à hauteur d'1 milliard d'euros le report à 2021 de la réforme des aides personnelles au logement (APL)²⁸.

Pour toutes ces raisons, mais aussi du fait de la multiplicité des micro-mesures très ciblées²⁹, il est difficile de répertorier

et de comparer les aides mises en œuvre pour les ménages. En outre, à l'image du rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), les institutions préfèrent examiner les mesures en direction des entreprises, chômage partiel inclus, mais pas les aides aux ménages, vis-à-vis desquels la sollicitude est manifestement moindre.

Baptista *et alii* (2021) examinent, dans un cadre comparatif portant sur 35 pays européens, de multiples dispositifs possibles de soutien aux revenus des ménages mais leur approche est plutôt qualitative³⁰. Ils décrivent les améliorations apportées à l'occasion de cette crise, et donc généralement de façon temporaire, aux dispositifs suivants : les systèmes d'assurance chômage, les dispositifs d'activité partielle ou de subventionnement des salaires, les mesures de protection pour les travailleurs indépendants, les congés maladie et leur rémunération, la prise en charge des traitements médicaux et notamment ceux en lien avec le Covid-19, les revenus minima garantis et les autres systèmes d'assistance³¹, les protections ou garanties en faveur des locataires et des accédants à la propriété, l'accès aux services essentiels (eau, énergie,

25. France Stratégie (2021b) n'ose pas suivre cette voie dans son évaluation des mesures prises en faveur des ménages pauvres.

26. Dont une partie due à la prolongation automatique et exceptionnelle des droits durant les premiers mois de crise aurait, quant à elle, pu être comptabilisée dans les mesures exceptionnelles.

27. Devant entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020, elle a été reportée au 1^{er} septembre puis au 1^{er} janvier 2021, 1^{er} avril, 1^{er} juillet et enfin 1^{er} octobre 2021.

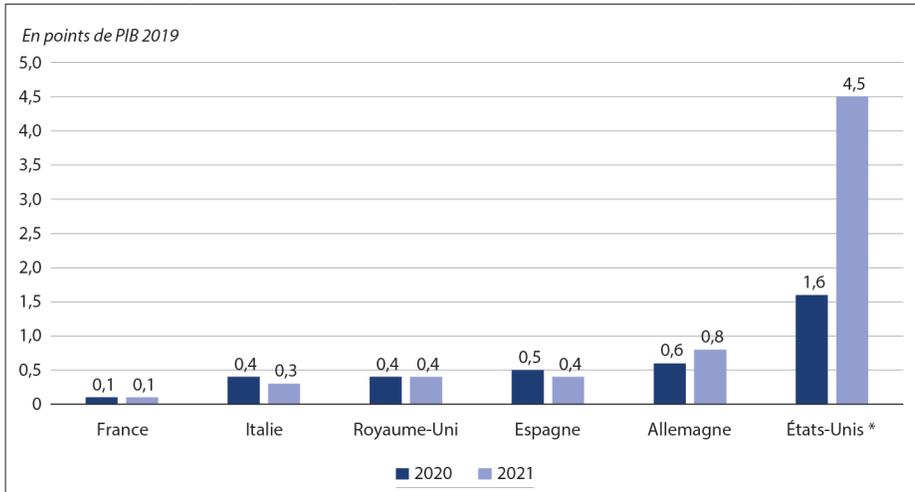
28. Les principales autres aides prises en compte sont composées de dépenses en matière d'hébergement et de logement ainsi que diverses aides exceptionnelles pour des foyers modestes estimées à 2 milliards d'euros pour 2020 : allocations versées en mai et novembre 2020, de 150 euros aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour 944 millions et de 100 euros par enfant pour les ménages ayant une aide au logement mais pas le RSA (707 millions), une aide de 200 euros lors du 1^{er} confinement aux jeunes actifs de moins de 25 ans bénéficiaires d'une aide au logement, et de 150 euros lors du 2^e confinement (209 millions) et une majoration de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire en septembre 2020 (521 millions), non reconduite en 2021.

29. Pour la France, on pourra par exemple se reporter à Cour des comptes (2021b), Huteau *et al.* (2021), France Stratégie (2021b).

30. Ce rapport se fonde sur 35 rapports correspondant à chacun des pays étudiés. Huteau *et alii* (2021) pour la France.

31. Voir l'introduction d'un revenu minimum garanti national en Espagne (Vincent, dans ce numéro).

Graphique 4. Mesures supplémentaires en faveur des ménages



* Hors allocation chômage exceptionnelle de l'État fédéral.
Source : OFCE (2021a).

communications, internet) et les congés et aménagements professionnels pour les parents lors des fermetures de classes et des modes de garde.

Selon l'OFCE (2021a), les mesures d'urgence et de relance budgétaires en faveur des ménages (hors chômage partiel, hors dépenses de fonctionnement ou d'investissement des administrations) présentent en 2020 des écarts très importants selon les pays, de 0,1 point de PIB en France ³² à 1,6 point aux États-Unis (hors allocation chômage exceptionnelle). Ces écarts se maintiennent en 2021, voire s'accroissent fortement vis-à-vis des États-Unis (graphique 4). L'« indemnité inflation » décidée fin octobre 2021 de 100 euros pour les personnes gagnant moins de 2 000 euros nets mensuels

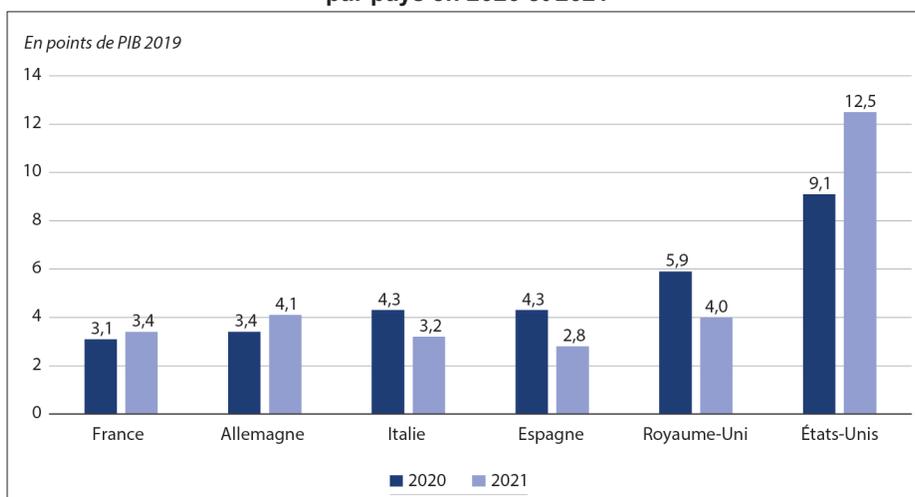
pourrait ajouter 0,2 point de PIB supplémentaire en France en 2021 (près de 4 milliards d'euros).

Une réaction budgétaire incomparable des États-Unis qui ne doit pas masquer les différences entre pays européens

Globalement, compte tenu des particularités de cette crise, les États européens n'ont pas tant cherché à réduire les pertes d'activité qu'à compenser les pertes de revenus engendrées par les mesures de restrictions affectant en particulier les entreprises et les travailleurs. Pour comparer les efforts depuis le déclenchement de la crise, et devant les données très divergentes des organismes ou des *think tanks*,

32. À partir de la liste des mesures effectives entre mars 2020 et août 2021 répertoriées par France Stratégie (2021b), nous évaluons le total à 2,7 milliards d'euros (hors mesures de type chômage partiel ou compensation de perte de salaire). Si l'on y ajoutait les mesures de prolongation automatique de droits aux prestations (prestations familiales, RSA, prime d'activité, AAH, ASS, assurance chômage, C2S, etc.), qui auraient eu lieu pour beaucoup de bénéficiaires en l'absence de crise, ce montant pourrait être plus que doublé. Le total resterait néanmoins faible et en deçà du niveau des mesures de soutien aux ménages décidées par les autres pays.

Graphique 5. Mesures d'urgence et de relance budgétaires par pays en 2020 et 2021



Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE, avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). L'OFCE a réévalué en octobre 2021 les mesures pour la France à 4,1 points de PIB. L'OCDE (2021) les évalue à 4,2 % en 2021 (2,6 % pour les mesures d'urgence et 1,6 % pour le plan de relance dont 0,7 % financé par le plan européen).

nous nous fondons sur les évaluations de l'OFCE des réactions budgétaires de six grands pays (graphique 5)³³.

En 2020, les moyens sont massifs aux États-Unis et au Royaume-Uni, s'élevant respectivement à 9,1 et 5,9 points de PIB, suivis de l'Espagne et de l'Italie (4,3 points), de l'Allemagne (3,4) et de la France (3,1)³⁴. On retrouve un classement similaire à partir d'estimations des impulsions budgétaires (« stimulus fiscal ») calculées à partir des évolutions du déficit public structurel, en retirant ce qui est

imputable à l'effet mécanique de la baisse de la croissance (baisse des recettes et augmentation des dépenses)³⁵. En 2020, ces impulsions budgétaires auraient été de 8,5 points de PIB aux États-Unis, 7,4 au Royaume-Uni, 5,6 en Espagne, 3,4 en Italie, 2,7 en Allemagne et 2,0 en France.

Ces écarts entre pays peuvent en partie s'expliquer par le jeu des « stabilisateurs automatiques » : plus le système social est développé, plus le ralentissement économique est amorti par la hausse des prestations et la baisse des recettes, et

33. Pour arriver à cette conclusion, ont notamment été examinées les données du FMI (automne 2021) et de la Commission européenne (*European Economic Forecast – Spring 2021* – données arrêtées au 12 mai 2021 – site Ameco, <https://bit.ly/3oAfyvz>, consulté le 22 octobre 2021).

34. Selon les estimations de la Cour des comptes (2021a), la hausse des dépenses publiques liées à la crise serait de 4 points de PIB et de 3 points hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (2019 ayant été caractérisée par une année « double » pour les entreprises avec maintien du CICE et baisse équivalente des cotisations). Canivenc et Redouls (2021) aboutissent à un peu moins de 3 points de PIB. L'OCDE (2021) conclut également à 3 % pour 2020, 2,9 % pour les mesures d'urgence et 0,1 % pour le plan de relance.

35. À la différence des évaluations des montants de nouvelles mesures mises en œuvre depuis le déclenchement de la crise (analyses précédentes), les impulsions budgétaires portent sur l'effet des seules nouvelles mesures intervenues dans l'année par rapport à l'année précédente : une nouvelle mesure décidée en 2020 et prolongée en 2021 ne sera pas prise en compte en 2021, et si elle est interrompue, l'impulsion sera négative en 2021.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

moins de nouvelles mesures discrétionnaires sont nécessaires. Comme proxy de l'effet des stabilisateurs économiques, nous retenons la part de la dégradation du solde budgétaire non imputable aux impulsions budgétaires³⁶ : en 2020, elle est de 15 % seulement aux États-Unis contre 30 % environ au Royaume-Uni et en Espagne, 50 % environ en Allemagne et autour de 60 % en Italie et en France. Les mesures budgétaires semblent donc être d'autant plus importantes en 2020 que les stabilisateurs économiques sont faibles mais aussi que le choc économique est brutal. Le PIB baisse davantage en Espagne (-10,8 %),

au Royaume-Uni (-9,7 %) et en Italie (-8,9 %), en lien avec la plus grande ampleur de l'épidémie³⁷ et des restrictions prises pour y faire face, qu'en France (-8 %) et en Allemagne (-4,9 %).

Comparaison des efforts budgétaires selon leur destination

Les pays européens privilégient les mesures de soutien à l'emploi sous la forme de chômage partiel ou de dispositifs analogues de prise en charge des salaires quand les États-Unis leur préfèrent les aides directes et massives aux entreprises, aux ménages et les dépenses de fonctionnement et d'investissement (tableau 3)³⁸. S'agissant de ces dernières

Tableau 3. Mesures d'urgence et de relance budgétaires par pays et destination en 2020 et 2021

En points de PIB 2019

	Allemagne		France		Italie		Espagne		Royaume-Uni		États-Unis	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Mesures en faveur :												
- des entreprises	0,9	1,6	1,0	1,8	1,4	1,1	0,6	1,3	0,6	1,2	4,4	2,0
- des ménages	0,6	0,8	0,1	0,1	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	1,6	4,5
- de l'emploi (activité partielle et autres subventions de la réduction ou interruption d'activité)	1,0	0,5	1,2	0,9	1,7	0,5	1,5	0,1	3,3	1,5	1,3	1,9
Autres (dépenses de fonctionnement, investissement)	0,9	1,2	0,8	0,7	0,8	1,2	1,7	1,0	1,5	1,0	1,8	4,1
Total	3,4	4,1	3,1	3,4	4,3	3,2	4,3	2,8	5,9	4,0	9,1	12,5

Note : les données qui concernent les mesures en faveur de l'emploi aux États-Unis incluent l'assurance chômage exceptionnelle fédérale qui, dans d'autres évaluations, est considérée comme une mesure en faveur des ménages. Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE d'avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). Les réévaluations faites en octobre 2021 par l'OFCE aboutissent à un total de 4,1 points de PIB en France en 2021 (au lieu de 3,4), dont 1,8 de soutien aux entreprises (inchangé), 0,3 aux ménages (au lieu de 0,1), 0,8 à l'emploi (au lieu de 0,9) et 1,2 pour les autres (au lieu de 0,7, la moitié correspondant aux dépenses de santé hors investissement imputables au « Ségur » de la santé).

36. Calculs à partir des évaluations des impulsions budgétaires d'octobre 2021 de l'OFCE.

37. La surmortalité liée au Covid-19 de mars 2020 à février 2021 a été forte en Espagne, Italie, Royaume-Uni et États-Unis (respectivement 23,3, 20,5, 20,8 et 22,1 %), médiane en France (13,1 %) et faible en Allemagne (7,5 %) (France Stratégie, 2021a).

38. Une autre différence importante avec les États-Unis est la beaucoup plus grande importance en Europe des mesures de liquidité, en particulier les prêts garantis.

dépenses, l'écart s'accroît considérablement en 2021, les États-Unis avec leurs plans d'infrastructure y consacraient 4,1 points de PIB contre environ 1 point pour les pays européens examinés (0,7 point en France).

Les aides directes aux entreprises sont aussi beaucoup plus élevées aux États-Unis : 4,4 points de PIB en 2020 alors qu'elles se situent entre 0,6 point au Royaume-Uni et 1,4 point en Italie. Elles augmenteraient fortement en 2021 en Allemagne et en France tandis qu'elles diminueraient aux États-Unis, si bien que les écarts se réduiront beaucoup entre ces trois pays.

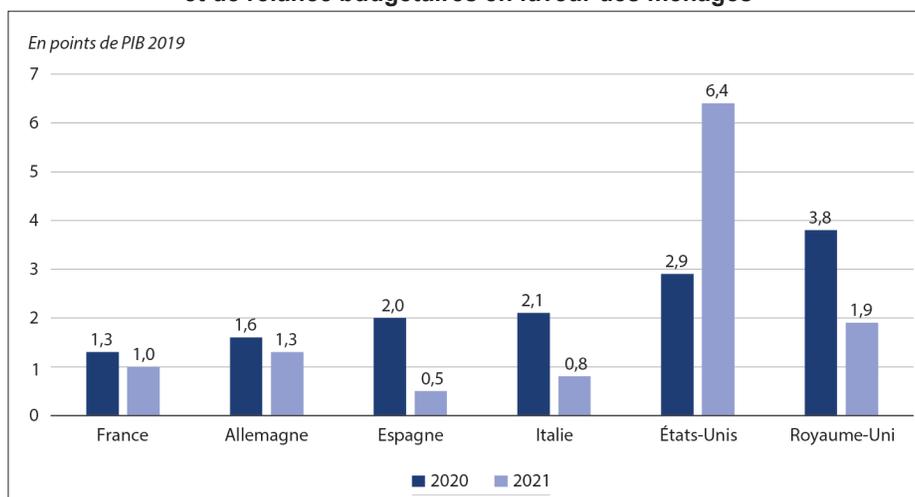
Les aides directes aux ménages s'élèvent aux États-Unis à 1,6 point de PIB en 2020 (et même à 2,9 si on inclut l'assurance chômage exceptionnelle de l'État fédéral) alors qu'elles restent plutôt basses ailleurs, autour d'un demi-point de PIB dans les grands pays européens, et même 0,1 point de PIB en France. Si

l'on ajoute à ces aides directes aux ménages les dispositifs en faveur de l'emploi de type chômage partiel (et l'assurance chômage exceptionnelle aux États-Unis), considérant que ce sont des aides aux ménages, les écarts entre pays se réduisent mais demeurent (graphique 6). Leur montant va de 1,3 point du PIB en France à 3,8 au Royaume-Uni (2,9 aux États-Unis) en 2020. En 2021, alors que ces dépenses se tassent dans les pays européens, notamment en Espagne et en Italie, elles explosent aux États-Unis, représentant alors 6,4 points de PIB.

**Répartition de l'effort budgétaire :
une portion congrue
pour les ménages en France**

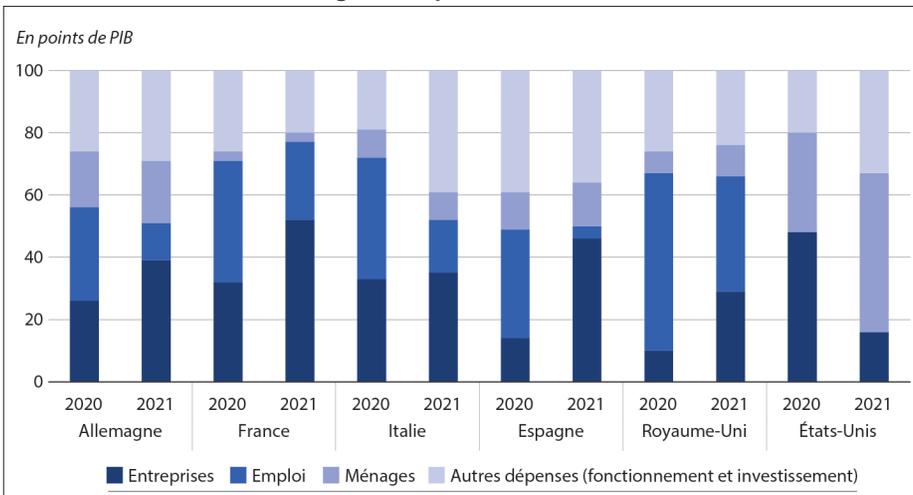
Les États-Unis se distinguent pour avoir plutôt donné la priorité au soutien direct des revenus des entreprises et des ménages (graphique 7). Les grands pays européens ont en revanche privilégié les mesures en faveur de l'emploi (chômage

Graphique 6. Total des mesures en faveur de l'emploi (activité partielle ou assimilées) et des mesures d'urgence et de relance budgétaires en faveur des ménages



Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE, avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). Ce total est réévalué à 1,1 point de PIB en 2021 pour la France dans les prévisions OFCE d'octobre 2021 (OFCE, 2021b).

Graphique 7. Répartition des mesures d'urgence et de relance budgétaires par destination en 2020 et 2021



Note : l'assurance chômage exceptionnelle fédérale américaine a été réaffectée aux mesures en faveur des ménages et non en faveur de l'emploi.
 Source : calculs à partir de données de OFCE (2021a) (obtenues à partir de données nationales, avril 2021).

partiel) et les aides directes aux entreprises, davantage les premières en 2020, davantage les secondes en 2021. L'effort est plus limité pour les aides directes aux ménages, aussi bien en 2020 qu'en 2021 : environ un cinquième de l'effort total leur est consacré en Allemagne, autour d'un dixième en Espagne, au Royaume-Uni et en Italie et seulement 3 % en France.

Immenses bienfaits de la dépense publique et laissés-pour-compte

En raison de leur ampleur exceptionnelle, les mesures ont globalement atteint leurs objectifs macroéconomiques. Les répercussions de la crise sont amorties par les dépenses publiques, surtout aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en France où les entreprises absorbent un tiers du choc économique (tableau 4). Dans ces pays, les ménages voient globalement leurs

pertes plus que compensées. Ce n'est pas le cas en Italie et en Espagne où une partie du choc est supporté par les ménages, ainsi que par les entreprises en Espagne.

Les données disponibles sur la situation des entreprises tendent à montrer que les mesures sont très efficaces dans tous les pays. Elles permettent de réduire fortement le nombre d'entreprises insolvables. Les défaillances diminuent même, de 39 % entre 2019 et 2020 en France, davantage qu'ailleurs. La baisse de l'investissement est beaucoup moins forte qu'attendue en pareille situation économique (France Stratégie, 2021a). L'ensemble de l'économie, dont le secteur privé, est porté à bout de bras par l'État (et les banques centrales). Les grandes entreprises, par exemple celles du secteur bancaire et financier, semblent en tirer largement profit. Les mesures massives ont aussi pour intérêt de fortement limiter les pertes d'emplois et la hausse du chômage.

Tableau 4. Part du choc macroéconomique supportée par secteur institutionnel en 2020

En %

	Sociétés non financières	Administrations publiques	Ménages et ISBLM *
Espagne	30,3	49,3	20,6
Allemagne	-0,1	113,1	-15,8
France	33,6	72,5	-6,8
Italie	8,2	64,6	24,1
Royaume-Uni	0,2	110,4	-10,3

* Institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, OCDE (France Stratégie, 2021a).

En Italie et en Espagne, pour les ménages, les efforts budgétaires pourtant significatifs ne sont pas suffisants pour compenser la forte chute du PIB en 2020, respectivement de -8,9 et -10,7 %. Leurs revenus y reculent en 2020, respectivement de 2,8 et 3,3 %. Ils progressent légèrement en revanche en 2020, entre 0 et 1 %, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, malgré des contractions du PIB respectivement de 4,9, 8,0 et 9,7 % (France Stratégie, 2021a). Ces trois pays, mais encore bien davantage les États-Unis avec l'assurance chômage fédérale exceptionnelle et les chèques distribués aux ménages, parviennent à surcompenser les pertes de revenus primaires des ménages (OFCE, 2021a). Fatton et Ponton (2021) distinguent les pays où le revenu des ménages a baissé malgré des mesures importantes (Italie, Espagne, Autriche), ceux où il a augmenté grâce aux mesures et malgré un choc important d'activité (France, Portugal,

Belgique, Royaume-Uni), ceux où il a augmenté surtout parce que l'économie a été moins affectée (Allemagne, Danemark, Suède, Finlande) et des pays où il s'est fortement accru surtout en raison des transferts directs aux ménages (Pays-Bas, États-Unis).

Derrière ces constats moyens au niveau macroéconomique montrant que la situation financière des ménages et des entreprises, à des degrés variables selon les pays, a été préservée, il y a des différences selon les catégories. On manque encore de données d'enquêtes représentatives de l'ensemble des populations sur l'évolution des revenus, du patrimoine ou des conditions de vie des ménages à partir de 2020, mais d'ores et déjà des travaux convergents permettent de conclure à une probable hausse des inégalités de revenus et de situations, et en particulier une hausse des inégalités d'épargne en faveur des hauts patrimoines financiers ³⁹. La crise a aussi eu pour effet de

39. À partir de données bancaires, Fize *et alii* (2021) montrent qu'en France l'épargne a augmenté pour les ménages qui consomment le plus et qu'elle a diminué pour les plus pauvres. 70 % du surplus d'épargne (7 à 8 points de PIB en 2020) est concentré dans les deux déciles supérieurs des revenus.

révéler et d'amplifier des inégalités et difficultés préexistantes sur le marché du travail (Ducoudré, Madec, 2021).

Certaines catégories sont plus touchées que d'autres en termes de pertes d'activité et de revenus (Eurofound, 2021). Plus touchées car travaillant dans des secteurs davantage affectés par la crise sanitaire (construction au début de la crise, tourisme, loisirs, hébergement, restauration, commerce...) et/ou moins protégées par les dispositifs standards ou par les nouvelles mesures mises en œuvre, ces catégories regroupent : des travailleurs précaires, des saisonniers, des intérimaires, des personnes en emploi informel, non déclarées, certains indépendants ou pseudo-indépendants. En France par exemple, la plupart des auto-entrepreneurs ne peuvent être couverts par la nouvelle allocation chômage des travailleurs indépendants mise en place en novembre 2019, quasiment inaccessible⁴⁰, et ne répondent souvent pas non plus aux critères d'éligibilité du fonds de solidarité⁴¹. Les autres indépendants ne peuvent pas toujours avoir accès aux prêts garantis et le soutien du fonds de solidarité n'empêche pas de fortes pertes de revenu pour certains. Les salariés précaires sont aussi davantage touchés, moins bien protégés par l'assurance chômage ou le chômage partiel⁴².

Dans ce cadre général, les jeunes sont plus particulièrement touchés, davantage concentrés dans les secteurs ou emplois

affectés, confrontés à la raréfaction des opportunités d'emploi ou des possibilités de formation, et à la fermeture des établissements d'enseignement (Konle-Seidl, Picarella, 2021). Ils sont aussi souvent moins bien protégés, comme en France où ils sont exclus du RSA⁴³. Cette dégradation de la situation économique des jeunes concernerait davantage le premier confinement et pourrait s'être atténuée ultérieurement.

Les femmes peuvent aussi être davantage affectées en raison de leur surreprésentation dans les emplois précaires et les secteurs des services en difficulté (tourisme, commerce) et parce que les mesures de restrictions accroissent les difficultés d'articulation entre vies professionnelle et privée (répartition des tâches domestiques en cas de télétravail et/ou de charge des enfants lors des fermetures d'école) et augmentent la charge mentale et physique. Ce constat d'une *she-cession* (Profeta *et al.*, 2021) doit être fortement nuancée (Anota, 2021). Berson (2021) conclut à une détérioration plus forte de la situation des femmes que de celle des hommes sur le marché du travail (emploi, nombre d'heures travaillées) en Allemagne, au Canada et aux États-Unis mais ce n'est pas le cas en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ce qui semble discriminant est plutôt la situation familiale : la présence d'enfants et la situation de monoparentalité seraient des facteurs ayant joué négativement pour

40. Alors que le gouvernement promettait 25000 à 30000 bénéficiaires par an en promouvant sa réforme, il y avait fin 2020 entre 800 et 1000 travailleurs indépendants ayant pu accéder à l'allocation (Huteau, Legros, 2021).

41. Dont une des conditions est d'avoir eu une activité consécutrice en 2019.

42. À l'exemple en France des travailleurs du spectacle dont une minorité est indemnisée par l'assurance chômage et peut bénéficier du statut d'intermittents du spectacle, les autres ne pouvant justifier d'un nombre d'heures suffisant (Legros, 2021).

43. Pour la France, la forte dégradation de la situation de beaucoup de jeunes commence à être documentée. France Stratégie (2021b), Duvoux et Lelièvre (2021), Fize *et al.* (2021), Clerc *et al.* (2021).

les femmes en comparaison des hommes (Anota, 2021).

Plusieurs travaux en France convergent pour indiquer un accroissement des inégalités et des phénomènes de paupérisation. Si 22 % des ménages y déclarent au premier trimestre 2021 une diminution de leurs revenus par rapport à mars 2020, elle concerne 29 % des ménages aux revenus modestes, 32 % des jeunes de 25 à 34 ans et 37 % des indépendants, et pour des montants plus importants que la moyenne des ménages (Clerc *et al.*, 2021)⁴⁴. Au début de la crise, on peut évaluer en France à 4 millions les ménages concernés à la fois par une baisse des revenus d'activité et des dépenses contraintes et fixes de logement, dont 2,5 à 2,8 millions se retrouvant probablement en difficulté, soit 6 à 7 millions de personnes (Concialdi, 2020). Une enquête menée en mai 2021 évalue à 4 millions les personnes se déclarant nouvellement vulnérables en raison de la crise, ces personnes ayant plus souvent subi des pertes d'emploi et faisant face à une situation financière dégradée (Hoibian, Crouette, 2021).

Si, selon une méthode d'estimation de l'Insee des revenus basée sur la micro-simulation, « les inégalités de revenus et le taux de pauvreté monétaire resteraient stables » en 2020 compte tenu du rôle

important joué par les aides exceptionnelles (Buresi, Cornuet, 2021), l'intensité de la pauvreté pourrait s'être aggravée. Ces résultats sont obtenus à partir des seuls ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante, ce qui exclut de 0,8 à 1,6 million de personnes pauvres (estimation pour l'année 2018), notamment des étudiants, des sans-abri, des personnes vivant en communauté (foyers, établissements médico-sociaux, résidences universitaires) ou en habitations mobiles⁴⁵. Or, le nombre de ces personnes pourrait avoir augmenté. Vont dans ce sens divers travaux soulignant l'augmentation de la précarité, notamment alimentaire⁴⁶, ou encore des processus de paupérisation de certaines catégories dont les travailleurs précaires et les étudiants (Duvoux, Lelièvre, 2021 ; France Stratégie, 2021b). Une enquête réalisée à partir des comptes de la Banque postale suivis de janvier 2019 à juin 2021 montre que la plupart des clients sont affectés de manière limitée et temporaire mais que l'impact sur le revenu est légèrement plus important pour les plus modestes et plus spécifiquement pour les détenteurs du RSA dont la situation s'est dégradée en raison des conditions défavorables de retour à l'emploi (Bonnet *et al.*, 2021).

44. Dès le 1^{er} confinement en France, 35 % des ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie déclarent en mai 2020 dans le cadre de l'enquête EpiCov (Inserm-Drees) avoir vu leur niveau de vie diminuer quand ils ne sont que 16 % environ pour les ménages appartenant aux trois derniers déciles de niveau de vie. Parmi les catégories socioprofessionnelles, ce sont les artisans, les commerçants et les ouvriers qui ont vu leur situation davantage se dégrader (respectivement 53 et 37 %), ainsi que les jeunes et ceux ayant un enfant de moins de 3 ans, alors que les retraités sont assez logiquement épargnés (Givord, Silhol, 2020).

45. « 1,6 million de pauvres absents des statistiques, c'est maintenant officiel », Centre d'observation de la société, novembre 2021, <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/pauvresnoncomptes.html>.

46. La Drees et l'Insee estiment à 10 % environ l'augmentation des denrées alimentaires distribuées par les grandes associations et à 7 % le nombre de personnes y recourant pour un total de plus de 5 millions de personnes (« Aide alimentaire : une hausse prononcée des volumes distribués par les associations en 2020 », Insee/Drees, 27 juillet 2021, <https://bit.ly/3DtmwsQ>).

Le choix des pays de l'UE de recourir aux dispositifs de prise en charge des réductions d'activité présente des avantages, notamment pour les employeurs, mais elle a l'inconvénient de laisser de côté les personnes n'ayant pas d'emploi ou ayant un emploi ne permettant pas de remplir les conditions d'éligibilité. Le fait, comme cela est le cas en France, d'avoir en outre plutôt écarté les transferts directs aux ménages a conduit à la mauvaise, voire à la non prise en compte de certaines situations (jeunes, étudiants, certains indépendants, etc.). Les 20 % des ménages ayant les plus faibles niveaux de vie sont destinataires de seulement 5 % de l'activité partielle (nette d'impôt) en 2020 (Canivenc, Redoulès, 2021). Dans ce contexte de mise au jour d'un certain nombre de laissés-pour-compte des mesures d'aide, des débats ou des projets autour des revenus minima garantis sont assez logiquement réapparus dans plusieurs pays : « revenu universel », création de nouveaux filets de sécurité comme en Espagne, revalorisation des dispositifs existants, extension à de nouvelles catégories comme les jeunes en France.

Conclusion

Il est encore trop tôt pour pouvoir conclure précisément dans un cadre comparatif sur les mesures prises depuis le début la crise et sur leurs effets différenciés sur les entreprises, les ménages, l'emploi, les dépenses de santé, etc. La comparaison des mesures et des efforts budgétaires des pays depuis le déclenchement de la crise se heurte au manque de transparence des données existantes, dont manifestement beaucoup ne sont pas fiables même quand elles émanent d'institutions prestigieuses (voir *supra*,

encadré). Durant cette crise où les communications gouvernementales ont battu leur plein, la difficulté provient aussi des énormes écarts entre les montants annoncés et ceux réellement mobilisés. Pour ces raisons, le choix a été fait de comparer certains grands pays à partir des évaluations les plus récentes et en privilégiant plutôt 2020.

Tous les pays ont mis en place une combinaison de mesures diverses, inédites par leur ampleur, un résultat qui tend toutefois à masquer les fortes différences entre les pays. L'Europe a mis l'accent en 2020 sur les mesures en faveur des entreprises, transferts directs et mesures de liquidité, ainsi que sur des mesures de soutien à l'emploi de type prise en charge des baisses d'activité (chômage partiel), absentes aux États-Unis. Ces derniers se distinguent par des dépenses beaucoup plus importantes sous la forme de transferts directs aux entreprises et surtout aux ménages ou encore de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Schématiquement, les États-Unis ont soutenu les revenus et laissé filer l'emploi quand l'Europe a globalement davantage protégé les emplois, les plus stables surtout. Le choc sur l'emploi a en conséquence été beaucoup plus fort aux États-Unis durant les premiers mois. En 2021, l'écart de l'effort budgétaire des deux côtés de l'Atlantique s'accroît encore, et même de manière abyssale pour ce qui concerne les aides aux ménages. Il s'agit d'un choix politique. Le fait que les États-Unis compensent la plus grande faiblesse de leurs amortisseurs sociaux n'explique en effet qu'une partie de cette divergence.

La réponse « XXL » des États-Unis (OFCE, 2021a) tend cependant à occulter les fortes différences entre les grands pays européens qui ont recouru à toute la palette des mesures possibles mais pour

des montants et dans des proportions variables. L'effort budgétaire au Royaume-Uni est beaucoup plus fort que dans les autres pays en 2020, et reste important en 2021 bien qu'en forte baisse (le recours à des mesures de liquidité pour les entreprises y est en revanche bien moindre surtout par rapport à l'Espagne et l'Italie). La différence avec les autres pays s'explique surtout par le poids de la prise en charge totale des salaires des travailleurs interrompant temporairement leur activité. À l'opposé, la France est le pays dont les efforts semblent être parmi les plus faibles en 2020, une bonne partie de l'écart venant de la très grande faiblesse des soutiens directs aux ménages. Même en y ajoutant les mesures de type chômage partiel, la France reste à la traîne des autres pays en 2020, et ne dépasse l'Espagne et l'Italie qu'à partir de 2021. Ces deux derniers pays diminuent en effet fortement leur effort budgétaire en 2021 à travers la baisse du chômage partiel. L'effort budgétaire tend au contraire à s'accroître en 2021 en France et surtout en Allemagne, en raison notamment de l'accroissement des soutiens directs aux entreprises (fonds de solidarité et plan de relance pour la France). L'Allemagne se caractérise par un effort budgétaire sensiblement du même ordre que la France en 2020 mais elle a été moins touchée par l'épidémie et les restrictions d'activité (le PIB y a baissé de 4,9 % contre 8 % en France). Alors que son dispositif de chômage partiel est emblématique et est largement pris pour modèle depuis la crise de 2008-2009, ce pays y a moins recouru que les autres durant cette crise. En revanche, par rapport à la France, ce pays a davantage recouru aux aides directes aux ménages et aux dépenses d'investissement.

La plupart des mesures prises ont un caractère temporaire, ce qui pose la question de leur interruption quand la crise sera finie. L'impulsion budgétaire va ainsi très fortement diminuer dans tous les pays en 2021. Elle devrait devenir négative en 2022 et même dès 2021 et de façon très forte au Royaume-Uni (OFCE, 2021b).

Si d'un point de vue macroéconomique, les dépenses budgétaires ont parfaitement joué leur rôle pour compenser les baisses de revenus primaires de la très grande majorité des entreprises et des ménages, certaines catégories ont vu leur situation se dégrader, en particulier des indépendants, des travailleurs précaires et des jeunes. De toute évidence, tous n'ont pas été suffisamment aidés. À cet égard, le choix d'un pays comme la France de soutenir directement les revenus des entreprises et les revenus du travail des ménages à travers le chômage partiel, mais de se priver, notamment en comparaison d'autres pays, de transferts significatifs complémentaires en direction des ménages, a probablement abouti à laisser de côté une partie de la population.

Achévé de rédiger le 30 novembre 2021.

Sources :

Algan Y., Cohen D. (2021), « Les Français au temps du Covid-19 : Économie et société face au risque sanitaire », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 66, octobre, <https://doi.org/10.3917/ncae.066.0001>.

Anota M. (2021), « Le genre de la récession », *Alternatives économiques*, Blog, 13 avril 2021, <https://bit.ly/3ouzDUi>.

Baptista I., Marlier E., Spasova S., Peña-Casas R., Fronteddu B., Ghailani D., Sabato S., Regazzoni P. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis. An Analysis of Policies in 35 Countries*, European Social Policy Network, European Commission, September, <https://bit.ly/3kGw38u>.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

Berson C. (2021), « Le travail des femmes pendant la crise de la Covid-19 », *Bloc-notes Éco*, Billet n° 207, Banque de France, 8 mars, <https://bit.ly/3FjzDNz>.

Bisciari P., Butzen P., Gelade W., Melyn W., Van Parys S. (2021), « The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: A game changer? », *NBB Economic Review*, n° 39, September, <https://bit.ly/3wLWD4E>.

Blot C. (2021), « La politique monétaire de la BCE et la crise du Covid-19 », *Revue de l'OFCE*, n° 172, juillet, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/10-172OFCE.pdf>.

Blot C., Plane M. (2021), « Relance aux États-Unis et en Europe : un océan les sépare », *L'Économie politique*, n° 91, août, p. 73-87, <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2021-3-page-73.htm>.

Bonnet O., Loisel T., Olivia T. (2021), « Impact de la crise sanitaire sur un panel anonymisé de clients de La Banque Postale », *Insee Analyses*, n° 69, 3 novembre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5760458>.

Buresi G., Cornuet F. (2021), « Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités », *Insee Analyses*, n° 70, 3 novembre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5762455>.

Canivenc C., Redoulès O. (2021), « Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020 », *Note d'étude*, n° 2021-01, Haut Conseil des Finances publiques, avril, <https://bit.ly/3ovCcFv>.

Châtelais N. (2021), « Baisse du PIB 2020 dans le monde : l'incidence relative des restrictions sanitaires, de la réactivité des agents économiques publics et privés, et de la spécialisation sectorielle », *Bulletin de la Banque de France*, n° 237-2, septembre, <https://bit.ly/3oxTI1q> (voir aussi « Covid-19 et divergence de baisses de PIB entre Europe et États-Unis », *Bloc-notes Éco*, Billet n° 229, Banque de France, octobre 2021, <https://bit.ly/3nks4QJ>).

Clerc M., Legleye S., Nougaret A. (2021), « Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent une baisse de revenus par rapport à mars 2020 », *Insee Focus*, n° 238, mai, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5387932>.

Concialdi P. (2020), « Confinement, récession et baisse des revenus : quel impact des charges fixes de logement sur les contraintes budgétaires des ménages ? », *Éclairages*, n° 016, Ires, avril, <https://bit.ly/3DjoNXr>.

Cour des comptes (2021a), « Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet, <https://bit.ly/30vCBji>.

Cour des comptes (2021b), « Les dépenses d'assurance maladie : une régulation à rénover », in *Sécurité sociale 2021*, octobre, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57124>.

Drahokoupil J., Müller T. (2021), *Job Retention Schemes in Europe. A Lifeline During the COVID-19 Pandemic*, Brussels, ETUI, <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>.

Ducoudré B., Madec P. (2021), « Les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi en 2020 », *L'économie politique*, n° 92, novembre, <https://bit.ly/3kCPwqj>.

Duvoux N., Lelièvre M. (2021), *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses*, Rapport au Premier ministre, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mai, https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lutteexclusion_fin.pdf.

Eurofound (2021), *What Just Happened ? COVID-19 Lockdowns and Change in the Labour Market*, Research Report, <https://bit.ly/3qLcxG>.

Fatton H., Ponton C. (2021), « Les mesures d'urgences mises en place pendant la crise en Europe », *Trésor-Éco*, n° 289, septembre, <https://bit.ly/2YTrhwE>.

Fize É., Landais C., Lavest C. (2021), « Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid : Quelques enseignements additionnels sur données bancaires », *Focus*, n° 054-2021, Conseil d'analyse économique, janvier, <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-focus054.pdf>.

France Stratégie (2021a), *Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, Rapport final, juillet, <https://bit.ly/3mOcTix>.

France Stratégie (2021b), *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Note d'étape, 18 octobre, <https://bit.ly/3CrQzji>.

- Givord P., Silhol J. (2020), « Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages », *Insee Première*, n° 1822, 14 octobre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4801313>.
- Haroutunian S., Osterloh S., Sławińska K. (2021), « The initial fiscal policy responses of euro area countries to the COVID-19 crisis », *ECB Economic Bulletin*, n° 1/2021, <https://bit.ly/3qlggd8>.
- Hoibian S., Croutte P. (2021), « Quatre millions de Français fragilisés par la crise sanitaire », *Consommation et modes de vie*, n° 320, Crédoc, octobre, <https://www.credoc.fr/publications/quatre-millions-de-francais-fragilises-par-la-crise-sanitaire>.
- Huteau G., Legros M., Martin C., Sopadzhyan A., Valdes B. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: France*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, July, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24605&langId=en>.
- Ires (2020), « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, <https://bit.ly/3oxRBFj>.
- Konle-Seidl R., Picarella F. (2021), *Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation*, Study requested by the EMPL Committee, PE 662.942, European Parliament, September, <https://bit.ly/3Cj10FB>.
- Legros M. (2021), « Country chapter France », in Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (eds.), *Social Protection of Non-standard Workers and the Self-Employed During the Pandemic. Country Chapters: Belgium, France, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Romania, Sweden*, Brussels, ETUI/Ose, p. 23-42, <https://bit.ly/310il3G>.
- Legros M., Huteau G. (2021), « New unemployment insurance for self-employed workers in France: innovation and limitations », *ESPN Flash Report 2021/21*, Brussels, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, March, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23905&langId=en>.
- OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : France 2021*, 18 novembre, <https://bit.ly/31hkJJ>.
- OFCE (2021a), « Les politiques budgétaires face à la pandémie », *Revue de l'OFCE*, n° 172, mai, p. 129-142, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/07-172OFCE.pdf>.
- OFCE (2021b), « La vague espérée de la reprise. Perspectives 2021-2022 pour l'économie française », *Policy Brief*, n° 95, octobre, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2021/OFCEpbrief95.pdf>.
- Péron M. (2021), « Analyse d'une crise : éléments quantitatifs sur le choc Covid-19 », *Focus*, n° 066-2021, Conseil d'analyse économique, octobre, <https://www.cae-eco.fr/static-files/pdf/cae-focus066.pdf>.
- Profeta P., Caló X., Occhuzzi R. (2021), *COVID-19 and its Economic Impact on Women and Women's Poverty. Insights from 5 European Countries*, Study requested by the FEMM committee, PE 693.183, European Parliament, May, <https://bit.ly/3nsiYl3>.

Allemagne

Les effets de la crise atténués grâce au plan de relance et à la négociation collective

Udo REHFELDT¹

Comparée aux autres économies européennes, l'Allemagne a mieux traversé la crise sanitaire, en termes d'évolution tant de l'activité que de l'emploi. Bien qu'elle ait connu, lors du deuxième trimestre 2020, la plus grande chute conjoncturelle du PIB de son histoire, celle-ci est finalement restée limitée à -5 % sur l'ensemble de l'année 2020. L'emploi n'a quant à lui reculé que de 1 % en 2020, entraînant une augmentation du nombre de chômeurs de 1,4 à 1,8 million et du taux de chômage au sens du BIT de 3 à 4 %. Le taux d'activité a légèrement baissé, de 76,7 % en 2019 à 75,5 % en 2020, ainsi que le taux d'emploi, qui est passé de 76,7 à 76,2 % sur la même période. La reprise a été rapide dès le troisième trimestre 2020, mais elle a été de nouveau ralentie par les confinements de novembre 2020. Elle devait se poursuivre en 2021, tirée par un relèvement de la consommation, mais surtout par un rebond spectaculaire des exportations et de l'investissement. Elle s'est toutefois de nouveau ralentie fin 2021 en raison d'une pénurie de composants. La croissance prévue de 3 % en 2021 est plus modérée

que la moyenne européenne, mais on doit tenir compte du fait que le recul en 2020 était aussi plus modéré. Le PIB ne retrouvera le niveau de 2019 qu'au début de 2022. L'élément le plus positif est la croissance prévue de l'investissement productif de 7 % en 2021, après une chute de 11 % en 2020 précédée d'une stagnation en 2019 (Dullien *et al.*, 2021a).

Ces bonnes performances sont en partie dues au fait que le nombre de contaminations au Covid-19 est resté relativement limité, notamment lors de la première vague. Ceci est le résultat à la fois à d'un dépistage précoce et d'une grande efficacité du système sanitaire (Kahmann, 2020). La relative bonne maîtrise de la crise sanitaire a incité les autorités à décréter des restrictions moins sévères que dans d'autres pays, pour les particuliers comme pour les entreprises, évitant les formes les plus dures du confinement et du couvre-feu, du moins jusqu'en novembre 2020.

La relative modestie des restrictions a souvent été le résultat de compromis rendus nécessaires par le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et

1. Chercheur associé à l'Ires.

les *Länder*, parfois tiraillés entre partisans et adversaires d'une plus grande sévérité. Les *Länder* disposent par la Constitution d'un grand nombre de compétences exclusives, notamment en matière sanitaire, éducative et culturelle. Pour pouvoir agir dans l'urgence malgré les attitudes contrastées de certains gouvernements de *Länder*, le gouvernement fédéral fait adopter en mars et novembre 2020 par le Parlement fédéral des lois qui lui confèrent un pouvoir de coordination des mesures pour protéger la population. Ces lois permettent de décréter des confinements généralisés ou partiels ainsi que d'autres formes de restrictions. Après que certains *Länder* commencent à fermer les établissements éducatifs, culturels et sportifs, le gouvernement fédéral et ceux des *Länder* décident conjointement en mars 2020 de restreindre les contacts de la population et de fermer les restaurants et établissements culturels. Il n'y a d'abord pas de confinement au sens strict, mais seulement des recommandations de rester chez soi et de privilégier le télétravail. Certains *Länder* décrètent alors des confinements plus stricts. Ces mesures sont progressivement levées à partir d'avril 2020. En mai 2020, les *Länder* sont autorisés à alléger ou renforcer localement les restrictions en fonction de la progression du virus. Ils décident alors de la réouverture des écoles, musées, bibliothèques, théâtres et cinémas, avec certaines restrictions. Ce n'est que face à la deuxième vague de Covid-19 que le gouvernement fédéral décide finalement de mettre en place un nouveau confinement en novembre 2020. Défini comme « *light* », il est prolongé jusqu'en mars 2021, et est de nouveau assorti de

la fermeture des restaurants et établissements culturels et de la limitation des contacts extérieurs. En décembre 2020, les écoles et la plupart des commerces et services sont également fermés. Les crèches ne sont autorisées à accueillir que les enfants pour lesquels les parents n'ont aucune autre solution de garde. En mars, une réouverture progressive est autorisée en cinq étapes, mais le 22 mars, le gouvernement prolonge les mesures de confinement jusqu'au 18 avril 2021. En avril 2021, une loi fédérale autorise les autorités locales à décréter un couvre-feu nocturne de 22 à 5 heures. Cette possibilité est utilisée dans de rares cas. Toutes les restrictions temporaires prennent fin le 30 juin 2021, sauf les règles d'hygiène et de distanciation, y compris dans les entreprises.

Après un accord avec les *Länder*, le gouvernement oblige en janvier 2021 les entreprises à proposer aux salariés le télétravail « là où c'est possible ² ». Cette obligation s'arrête fin juin 2021. Le ministre social-démocrate du Travail finit par rallier le ministre chrétien-social de l'Économie et les gouvernements réticents des *Länder* à cette solution. Jusqu'alors, les organisations patronales, fidèles à leur hostilité traditionnelle à l'introduction de nouveaux droits pour les salariés, s'opposaient fortement à une telle obligation, pour laquelle manquait une base légale. Le droit du travail allemand ne reconnaît en effet pas de droit au télétravail, qui suppose un double volontariat de l'employeur et du salarié. Même après l'injonction du gouvernement, un salarié peut refuser une proposition de télétravail par l'employeur. Un accord, soit individuel soit avec le conseil

2. Pour inciter davantage au télétravail, les mesures d'hygiène et de distanciation sont renforcées en entreprise. Ainsi, dans les bureaux partagés, les salariés doivent avoir chacun un espace d'au moins 10 m².

d'établissement, est nécessaire pour sa mise en place ³.

Selon une enquête de la Fondation Hans-Böckler (HBS, 2021), le nombre de salariés qui déclarent avoir « principalement ou exclusivement » travaillé à la maison est resté relativement faible. Il connaît un premier pic lors des confinements d'avril 2020, quand le télétravail est utilisé par 27 % des salariés, comparé aux 4 % d'avant la pandémie ⁴. Ce taux recule ensuite à 14 % en novembre 2020, malgré le nouveau confinement « light ». Ce n'est qu'après le décret sur l'obligation du télétravail qu'il remonte à 24 % en janvier 2021, pour de nouveau redescendre à 15 % en juillet 2021. Cela montre les pressions persistantes pour une présence au bureau, alors que 48 % des salariés enquêtés indiquent fin 2020 souhaiter travailler chez eux (Behringer *et al.*, 2021).

Dans cet article, nous présentons d'abord les mesures du gouvernement pour aider les entreprises, les indépendants et les ménages touchés par ces restrictions. Ces mesures représentent un engagement financier massif comparé à celles prises lors de la crise de 2008-2009, même si elles apparaissent parfois modestes comparées à certaines mesures prises en France et dans les autres grands pays européens et si l'écart entre le montant annoncé et leur mise en œuvre effective est parfois significatif. Elles sont en

outre décidées de façon plus consensuelle que les mesures de distanciation sociale. C'est notamment le cas de la réactivation d'une mesure phare, le soutien à l'activité partielle (*Kurzarbeit*), qui a fait la preuve de son efficacité pour sauvegarder l'emploi et la compétitivité dans la crise de 2008-2009. Pour amortir les effets de la crise sur l'activité économique, le gouvernement prend aussi rapidement des décisions pour aider les entreprises et les ménages, en s'écartant momentanément de l'orthodoxie budgétaire et d'interventionnisme économique. Ces mesures rencontrent le consentement des acteurs sociaux, qui, de leur côté, renforcent certaines mesures à travers la négociation collective de branche et d'accords d'entreprise, comme le soutien de l'activité partielle. Ces actions font l'objet de la deuxième partie de l'article. Nous terminons par des considérations sur l'avenir de ces mesures et sur l'interventionnisme économique de l'État fédéral.

De nombreuses mesures de soutien économique

Avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19, la politique budgétaire allemande est déjà orientée vers l'expansion et le gouvernement fédéral prévoit de nombreuses mesures de stimulation de l'économie d'une valeur totale évaluée

-
3. En reprenant une demande des syndicats, le ministre du Travail avait initialement rédigé un projet de loi qui allait plus loin et prévoyait un droit des salariés à 24 jours de télétravail par an, avec la possibilité de négocier davantage par un accord de branche ou d'entreprise. Finalement ce projet a échoué en raison de l'opposition conjointe des organisations patronales, du ministre de l'Économie et du parti libéral.
 4. Galasso et Foucault (2020) donnent pour mi-avril 2020 un taux de télétravail légèrement plus élevé de 31 % et un taux de présence sur les lieux de travail de 49 % (le reste des salariés étant en situation de chômage ou chômage partiel). Ce taux de télétravail est le moins élevé de tous les pays analysés par eux. Ceci est certainement l'effet du poids des ouvriers de l'industrie en Allemagne, pour lesquels le télétravail est généralement impossible à mettre en œuvre. Le taux de télétravail est nettement plus élevé chez les cols blancs, mais reste toujours moins élevé que dans les autres pays. Seuls les salariés diplômés, généralement des cadres, ont un taux de présence très élevé et un taux de télétravail faible, comparé aux cadres des autres pays.

pour l'année 2020 à 20 milliards d'euros par l'IMK, l'institut macroéconomique de la Fondation Hans-Böckler (Dullien *et al.*, 2021b). Lors de la première vague de Covid-19, le gouvernement fédéral et les *Länder* lancent très rapidement des programmes d'aide d'urgence. En dehors des subventions de l'activité partielle, prise en charge par l'Agence fédérale pour l'emploi, le gouvernement met en place, dès mars 2020, un « bouclier Covid » comportant des aides d'urgence et « transitoires » ainsi qu'un Fonds de stabilisation de l'économie. Puis, en juin 2020, il y adjoint un « paquet conjoncturel Corona ». Ces mesures font l'objet de fréquentes révisions dont il est difficile de faire le suivi et d'évaluer l'impact total, et ce, d'autant que nombre d'entre elles doivent être mises en œuvre sur deux, voire plusieurs années. Nous établissons ici un inventaire des mesures les plus significatives, en commençant par les subventions de l'activité partielle, pour présenter ensuite les autres aides aux entreprises et aux indépendants, celles à la transition écologique et numérique, puis celles aux ménages. Nous indiquons ensuite différentes évaluations quantitatives de ces mesures, y compris des dépenses effectives.

La place centrale des subventions publiques de l'activité partielle

Les subventions de l'activité partielle constituent la partie la plus importante des mesures d'urgence. Cette mesure a la particularité de bénéficier simultanément aux entreprises et aux salariés concernés. Il s'agit d'un modèle qui a précédemment fait la preuve de son efficacité pour la sauvegarde de l'emploi et de la compétitivité dans la crise de 2008-2009 (Rehfeldt, 2016). Il est réactivé par le gouvernement, qui allège temporairement les conditions d'accès à l'activité partielle et augmente,

comme en 2008, les montants et la durée des subventions. Pour ce faire, il fait adopter en mars 2020 une loi qui lui permet de procéder à des modifications par décret sans avoir besoin de l'autorisation du *Bundesrat*, la deuxième chambre qui représente les gouvernements des *Länder*. Plusieurs modifications temporaires sont ainsi introduites en 2020 et 2021 (Drahokoupil, Müller, 2021). Elles prennent fin en décembre 2021.

La condition d'accès à cette subvention reste une baisse d'activité « substantielle », désormais définie comme une perte de 10 % des rémunérations mensuelles brutes pour au moins 10 % des salariés (en temps normal, elle doit toucher au moins un tiers des salariés). Si la réduction du temps de travail dépasse 50 %, les compensations, payées par l'Agence fédérale de l'emploi, sont relevées à partir du quatrième mois d'activité partielle de 60 à 70 % du salaire net (de 67 à 77 % pour les salariés avec un enfant). À partir du septième mois, les compensations sont relevées à 80 % du salaire net (87 % pour les salariés avec un enfant). Le gouvernement prolonge aussi temporairement la durée maximale des subventions de 12 à 24 mois.

Tous les salariés gagnant moins de 6 500 euros mensuels brut (5 800 euros à l'Est), y compris les travailleurs temporaires et les apprentis, ont droit à ces subventions. Ce droit est temporairement élargi aux travailleurs intérimaires. Les subventions ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. Désormais, les salariés concernés peuvent temporairement débiter une activité secondaire sans diminution de la subvention publique, à condition que leur rémunération totale ne dépasse pas leur salaire antérieur. De mars 2020 à septembre 2021, l'Agence restitue les cotisations sociales versées

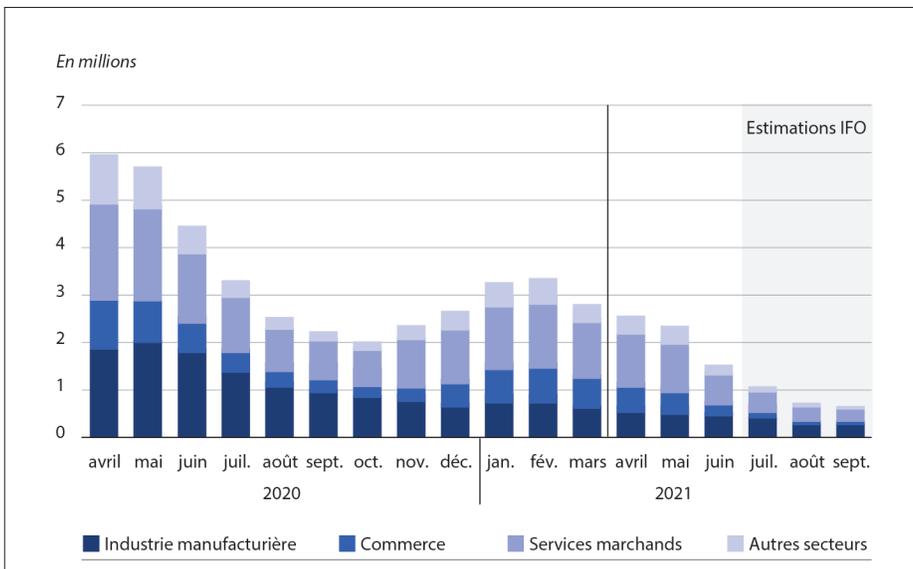
par les entreprises ayant eu recours à l'activité partielle. Ces restitutions sont ensuite diminuées de moitié jusqu'en décembre 2021. Si l'employeur déploie d'importants moyens pour la formation de ses salariés, l'autre moitié des cotisations sociales est également restituée, et cela jusqu'en juillet 2023. Jusqu'à la même date, les coûts de formation sont pris en charge par l'Agence, à hauteur de 15 à 100 %, selon la taille de l'établissement. En outre, les entreprises qui maintiennent ou augmentent leur nombre d'apprentis sans réduire leur activité reçoivent des primes proportionnées. Les PME peuvent recevoir des subventions supplémentaires pour payer les indemnités des apprentis.

La décision de relever ces indemnités est précédée d'un débat sur l'opportunité d'instaurer un salaire minimum d'activité partielle, comme le demandaient des syndicats et l'aile gauche du parti

chrétien-démocrate. Cela aurait évité que dans les secteurs à bas salaires, des salariés en activité partielle soient fréquemment obligés de demander une compensation supplémentaire sous forme d'allocation sociale de base. Le gouvernement ne s'oriente pas dans cette voie, mais préfère relever progressivement et temporairement le taux de subvention de l'activité partielle. Cela ne constitue cependant pas un soutien suffisant pour des salariés à bas salaire qui risquent de perdre leur emploi avant même de pouvoir bénéficier des taux relevés.

En avril 2020, environ 6 millions de salariés sont indemnisés pour activité partielle en Allemagne (graphique 1), soit environ 18 % des salariés cotisants. Ce niveau, encore jamais atteint, représente le quadruple du nombre de travailleurs indemnisés lors de la crise de 2008-2009 (1,4 million de salariés, soit 5,2 % d'entre eux, en avril 2009). Ce nombre

Graphique 1. Nombre de salariés en activité partielle (avril 2020-septembre 2021)



Source : Agence fédérale de l'emploi ; mai-juillet 2021 : estimations IFO (2021).

reste cependant faible comparé aux pourcentages de recours à l'activité partielle en avril 2020 en France (35 %) ou en Italie (45 %) (Eurofound, 2021). Avec 1,19 million de salariés, c'est l'industrie manufacturière et notamment l'automobile (encadré 1) qui mobilise le plus le dispositif en avril 2020, suivie de l'hôtellerie-restauration (1,1 million) et du commerce (1,0 million). Après le confinement de novembre-décembre 2020, le nombre de salariés indemnisés atteint un deuxième pic, beaucoup plus modeste, de 3,5 millions en février 2021. Sur l'ensemble de la période, le taux de recours est corrélé à la sévérité des restrictions et

reste donc comparativement plus faible que dans d'autres pays (OECD, 2021 ; Drahokoupil, Müller, 2021). Après un nouveau pic de l'activité partielle en janvier-février 2021, les pourcentages diminuent dans l'ensemble des branches. En septembre 2021, seulement 1 à 4 % des effectifs des branches sont encore en activité partielle, à l'exception de la restauration (5,5 %) et de l'imprimerie (6,3 %).

Des programmes spécifiques de soutien aux entreprises et aux indépendants

Pour compenser les pertes des entreprises et indépendants occasionnées par les mesures de confinement, le

Encadré 1

L'industrie automobile, un secteur particulièrement affecté par la crise

Contrairement aux autres pays européens, ce ne sont pas les branches du commerce, du transport et de l'hôtellerie-restauration qui contribuent le plus à la chute du PIB en 2020, mais l'industrie (France Stratégie, 2021), qui y tient une plus grande place dans l'économie. Ce secteur, notamment l'industrie automobile, souffre surtout de la baisse des exportations. Il se trouvait déjà dans une situation difficile avant la crise sanitaire, en raison de l'impératif de transition vers des moteurs « moins polluants ». Au cours de la crise sanitaire, il pâtit de la fragilisation des chaînes d'approvisionnement, qui provoque des arrêts de la production en mars-avril 2020. Celle-ci reprend rapidement après juin 2020 grâce à un *boom* de la demande, notamment de voitures électriques, mais elle est de nouveau arrêtée dans de nombreuses usines en 2021 en raison d'une rupture d'approvisionnement en semi-conducteurs.

En avril 2020, 59 % des salariés de l'industrie automobile sont en activité partielle, un taux de recours presque aussi élevé que dans la restauration (63 %). Ce taux descend à 4 % en novembre 2020, atteint un nouveau pic de 11 % en juin 2021 pour redescendre à 3 % en août 2021. Depuis, la tendance est de nouveau à la hausse. En septembre 2021, le groupe Stellantis, issu de la fusion de Fiat-Chrysler, PSA et Opel, décide de fermer l'usine Opel d'Eisenach (Thuringe) pour trois mois, en faisant valoir un manque de composants. La production est toutefois transférée à Sochoux, ce que le syndicat IG Metall et le gouvernement de Thuringe dénoncent comme une tentative de faire subventionner la production française de Stellantis par le contribuable allemand à travers l'activité réduite à Eisenach.

gouvernement met en place une série de programmes spécifiques d'aides. En mars 2020, le Parlement adopte un « bouclier Covid » qui comporte une aide d'urgence (Soforthilfe) pour les indépendants et TPE ainsi qu'une « aide transitoire » (Überbrückungshilfe) pour l'ensemble des entreprises et indépendants. Ce dernier programme est ensuite prolongé plusieurs fois durant les années 2020 et 2021 (Überbrückungshilfe II, III, III plus).

Le « bouclier Covid » en soutien aux TPE et aux indépendants

Pour l'aide d'urgence, 40 milliards d'euros sont mobilisés en mars 2020 pour les TPE et 10 milliards d'euros pour les indépendants. Les indépendants et les TPE jusqu'à 5 salariés reçoivent cette aide sous forme d'un versement forfaitaire pouvant aller jusqu'à 9 000 euros de mars à mai 2020, sans conditions de ressources. Pour les TPE jusqu'à 10 salariés, ces aides forfaitaires sont limitées à 15 000 euros par entreprise. En même temps, un programme d'aide transitoire est mis en place sous forme de subventions des coûts fixes. Il concerne d'abord les PME et indépendants, puis est élargi à des entreprises plus grandes et, sans limitation de taille, aux entreprises des branches qui ont particulièrement souffert des décisions de confinement (commerces, hôtellerie-restauration, voyages, culture). Il est possible de solliciter simultanément l'aide d'urgence et l'aide transitoire.

Les entreprises et indépendants dont le chiffre d'affaires a diminué en avril et mai 2020 d'au moins 60 % par rapport aux mêmes mois en 2019 sont initialement éligibles à l'aide transitoire. Jusqu'à 50 % de leurs frais fixes d'exploitation leur sont remboursés si les ventes sont au moins 50 % inférieures à celles du même mois l'année précédente. Si la baisse des

ventes est plus élevée, le remboursement peut atteindre 80 % des frais fixes d'exploitation. Le schéma est ensuite prolongé pour les mois de juin à août 2020, en baissant le seuil d'éligibilité à une chute mensuelle des ventes de 40 %. Le remboursement mensuel maximal est limité à 50 000 euros, à 3 000 euros pour les entreprises jusqu'à 5 salariés. Si les pertes en coûts fixes d'une TPE sont particulièrement élevées, le remboursement peut être exceptionnellement supérieur. Un schéma similaire est ensuite prolongé pour les mois de septembre à décembre 2020 (Überbrückungshilfe II), en baissant de nouveau le seuil d'éligibilité à 30 % de chute des ventes et en augmentant le taux de remboursement maximal à 90 %. Jusqu'à 20 % du coût du personnel est également remboursé de façon forfaitaire.

Pour compenser les fermetures dues au confinement de novembre-décembre 2020, un programme spécial d'aide (November- und Dezemberhilfe) est mis en place, qui rembourse jusqu'à 75 % du chiffre d'affaires des entreprises et indépendants concernés par les fermetures imposées. Un nouveau schéma pour l'ensemble des entreprises et indépendants est ensuite défini pour les mois de novembre 2020 à juin 2021 (Überbrückungshilfe III), avec un remboursement maximal de 100 %, des suppléments pour les entreprises subissant des pertes durables ainsi que pour certaines branches particulièrement touchées. Il est prolongé pour les mois d'octobre à décembre 2021 (Überbrückungshilfe III Plus). Comme pour les programmes précédents, le remboursement est forfaitaire (50 % après le dépôt de la demande, jusqu'à 100 000 euros par mois). Les demandes de remboursement doivent être déposées au plus tard le 31 décembre 2021.

Les travailleurs indépendants ou les coopératives qui subissent d'importantes pertes de chiffre d'affaires, mais dont les coûts fixes sont insuffisants pour réclamer l'aide transitoire, peuvent demander une aide « restart » (Neustarthilfe). Elle compense jusqu'à 50 % des pertes en chiffre d'affaires, calculées par rapport à une période de 6 mois en 2019, et permet le versement forfaitaire d'un maximum de 7 500 euros pour les indépendants sans salariés (30 000 euros pour les coopératives). Cette aide est prolongée deux fois jusqu'en décembre 2021, avec à chaque fois une avance forfaitaire de 4 500 euros par période de trois mois pour les indépendants. Une partie de cette avance doit être remboursée si la perte finale de chiffre d'affaires s'avère inférieure à l'estimation initiale.

Le fonds de stabilisation de l'économie en soutien aux grandes entreprises

En mars 2020, un fonds de stabilisation de l'économie est créé à hauteur de 600 milliards d'euros. Il est destiné aux grandes entreprises, mais aussi aux *start-up* qui connaissent des difficultés. Cette aide prend deux formes : des garanties de crédits et des recapitalisations. Ce programme est mis en œuvre par les *Länder* qui le complètent par leurs propres programmes d'aides ainsi que par des prêts bonifiés. La banque publique Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ⁵ est chargée de mettre en place une série de mesures supplémentaires. Elle met à disposition des instituts de financement des *Länder* des crédits garantis supplémentaires pour les indépendants, les TPE et les *start-up*, de façon à porter le total des crédits publics jusqu'à un maximum

de 1,8 million d'euros par entreprise. Elle émet également des garanties pour des crédits antérieurs. La KfW octroie à l'ensemble des entreprises des « crédits rapides » garantis à 100 % dont le montant maximal par entreprise est temporairement relevé de 800 000 à 1,2 million d'euros. Un « programme spécial » alloue aux entreprises et aux indépendants des crédits bonifiés avec une procédure d'examen allégée et accélérée. Ces crédits sont garantis jusqu'à 90 %. La plupart des mesures prennent fin en décembre 2021.

Le « paquet conjoncturel Corona »

Quand il devient évident que la récession sera considérablement plus forte que la crise de 2008-2009, le gouvernement fédéral ajoute en juin 2020 un « paquet conjoncturel Corona » de 130 milliards d'euros, qui comporte 67 mesures. Ce programme établit de nouvelles aides aux entreprises, un « paquet d'avenir » pour favoriser la transition écologique et numérique (encadré 2), ainsi que des aides aux ménages (voir *infra*).

De nombreuses aides et simplifications fiscales temporaires s'appliquent aux salariés et aux entreprises. Il s'agit, entre autres, de reports de paiements et de délais prolongés pour les déclarations fiscales, de possibilités d'amortissement améliorées, de subventions exonérées, etc.

Le paquet conjoncturel comprend des aides supplémentaires d'1 milliard d'euros pour le secteur de la culture. Elles passent en mai 2021 à 2,5 milliards d'euros, dans le cadre d'un programme fédéral annoncé comme le plus grand programme d'aide culturelle de l'histoire de la République fédérale. Il doit soutenir la

5. La KfW (littéralement « Etablissement de crédit pour la reconstruction ») a été fondée en 1948 pour financer la reconstruction de l'économie allemande en utilisant l'argent du Plan Marshall.

reprise d'événements culturels avec deux volets centraux : une aide pour les événements accueillant un public réduit, et la protection contre les défaillances pour les grands événements comme les festivals.

Une part importante des aides du paquet conjoncturel de juin 2020, budgétée à 11 milliards d'euros, est destinée à subventionner les surcoûts d'achat d'énergie que la loi impose aux entreprises et aux ménages pour financer le développement des énergies renouvelables.

Pour soutenir le service public de santé, des aides de 4 milliards d'euros sont accordées aux *Länder*, ainsi qu'une enveloppe de 3 milliards d'euros aux hôpitaux pour leur modernisation. D'autres aides sont mobilisées pour la production nationale de médicaments essentiels et de vaccins ainsi que pour créer et maintenir un stock d'équipements de protection sanitaire.

Pour compenser les pertes de recettes dues au confinement, les *Länder* sont

Encadré 2

Le « paquet d'avenir » en faveur de la transition écologique et numérique

Une partie importante du paquet conjoncturel de juin 2020, avec 50 milliards d'euros sur les 130 milliards, est intitulé « paquet d'avenir ». C'est un programme d'investissements à long terme pour financer des infrastructures et technologies d'avenir, concentré sur la transition écologique et numérique. Il s'agit notamment de soutenir la production de véhicules électriques et d'hydrogène comme carburant alternatif moins polluant. Pour soutenir l'industrie automobile et ses sous-traitants, le gouvernement allemand décide de diminuer la fiscalité des véhicules électriques et de doubler les primes d'achat pour les modèles bas de gamme de ces véhicules. Par ailleurs, il soutient financièrement l'équipement de transports publics et privés avec des bus et camions moins polluants. Il soutient également la recherche et la production de batteries ainsi que la création d'une infrastructure de bornes de recharge. Pour ce programme, une aide de 7 milliards d'euros est prévue, mais seulement 1,7 milliard sont budgétés en 2020, que le Parlement ramène finalement à 0,4 milliard (Dullien, Rietzler, Tobler, 2021).

Sur la base d'une première ébauche arrêtée en décembre 2020, le gouvernement fédéral transmet en avril à la Commission européenne la version définitive de son « plan pour la reprise et la résilience » qui prévoit pour les années 2021-2023 des investissements de 28 milliards d'euros, concentrés à 42 % sur la transition écologique et 52 % sur la transition numérique ¹. Le plan allemand reprend essentiellement des mesures déjà programmées dans le paquet d'avenir de juin 2020. Il reçoit l'agrément de la Commission européenne et du Conseil des ministres en juillet 2021 : il pourra donc bénéficier d'une subvention européenne de 25,6 milliards d'euros, dont le gouvernement recevra un premier versement de 2,3 milliards d'euros en 2021.

1. Le dispositif européen exigeait qu'au moins 37 % concernent la transition écologique et 20 % la transition numérique.

autorisés à accorder aux entreprises de transport public des subventions que l'État fédéral soutient avec une aide de 2,5 milliards d'euros. En ce qui concerne les municipalités, qui ont subi d'importantes pertes en impôts locaux des entreprises, l'État fédéral et les *Länder* leur accordent une aide partagée paritairement.

Pour aider le secteur de la restauration, son taux de TVA (à l'exclusion des boissons) est temporairement abaissé en juillet 2020 de 19 à 7 %, puis à 5 %, et est relevé de nouveau à 7 %. Cette mesure est prolongée jusqu'à fin 2022.

Un fort soutien à la consommation des ménages

Le paquet conjoncturel de juin 2020 comporte des mesures fiscales et une augmentation des aides aux familles et des allocations sociales. Ces mesures sont destinées à la fois à soutenir la demande intérieure et à lutter contre les inégalités sociales qui se sont aggravées dans la crise sanitaire.

Le taux de TVA baisse jusqu'en décembre 2021 de 19 à 16 % et le taux réduit de 7 à 5 % (voir *supra*). Avec un coût de 20 milliards, c'est une des mesures les plus importantes du paquet. L'IMK estime cependant qu'il s'agit de la mesure la moins efficace du point de vue des ménages, car les entreprises ne l'ont pas suffisamment répercutée dans leurs prix. En outre, la baisse de la TVA n'est pas socialement ciblée, car elle profite aussi aux ménages riches avec un taux d'épargne élevé. La faible rapport coût-efficacité de cette mesure est partagé par les experts interrogés pour un rapport au ministère du Travail (Bonin *et al.*, 2021).

En 2020, les parents qui, en raison de la fermeture des écoles et des garderies, doivent rester à la maison pour s'occuper de leurs jeunes enfants ont droit à être

indemnisés de leur perte de revenus pendant 10 semaines (doublée en 2021), une allocation auparavant réservée à la garde d'enfants malades. Un parent isolé a droit à 20 semaines d'indemnisation (également doublée en 2021). Il peut également bénéficier d'une hausse de son exonération fiscale.

En 2020, les familles qui perçoivent des allocations familiales reçoivent une prime de 300 euros par enfant (Kinderbonus), payée en deux versements. C'est la seconde mesure la plus importante de soutien aux ménages dans le paquet de juin 2020, avec un coût de 4,3 milliards d'euros. Contrairement à la baisse de la TVA, elle a un fort impact sur la stabilisation de la demande des ménages (Behringer *et al.*, 2021). De plus, elle contribue à diminuer les inégalités, en ciblant les ménages modestes. Cette prime est renouvelée en 2021 à hauteur de 150 euros. Déjà en 2019, une augmentation des allocations familiales a été programmée pour 2020. Une nouvelle augmentation pour 2021 est décidée en décembre 2020 (Fagnani, 2021).

La durée des allocations chômage est temporairement prolongée de trois mois. Toutes les personnes qui ont perdu un revenu vital du fait de la crise, y compris maintenant aussi les indépendants et les dirigeants de TPE, peuvent jusqu'au 31 décembre 2021 demander à bénéficier de l'allocation sociale de base, « Hartz IV ». Habituellement, elle fait l'objet d'une vérification des ressources financières du demandeur. Elle est toutefois temporairement accordée pour une période de six mois renouvelables, sans vérification et sur déclaration du demandeur selon laquelle il ne dispose pas de « fortune considérable ». En avril 2021, toutes les allocations de base sont augmentées d'une prime forfaitaire de

150 euros et d'un bonus supplémentaire de 150 euros pour les familles.

En mars 2020, un moratoire sur les loyers avec interdiction d'expulsion est institué pour une période de trois mois. Sa prolongation, demandée par les sociaux-démocrates, est refusée par les chrétiens-démocrates, qui font valoir l'accès facilité à l'allocation sociale de base. Cette dernière comporte en effet une allocation logement (subvention du loyer et du chauffage), gérée par les municipalités et financée habituellement à moitié par l'État fédéral et les *Länder*. Son montant est relevé en 2020 et 2021. Dans le cadre du paquet conjoncturel, l'État fédéral augmente sa contribution à 74 %. Bien qu'il s'agisse d'une simple redistribution entre des autorités publiques, cette contribution permet de stimuler l'économie.

Enfin, la crise sanitaire ayant entraîné une augmentation des dépenses des caisses d'assurance sociale, le gouvernement décide de stabiliser les cotisations sociales à un maximum de 40 % dans le cadre d'une « garantie sociale 2021 », en couvrant les besoins financiers supplémentaires par le budget fédéral.

Des écarts importants entre montants d'aide annoncés et réellement mis en œuvre

Les évaluations quantitatives des mesures d'aide annoncées arrivent à des résultats très divers. Le seul paquet conjoncturel de juin 2020 est évalué par le gouvernement fédéral à 130 milliards d'euros. En additionnant les différentes mesures, l'IMK parvient quant à lui à un montant de 169 milliards d'euros (Dullien, Tober, Rietzler, 2020).

Cependant, beaucoup de mesures s'étalent sur plusieurs années. De plus, un certain nombre d'aides annoncées en mars 2020 n'ont pas été consommées et ont donc été réintégrées dans le paquet conjoncturel de juin 2020. L'IMK estime les mesures effectives en 2020 du paquet conjoncturel à 85 milliards d'euros et la totalité des mesures d'aides effectives en 2020 à 207 milliards d'euros, soit 6,3 % du PIB : cette somme est obtenue en additionnant les 85 milliards du paquet conjoncturel, les mesures prévues avant la crise (22 milliards d'euros), les mesures fédérales d'urgence décidées en mars 2020 (54 milliards), les mesures supplémentaires des *Länder* (32 milliards), les mesures pour l'activité partielle et l'aide aux chômeurs (10 milliards) ainsi que les aides aux hôpitaux (4 milliards) (Dullien *et al.*, 2020). En ce qui concerne les mesures anti-crise supplémentaires pour 2021, l'IMK les évalue à 31 milliards d'euros, qui incluent les dépenses supplémentaires pour l'activité partielle, des exonérations fiscales et les mesures des *Länder*. Elles s'ajoutent aux dépenses de 28 milliards d'euros reportées du paquet conjoncturel de juin 2020 (Dullien *et al.*, 2020).

Dans les études comparatives, l'évaluation des mesures d'urgence annoncées par l'Allemagne en 2020 varie du simple au double, de 4 à 8 % du PIB. Selon certaines études, les dépenses allemandes seraient les plus faibles, selon d'autres les plus fortes des grands pays de l'UE (France Stratégie, 2021 ; Math, dans ce numéro).

France Stratégie compare les seules mesures en faveur des entreprises ⁶, en utilisant les données de la Direction

6. France Stratégie a donc retiré les mesures de soutien à la demande (soutien au revenu des ménages, stimulation de la consommation, dépenses de santé, etc.). Celles-ci ne représenteraient partout qu'une part faible de l'ensemble des mesures, qui n'est cependant pas chiffrée dans le rapport.

générale du Trésor, arrêtées au 21 juin 2021. Estimées en pourcentage du PIB, les mesures budgétaires annoncées par l'Allemagne, qui représentent 115,25 milliards d'euros (3,3 % du PIB), sont les plus faibles de tous les grands pays européens. En revanche, l'Allemagne occupe la première place pour les mesures annoncées en matière de liquidités et de garanties, avec un montant de 957 milliards d'euros (27,7 % du PIB). En Allemagne, 70 % des montants budgétaires annoncés sont des subventions directes, 6 % des exonérations socio-fiscales et 23 % des subventions de l'activité partielle. La part des subventions directes est la plus importante des grands pays, alors que la part destinée à l'activité partielle est la plus faible.

Ce qui distingue l'Allemagne des autres pays est donc la faiblesse relative du montant des subventions de l'activité partielle, un constat confirmé par Draho-koupil et Müller (2021). Au 21 juin 2021, la totalité des subventions allemandes de l'activité partielle, soit 26 milliards d'euros, a été consommée. Avec 0,9 % du PIB, il s'agit de nouveau du montant le plus modeste des grands pays européens. France Stratégie attribue cette faiblesse aux taux de remplacement des salaires plus faibles. Cette explication doit être relativisée, car, comme nous l'avons vu, ces taux ont été progressivement relevés durant la crise. Une explication alternative de cette faiblesse est le recours relativement plus faible à l'activité partielle par les entreprises en raison de la moindre sévérité des restrictions liées à la situation sanitaire (voir *supra*).

Selon France Stratégie, 44,3 milliards d'euros (1,3 % du PIB) ont été décaissés jusqu'en juin 2021 en autres subventions aux entreprises, soit deux tiers des subventions annoncées ; ce montant est

comparable aux autres pays. En ce qui concerne les mesures de liquidités et de garanties, la position de l'Allemagne s'inverse. Estimées en pourcentage du PIB, les mesures annoncées (30 % du PIB) sont les plus importantes des grands pays européens ; mais pour les montants effectivement utilisés (environ 50 milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB), l'Allemagne occupe la dernière place.

Le rapport de la Commission européenne, qui porte sur les montants des aides aux entreprises qu'elle a approuvées jusqu'en mars 2021 (cité par France Stratégie, 2021), est une autre manière de mettre en relief la différence entre les montants annoncés et ceux effectivement décaissés. Pour les montants annoncés, l'Allemagne arrive largement en tête avec une somme qui correspond à 46 % de son PIB. En revanche, les montants effectivement décaissés ne représentent que 3 % du PIB, loin derrière les autres grands pays.

En janvier 2021, l'Institut der deutschen Wirtschaft (IW), l'institut de recherche des organisations patronales allemandes, dénonce les retards de décaissement des aides annoncées aux entreprises, qu'il attribue à la lenteur bureaucratique (Bardt, Hüther, 2021). Il ne se satisfait de ces écarts que sur un point : la faiblesse des participations publiques réalisées en vue de recapitaliser des grandes entreprises en difficulté comme la Lufthansa. Les experts interrogés dans le cadre d'un rapport de mars 2021 sur l'efficacité des mesures (Bonin *et al.*, 2021) partagent les critiques sur les retards des aides. Seules les subventions de l'activité partielle, les aides aux familles et l'abaissement de la TVA ont eu une exécution immédiate. On observe cependant une accélération de la mise en œuvre des mesures tout au long

de l'année 2021, comment l'indiquent les chiffres publiés mensuellement par le ministère allemand des Finances ⁷.

Les mesures gouvernementales ont indéniablement contribué à sauvegarder l'emploi et le niveau de vie de la population. Elles ont toutefois souvent eu comme effet d'aggraver les disparités sociales, notamment entre les hommes et les femmes. Les fermetures des crèches et écoles ont particulièrement pénalisé les femmes, qui ont réduit plus que les hommes leur temps de travail salarié pour s'occuper des enfants, notamment dans les ménages à bas revenus (Fagnani, 2021). Ces inégalités sont aggravées par certaines des mesures gouvernementales. Selon une étude détaillée de 108 mesures pour atténuer socialement la crise, 38 % des mesures ont une utilité directe pour les individus, dont 38 % profitent davantage aux hommes et 41 % profitent équitablement aux deux genres. Seulement 21 % des mesures profitent davantage aux femmes et sont donc susceptibles de rééquilibrer les disparités initiales. De plus, les mesures qui profitent davantage aux hommes disposent d'une plus grande dotation budgétaire, ce qui renforce encore les inégalités (Frey, 2021).

**L'apport de la négociation collective :
des primes « Corona »
aux suppléments
pour activité partielle**

Les mesures prises par le gouvernement face à la crise sanitaire ont généralement reçu l'assentiment des acteurs sociaux. En mars 2020, la confédération

des employeurs Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) et la confédération syndicale Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) signent une déclaration commune pour signaler leur disposition à surmonter cette crise en partenariat et en coopération avec l'État, comme précédemment dans la crise de 2008-2009, avec le souci de protéger en priorité la santé des citoyens et d'atténuer l'impact économique et social de la crise. Étant donné l'urgence de la situation, il n'y a pas de concertation tripartite au sommet comme en 2008-2009. Dans la deuxième phase de la crise sanitaire, une concertation étroite, mais informelle, se noue cependant. Elle s'établit surtout au niveau des ministères, là où les syndicats disposent d'un accès privilégié à deux ministères-clés dirigés par des sociaux-démocrates : les Finances et le Travail. C'est cependant au niveau des branches et des entreprises que l'apport des acteurs sociaux est le plus important.

***La négociation collective
et les « primes Corona »***

Une fois de plus, le système de négociation collective s'est montré capable de s'adapter à une situation de crise et de contribuer à sécuriser revenus et emploi. Son impact est toutefois diminué par rapport à la crise de 2008-2009, la couverture conventionnelle ayant continué à chuter, pour s'établir à 51 % des salariés. Pendant la crise sanitaire, certaines branches se contentent de signer un avenant de crise à la convention collective en cours, dont la renégociation est reportée. Les mesures pour atténuer les effets sociaux de la crise prennent essentiellement

7. Pour le suivi du décaissement des subventions et crédits au titre des programmes conjoncturels, voir le site web régulièrement mis à jour de l'Office fédéral de la statistique (Destatis, 2021), qui comporte un renvoi au site web du ministère des Finances pour le suivi détaillé des différents programmes.

deux formes : des « primes Corona » et des suppléments aux subventions publiques de l'activité partielle. Il faut cependant souligner que ces deux formes ne constituent pas nécessairement une reconnaissance sociale de l'apport de certains travailleurs « essentiels » au fonctionnement de la société. La répartition des bénéficiaires reflète davantage l'état du rapport de forces dans les branches conventionnelles qui ne profite que rarement aux travailleurs à bas salaires, même réputés « essentiels ».

Les primes Corona bénéficient jusqu'en mars 2022 d'une exonération de cotisations sociales et d'impôts jusqu'à 1 500 euros ; il est toutefois interdit de transformer une prime préexistante en prime Corona. De nombreuses entreprises décident de payer une telle prime, parfois par accord avec leurs conseils d'établissement. Chez Daimler et Volkswagen, son montant annuel s'élève à 1 000 euros. Des primes Corona entre 300 et 600 euros sont incorporées dans certaines conventions collectives de branche, comme celles du bâtiment, de la fonction publique et de la Poste. Ver.di, le syndicat des services, négocie plusieurs accords avec des hôpitaux publics et privés pour le versement d'une prime Corona aux soignants. Il négocie également un accord pour une prime Corona de 1 500 euros à destination des soignants des personnes âgées, conditionnée à la réception d'une aide publique correspondante. Le financement de la prime devient un sujet de débat entre le ministère fédéral de la Santé et les caisses

d'assurance maladie. En mai 2020, le gouvernement fait adopter une loi prévoyant le versement d'une prime Corona à tous les soignants s'occupant de personnes âgées. Les salariés percevront 1 000 euros maximum, au prorata des heures travaillées. Cette prime est prise en charge par les caisses d'assurance maladie. Les employeurs publics et privés sont invités à ajouter 500 euros supplémentaires.

Dans d'autres branches, moins touchées par la pandémie, les conventions collectives sont renouvelées en 2020, et contiennent de substantielles augmentations salariales générales. Dans l'ensemble toutefois, les salaires conventionnels augmentent en 2020 de seulement 2 %, alors que les augmentations annuelles étaient de 3 % en 2018 et 2019. Pour les conventions collectives renouvelées en 2020, cette augmentation est seulement de 1,5 %. Si l'on prend en compte l'inflation modérée en 2020, la hausse des salaires conventionnels réels reste toutefois comparable aux années précédentes. Elle a ainsi contribué à stabiliser la demande ⁸.

Les augmentations conventionnelles montrent plus de contrastes entre branches que par le passé. Avec +0,5 %, la métallurgie connaît l'augmentation nominale la plus basse, car les salaires conventionnels sont gelés en mars 2020 par un accord spécial en échange de garanties pour l'emploi liées à la crise sanitaire. La renégociation de la convention collective est reportée à fin 2020 ⁹. Beaucoup de conventions collectives prévoient

8. Les salaires horaires ont augmenté de 3 %, mais en raison de la réduction du temps de travail, les salaires annuels ont connu pour la première fois une baisse de 0,3 %.

9. Cette renégociation est difficile car les employeurs demandent une prolongation du gel et des baisses automatiques de salaires en fonction des résultats des entreprises. Commencée en décembre 2020, elle ne peut aboutir qu'en mars 2021, après des grèves d'avertissement difficiles à organiser en raison de la pandémie. Les employeurs concèdent des augmentations salariales modestes de 2,3 % (comparées aux 4,3 % de la convention de 2018). En revanche, le syndicat IG Metall obtient une série de primes, dont une « prime Corona » de 500 euros

une hausse plus importante pour les bas salaires. Dans la fonction publique, des augmentations particulièrement fortes sont prévues pour les soignants. En règle générale, les augmentations sont plus élevées en Allemagne de l'Est, de façon à obtenir en 2020 un rattrapage de 97,9 % des salaires conventionnels de l'Ouest (Schulten, 2021).

Contrairement à d'autres pays comme la France, le droit de l'activité partielle en Allemagne ne comporte pas de suspension des licenciements. Il est donc compréhensible que les syndicats aient cherché à sécuriser l'emploi par la négociation collective. IG Metall a ainsi cherché à négocier une réduction du temps de travail en échange du renoncement temporaire à des licenciements. Certaines entreprises, notamment Daimler, ZF Friedrichshafen et Bosch, ont accepté d'inscrire des garanties d'emploi dans des avenants à la convention de branche. Verdi a signé une convention collective d'entreprise pour le personnel au sol de la Lufthansa dans laquelle l'emploi est garanti jusqu'en mars 2022, en échange d'un gel des salaires, d'un renoncement à certaines primes ainsi que d'un abaissement du supplément de la convention de branche pour activité partielle de 90 à 87 %. Un accord similaire est signé avec la filiale Eurowings (Schulten, 2021).

Les suppléments pour activité partielle

Comme lors de la crise de 2008-2009, les employeurs, notamment dans les industries exportatrices, sont

particulièrement favorables au dispositif d'activité partielle, car il permet de garder une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée en vue d'une reprise économique rapide. Il n'est donc pas surprenant qu'à l'instar de 2008-2009, un grand nombre d'employeurs aient accepté de payer un supplément aux subventions publiques, soit sur la base d'accords avec les syndicats et les conseils d'établissement, soit de façon unilatérale par une modification des contrats individuels. Dans certaines branches, des conventions collectives anciennes ont déjà prévu d'augmenter ces suppléments. Ainsi, la convention-cadre de la chimie garantit 90 % des salaires nets et celle de Volkswagen entre 78 et 95 % en fonction du niveau des salaires. Dans la métallurgie du *Land* Bade-Wurtemberg, une convention collective spéciale sur l'activité partielle de 2012 garantit entre 87 et 97 % des salaires nets. Dans ce dernier cas, les pourcentages peuvent être réduits si l'entreprise renonce aux licenciements pendant la durée de l'activité partielle. Sur ce modèle, d'autres branches signent des conventions collectives spéciales en 2020, notamment les autres régions de la métallurgie, le caoutchouc, le papier, les banques, les assurances, la restauration collective et les municipalités. Ces conventions garantissent entre 75 et 95 % des salaires nets, parfois temporairement 100 %. L'accord de la métallurgie garantit 80 % des salaires nets, en échange d'une réduction des primes annuelles. Cet accord prévoit également des jours de

payée en juin 2021 et une « prime de transformation » payable annuellement à partir de 2022. Dans les entreprises en difficulté, cette dernière peut être offerte sous forme de temps libre. En combinant cette prime avec d'autres mesures, elle peut permettre d'introduire la semaine de 4 jours sans perte de salaire. L'accord fixe aussi le cadre pour négocier des « conventions collectives d'avenir » dans l'ensemble des entreprises et pas seulement, comme maintenant, dans les entreprises en difficulté. Ces conventions doivent fixer conjointement les objectifs de l'entreprise à long terme, y compris sur les investissements ainsi que sur les choix des produits et des sites de production.

congés supplémentaires pour des salariés qui doivent s'occuper des enfants pendant la fermeture des écoles et crèches. Certaines fédérations d'employeurs refusent cependant de tels suppléments. C'est le cas notamment des branches hôtellerie-restauration et commerce de détail, pourtant particulièrement frappées par la crise sanitaire et caractérisées par des salaires particulièrement bas¹⁰. On voit ainsi se dessiner de grandes inégalités. Les salariés avec des bas salaires ont moins de chances d'obtenir un supplément conventionnel que les autres.

Les conseils d'établissement jouent un rôle important dans la mise en place de l'activité partielle. Selon la loi, avant de mettre en place le régime d'activité partielle et demander de bénéficier de la subvention publique, l'employeur doit obtenir l'accord écrit du conseil d'établissement. D'autre part, les subventions ne sont versées qu'une fois que l'entreprise a épuisé toutes les autres possibilités pour éviter le recours au chômage partiel, notamment l'octroi de jours de congé, l'utilisation des droits précédents aux congés payés et des comptes épargne-temps. Sur toutes ces questions, l'accord du conseil d'établissement est également nécessaire. Beaucoup de conseils d'établissement réussissent à négocier des accords qui comportent des suppléments aux subventions publiques, voire aux suppléments de la convention collective de branche. C'est le cas dans la majorité des établissements de la métallurgie.

En juin 2021, 46 % des salariés bénéficient de mesures supplémentaires, avec cependant de grandes disparités qui induisent de nouveau des inégalités entre

salariés. Ainsi, dans le secteur financier, 81 % des salariés peuvent toucher un supplément, alors qu'ils sont seulement 33 % dans ce cas dans le commerce de détail ou 28 % dans le secteur sanitaire et social. Les bénéficiaires potentiels sont plus nombreux s'ils travaillent dans un établissement qui applique la convention collective de branche (60 %) ou dispose d'un conseil d'établissement (58 %), alors qu'ils ne sont que 32 % à percevoir un supplément d'indemnité de chômage partiel dans un établissement sans convention collective et 36 % dans ceux sans conseil d'établissement. Dans l'industrie, les différences sont encore plus accentuées : 82 % des salariés couverts par une convention collective peuvent toucher une indemnité supplémentaire, mais seulement 12 % de ceux non couverts. Ces différences se reproduisent lors du deuxième pic d'activité partielle en novembre 2020, en accentuant les différences entre hommes et femmes. Si en juin 2020 la part des femmes qui bénéficient d'un supplément (47 %) est identique celle des hommes (47 %), en novembre 2020, seules 37 % des femmes en bénéficient, contre 48 % des hommes. En novembre 2020, la moitié des bénéficiaires potentiels d'un supplément peuvent toucher jusqu'à 80 % de leur salaire net. 14 % des salariés peuvent même percevoir plus de 90 % de leur salaire net. Il est intéressant de noter que le montant des suppléments est alors plus élevé dans les établissements sans convention collective, mais il ne faut pas oublier que dans ces derniers, seule une minorité peut bénéficier d'un tel supplément (Pusch, Seifert, 2021)¹¹.

10. Seule une convention collective régionale du commerce garantissait ces suppléments, mais seulement jusqu'à fin juin 2020.

11. Cette analyse des suppléments ne porte que sur les droits des salariés à un supplément au cas où ils seraient touchés par une mise en activité partielle. Le calcul du montant de ce

Conclusion

La plupart des mesures gouvernementales ont été décidées en 2020 sur la base de dispositifs préexistants, en améliorant leur accessibilité et le montant des aides (Hanesch, Gerlinger, 2021). Beaucoup ressemblent à celles prises lors de la crise de 2008-2009. C'est le cas notamment de l'amélioration temporaire des indemnités pour activité partielle, de la prime pour enfant et des mesures fiscales pour faciliter les investissements (Dullien, Tober, Truger, 2020). C'est également le cas de l'amélioration des indemnités pour activité partielle par la négociation collective de branche et par des accords d'entreprise. Ce qui est nouveau dans les mesures du gouvernement, ce sont les mesures fiscales visant à stabiliser la demande des ménages ainsi que le souci particulier accordé au soutien à l'activité des indépendants.

La part de l'investissement public est moins importante que dans les programmes conjoncturels de 2008-2009. Comme nous l'avons vu, une part notable des mesures est destinée à accélérer la transition écologique, objectif qui n'apparaissait pas dans les programmes de 2008-2009 (Dullien, Tober, Truger, 2020). Le montant des mesures annoncées, qui correspond à la gravité exceptionnelle de la chute du PIB, est par ailleurs inédit.

La crise sanitaire a contribué à briser deux tabous de l'orthodoxie allemande : l'austérité budgétaire et le refus de l'interventionnisme étatique. L'excédent budgétaire des administrations publiques

au sens de Maastricht de 45 milliards d'euros (+1,3 % du PIB) en 2019 s'est transformé en un déficit de 157 milliards (-4,8 % du PIB) en 2020. La dette publique, ramenée à 60 % du PIB en 2019, atteint 68 % du PIB en fin d'année 2020. Le « frein à l'endettement », inscrit dans la Constitution allemande, et les contraintes de Maastricht ont été suspendues provisoirement. La question reste de savoir pour combien de temps encore. La plupart des mesures d'urgence ont un caractère temporaire, mais les besoins d'investissement pour réussir les transitions écologique et numérique sont énormes. Ils constitueront l'un des enjeux de l'orientation du nouveau gouvernement fédéral issu des élections de septembre 2021.

Achévé de rédiger le 23 novembre 2021.

Sources :

Bardt H., Hüther M. (2021), « Corona-Hilfen: Schleppende Auszahlung », *IW Kurzbericht*, n° 2, 13. Januar, <https://bit.ly/3p3fQLI>.

Behringer J., Dullien S., Gechert S. (2021), « Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch Mehrwertsteuersenkung », *IMK Policy Brief*, n° 101, Februar, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-007944.

Bonin H, Eichhorst W., Krause-Pilatus A., Rinne U. (2021), « Wirksamkeitsanalyse der Corona-Massnahmen, Kurzexpertise », *Forschungsbericht*, n° 573, BMAS, März, <https://bit.ly/3HVtskK>.

Destatis (2021), « Dashboard Deutschland – Konjunkturprogramm », August, <https://bit.ly/3BEwZQd>.

Drahokoupil J., Müller T. (2021), *Job Retention Schemes in Europe. A Lifeline During the*

supplément dépend donc du moment et de la durée de l'activité partielle en comparant les barèmes publics et conventionnels (ou volontaires) alors en vigueur. On a cependant une idée de l'importance de ces suppléments si l'on sait qu'en novembre 2020, 48 % des travailleurs en activité partielle sans supplément déclaraient avoir eu besoin de recourir à leurs économies, mais seulement 40 % s'ils bénéficiaient d'un tel supplément.

- COVID-19 Pandemic, Brussels, ETUI, <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>.
- Dullien S., Herzog-Stein A., Hohlfeld P., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Watzka S. (2020), « Wirtschaftspolitische Reaktion mildert Corona-Einbruch: Verhaltene Erholung in Sicht », *IMK Report*, n° 160, Juni, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-007722.
- Dullien S., Herzog-Stein A., Hohlfeld P., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Watzka S. (2021a), « Engpässe bei Vorprodukten verzögern Erholung. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung », *IMK Report*, n° 171, September, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-008132.
- Dullien S., Herzog-Stein A., Hohlfeld P., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Watzka S. (2021b), « Kräftige Erholung mit erheblichen Risiken. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2021/2022 », *IMK Report*, n° 167, März, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-007985.
- Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021), « Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation », *Wirtschaftsdienst*, vol. 101, n° 3, p. 172-175, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2869-6>.
- Dullien S., Tober S., Truger A. (2020), « Wege aus der Wirtschaftskrise : Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation », *WSI-Mitteilungen*, n° 6, p. 403-410, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2020-6-403>.
- Eurofound (2021), *COVID-19 : Implications for Employment and Working Life*, Dublin, March, <https://data.europa.eu/doi/10.2806/024770>.
- Fagnani J. (2021), « Allemagne : renforcement des dispositifs en faveur des familles durant la crise sanitaire : objectifs, conséquences et enjeux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 34-45, <https://bit.ly/3mG40Ho>.
- France Stratégie (2021), *Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, Rapport final, juillet, <https://bit.ly/3mOcTix>.
- Frey R. (2021), « Analysen von drei Maßnahmen-Paketen des Bundes zur Bewältigung der Coronakrise aus Gleichstellungsperspektive », *WSI Study*, n° 29, November, <https://bit.ly/3CSxabb>.
- Galasso V., Foucault M. (2020), « Working during COVID-19: Cross-country evidence from real-time survey data », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 246, July 24, <https://doi.org/10.1787/34a2c306-en>.
- Hanesch W., Gerlinger T. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: Germany*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, Brussels, <https://bit.ly/3xmHXJC>.
- HBS (2021), « Studien zum Homeoffice und mobiler Arbeit », Hans-Böckler-Stiftung, Juli, <https://bit.ly/3xoUyvk>.
- IFO (2021), *Kurzarbeit nach Branchen*, IFO Institut, Oktober, www.ifo.de/node/65435.
- Kahmann M. (2020), « Allemagne : une réponse coordonnée du système de santé sous l'impulsion de l'État fédéral », 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. 106-121, <https://bit.ly/2MsOwH9>.
- OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Paris, OECD Publishing, July, <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>.
- Pusch T., Seifert H. (2021), « Kurzarbeit – Mehr als eine Beschäftigungsbrücke », *WSI Policy Brief*, n° 53, März, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007987.
- Rehfeldt U. (2016), « Le modèle allemand du dialogue social et son renouveau dans la crise », in Lapointe P.-A. (dir.), *Dialogue social, relations du travail et syndicalisme. Perspectives historiques et internationales*, Québec, Presses de l'Université de Laval, p. 91-122, <https://bit.ly/3q3weOt>.
- Schulten T. (2021), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2020: Tarifpolitik unter den Bedingungen der Corona-Pandemie*, WSI-Tarifarchiv, März, <https://bit.ly/3weD19l>.

Argentine

Des politiques fédérales inédites pour sauvegarder l'emploi et limiter la pauvreté

*Arnaud TRENTA et Virginia MELLADO*¹

La pandémie de Covid-19 s'est abattue tardivement sur la région latino-américaine et caribéenne, mais elle continue d'y faire des ravages². Ces pays sont parmi les plus touchés en termes de mortalité, mais aussi en termes sociaux et économiques avec une chute du PIB estimée à 8 % en 2020 pour l'ensemble de la région, soit la plus importante dans l'histoire latino-américaine (Benza, Kessler, 2020). Les carences des systèmes de santé, la fragilité du tissu économique, l'informalité du travail et la précarité de l'habitat ont, entre autres facteurs, entravé l'action des gouvernements dans la lutte contre la pandémie. La concurrence mondialisée pour l'accès aux vaccins a également relégué ces pays dans une catégorie de second rang, limitant encore plus leurs capacités à juguler l'émergence et la prolifération de variants du nouveau coronavirus.

En Argentine, malgré l'intervention précoce et volontariste du gouvernement fédéral (Mellado, Trenta, 2020), la crise sanitaire a des conséquences majeures sur la mortalité, mais aussi sur le système productif, le marché du travail et la pauvreté. Comparativement aux décès survenus entre 2015 et 2019, la surmortalité en 2020 est estimée à 10,6 % par le ministère de la Santé du gouvernement fédéral³ et à 12,1 % par le site Our world in data de l'Université d'Oxford⁴. Le nombre officiel de décès liés au Covid-19 étant plus important en 2021 qu'en 2020 (69 611 contre 45 568)⁵, l'excès de mortalité devrait aussi être en augmentation cette année. Cet indicateur positionne néanmoins l'Argentine parmi les pays latino-américains les moins touchés par la pandémie (tableau 1). En effet, durant la crise sanitaire, l'État central argentin a soutenu les multiples acteurs du système de santé pour renforcer les unités de soins

1. Chercheur à l'IRES ; chercheure à l'IRES et au CONICET (UN Quilmes).

2. Cet article se base sur la recherche PISAC-Covid 19 « Le soutien public aux ménages et aux entreprises en situation d'urgence » dirigée par Mariana Heredia (CONICET-IDAES) et à laquelle les auteurs participent.

3. « El Ministerio de Salud presentó estudio sobre exceso de mortalidad en 2020 por COVID-19 », Ministerio de Salud, 2 de julio de 2021, <https://bit.ly/3HN0W51>.

4. <https://bit.ly/3DOciDv>.

5. Chiffres au 1^{er} octobre 2021.

intensifs, faciliter la prise en charge des malades du Covid-19 et limiter les reports de traitement des autres maladies.

Du point de vue économique, la pandémie a accentué les tensions pesant sur le système productif depuis 2011, amplifiées par la fin du « boom » des matières premières sur le marché mondial (Svampa, Viale, 2014 ; Kessler, 2016). Après plusieurs années d'instabilité, l'économie argentine entre en récession à partir de 2017 et connaît une chute brutale du PIB de 9,9 % en 2020 (graphique 1). Les prévisions pour 2021 et 2022 sont plus favorables avec respectivement 6,1 et 1,8 % de croissance selon l'OCDE (OECD, 2021), mais cette relance ne permet pas de rattraper le niveau d'activité antérieur à la pandémie. Les conséquences sociales et économiques de cette crise risquent de réduire à néant les acquis de la période progressiste des

années 2000 (Benza, Kessler, 2021), déjà fragilisés par la persistance d'inégalités multidimensionnelles (Kessler, 2014).

Les effets sur le marché du travail semblent pour l'instant relativement limités en raison des mesures inédites, par leur forme et par leur ampleur, prises par le gouvernement fédéral pour tenter de sauvegarder l'emploi et freiner l'appauvrissement de pans entiers de la population. Si l'on prend comme référence le deuxième trimestre des trois dernières années, le taux d'emploi a ainsi chuté de 42,6 % en 2019 à 33,4 % en 2020, puis est remonté à 41,5 % en 2021. Sur la même période, le taux de chômage est passé de 10,6 à 13,1 % entre 2019 et 2020, puis est redescendu à 9,6 % en 2021. En revanche, le taux de pauvreté ⁶ se maintient à des niveaux très élevés. Il est passé de 35,5 % de la population fin 2019 à 42 % fin 2020 et reste à 40,6 % au premier semestre 2021 ⁷. Cette massification de la

Tableau 1. Surmortalité en Amérique latine en 2020

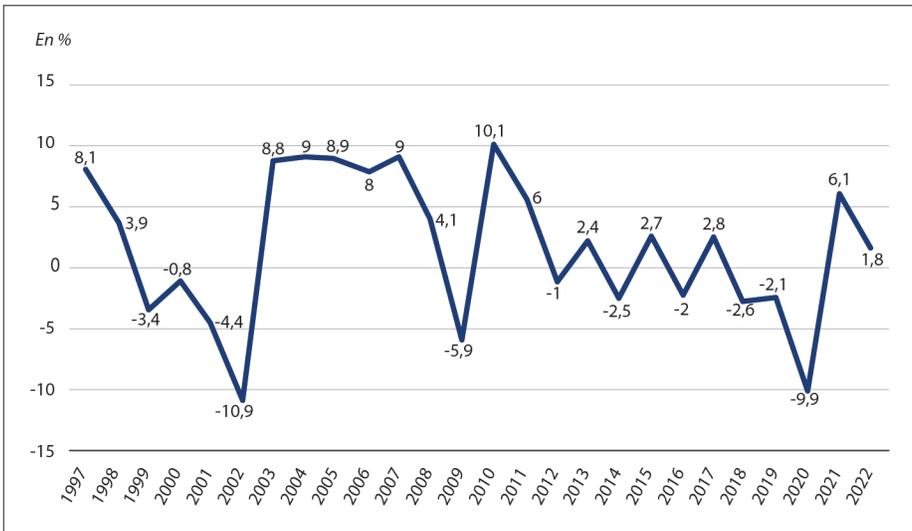
Pays	Surmortalité en 2020 (en %)	Moyenne des décès 2015-2019	Total des décès en 2020
Pérou	94,3	108 592	211 025
Équateur	64,3	69 768	114 613
Bolivie	48,8	50 613	75 306
Colombie	29,2	229 486	296 404
Brésil	20,0	1 310 627	1 573 156
Chili	17,8	106 307	125 220
Paraguay	15,0	31 682	36 435
Argentine	12,1	338 111	378 995
Uruguay	-3,6	33 870	32 634

Source : ourworldindata.org.

6. La pauvreté est estimée à partir d'un panier de biens et de services jugés indispensables. Les membres d'un ménage sont considérés comme pauvres si leurs revenus sont inférieurs à la valeur de ce panier.

7. Source : INDEC, Encuesta permanente de hogares.

Graphique 1. Évolution du PIB argentin (1997-2022)



Source : OCDE.

pauvreté reflète, d’une part, l’importance du travail informel qui touche entre 40 et 50 % de la population active selon les différentes estimations et, d’autre part, la faiblesse des revenus de nombreux salariés et petits indépendants de l’économie formelle qui perdent continuellement en pouvoir d’achat en raison d’une inflation galopante estimée à 54 % en 2019, 36 % en 2020 et 40 % en 2021 (OECD, 2021).

Avant de présenter les mesures inédites prises par le gouvernement fédéral pour soutenir les ménages et les entreprises, il convient de revenir brièvement sur la dynamique de l’épidémie de Covid-19 en Argentine et sur les traits marquants de la gestion de cette crise sanitaire. Dès mars 2020, à la suite de la déclaration d’état de pandémie par l’Organisation mondiale de la Santé (OMS) et au regard des situations critiques dans les pays européens, le Président Alberto Fernandez décrète l’état d’urgence sanitaire et met en place des mesures

préventives visant à freiner la diffusion du nouveau coronavirus et à accroître les capacités hospitalières. Un confinement strict est décrété le 20 mars sur l’ensemble du territoire national ; à partir de la mi-avril, les restrictions sont progressivement levées et l’action publique se concentre sur la région de Buenos Aires, qui est le principal foyer de contagion, et sur les provinces de Chaco, Jujuy et Rio Negro, très faiblement dotées en ressources sanitaires. Entre mars et août 2020, la capacité des unités de soins intensifs augmente de 46 % et l’on dénombre 12 450 lits sur l’ensemble du pays, ce qui permet d’éviter – ou à tout le moins de limiter – la saturation des services de santé. Avec la réouverture des activités économiques et sociales – réclamée par les gouverneurs des États fédérés et l’opposition de droite, ainsi que les organisations patronales et syndicales –, l’épidémie se propage toutefois dans toutes les provinces à partir du mois de juillet et donne lieu à des confinements

localisés plus ou moins stricts⁸. Ces disparités provinciales conduisent le gouvernement fédéral à maintenir certaines mesures contraignantes tout au long de l'année 2020 comme la fermeture des frontières internationales, la limitation des mobilités entre États fédérés ou encore l'enseignement à distance pour les écoles primaires et secondaires. Cependant, un fort sentiment de lassitude gagne tous les secteurs de la population et fragilise la stratégie préventive du pouvoir exécutif central. L'urgence de la situation incite également le nouveau Président Alberto Fernandez, élu en octobre 2019, à concentrer le pouvoir de décision et à user de décrets présidentiels pour conduire l'action publique, ce qui engendre en retour un front de critiques à l'encontre de sa personne et de son gouvernement. Lors de la survenue d'une deuxième vague entre avril et août 2021, le gouvernement fédéral ne décrète pas de mesures aussi restrictives qu'en 2020, malgré un nombre de morts plus important et le franchissement de la barre symbolique des 100 000 morts. Il privilégie le maintien de l'activité économique et met en œuvre une stratégie tous azimuts pour vacciner massivement la population. Les alliances avec la Russie et la Chine permettent d'obtenir des vaccins Sputnik et Sinopharm, tandis que les relations avec les pays occidentaux ouvrent à l'achat ou au don des vaccins Moderna, Pfizer et AstraZeneca. Toutefois, à la fin du mois de septembre 2021, seulement 46,7 % de la population totale présente un schéma vaccinal complet⁹.

Afin de rendre compte des mesures économiques et sociales prises essentiellement en 2020 pour compenser les restrictions d'activité, nous présentons dans une première partie les aides destinées aux ménages, puis nous détaillons celles ciblant les entreprises dans un deuxième temps, en mettant en évidence leur caractère inédit dans certains cas. La dernière partie expose les effets contrastés de la crise selon les secteurs d'activité avec un focus sur l'hôtellerie-restauration qui met au jour les rôles joués par les organisations patronales et syndicales pendant la pandémie. Nous montrons ainsi que la sauvegarde de l'emploi est la principale préoccupation partagée par l'ensemble des acteurs sociaux et économiques argentins depuis l'irruption de la crise sanitaire.

Les mesures de soutien aux ménages en situation de précarité

Dans un contexte économique et social déjà tendu, le gouvernement nouvellement élu met en œuvre diverses mesures visant à soutenir les ménages en situation de précarité. Plusieurs dimensions de la précarité sont abordées par les différents dispositifs afin de limiter non seulement les pertes de revenus, mais aussi les expulsions locatives, les phénomènes de surendettement et les coupures d'accès à l'eau, au gaz, à l'électricité et à Internet. Ces mesures ont atténué le choc de la crise sanitaire, mais la situation économique et sociale de la moitié de la population argentine reste très préoccupante.

8. Dans le cadre du fédéralisme argentin, on considère généralement que les États provinciaux sont économiquement dépendants de l'État central, mais qu'ils sont politiquement autonomes en raison des règles électorales et du poids des dirigeants provinciaux lors des votes au Congrès.

9. « Argentina alcanzará el 50 por ciento de su población con esquema completo de vacuna COVID-19 a principio de octubre », Ministerio de Salud, 27 de septiembre de 2021, <https://bit.ly/3p0ch9h>.

Des mesures concernant le logement, mais la menace d'expulsions massives persiste

Une première mesure d'urgence en direction des ménages consiste à limiter le risque de perte du logement. Un décret présidentiel publié le 29 mars 2020 institue un certain nombre de protections pour les locataires, avec une première date butoir fixée au 30 septembre 2020¹⁰. En raison de l'évolution de la pandémie, ces mesures sont prolongées jusqu'au 31 mars 2021. Dans le détail, le décret suspend les expulsions pour motif de non-paiement des loyers et les procédures en cours sont également interrompues. Les contrats de location dont le terme intervient pendant la période d'effectivité du décret sont automatiquement prolongés jusqu'au 31 mars 2021. La mesure la plus importante concerne le gel du prix des loyers, qui reste fixé à celui du mois de mars 2020. Les détenteurs d'un crédit immobilier pour leur résidence principale voient aussi le montant de leurs traites bloqué au niveau de mars 2020, et ce jusqu'au 31 janvier 2021. Ces mesures ciblent en priorité les ménages qui risquent de perdre leur logement, mais elles concernent également les associations de quartier qui louent leurs locaux et jouent un rôle important dans les solidarités territoriales, ainsi que les petites et moyennes entreprises, les coopératives ouvrières et les travailleurs indépendants qui ne sont pas propriétaires de leurs espaces de production.

Dans le même sens, un autre décret présidentiel¹¹ permet à plusieurs catégories d'acteurs de bénéficier du gel des tarifs des services collectifs (électricité, gaz, eau courante, téléphone fixe et mobile, Internet, télévision) de mars

à décembre 2020. Les entreprises qui fournissent ces services ne peuvent pas annuler, ni suspendre les abonnements pour cause de non-paiement. Les avis de résiliation en cours sont également suspendus jusqu'à la fin de l'année 2020. Les catégories cibles sont, d'une part, les ménages qui bénéficient de l'assistance sociale et ceux dont les revenus provenant du travail ou d'une pension de retraite sont inférieurs à deux fois le montant du salaire minimum (16875 pesos, soit environ 200 euros). Le décret vise, d'autre part, les petites et moyennes entreprises, les coopératives ouvrières, les associations engagées dans l'aide alimentaire et les organisations du secteur de la santé.

Pour les loyers comme pour les services collectifs, les décrets prévoient des facilités de paiement pour les usagers ayant contracté une dette à l'égard de leur créancier pendant la période dite d'urgence sanitaire. Une mesure d'étalement des paiements est prévue entre 3 et 12 mois, selon l'accord entre les parties. Si ces différentes mesures aident un nombre conséquent de ménages, d'associations de quartier et de petites entreprises au plus dur de la crise, une véritable interrogation pèse sur le devenir de ces personnes et organisations lors du retour à la normale. Aucune donnée officielle ne permet de mesurer l'ampleur de la situation, mais une enquête menée en septembre 2020 au niveau de l'agglomération de Buenos Aires estime que 65 % des locataires connaissent une baisse de leurs revenus et que 80 % se sont endettés pour couvrir leurs frais quotidiens (CELS-IDAES, 2020). En mars 2021, à quelques jours de la fin du décret sur les loyers, la fédération nationale des locataires alerte sur le fait que, selon ses

10. <https://bit.ly/3nMJZQd>.

11. <https://bit.ly/3DJv6nf>.

estimations, 35 % des ménages concernés ont accumulé une dette supérieure à trois mois concernant le paiement de leur loyer, ce qui les expose au risque d'expulsion¹². Une grande majorité de ces ménages est composée de familles monoparentales dont la responsabilité incombe à la mère. Face à l'endettement des ménages et à la menace d'expulsions locatives, l'État fédéral met en place un dispositif d'alerte visant à repérer les expulsions et à mettre en relation les ménages concernés avec des bailleurs sociaux. Cependant, ce dispositif est l'objet de critiques pour son manque d'ambition et parce qu'il ne couvre que les contrats de location déclarés à l'administration fiscale, soit moins de 5 % des situations locatives¹³. Début 2021, le gouvernement fédéral propose également une nouvelle loi qui renforce l'encadrement des loyers à travers l'allongement de la durée des contrats (portée à trois ans au lieu de deux auparavant) et la limitation à une seule revalorisation annuelle du loyer (contre deux auparavant), mais le premier effet à court terme est une augmentation significative du prix des loyers.

Des transferts monétaires aux populations en situation de précarité

Face au risque d'appauvrissement, voire d'indigence, des populations les plus précaires, l'État central met en œuvre dès les premiers jours de la crise sanitaire des transferts monétaires d'urgence destinés aux personnes déjà inscrites sur les registres de l'assistance sociale. Pour le mois de mars 2020, l'administration

nationale de Sécurité sociale (ANSES) double le montant des allocations familiales pour les ménages en situation de précarité, augmente de 50 % le montant d'une carte destinée à l'achat de nourriture et accroît de 20 % le minimum vieillesse et l'aide à l'insertion professionnelle. Distribuées uniquement le mois où les restrictions sont les plus fortes, ces aides couvrent environ 7,5 millions d'allocataires pour un coût estimé à 0,14 % du PIB (Díaz Langou *et al.*, 2020).

Dès les premiers temps de la crise sanitaire, le gouvernement fédéral lance également une importante politique de transferts monétaires qui est inédite en raison du large spectre des destinataires et de l'absence de contreparties. Créé par décret présidentiel le 23 mars 2020, l'Ingreso familiar de emergencia (IFE, revenu familial d'urgence) est défini comme une compensation de la perte totale ou partielle des revenus liée aux mesures de confinement (ANSES, 2020). Cette aide, dont le montant équivaut à 60 % du salaire minimum, s'adresse aux ménages composés de travailleurs informels, de chômeurs et de petits indépendants, c'est-à-dire les secteurs de la population présentant le plus haut degré de vulnérabilité en termes socioéconomiques. Initialement prévue à travers un versement unique, cette mesure se répète finalement à trois reprises en avril, juin et août 2020. Au total, près de 9 millions de ménages perçoivent ces transferts monétaires à chaque versement (tableau 2), soit environ 60 % des ménages de l'ensemble du pays¹⁴. Le coût total de cette politique inédite est estimé à 0,9 % du PIB (Díaz Langou *et al.*, 2020).

12. G. Tuñez, « Alquileres: más de un 35% de los inquilinos está en deuda », *elDiarioAR*, 15 de marzo de 2021, <https://bit.ly/2ZkxUx>.

13. F. Poore, « Qué se sabe sobre los desalojos en el marco de la pandemia », *chequeado*, 31 de mayo de 2021, <https://bit.ly/3HS8qn4>.

14. Le recensement national a lieu tous les dix ans. En 2010, on comptabilise 12,17 millions de ménages en Argentine. Pour 2020, l'institut national de la statistique (INDEC) prévoit de mener l'enquête auprès de 15 millions de ménages.

**Tableau 2. Effectifs réels
et proportion de ménages bénéficiaires de l'aide familiale d'urgence (IFE)
selon la catégorie administrative de la personne référente du ménage**

Catégorie administrative de la personne référente du ménage	Effectifs (en millions)	Proportion (en %)
Chômeur ou travailleur informel	5,6	61,7
Allocataire des prestations familiales	2,4	27,0
Travailleur indépendant (catégories Sociale, A et B)	0,7	7,8
Aide ménagère	0,18	2,1
Jeune en formation	0,12	1,4
Total	9,0	100,0

Source : ANSES (2020).

Pour y être éligible, chaque ménage doit compter au moins une personne de nationalité argentine ayant entre 18 et 65 ans, et résidant dans le pays depuis plus de deux ans. Cette personne est la référente du ménage auprès de l'administration et perçoit l'aide monétaire sur son compte bancaire. Les allocataires des prestations familiales destinées aux ménages précaires sont automatiquement inscrits sur la liste des bénéficiaires, sans aucune démarche de leur part. Les autres candidats peuvent être des chômeurs, des travailleurs informels, des aides ménagères (formelles ou informelles), des jeunes accompagnés dans la finalisation de leurs études ou des petits indépendants inscrits aux catégories sociale, A et B du Monotributo (encadré). Toutefois, aucun membre du ménage ne doit avoir un emploi formel ou être un indépendant appartenant aux catégories C à K du Monotributo, ni ne peut percevoir une pension de retraite ou une aide sociale autre que les allocations familiales. Ces candidatures doivent être déposées sur la plateforme Internet de l'ANSES et font l'objet d'une évaluation par l'administration centrale qui croise les différents

fichiers liés à l'assistance sociale, au travail et aux impôts pour définir la situation socioéconomique des ménages.

Bien que l'Argentine soit régulièrement touchée par des crises économiques et sociales, cette mesure est véritablement novatrice et génère un certain nombre de débats. D'un côté, la vitesse d'exécution, la masse des bénéficiaires et l'absence de contreparties démontrent la consolidation d'un État social, même si les filets de protection relèvent davantage de mécanismes d'assistance que d'assurance. Comparativement à la période néolibérale des années 1990 et à la crise de la dette de 2001 qui avait créé un climat insurrectionnel (supermarchés dévalisés, émeutes meurtrières devant le Congrès, démission du président de la République), la situation liée à la pandémie de Covid-19 apparaît relativement pacifiée malgré une hausse substantielle de la pauvreté.

D'un autre côté, la mise en œuvre du revenu familial d'urgence révèle la difficulté d'avoir connaissance de la taille et la composition de la zone grise des travailleurs en situation de précarité. Si les 2,4 millions d'allocataires des prestations familiales

Encadré

Les différentes catégories de travailleurs indépendants en Argentine

En Argentine, la part des travailleurs indépendants parmi l'ensemble de la population active ne cesse d'augmenter depuis les années 1990 et l'accélération du processus de précarisation de l'emploi (Poblete, 2014). Cette tendance s'est légèrement prolongée lors de la crise sanitaire puisque les indépendants représentent 19,6 % des travailleurs déclarés en août 2019, 20 % en août 2020 et 20,5 % en août 2021 ¹. Ce taux est encore supérieur si l'on intègre les travailleurs informels : il est alors estimé à 26 % de la population active occupée en 2019 (Maurizio, 2019). Pour encadrer ce champ très étendu et hétérogène, l'administration fiscale de l'État fédéral distingue trois régimes fiscaux pour les travailleurs indépendants selon le niveau de revenus et le type d'activité : le Monotributo social pour les « petits contributeurs » de l'économie sociale et solidaire (ESS), avec un plafond de revenu (16 % des indépendants) ; le Monotributo pour les « petits contributeurs », toutes activités confondues, avec un plafond de revenu (69 % des indépendants) ; et le régime général pour les « travailleurs autonomes », toutes activités confondues, non plafonné (15 % des indépendants).

Le régime du Monotributo vise à simplifier le paiement des impôts sur le revenu et des cotisations sociales (retraite, santé) pour les petits contributeurs (tableau 3). Douze catégories sont constituées en fonction notamment des niveaux de revenus ² et du type de production (biens ou services), auxquelles correspondent un montant mensuel du total des prélèvements obligatoires. Pour les travailleurs indépendants de l'ESS, généralement des personnes en situation de précarité qui cherchent à créer leur propre activité, l'administration fiscale ne prélève pas d'impôt sur le revenu et le ministère du Développement social subventionne les contributions au système de retraite (100 %) et à l'assurance santé (50 %). À noter qu'en Argentine, les travailleurs des coopératives sont des indépendants et cotisent généralement au régime du Monotributo (Quijoux, 2011).

1. Source : datos.gob.ar.

2. Le plafond de revenus est le critère central de la catégorisation, mais le contrôle de la catégorie par l'administration fiscale se base également sur la superficie du local, la consommation électrique et le prix du loyer.

sont bien répertoriés, les 6,6 millions de candidats retenus par ce programme ont en revanche des relations intermittentes avec les bureaucraties de l'aide sociale, particulièrement les 5,5 millions de personnes qui se sont déclarées au chômage ou en travail non déclaré. De ce fait, alors que le gouvernement tablait sur une population de 6,1 millions de bénéficiaires à partir de la dernière enquête de 2019 sur les conditions de vie des ménages, il a de fait distribué près

de 9 millions de prestations lors de chaque versement et a refusé au total 4,6 millions de dossiers de candidature (ANSES, 2020). Parmi ces millions de dossiers refusés, on trouve des ménages composés d'au moins une personne en emploi déclaré ou percevant une retraite, ce qui témoigne d'un appauvrissement des populations intégrées dans les institutions du travail. Ce tri des candidats à l'aide sociale soulève également des interrogations sur les principes

de justice sous-jacents et les moyens engagés pour les faire respecter (Arcidiácono, Gamallo, 2020). Cela concerne notamment le critère de nationalité des bénéficiaires et la dimension familiale des conditions

de vie, mais aussi les inégalités sociales et territoriales liées à la fermeture des guichets de l'aide sociale lors du confinement et l'obligation de réaliser les démarches par Internet sans intermédiaires officiels.

Tableau 3. Catégories du Monotributo *
avec plafond de revenus et montant des prélèvements obligatoires

En euros ** par mois, au 1^{er} juillet 2021

Catégorie	Plafond de revenu ***	Impôt sur le revenu		Cotisation retraite	Cotisation santé	Total des prélèvements	
		Services ****	Biens ****			Services	Biens
Sociale	257	-	-	-	6	6	6
A	257	2	2	8	12	22	22
B	382	4	4	9	12	25	25
C	535	6	6	10	12	28	28
D	736	10	10	11	12	33	32
E	972	20	15	12	12	44	39
F	1215	27	20	14	12	52	45
G	1458	34	25	15	12	61	51
H	1806	78	61	16	12	107	89
I	2021	-	98	18	12	-	128
J	2316	-	115	20	12	-	147
K	2569	-	132	22	12	-	166

* Voir l'encadré pour les différentes catégories du Monotributo.

** La conversation du peso à l'euro se base sur le taux de change officiel au 11 novembre 2021.

*** Le revenu correspond au chiffre d'affaires moins les coûts.

**** Les travailleurs indépendants sont imposés différemment selon qu'ils produisent des biens ou des services.

Lecture : un indépendant relevant de la catégorie E du Monotributo a un plafond de revenu équivalent à 972 euros par mois, il paye 20 euros d'impôts sur le revenu par mois si son activité relève des services et 15 euros par mois s'il produit des biens, il verse 12 euros de cotisation mensuelle à l'assurance retraite et 12 euros également à l'assurance santé ; au total, il verse chaque mois à l'administration fiscale 44 euros s'il produit des services et 39 euros s'il produit des biens.

Source : Administration fiscale des finances publiques (AFIP).

Les mesures de soutien aux entreprises et aux salariés déclarés

Pour limiter les conséquences économiques et sociales induites par la pandémie et les restrictions d'activité, l'État central développe une série de mesures en direction des employeurs du secteur privé et des salariés déclarés à travers la politique

intitulée « Aide d'urgence au Travail et à la Production » (ATP). Deux grands axes structurent cette politique de soutien aux acteurs économiques : d'une part, un allègement des cotisations patronales et un accès facilité aux crédits et, d'autre part, un subventionnement partiel des salaires. Pour y accéder, les employeurs doivent s'inscrire par Internet sur la plateforme de

l'administration fiscale qui étudie leur situation et les informe sur leurs droits. Cette politique est menée pendant neuf mois, d'avril à décembre 2020, puis est remplacée progressivement par un dispositif similaire, mais de portée réduite. L'ensemble de ces aides vise à sauvegarder l'emploi formel dont la création est quasiment nulle depuis une décennie et à compenser, du point de vue des employeurs, l'interdiction des licenciements décrétée en mars 2020 et prolongée jusqu'en décembre 2021¹⁵. À l'instar des aides ciblant les ménages, cette politique de soutien aux acteurs économiques est élaborée en urgence et mise en œuvre à la suite d'un nouveau décret présidentiel. La précocité de l'intervention gouvernementale et l'évolution non linéaire de la situation épidémiologique conduisent à des modifications régulières qui complexifient encore plus le dispositif. Chaque mois, les organisations patronales et syndicales exercent une pression sur le gouvernement pour tenter d'ajuster les réglementations aux intérêts de leur corporation.

Une intervention sur les cotisations sociales et les crédits aux entreprises

Un premier volet de mesures consiste à alléger les cotisations patronales au système de retraite pendant la période de crise, à travers une réduction de 95 % ou un report. Cette réduction est destinée aux entreprises dont le secteur d'activité est considéré comme critique et le report à celles des secteurs qui peuvent faire valoir une baisse de leur chiffre d'affaires à partir du 12 mars 2020 (début des restrictions d'activité) au regard de la même période de l'année précédente. La définition des

activités dites critiques évolue néanmoins au fil des mois. Entre avril et juillet 2020, celles-ci concernent les secteurs de la santé, de la culture, du spectacle et du tourisme ; à partir d'août 2020, elles englobent aussi l'hôtellerie-restauration, l'industrie du vin, le transport de longue distance, les soins esthétiques, la garde d'enfants et l'enseignement artistique. La réduction de 95 % des cotisations sociales concerne entre 5 et 7 % des employeurs tout au long de l'année 2020, tandis que les reports de paiement sont obtenus en moyenne par 40 % des employeurs entre avril et juin 2020 lorsque les restrictions d'activité sont les plus fortes, et concernent environ 20 % des employeurs à partir de juillet 2020¹⁶. Le coût de ces mesures fiscales est estimé à 0,7 % du PIB¹⁷.

De juin à décembre 2020, des crédits à taux réduit sont également proposés aux entreprises de moins de 800 salariés, soit plus de 98 % des employeurs enregistrés par l'administration fiscale (Mera *et al.*, 2020), dont l'activité est affectée par la crise sanitaire. Ces prêts doivent servir à payer les salaires, sont garantis par l'État et encadrés par la banque centrale. Leur montant maximal est calculé à partir de la valeur du salaire minimum et du nombre d'employés. Selon les données officielles, ces prêts concernent environ 22 % des entreprises au cours de l'année 2020. Pour les travailleurs indépendants (Monotributo A à K et travailleurs autonomes), un crédit à taux zéro est accessible avec un plafond équivalent à dix fois le montant du salaire minimum mensuel. Il est sollicité par près de 460 000 personnes, soit 23 % des indépendants déclarés. Une

15. Selon les rapports mensuels du ministère du Travail (*informes EIL*), les licenciements avec ou sans cause réelle et sérieuse sont extrêmement réduits sur toute la période.

16. Au 17 novembre 2021, les données disponibles pour ces deux mesures ne concernent que les mois d'avril à août 2020.

17. F. Jueguen, « El costo de la pandemia se desplaza cada vez más hacia el sector privado », *La Nación*, 15 de marzo de 2021, <https://bit.ly/3FGtOtO>.

période de différé et un étalement des paiements sont prévus pour faciliter le remboursement de ces deux types de crédit. Le montant total des crédits contractés par les entreprises et les travailleurs indépendants correspond à 2 % du PIB.

Un dispositif inédit de soutien à l'emploi : la prise en charge d'une partie du salaire

Le second axe de cette politique de soutien aux entreprises consiste en la prise en charge d'une partie des salaires des salariés du secteur privé à compter du mois d'avril 2020. Il convient de rappeler qu'il n'existe pas véritablement d'assurance chômage en Argentine¹⁸, les licenciements donnant lieu à une indemnisation par accord entre les parties ou à la suite d'un jugement dans les tribunaux du travail. En revanche, les fins de contrat n'ouvrent aucun droit, hormis ceux de l'assistance sociale. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral débloque des fonds pour que l'administration fédérale de Sécurité sociale (ANSES) prenne en charge une partie des salaires des salariés dont l'entreprise subit une réduction d'activité en raison de la crise sanitaire. Pour en bénéficier, les employeurs (entreprises ou indépendants) doivent relever d'un secteur dit « critique » ou démontrer une perte de revenus par rapport à l'année précédente. Si la demande formulée par les employeurs est validée par l'administration fiscale (AFIP), la Sécurité sociale verse directement sur le compte bancaire des salariés un revenu dit

« *salario complementario* » dont le montant est calculé sur la base des salaires déclarés. Ce revenu ne peut être inférieur au montant du salaire minimum, ni supérieur à deux fois ce montant. Il est également plafonné à 50 % du salaire net déclaré le mois précédant l'entrée dans le dispositif. Ce revenu dit complémentaire couvre donc une partie des salaires, selon une logique de protection des bas salaires. Ces derniers sont quasi intégralement pris en charge par l'État, tandis que des salaires égaux à quatre fois le salaire minimum sont couverts à 50 %.

Dans l'esprit de la loi, les salariés continuent de travailler et l'employeur verse la somme restante pour atteindre le niveau de revenu précédant la pandémie. Si la baisse d'activité entraîne une « suspension du travail », alors le *salario complementario* peut s'intégrer à la prestation monétaire négociée entre l'employeur et une organisation syndicale pour compenser la suspension du travail¹⁹. Dans les faits, quatre scénarios sont observables quant à l'usage du dispositif. Un premier scénario est fidèle à la loi, les salariés perçoivent leur salaire complet et maintiennent leur temps de travail. Un autre scénario légal est celui d'une suspension du travail et d'un accord négocié sur la compensation monétaire incluant l'aide de l'État. Un troisième scénario correspond à une suspension non officielle du travail avec le *salario complementario* comme unique source de revenu. Un dernier scénario

18. Il existe une contribution patronale au Fonds national d'emploi, mais le dispositif ne s'active qu'en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ou pour cas de force majeure, ainsi qu'en cas de faillite de l'entreprise. Les travailleurs doivent avoir été déclarés et compter entre 6 et 36 mois de cotisations pour obtenir entre 2 et 12 mois d'une allocation chômage dégressive, dont le montant maximal est relativement faible (généralement un tiers du salaire minimum). Fin 2019, on estime que ce dispositif ne touche que 127 000 personnes sur les 2 millions de chômeurs que compte le pays (Díaz Langou *et al.*, 2020).

19. D'après les données du ministère du Travail, 20 % des entreprises appliquent une suspension du travail au plus fort de la crise sanitaire, puis ce taux baisse pour se stabiliser autour de 10 % tout au long de l'année 2021.

voit l'employeur et les salariés s'accorder informellement sur une baisse du revenu et du temps de travail.

Quels qu'en soient les usages, cette mesure est d'une ampleur inédite dans l'histoire des politiques de l'emploi en Argentine. En avril 2020, l'État contribue aux salaires de 2,4 millions de salariés, ce qui correspond à 37 % des emplois déclarés du secteur privé. Ce chiffre baisse à mesure que les restrictions d'activité sont levées, mais il demeure élevé dans les mois qui suivent (2,1 millions de salariés soutenus en mai 2020 et 1,7 million en juin 2020). Au total, 11,8 millions de *salarios complementarios* sont transférés aux salariés du secteur privé entre avril et décembre 2020 selon les données officielles, pour un coût équivalent à 1 % du PIB. Plus de 300 000 entreprises ou travailleurs indépendants bénéficient d'au moins un soutien aux salaires, soit 57 % du total des employeurs.

À partir de novembre 2020, un autre dispositif dénommé « Récupération productive » est mis en œuvre dans le but de prolonger ce soutien de l'État central aux employeurs en difficulté et à leurs salariés. Le montant des revenus versés est inférieur au dispositif antérieur puisqu'il est plafonné au niveau du salaire minimum pour les secteurs dits critiques et à moins de la moitié du salaire minimum pour les autres secteurs. Entre janvier et juillet 2021 (dernières données disponibles), la part des bénéficiaires oscille entre 4 et 7 % des salariés déclarés du secteur privé.

Des conséquences multiples sur l'emploi et les secteurs d'activité

Malgré des mesures inédites de soutien aux employeurs et aux ménages, les conséquences de la crise sanitaire

sur le tissu productif sont importantes et durables. Les salariés non déclarés et les petits indépendants sont directement exposés par les restrictions d'activité et le ralentissement de l'économie. Dans l'économie formelle, le volume d'emplois global a pu être préservé, mais l'on observe un glissement vers les statuts les plus précaires. Les secteurs d'activité sont diversement affectés par la crise sanitaire et les organisations syndicales peinent à agir au niveau intersectoriel. Le secteur de l'hôtellerie-restauration se trouve dans une situation critique qui conduit les organisations patronales et syndicales à agir de concert pour réclamer au gouvernement fédéral un assouplissement des mesures de restriction.

Une montée de la pauvreté laborieuse et de la précarité d'emploi

Les restrictions d'activité économique et de mobilité géographique ont des conséquences majeures pour les salariés non déclarés et les petits indépendants qui n'ont pas accès au télétravail et/ou réalisent leur travail en extérieur. Pour ces personnes, les épisodes de confinement se traduisent par de brusques pertes de revenu, faiblement compensées par le revenu familial d'urgence entre avril et août 2020. Cette vulnérabilité des travailleurs informels explique la forte montée de la pauvreté en 2020 et son maintien à un taux élevé en 2021. Concernant les travailleurs déclarés, leur nombre total en 2021 est légèrement supérieur à celui de 2019, mais l'on observe quelques différences au niveau des statuts (tableau 4). D'une part, seul l'emploi salarié public augmente au cours de l'année 2020, tandis que l'emploi salarié privé et le nombre de « travailleurs autonomes » (voir *supra*, encadré) connaissent les plus fortes baisses (-5 %). D'autre part, avec la reprise économique de 2021, la

ARGENTINE

croissance de l'emploi salarié (+2,2 %) s'avère inférieure à celle du travail indépendant dans son ensemble (+5,5 %) et particulièrement des petits contributeurs

du Monotributo social (+11 %). La crise a donc accentué la précarité du travail, malgré le rôle joué par l'État dans la création d'emplois salariés.

Tableau 4. Travail déclaré selon le statut d'emploi (août 2019-août 2021)

En milliers (sauf mention contraire)

Statut	Août 2019	Août 2020	Variation inter-annuelle (en %)	Août 2021	Variation inter-annuelle (en %)
Salariés dont :	9 763	9 465	-3,1	9 670	2,2
Privés	6 071	5 770	-5,0	5 894	2,1
Publics	3 192	3 214	0,7	3 301	2,9
Employés à domicile	500	481	-3,8	475	-1,2
Indépendants dont :	2 374	2 357	-3,0	2 487	5,5
Travailleurs autonomes	403	383	-5,0	381	-0,5
Monotributo	1 605	1 619	-0,8	1 712	5,5
Monotributo social	366	355	-2,8	395	11
Total	12 137	11 822	-2,6	12 158	2,8

Source : ministère du Travail.

Des effets contrastés selon les secteurs d'activité

Les conséquences de la crise varient toutefois selon les secteurs d'activité, notamment au niveau des temporalités de la reprise économique. Au cours des six premiers mois de l'année 2020, la quasi-totalité des secteurs subissent une baisse d'activité. Celle-ci peut néanmoins varier de -2,4 % pour le secteur financier à -72,9 % pour celui de l'hôtellerie-restauration (tableau 5). À la fin de l'année 2020 et au début de l'année 2021, certains secteurs retrouvent déjà une certaine vigueur comme la finance, le commerce de gros et de détail, la construction ou encore l'industrie manufacturière. D'autres comme l'industrie minière, le transport et l'hôtellerie-restauration s'enfoncent dans une crise profonde.

La situation critique du secteur de l'hôtellerie-restauration

Le secteur de l'hôtellerie-restauration est particulièrement affecté par la crise économique engendrée par la pandémie de coronavirus. Ce secteur était déjà en difficulté au cours des années précédant la crise, en raison de la contraction de l'économie argentine et de la baisse générale des revenus qui ont limité la consommation et le tourisme interne. Entre 2019 et 2021, l'hôtellerie-restauration est le secteur le plus touché en termes de pertes d'emplois (tableau 6), avec la suppression de 56 000 postes (-21 %). Cette forte baisse de l'emploi déclaré dans le secteur de l'hôtellerie-restauration a pourtant été limitée par la politique de soutien aux employeurs puisque 80 % des entreprises du secteur ont bénéficié du *salario complementario*, sur une durée moyenne supérieure à six mois.

Tableau 5. Évolution annuelle de la valeur ajoutée * par secteur (2020-2021)

En %

Secteur	1 ^{er} trimestre 2020	2 ^e trimestre 2020	3 ^e trimestre 2020	4 ^e trimestre 2020	Total 2020	1 ^{er} trimestre 2021
Agriculture	-5,2	-10,5	-2,4	-0,4	-6,5	3,0
Pêche	-30,4	-14,0	-18,3	-21,8	-20,9	6,5
Mine	0,7	-18,3	-12,8	-11,1	-10,5	-5,7
Industrie manufacturière	-6,3	-21,1	-5,2	1,6	-7,8	11,4
Construction	-19,8	-50,2	-21,6	3,4	-22,6	21,3
Commerce (gros et détail)	-6,0	-17,4	-1,9	3,5	-5,5	9,8
Hôtellerie et restauration	-10,0	-72,9	-61,5	-53,6	-49,1	-35,5
Transport	-4,9	-22,2	-21,4	-19,1	-17,0	-10,6
Finance	-6,8	-2,4	1,6	4,4	-0,9	3,1
Immobilier	-1,9	-13,7	-5,6	-1,4	-5,7	3,5

* À prix constant.

Lecture : comparativement à l'année 2019, le secteur de l'agriculture connaît en 2020 une baisse de son activité au 1^{er} trimestre (-5,5 %), au 2^e trimestre (-10,5 %), au 3^e trimestre (-2,4 %) et au 4^e trimestre (-0,4 %), soit une baisse annuelle moyenne de -6,5 %. Au 1^{er} trimestre 2021, l'activité augmente de 3 % relativement à la même période de l'année précédente.

Source : INDEC.

Tableau 6. Emploi déclaré du secteur privé, par secteur d'activité (2019-2021)

En milliers (sauf mention contraire)

Secteur	Août 2019	Août 2020	Variation annuelle (en %)	Août 2021	Variation annuelle (en %)
Agriculture	320	313	-2,4	319	1,9
Pêche	14	13	-4,4	14	8,1
Mine	86	80	-6,5	82	1,7
Industrie manufacturière	1 103	1 080	-2,1	1 110	2,8
Construction	444	320	-28,0	379	18,1
Commerce (gros et détail)	1 120	1 089	-3,0	1 099	0,9
Hôtellerie et restauration	261	222	-15,0	205	-7,9
Transport	538	519	-3,6	511	-1,4
Finance	160	157	-2,3	155	-1,1
Immobilier	822	813	-1,0	847	4,3

Source : ministère du Travail.

Outre une fragilité préexistante, l'impact de la crise sur ce secteur s'explique par des mesures spécifiques qui limitent la reprise de l'activité comme la restriction des horaires d'ouverture, l'obligation de recevoir du public à l'extérieur ou la limitation du nombre de clients selon la taille du commerce. Ce secteur est également très lié à l'activité touristique qui connaît une baisse mondiale avec la pandémie et qui est d'autant plus entravé en Argentine que le gouvernement fédéral fait un usage récurrent de la fermeture des frontières internationales et des frontières entre États fédérés pour limiter la propagation du virus. Ainsi, les frontières internationales terrestres et aériennes sont fermées de mars à novembre 2020, puis à nouveau entre mars et novembre 2021, privant les acteurs de l'hôtellerie et de la gastronomie des (rares) sources touristiques en provenance d'Europe et des États-Unis ou des pays limitrophes comme le Brésil et le Chili.

Le sentiment d'être injustement entravés dans leur activité productive conduit les organisations patronales et les syndicats de travailleurs à contester les mesures préventives décrétées par le gouvernement fédéral. Au mois d'avril 2021, lorsque la deuxième vague épidémique déferle sur l'Amérique latine et que l'État argentin prend des mesures pour restreindre (moins durement qu'en 2020) les activités et les déplacements, les organisations patronales et syndicales du secteur publient un communiqué commun ²⁰ pour alerter le gouvernement sur la gravité de la situation des secteurs du tourisme et de l'hôtellerie-restauration. Elles relèvent tout d'abord la dimension « historique » de cette position commune pour réclamer « la possibilité d'exercer

leur droit à travailler ». Elles rappellent ensuite avoir « travaillé d'arrache-pied » dès le début de la pandémie pour coopérer avec les différentes autorités publiques afin d'élaborer des protocoles visant à prévenir la propagation du virus. Elles affirment également que « rien ne prouve que l'hôtellerie et la restauration soient la principale source de propagation de la maladie ou qu'elles favorisent la vague de contaminations ». Enfin, elles se mettent à disposition des autorités gouvernementales pour trouver une solution qui ne soit pas préjudiciable aux entreprises et aux emplois, craignant que de nouvelles restrictions ne soient le « coup de grâce » qui achève définitivement le secteur. Malgré cette union historique des organisations patronales et syndicales, le gouvernement fédéral décrète de nouvelles restrictions spécifiques au secteur de l'hôtellerie-restauration, conduisant une des fédérations patronales à déposer une requête auprès de la justice pour faire annuler le décret présidentiel, sans succès.

Des organisations syndicales peu consultées, peu mobilisées

La situation du secteur de l'hôtellerie-restauration est symptomatique du rôle mineur joué par les organisations syndicales (et patronales) dans la crise sanitaire. Rarement consultés par le gouvernement fédéral lors de la conception des politiques de soutien, les syndicats se sont essentiellement mobilisés pour maintenir l'activité et conserver les emplois, en veillant néanmoins aux conditions de sécurité des travailleurs. Depuis près de dix ans, l'économie argentine stagne et ne crée plus d'emplois salariés déclarés. Pour défendre les emplois existants, les

20. « Gastronómicos y hoteleros reclaman continuar ejerciendo su "derecho al trabajo" », Mundo Gremial, 16 de abril de 2021, <https://bit.ly/3HQpMRh>.

syndicats de branche ont ainsi fait du *lobbying* auprès du gouvernement fédéral pour que leur secteur soit intégré dans les activités dites essentielles et échappe aux principales restrictions liées à la situation sanitaire. Au fil des décrets présidentiels, la liste des activités essentielles s'est donc allongée, sans pour autant se traduire par une réactivation de la production. Comme nous l'avons vu précédemment, la réouverture partielle des hôtels, des restaurants ou même des commerces de détail entre chaque vague épidémique n'a pas permis de relancer l'activité dans ces secteurs.

Pour lutter contre l'appauvrissement des travailleurs, les syndicats ont également mené des négociations avec les organisations patronales et l'État pour obtenir une revalorisation des salaires à hauteur de l'inflation. Celle-ci est estimée à 36 % pour l'année 2020 et rares sont les syndicats ayant obtenu une augmentation de cette hauteur. Là encore, les disparités sectorielles génèrent des effets contrastés sur les revenus et contribuent à la fragmentation du marché du travail. Par exemple, les syndicats de l'industrie textile et de la métallurgie signent un accord à hauteur de 40 % quand les syndicats des travailleurs domestiques et ceux de la fonction publique d'État n'obtiennent, respectivement, que 28 et 25 % d'augmentation²¹. Quant au salaire minimum, dont on a vu la centralité dans les programmes de transfert monétaire, sa revalorisation s'est fixée à 28 %, bien en deçà de l'inflation.

Perspectives

Malgré des mesures inédites prises pour soutenir les ménages en situation de vulnérabilité et les organisations productives fragilisées par les restrictions d'activité, la situation argentine reste très préoccupante. Le taux de pauvreté se maintient en 2021 au-dessus de 40 % pour la population générale et de 50 % en ce qui concerne les enfants. Les transferts monétaires sans conditionnalité en direction des ménages en situation de précarité, ainsi que la mise en place d'un soutien au maintien de l'emploi ont toutefois limité la montée de la pauvreté et de l'indigence. On estime en effet que les politiques mises en œuvre ont permis à près de 1,2 million de personnes d'éviter de tomber sous le seuil de pauvreté en 2020 (Díaz Langou *et al.*, 2020).

Le coût global des aides délivrées par le gouvernement fédéral est estimé à 3 % du PIB, auquel il faut ajouter le montant global des crédits garantis par l'État et effectivement mobilisés par les employeurs qui avoisine les 2 % du PIB. L'État central et les gouvernements provinciaux ont également engagé des fonds conséquents pour accroître les capacités sanitaires et soutenir les différents acteurs du secteur de la santé. L'ensemble de ces politiques exerce une tension d'autant plus forte sur l'État argentin qu'il est engagé dans une renégociation de la dette colossale contractée en 2018 auprès du Fonds monétaire international (FMI) et que les relations avec l'institution internationale tendent à se durcir²². Pour l'année 2021, le ministre de l'Économie, Martín

21. E. Peger, « Paritarias 2020: quiénes ganaron y quiénes perdieron en el año de la pandemia », *Economía y política*, 21 de diciembre de 2020, <https://bit.ly/3l28rLK>.

22. M. Stott, L. Elliott, « Argentina and the IMF: the looming clash over its \$57bn bailout », *Financial Times*, November 10, 2021, <https://on.ft.com/30YcwJN>.

Guzman, a construit un budget visant à réduire le déficit fiscal et ne contenant pas de nouvelles mesures liées à la crise sanitaire. Néanmoins, l'apparition d'une deuxième vague et les critiques émanant de l'aile gauche du gouvernement modifient les plans du Président Alberto Fernandez qui dégage de nouveaux financements publics pour soutenir, de manière plus limitée, les entreprises en difficulté durant l'année 2021.

Les élections de mi-mandat du 14 novembre 2021 donnent des signaux sur le devenir de la vie politique, économique et sociale en Argentine. Le renouvellement de la moitié des députés et du tiers des sénateurs au Congrès national a fait l'objet d'une relativement faible participation de 72 % dans un pays où le vote est obligatoire. Les résultats s'apparentent à une sanction à l'égard du gouvernement fédéral et une relance de l'opposition de centre-droit qui a gouverné le pays et de nombreuses provinces entre 2015 et 2019. Outre la critique diffuse à l'égard des mesures de restriction prises par le gouvernement fédéral pendant la crise sanitaire (particulièrement la fermeture des écoles de mars 2020 à mars 2021), le financement des mesures de soutien s'effectue à travers la création monétaire qui alimente, en retour, une inflation non maîtrisée qui rogne le pouvoir d'achat de pans entiers de la population.

Un système bipartisan se consolide donc en Argentine entre une coalition de gauche (péronisme-kirchnérisme) et une coalition de droite (radicalisme-libéralisme) qui canalise la majorité des votes et organise la compétition politique à l'échelle nationale (Vommaro, Gené, 2021). La campagne électorale n'a

toutefois pas suscité de grands débats sur les questions économiques et sociales, ni sur les mesures inédites mises en œuvre pendant la crise sanitaire. Des scandales liés à des passe-droits pour la vaccination ou au non-respect des mesures de confinement par des autorités gouvernementales, dont le président de la République, ont polarisé les discussions, sans permettre de réflexions de fond. La percée à Buenos Aires du candidat libertarien Javier Milei ²³, usant de son influence sur les réseaux sociaux et réalisant des « performances » sur scène, est sans doute conjoncturelle. Elle est cependant inquiétante car elle s'inscrit dans la liste des personnalités politiques d'extrême droite qui, à l'instar de Donald Trump ou de Jair Bolsonaro, décrédibilisent le débat démocratique et ouvrent la possibilité du fascisme.

Achevé de rédiger le 30 novembre 2021.

Sources :

ANSE (2020), *Boletín IFE I-2020 : Caracterización de la población beneficiaria*, Dirección General de Planeamiento, julio, <https://bit.ly/3l4hThF>.

Arcidiácono P., Gamallo G. (2020), « El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros », *Serie de debates*, n° 2, Université de Buenos Aires.

Benza G., Kessler G. (2020), *La ¿nueva? Estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Buenos Aires, Siglo XXI.

CELS-IDAES (2020), *Deuda y alquiler. La situación de los hogares inquilinos en AMBA*, Encuesta CELS-IDAES/UNSAM, diciembre, <https://bit.ly/32okNHj>.

Díaz Langou G., Kessler G., della Paelora C., Karczmarczyk M. (2020), « Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020 », *Documento de*

23. Avec 17% des voix dans la capitale, Javier Milei entre à la chambre des députés du Congrès national.

- trabajo, n° 197, CIPPEC, septiembre, <https://bit.ly/31miuBu>.
- Kessler G. (2014), *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Fondo de cultura economica, Buenos Aires.
- Kessler G. (2016), *La sociedad argentina hoy: Radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Maurizio R. (2019), « Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina », *Informes Técnicos*, n° 10, OIT Cono Sur, <https://bit.ly/3CS4izU>.
- Mellado V., Trenta A. (2020), « Argentine : une mobilisation forte, précoce... mais insuffisante de l'État fédéral », 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. 54-72, <https://bit.ly/3nffA9L>.
- Mera M., Karczmarczyk M., Petrone L. (2020), « El mercado laboral en Argentina: Estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro », *Documento de trabajo*, n° 198, CIPPEC, diciembre, <https://bit.ly/3xmOwvY>.
- OECD (2021), « Argentina », *OECD Economic Outlook*, n° 109, p. 9-11, <https://bit.ly/3FDC4dY>.
- Poblete L. (2014), « Vers la protection du travail informel. Le régime du "monotribut" en Argentine (1998-2013) », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 3, p. 120-136, <https://doi.org/10.3917/rfas.143.0120>.
- Quijoux M. (2011), *Néolibéralisme et autogestion : l'expérience argentine*, Paris, Éditions de l'IHEAL, <https://doi.org/10.4000/books.iheal.1608>.
- Svampa M., Viale E. (2014), *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz.
- Vommaro G., Gené M. (2021), « Lecciones de las elecciones », *Revista Anfibia*, <https://www.revistaanfibia.com/lecciones-de-las-elecciones-legislativas/>.

Danemark

Une utilisation inédite de la flexisécurité pour préserver le marché du travail

Christèle MEILLAND¹

Après presque deux mois sans aucune restriction, le gouvernement danois semble prêt à réintroduire le passe sanitaire dont l'obligation avait été levée le 10 septembre dernier. Après la communication de la ministre de la Santé le 27 août dernier affirmant que le Covid-19 n'était plus une maladie « critique pour le fonctionnement de la société » danoise², la commission sur les épidémies la qualifie de nouveau de « maladie menaçante pour la société »³. Le retour à la normale, justifié d'une part par le succès de la vaccination⁴ et d'autre part par une politique de dépistage massif⁵ a été de courte durée.

De fait, la pandémie a touché le pays, et ce à plusieurs reprises. En mars 2020, le Danemark fait le choix très tôt de mettre en place des mesures dures de confinement de la population, suivi par la Norvège alors que la Suède opte pour une stratégie fondée uniquement sur la distanciation sociale. À partir de mars 2020,

toutes les frontières sont fermées, les événements avec plus de 10 personnes interdits, les écoles, universités et garderies fermées de même que les installations de divertissement, d'accueil et de loisirs. Les employés publics non essentiels sont renvoyés chez eux et obligation est faite à toutes les entreprises privées de mettre leurs salariés en télétravail dans la mesure du possible. Le pays se heurte toutefois en décembre 2020 à un rebond du Covid-19 qui conduit à un nouveau confinement strict, progressivement levé à partir de mi-avril 2021. Fin août 2021, environ 345 762 cas de Covid-19 auront été signalés et 2 580 décès comptabilisés (sur 5,8 millions d'habitants). Le Danemark a été plus touché que la Norvège (158 000 cas et 814 décès pour 5,3 millions d'habitants depuis le début de la pandémie) mais moins que la Suède (1 120 000 cas et 14 685 décès pour 10,23 millions d'habitants).

1. Chercheure à l'Ires.

2. A.-F. Hivert, « Covid 19 : le Danemark lève les ultimes restrictions », *Le Monde*, 27 août 2021.

3. « Covid-19. Retour du passe sanitaire au Danemark, supprimé il y a deux mois », *Ouest France*, 8 novembre, <https://bit.ly/3os7Cg0>.

4. Mi-octobre 2021, environ 75,3 % de la population est entièrement vaccinée et la quasi-totalité des plus de 65 ans ont un schéma vaccinal complet.

5. Entre 150 000 et 180 000 tests PCR et antigéniques sont réalisés quotidiennement.

En mars 2020, lorsque la pandémie de Covid-19 touche le Danemark, la situation économique et sociale est plutôt favorable avec notamment un taux de chômage quasi au plus bas depuis une dizaine d'années. La mise en place du confinement et l'arrêt des activités économiques mettent à mal ces tendances : le taux de chômage passe de 5,1 à 5,6 % en 2020 en moyenne annuelle et le PIB se contracte fortement (-3,3 %) et tôt (dès le premier semestre) par rapport à l'année précédente (tableau 1). Face à cette situation, le gouvernement décide d'intervenir très rapidement et en concertation avec les syndicats et les organisations patronales, *via* la mise en place d'un soutien aux entreprises afin d'éviter les licenciements massifs. Les perspectives économiques laissent présager une stabilité du taux de chômage pour 2021 et 2022 (FMI, avril 2021). En ce qui concerne les finances publiques, l'excédent de 2019 offre une marge de manœuvre aux différentes actions et mesures du gouvernement (tableau 1) et permet de limiter à 3,5 % le déficit public en 2020. La dette

publique, quant à elle, augmente de plus de 10 points entre 2019 et 2020 mais reste très inférieure à la moyenne européenne (97 % du PIB pour l'Union européenne à 27, selon l'Insee ⁶). Étant donné le degré élevé d'ouverture de l'économie danoise, la crise du Covid-19 affecte fortement le commerce extérieur ⁷. Mais avec le soutien du gouvernement, la consommation intérieure privée se redresse nettement lors du second semestre 2020.

La première partie de cet article cherche à souligner l'utilisation flexible et inédite du modèle danois contre le risque de chômage et de récession économique. La deuxième partie rend compte de la place singulière du Danemark par rapport aux autres pays nordiques dans la mise en place de plans de relance conséquents. Après avoir fait un point sur la situation globale du marché du travail, nous soulignons l'impact de la pandémie sur un secteur d'activité particulier, celui de l'hôtellerie-restauration. Enfin, l'accent est mis sur le consensus politique, syndical, patronal et sociétal qui a prévalu durant ces derniers 18 mois.

Tableau 1. Prévisions macroéconomiques 2020-2021

En %

	2019	2020	Prévisions 2021
Taux de croissance	+2,4	-3,3	+1,4
Déficit public (en % du PIB)	+3,7	-3,5	-1,3
Dette publique (en % du PIB)	33,2	43,4	40,9
Taux d'inflation	0,8	0,3	1,1
Taux de chômage	5,1	5,6	ND

Source : Service économique de Copenhague (2021).

6. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830286>.

7. L'excédent de la balance courante devrait toutefois rester élevé grâce à la solidité du secteur des exportations qui sont constituées essentiellement de produits pharmaceutiques (16 % de l'ensemble des exportations) et de produits agricoles/alimentaires (13 %) : <https://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Danemark>.

**Une utilisation souple
des instruments de la flexisécurité
pour soutenir l'emploi
et les revenus des travailleurs**

Dès mars 2020, le Danemark met en place de nombreuses mesures qui se veulent ponctuelles. Plusieurs de ces programmes sont prolongés au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie, en 2020 et début 2021, afin de continuer à anticiper et résoudre les tensions vécues par les salariés et les entreprises.

**La compensation salariale :
une réforme d'ampleur
et de nature inédites**

La principale réponse du gouvernement danois à la crise économique du Covid-19 consiste à mettre en œuvre un plan économique ambitieux et inédit afin d'aider les salariés et les entreprises. Ce plan s'appuie sur le modèle de flexicurité, qui repose sur trois piliers principaux : un marché du travail flexible tant au niveau des recrutements que des licenciements et la mise en place d'un partage du travail, un filet de sécurité sociale généreux (indemnisation du chômage allant jusqu'à deux ans et remplaçant jusqu'à 90 % du salaire précédent, aide sociale) et une politique active du marché du travail (recherche d'emploi active, formation...). Il permet d'affiner la politique de flexicurité en activant certains de ses leviers plus que d'autres. Le gouvernement décide très tôt de mobiliser le volet « sécurité » par la mise en place d'un système de compensation salariale, approuvé par les syndicats et le patronat. L'État décide de reverser à l'entreprise 75 % des salaires, jusqu'à 4 000 euros par mois et par salarié, en cas de risque de licenciement

du fait de la pandémie. Le reste du salaire est à la charge de l'employeur. Les entreprises éligibles à ce dispositif sont celles qui, du fait de la pandémie et du confinement imposé, se retrouvent dans une situation économique difficile : elles doivent prouver, *via* un document comptable et certifié, qu'elles auraient, sans aucune aide, dû licencier au moins 30 % de leurs effectifs ou au moins 50 salariés (Bennedsen *et al.*, 2020). Pour les salariés qui ne s'inscrivent pas dans une relation d'emploi stable mais ont des contrats temporaires, l'État subventionne jusqu'à 90 % de leur salaire. Avant de pouvoir bénéficier de cette mesure, le salarié doit arrêter totalement de travailler et poser 5 jours de congés.

Ces mesures valables dès le 9 mars 2020 (elles sont donc rétroactives puisque le confinement commence le 11 mars) sont prolongées jusqu'à fin août 2020. Puis elles sont partiellement reconduites en novembre 2020 et entièrement réintroduites en décembre. Cet accord temporaire de compensation salariale pour les salariés menacés de perdre leur emploi est l'une des mesures phares prises par le gouvernement danois pendant la période de confinement. Son objectif premier est de sauvegarder la relation d'emploi dans l'entreprise si celle-ci est fragilisée par une interruption d'activité (pour tous les salariés, précaires et non précaires). Il s'agit de décourager les licenciements massifs et de contenir la hausse du chômage. Pour justifier cette mesure, le gouvernement souligne la difficulté pour le Danemark de renouer avec la croissance si les entreprises doivent recruter les travailleurs qu'elles viennent de licencier⁸. C'est une première dans l'histoire

8. Le Danemark connaissait, avant la pandémie, un manque de main-d'œuvre qualifiée tout particulièrement dans les secteurs à forte croissance (Meilland, 2018). C'est ce risque de pénurie que craint, avec la baisse du taux de chômage et la sortie de la crise du coronavirus, le gouvernement actuel.

économique du pays : jamais auparavant l'État danois n'avait introduit de mesures empiétant sur deux domaines réservés jusqu'alors aux entreprises et aux acteurs sociaux : le recrutement et le licenciement (Meilland, 2020). Le ministre de l'Emploi danois, Peter Hummelgaard, souligne la singularité de cette situation dans un entretien paru en 2020 : « C'est la première fois, du moins dans l'histoire du Danemark, que le gouvernement paie des entreprises privées pour qu'elles ne licencient pas leurs salariés, même lorsque ceux-ci ne peuvent pas travailler. C'est un régime extraordinaire. Mais il s'agit d'une crise sanitaire extraordinaire ⁹. » Il ne s'agit pas d'interdire le licenciement mais de contraindre les entreprises à en limiter l'usage. En effet, rien n'interdit à l'entreprise de licencier certains de ses salariés avant d'entrer dans un tel régime : c'est d'ailleurs l'une des limites de cette mesure. Le secteur de l'hôtellerie-restauration est exemplaire de cette situation puisque bon nombre de salariés précaires (à temps partiel) ont été licenciés alors que les salariés à temps complet ont gardé leur emploi ¹⁰. En mars 2021, environ 394 000 personnes (dont 311 000 salariés et 83 000 indépendants) bénéficient de ce régime de compensation salariale (Service économique de Copenhague, 2021).

L'inscription du partage du travail dans la loi : un élément totalement novateur

Le deuxième élément novateur de la politique gouvernementale danoise concerne le chômage partiel, appelé partage du travail au Danemark. Cet instrument, habituellement régi par les accords de branche et les conventions collectives signées dans l'entreprise, est en effet très souvent révisé afin de s'adapter au mieux à la conjoncture danoise. Depuis août 2020, ce dispositif conventionnel relève de la loi ¹¹ : il est donc désormais utilisable dans toutes les entreprises (ayant une convention collective ¹² ou non) à l'initiative de l'employeur. De plus, tous les salariés peuvent percevoir des indemnités chômage ¹³, alors que seuls ceux affiliés à une caisse de chômage y avaient droit auparavant. Il devient aussi plus flexible pour les entreprises qui peuvent s'organiser comme elles le souhaitent, sur une base hebdomadaire ou quotidienne, du moment que la réduction du temps de travail est comprise entre 20 et 50 % sur une période de quatre semaines. Dans le cadre de la pandémie et jusqu'au 31 décembre 2021, l'indemnisation correspond à 100 % du salaire de référence (net de cotisations sociales) : 75 % est pris en charge par l'État et 25 % par l'employeur,

-
9. D. Thompson, « Do more – Fast. Don't wait », *The Conversation*, March 24, 2020, <https://bit.ly/2XSoeEj>.
10. Au Danemark, un cadre légal permettant le licenciement des salariés en raison de circonstances liées à l'entreprise (notamment le manque de travail) était déjà en place avant la crise du Covid-19. Les entreprises danoises n'ont rencontré aucune difficulté à licencier au moment des confinements. Pour le salarié, la période de préavis est toujours d'un mois. Pour l'employeur, la durée de préavis dépend de l'ancienneté du salarié. Mais plus celui-ci est « jeune » dans l'entreprise, plus le licenciement est facile et rapide. C'est le cas des licenciements des salariés à temps partiel, en contrat 0 heure, étudiants... En outre, licencier ne « coûte » pas très cher à l'entreprise : le licenciement n'ouvre droit à une indemnité d'ancienneté que lorsque le salarié a été employé pendant au minimum 12 ans dans la même entreprise.
11. A. Lefebvre, « Danemark : un accord tripartite pour réformer le système de chômage partiel », *Planet Labor*, n° 12128, 17 septembre 2020.
12. Environ 80 à 90 % des salariés danois sont couverts par une convention collective de branche.
13. Pour ce faire, les salariés non adhérents à une caisse de chômage pourront s'y inscrire rétropectivement (en payant 3 mois de cotisations) et bénéficier des allocations chômage.

avec un plafond de 23 289 couronnes danoises, soit 3 130 euros par mois.

Des mesures complémentaires : certaines inédites et d'autres plus classiques

Le gouvernement permet aux travailleurs indépendants, qui représentent environ 7,5 % de la population en emploi en 2020 (Danmarks Statistik, site internet ¹⁴), d'accéder aux programmes de remplacement du revenu (compensation salariale et partage du travail). L'extension de l'accès à ces dispositifs aux travailleurs indépendants paraît indiquer, si cette mesure perdure au-delà de la pandémie, une amélioration générale des droits de sécurité sociale dans le pays. Le gouvernement propose en outre d'indemniser les propriétaires de petites entreprises ayant perdu 100 % de leurs revenus durant les périodes de fermeture obligatoire. Il prévoit aussi de compenser à hauteur de 90 % les pertes de revenus des chefs d'entreprise de moins de 10 salariés occasionnées par la pandémie si celles-ci dépassent 30 % de leur chiffre d'affaires. Des mesures de même envergure sont annoncées pour les *start-up* : compensation du salaire jusqu'à 75 % et 3 000 euros par mois et par salarié, mesures d'urgence en relation avec les congés payés et remboursement des congés maladie à partir du premier jour en cas de maladie due au Covid-19 ¹⁵.

Depuis juin 2020, un plan de relance est mis en place afin de soutenir la consommation privée des ménages, notamment

à l'attention des plus vulnérables. Ainsi, les bénéficiaires des prestations sociales (allocations chômage, pension d'État...) reçoivent un paiement unique non imposable de 1 000 couronnes danoises (environ 134 euros) en avril 2020. Et l'ensemble des salariés peut demander à convertir ses congés payés en rémunération salariale (avec un maximum de trois semaines de congés payés ¹⁶).

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, le montant de l'allocation chômage n'est pas modifié : le taux de remplacement est le même qu'avant la crise. Cependant, les conditions d'attribution de cette allocation changent, dont la durée de prestation, qui est aménagée : les périodes de prestations de chômage et de maladie du 8 mars au 31 août ne sont pas incluses dans le calcul de la durée maximale normale des prestations (deux ans).

À l'égard des parents salariés, un accord tripartite d'aménagement temporaire des prestations de maternité/paternité pour les parents d'enfants renvoyés chez eux en raison du Covid-19 est signé en septembre 2020. Il permet aux parents confrontés à cette situation de percevoir des allocations de garde d'enfants. Les prestations, conformes à la loi sur le congé maternité, continuent jusqu'à ce que l'enfant puisse retourner à l'école ou dans son institution. Les parents couverts par ce régime doivent remplir les conditions d'admissibilité aux allocations chômage en vertu de la loi sur le congé maternité, y compris la condition d'emploi.

14. Il n'y a pas au Danemark de statistiques sur le travail indépendant, ni sur les formes de travail atypiques. De plus, quand les travailleurs indépendants combinent plusieurs types d'emploi, ils ne sont pas pris en compte par l'Enquête sur la population active (LFS) menée par Danmarks Statistik, qui est la principale source de données danoise. La pandémie aura permis de souligner la faible connaissance au Danemark de certaines formes d'emploi.

15. Les allocations maladie sont habituellement payées par les employeurs durant le premier mois de congé maladie.

16. J. Størup Nielsen, « The Danish economy's recovery », *Nordea*, September 12, 2020, <https://insights.nordea.com/en/economics/danish-economic-outlook-sep2020/>.

De plus, aucun des parents ne doit avoir la possibilité de travailler à domicile, avoir des jours de garde d'enfants ou des congés compensatoires pour surveiller ses enfants. Si l'enfant est testé positif au Covid-19, les parents doivent avoir épuisé le premier et le deuxième jour de maladie de leur enfant. Il est aussi décidé que les allocations maladie, habituellement payées par les employeurs durant le premier mois de congé maladie, seront prises en charge par l'État si la maladie est liée au Covid-19.

Plans de relance en direction des entreprises et des secteurs : une singularité par rapport aux autres pays nordiques

Le soutien budgétaire face à la crise sanitaire s'élève actuellement à 79,5 milliards de couronnes danoises (plus de 10 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB de 2020). Il comprend les dépenses pour les besoins de soins de santé supplémentaires et celles extraordinaires mises en place afin de soutenir les travailleurs et les entreprises touchées par les première et deuxième vagues.

Dès le début de la pandémie, le gouvernement danois décide de soutenir l'économie par la dépense publique *via* des plans de relance conséquents. Si tous les pays nordiques se montrent généreux en termes de programmes d'aide, le Danemark est le seul à injecter de l'argent directement dans l'économie. Bon nombre d'instruments utilisés sont totalement nouveaux, notamment par rapport à la crise de 2008. Ces plans de relance prennent différentes formes et touchent les secteurs en souffrance (aviation, transports ferroviaires de voyageurs, producteurs de vins afin de contenir la propagation d'un variant spécifique du

coronavirus...) ou les TPE et PME très affectées, les microentreprises, les indépendants et les artistes professionnels. Quelques mesures spécifiques à destination des entreprises peuvent être distinguées :

- l'augmentation de la liquidité dans certains secteurs ou entreprises ;
- le report (mais pas la suppression) des paiements de TVA des entreprises ;
- la prise en charge d'une partie des charges fixes (loyer, paiements d'intérêts, etc.) de certaines entreprises qui ont connu une baisse de chiffre d'affaires.

Ainsi, en mars 2021, l'État injecte 38,5 millions d'euros afin de soutenir les entreprises danoises actives dans le secteur culturel et les activités sportives non professionnelles ; en janvier 2021, 3,4 millions d'euros sont destinés à soutenir les producteurs de télévision touchés par l'épidémie de Covid-19 et en décembre 2020, un programme-cadre de 94 millions d'euros est mis en place pour soutenir les coûts fixes non couverts des entreprises actives dans tous les secteurs, à l'exception du secteur financier.

Mais l'aide aux entreprises peut prendre aussi la forme d'un report d'impôts (mars 2021) d'un montant de 34,3 millions d'euros en faveur des PME touchées par la pandémie. Cette aide publique est accordée sous la forme de crédits sans intérêt pour le paiement de la TVA par les entreprises concernées.

En 2021, le Parlement convient d'un paquet estival de 1,65 milliard de couronnes danoises (221 millions d'euros, 0,07 % du PIB) afin de dynamiser le tourisme, les transports et l'événementiel. Par ailleurs, l'accord sur la rénovation du secteur du logement social et le report de l'augmentation de la taxe sur l'énergie

devraient encore favoriser la reprise économique.

L'État annonce aussi la prise en charge de certaines dépenses fixes des entreprises, comme le loyer et les obligations contractuelles, en fonction du niveau de perte de leur chiffre d'affaires. Ainsi, il subventionne de 25 à 80 % des coûts fixes si les bénéfices attendus des entreprises doivent diminuer de manière significative en raison du Covid-19. La part des coûts fixes subventionnés dépend de la baisse attendue des revenus : elle est de 80 % si le chiffre d'affaires baisse de 80 à 100 % ; de 60 à 80 % si la diminution du chiffre d'affaires est de 60 à 80 % ; de 25 % si le chiffre d'affaires baisse de 35 à 60 %. L'indemnisation couvre jusqu'à trois mois et est versée rapidement. Dans le cas où la baisse réelle des revenus s'avère moindre, la subvention doit être remboursée. Les prélèvements des impôts des entreprises, habituellement effectués au printemps, sont reportés à l'automne.

En outre, le gouvernement offre une garantie de prêt sur 70 % des nouveaux prêts aux entreprises émis pour couvrir les pertes directement liées au Covid-19. 1 milliard de couronnes danoises (environ 134 millions d'euros) est alloué aux PME qui subissent des pertes d'exploitation de 50 % ou plus et aux grandes entreprises qui présentent des pertes de chiffre d'affaires de 30 % ou plus. Ces dispositifs de prêts et de garanties se poursuivent jusqu'à fin septembre 2021.

Enfin, un accord tripartite relatif à l'aide exceptionnelle aux stagiaires, apprentis et entreprises est conclu en mai 2020. Il vise à octroyer une subvention de 5,4 milliards de couronnes danoises (726 millions d'euros) aux employeurs afin d'alléger leur cotisation à l'apprentissage (« Arbejdgivernes Uddannelsesbidrag ») et de le relancer alors que les places se raréfient. Cette

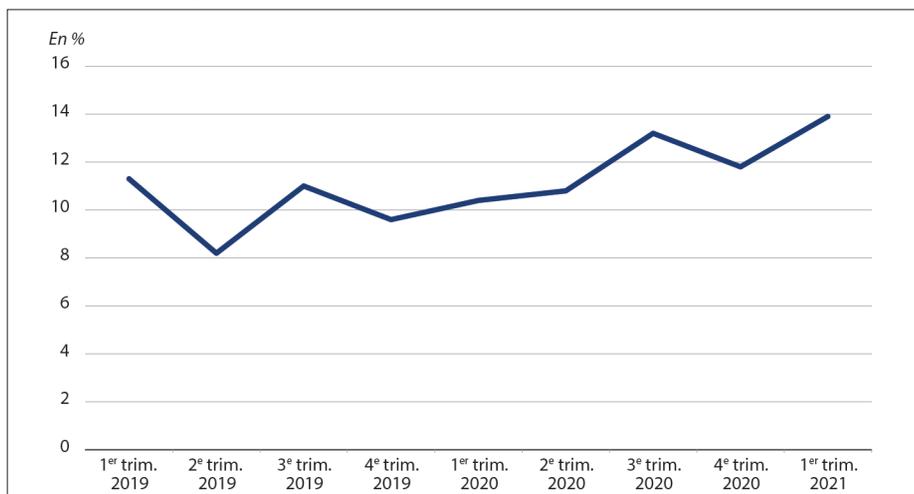
subvention doit être utilisée pour que les entreprises privées puissent couvrir une partie des coûts salariaux des apprentis. Avec la pandémie, les étudiants et les apprentis risquent en effet de ne pas commencer ou de ne pas terminer leurs apprentissages.

Un marché du travail relativement épargné

L'utilisation différente des instruments existants du système de flexicurité permet d'atténuer l'impact du confinement et de la pandémie sur le marché du travail. De fait, ce dernier se redresse rapidement, avant que la nouvelle vague de Covid-19 (les deux derniers trimestres 2020) stoppe net cette reprise, ce qui se répercute fortement sur le marché du travail. Les catégories de main-d'œuvre les premières touchées par le chômage restent celles les plus vulnérables : les jeunes, les moins qualifiés ainsi que les salariés étrangers. Le graphique 1 montre que le taux de chômage augmente fortement chez les jeunes (hommes et femmes), qui sont souvent les plus fragilisés sur le marché du travail et qui travaillent soit à temps partiel (job étudiants), soit sur la base de contrats courts/temporaires.

Le chômage frappe à la fois les hommes et les femmes mais à des rythmes différents. Entre le premier trimestre 2019 et celui de l'année 2020, le taux de chômage des femmes avait plus diminué que celui des hommes (-0,5 point de pourcentage contre -0,1 point) mais entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021, l'augmentation est la même pour les hommes et les femmes (1,2 point de pourcentage, tableau 2).

Graphique 1. Taux de chômage des jeunes* (2019-2021)



* 15-24 ans.

Source : <https://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>.

Tableau 2. Taux d'emploi, de chômage et d'activité des hommes et des femmes (2020-2021)

En %

		1 ^{er} trimestre 2019	1 ^{er} trimestre 2020	1 ^{er} trimestre 2021	2 ^e trimestre 2021
Total	Taux d'emploi	74,1	74,7	73,5	75,4
	Taux de chômage	5,6	5,3	6,5	4,8
	Taux d'activité	78,5	78,9	78,7	79,2
Hommes	Taux d'emploi	77,2	77,7	76,6	77,9
	Taux de chômage	5,2	5,1	6,3	4,8
	Taux d'activité	81,5	81,8	81,7	81,9
Femmes	Taux d'emploi	71,0	71,6	70,4	72,9
	Taux de chômage	6,0	5,5	6,7	4,8
	Taux d'activité	75,5	75,8	75,5	76,6
Écart hommes/femmes Emploi (en points de pourcentage)		6,2	6,1	6,2	5,0
Écart hommes/femmes Chômage (en points de pourcentage)		-0,8	-0,4	-0,4	0,0
Écart hommes/femmes Activité (en points de pourcentage)		6,0	6,0	6,2	5,3

Source : Danmarks Statistik, site Internet.

La différence de cette crise avec celle de 2008-2009 est qu'elle a touché de plein fouet le secteur des services, très féminisé, avec une main-d'œuvre jeune et un recours élevé aux contrats précaires. Ce qui explique que la baisse du taux d'emploi des femmes et que la hausse du chômage des jeunes aient été plus fortes. Lors de la crise financière de 2008, le taux de chômage des femmes a été supérieur à celui des hommes mais uniquement durant l'année 2008. Ce n'est qu'à partir de 2013 qu'il a dépassé de nouveau celui des hommes. Il suit actuellement les mêmes tendances que celui des hommes, avec des rythmes un peu différents.

La baisse du taux de chômage d'ensemble tend à corroborer le fait que les initiatives en faveur de l'emploi ont été globalement très positives sur le marché du travail. Toutefois, elles semblent beaucoup moins concerner les travailleurs précaires (les jeunes, les femmes à temps partiel, les saisonniers), ce que nous confirme l'analyse du secteur de l'hôtellerie-restauration. Mais au vu des résultats satisfaisants, le gouvernement semble imaginer une possible inscription de ces mesures (partage du travail notamment) de façon pérenne dans le modèle de flexicurité.

Une hétérogénéité sectorielle marquée : le cas de l'hôtellerie-restauration

L'impact de la pandémie est inégal selon les secteurs d'activité. Certains

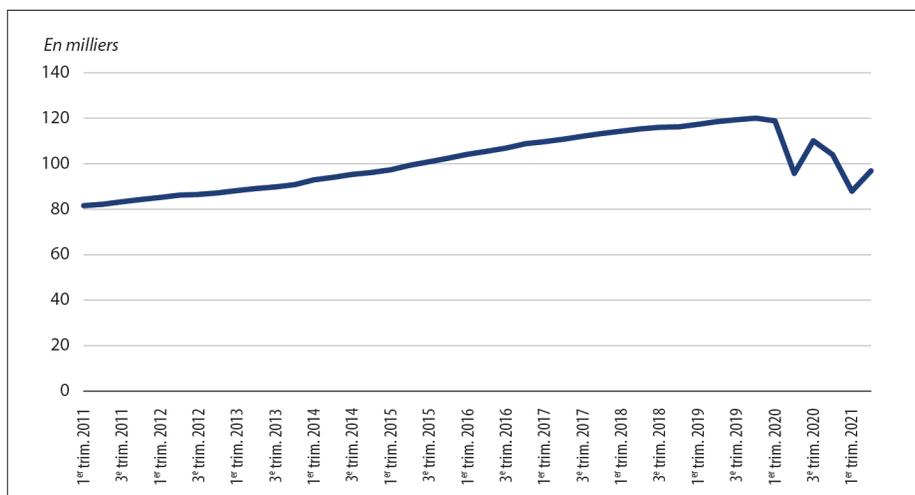
secteurs ou industries résistent très bien à la crise économique. Plus de 1 000 entreprises ont d'ailleurs choisi de rembourser les aides reçues de l'État ¹⁷ (Service économique de Copenhague, 2021). Mais comme partout, certains secteurs sont très fortement touchés par l'arrêt brutal de l'activité. C'est notamment le cas des arts, du secteur du spectacle et du divertissement, des transports (compagnies aériennes), mais plus particulièrement de l'hôtellerie-restauration ¹⁸, qui connaît les plus fortes baisses d'emplois et d'heures travaillées. Ce secteur est fermé totalement durant les premier et deuxième confinements, du fait du degré très élevé de contact avec la clientèle qui le caractérise. Enfin, sa main-d'œuvre étant constituée d'un grand nombre de personnel précaire (jeunes et peu qualifiés), les employeurs du secteur recourent à d'importants licenciements durant ces deux dernières années, même si des mesures gouvernementales sont mises en place afin d'en limiter le nombre. Le graphique 2 illustre les baisses significatives du nombre d'actifs dans le secteur au deuxième trimestre 2020 et au premier trimestre 2021.

Le nombre de travailleurs à temps complet suit la même tendance en 2020 et 2021 mais dans le même temps, la proportion de travailleurs à temps complet augmente parmi l'ensemble des travailleurs (tableau 3). Ce qui confirme l'hypothèse d'un recours aux licenciements des travailleurs plus précaires (jobs étudiants, contrats courts et contrats zero heure...).

17. Bestseller (groupe danois de distribution de prêt-à-porter fondé en 1975) a annoncé avoir remboursé 81 millions de couronnes danoises à l'État (près de 10,9 millions d'euros) de compensations salariale. Il avait licencié près de 750 personnes durant la pandémie (sur un effectif de 3 300 personnes au Danemark).

18. Le secteur des hôtels-restaurants représente 3 à 4 % des effectifs totaux.

Graphique 2. Emplois dans l'hôtellerie-restauration (2011-2021)



Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

Comme expliqué précédemment, le gouvernement danois introduit dès mars 2020 une mesure permettant aux entreprises en difficulté, sous certaines conditions, de recevoir un remboursement par l'État de 75 % des salaires versés à leurs salariés. Cette mesure bénéficie à de nombreuses entreprises, notamment celles qui sont le plus affectées par le confinement. Le secteur des hôtels-restaurants y figure en première

place. Au total, près de 32 109 entreprises (toutes activités confondues) ont reçu une compensation salariale pour plus de 282 178 emplois entre le 9 mars et le 31 août. Pour plus de 70 % de ces entreprises, les subventions concernent la majorité des salariés. Le secteur des hôtels-restaurants a le plus bénéficié de cette mesure entre mars et fin août 2020 mais aussi entre décembre 2020 et février 2021. Depuis la fermeture massive

Tableau 3. Nombre de salariés dans l'hôtellerie-restauration et part des temps complet et partiel (2020-2021)

En %

Année	1 ^{er} trimestre 2020	2 ^e trimestre 2020	3 ^e trimestre 2020	4 ^e trimestre 2020	1 ^{er} trimestre 2021	2 ^e trimestre 2021
Total	111 184	98 908	116 586	102 046	80 165	100 044
% de temps complet	55,7	57,9	61,0	58,7	62,6	61,8
% de temps partiel	44,3	42,1	39,0	41,3	37,4	38,2

Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

DANEMARK

des activités en décembre 2020, 2 306 entreprises de ce secteur ont reçu une compensation salariale approuvée pour un total de 9 233 emplois. Le montant total de l'indemnisation s'élève à 115,6 millions de couronnes danoises (15 millions d'euros). En comparaison, le montant de l'indemnisation dans l'industrie manufacturière s'élève à 48,9 millions de couronnes danoises (6,5 millions d'euros). Le deuxième secteur le plus subventionné est celui du commerce de détail. Ces deux secteurs (hôtels-restaurants et commerce) représentent ainsi près des deux tiers de tous les emplois subventionnés (Danmarks Statistik, site internet).

L'hôtellerie-restauration emploie une grande partie de travailleurs temporaires particulièrement vulnérables. Leur part dans le secteur diminue en effet de plus de 37 % au Danemark et en Suède au cours des deux premiers trimestres 2020, contre 24 % en Norvège et 42 % en Finlande. En outre, la part des travailleurs à temps partiel diminue aussi au Danemark au cours des premiers trimestres des années 2020 et 2021, comme le montre le tableau 3. Enfin, la durée du travail dans ce secteur diminue fortement en 2020 (avec cependant une reprise aux troisième et quatrième trimestre) et au premier trimestre 2021 (tableau 4).

L'objectif des programmes d'aide danois (compensation salariale et partage du travail) est de sécuriser au maximum les salariés, notamment ceux directement impactés par la pandémie. Parmi ces salariés fragilisés, ceux qui se trouvent à la périphérie du marché du travail semblent encore davantage ébranlés par la crise. Les réformes renforcent la précarité de leur rapport à l'emploi. Certains groupes, notamment les indépendants, les travailleurs intérimaires et ceux avec des contrats courts (quelques heures), particulièrement vulnérables à la perte d'emploi et d'activité, se retrouvent souvent avec une protection sociale limitée. Cette crise sanitaire et économique met non seulement à l'épreuve le filet de sécurité autour des travailleurs atypiques, mais met aussi en évidence les failles du système. Jusqu'à présent, les travailleurs atypiques semblent souvent avoir été aidés plus efficacement lorsqu'ils utilisent des dispositions générales destinées à l'ensemble des salariés (telles que le système d'indemnisation du chômage), que lorsqu'ils recourent à des mesures ciblées sur des sous-groupes spécifiques (aides destinées à certains groupes plus vulnérables). « Cela peut être lié au comportement patchwork de nombreux travailleurs atypiques. Beaucoup combinent diverses formes de travail atypique pour

Tableau 4. Nombre d'heures travaillées par trimestre dans l'hôtellerie-restauration (2019-2021)

En milliers

	1 ^{er} trim. 2019	2 ^e trim. 2019	3 ^e trim. 2019	4 ^e trim. 2019	1 ^{er} trim. 2020	2 ^e trim. 2020	3 ^e trim. 2020	4 ^e trim. 2020	1 ^{er} trim. 2021
Heures travaillées	24 387	29 035	31 233	28 391	22 279	14 909	28 433	22 660	16 440

Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

éviter le sous-emploi, ce qui rend difficile leur catégorisation, leur mesure et leur ciblage » (Bess, Darougheh, 2021). Lors de la pandémie, les chercheurs danois se sont rendus compte des difficultés à rendre compte des comportements d'emploi de certains travailleurs atypiques du fait de manque d'informations notamment au niveau statistique.

**Un consensus syndical,
patronal, politique et sociétal**

Face à des mesures gouvernementales inédites, tant par leur rapidité d'exécution que par leur ampleur, le processus décisionnel au Danemark s'est révélé lui aussi exceptionnel car très rapide et consensuel. Quelques jours après le début du confinement et du verrouillage d'une partie de l'économie, le premier accord tripartite sur la compensation salariale temporaire pour les salariés en congé est conclu. Cet accord est signé le 14 mars et reçoit l'aval des organisations patronales et syndicales, la Confédération danoise des syndicats (FH) et la Confédération des employeurs danois (DA). La rapidité de la signature de l'accord et son acceptation par toutes les parties prenantes envoient à l'ensemble de la population danoise un signal fort de confiance. Les partenaires sociaux sont impliqués dans la plupart des nouveaux accords, en particulier ceux qui visent à éviter des effets graves sur l'emploi. En tout, 15 accords tripartites sont conclus en 2020. Neuf d'entre eux sont directement liés au Covid-19. Les accords tripartites comprennent des mesures sur la compensation salariale (cinq accords), les plans de partage de l'emploi (deux accords), les programmes d'aide aux étudiants et aux

stagiaires, l'aide aux familles ayant des enfants à la maison pendant les périodes de confinement, la stratégie nationale pour la santé et la sécurité au travail et l'accès facilité aux prestations de chômage et de maladie avec assouplissement et/ou suspension des critères d'éligibilité. Le dernier accord du 9 décembre 2020 concerne le rétablissement de la compensation salariale afin de prévenir les effets de la deuxième vague de la pandémie. Le ministère des Finances danois estime qu'au total 135 milliards de couronnes danoises (18 milliards d'euros) ont été dépensées de manière extraordinaire au titre de la compensation salariale pour amortir les effets du Covid-19. Selon le ministère, ces initiatives ont permis de garantir 79 000 emplois dans le secteur privé (Service économique de Copenhague, 2021).

Les négociations collectives dans le secteur privé prennent fin avant le début du premier confinement national en mars 2020. Dans le secteur public, elles se déroulent en janvier et février 2021 comme le calendrier le prévoit. En raison du confinement et de la situation économique actuelle, les partenaires sociaux conviennent « que les négociations se dérouleront dans le calme et que l'accent sera mis sur la recherche du meilleur compromis possible pour les trois prochaines années » (Eurofound, 2021).

Ce choix de collaboration et de consultation entre gouvernement et organisations patronales et syndicales permet une adhésion de l'ensemble de la société danoise à la politique menée et l'obtention d'un degré élevé de satisfaction de la population. De fait, il y a tout lieu de croire que la coopération étroite entre le gouvernement et les partenaires sociaux perdure tout au long de l'année 2021.

Conclusion

Si le Danemark avait été le premier pays au sein de l'Union européenne à supprimer le passe sanitaire, la nouvelle vague d'épidémie de Covid-19 le force à réintroduire des restrictions au niveau national, en même temps que la Norvège.

D'un point de vue économique, le gouvernement mais aussi les organisations syndicales et patronales semblent satisfaits de la flexibilité des instruments de leur modèle économique qui leur a permis d'ajuster rapidement les différents régimes à la conjoncture sociale et économique. À l'heure actuelle, le taux de chômage semble contenu et en baisse. Ce résultat confirme que le Danemark a bien résisté à cette crise. L'exceptionnalité danoise provient sans nul doute de sa capacité à réagir très rapidement, de l'ampleur des montants investis (par rapport à leur politique menée ces dernières années mais aussi par rapport aux autres pays nordiques) et du consensus politique, syndical, patronal et sociétal.

Pour autant, ce sont principalement les emplois stables et à temps complet qui ont été préservés, comme dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. En juin 2021, le ministère de l'Emploi faisait état d'une augmentation de 25 000 emplois sur le marché du travail. Les salariés plus précaires (temps partiel, saisonniers et travailleurs étudiants) ont subi plus directement les conséquences de cette crise sanitaire et économique et ont été très souvent licenciés. Le filet de sécurité du modèle de flexicurité s'est donc affaibli pour la main-d'œuvre précaire.

Enfin, la question de la pérennité des mesures engagées est encore incertaine. Actuellement, la préoccupation principale du gouvernement et des entreprises est de gérer les pénuries de main-d'œuvre qu'ils anticipent pour les années à venir. De fait, le gouvernement a initié en septembre des discussions tripartites sur le risque de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Et cherche à relancer l'économie verte.

Achevé de rédiger le 19 novembre 2021.

Sources :

Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I., Scur D. (2020), « Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: Firm-level evidence on the role of government aid », *GLO Discussion Paper*, n° 588, <https://www.econstor.eu/handle/10419/221802>.

Bess M., Darougheh S. (2021), « Three lessons from the Danish wage compensation scheme », *Economic Memo*, n° 5, Danmarks Nationalbank, August 10, <https://bit.ly/3pMFmqO>.

Eurofound (2021), *Living and Working in Denmark*, August 5, <https://www.eurofound.europa.eu/fr/country/denmark>.

Meilland C. (2018), « Danemark : le dispositif de formation professionnelle des adultes en difficulté ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 38-50, <https://bit.ly/31VwAg3>.

Meilland C. (2020), « Danemark : le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 172, décembre, p. 59-70, <https://bit.ly/2ZvfODc>.

Service économique de Copenhague (2021), *Situations et perspectives économiques du Danemark en 2021*, Ambassade de France au Danemark, août, <https://bit.ly/2ZvWAhu>.

Espagne

Des mesures économiques et sociales limitées mais concertées

Catherine VINCENT¹

L'Espagne a été l'un des pays européens les plus durement touchés par la première vague de l'épidémie de Covid-19 (mars-juin 2020), provoquant des crises sanitaire, économique et sociale intenses. Un confinement de la population à domicile, strict et général, est promulgué par décret de mi-mars à mi-avril 2020 : seules les activités considérées comme essentielles sont autorisées² mais une grande partie du secteur de la construction continue de fonctionner. Bien que les vagues de contamination se poursuivent jusqu'à l'été 2021, où l'Espagne est encore en rouge dans le classement du gouvernement français, les mesures de restrictions sont moindres, à partir de mi-avril 2020, que dans la plupart des pays européens. Par exemple, les établissements scolaires, fermés du 14 mars à la fin du mois de

juin 2020, ne le sont plus ensuite. Il en va de même dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, en partie du fait de l'incapacité des finances publiques à assumer le coût budgétaire de confinements stricts. Ces mesures sont surtout différenciées selon les régions, contrairement au premier confinement³. L'impact de l'épidémie est sévère en termes de décès : selon Eurostat, en 2020, la surmortalité par rapport à 2019 est de 120,3 % (contre 112,8 % en moyenne pour l'UE 26 hors Irlande), avec la particularité que ce ratio est quasi identique selon le genre (120,3 % chez les hommes et 120,4 % chez les femmes).

Du fait des restrictions sanitaires nationales et mondiales, l'activité connaît un frein brutal aux conséquences plus importantes que celles de la crise économique de 2008 : le PIB chute de 10,8 % en 2020

1. Chercheure à l'Ires.

2. Alimentation, santé, police et armée, transports publics (avec des mesures restrictives importantes en termes de fréquence et de capacité), services de nettoyage et de collecte des déchets, pompes funèbres, agences bancaires, études notariales, etc.

3. Pour faire face à la crise, le gouvernement espagnol déclare « l'état d'alerte » le 12 mars 2020, concentrant les pouvoirs aux mains des ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Transports et de la Santé. En matière sanitaire, l'ensemble des autorités civiles sanitaires, dont la plupart relèvent de compétences régionales, sont placées sous les ordres directs du ministre de la Santé pendant que les administrations publiques autonomes (régionales) et locales assurent la gestion et le bon fonctionnement des services sanitaires. Les décisions en matière de restrictions sont ensuite prises au niveau des Communautés autonomes (régions).

(6,5 % en moyenne dans la zone euro) mais rebondit depuis le deuxième trimestre 2021. Il devrait retrouver son niveau d'avant crise fin 2021. En 2008, le PIB a connu un repli de 3 %, assez proche de celui enregistré dans les autres pays européens, mais a en revanche continué de baisser en 2009 (-3,6 %), contrairement à ces derniers. L'impact de la crise actuelle est inégal selon les secteurs, avec une concentration particulière dans le commerce de détail, les services de transport, d'hôtellerie-restauration, ainsi que dans les secteurs des arts et des loisirs. Alors que les talons d'Achille du modèle de croissance espagnol étaient en 2008 les secteurs de la construction et de l'immobilier, ceux de 2020 sont le tourisme et les secteurs qui lui sont liés. Le tourisme génère environ 12,4 % du PIB et l'hôtellerie-restauration en représente une large part (6,9 %), loin devant les autres pays européens. La contraction des secteurs liés au tourisme (hôtellerie-restauration, commerce et transports) explique 5,7 points de la baisse du PIB (France Stratégie, 2021).

Malgré l'effondrement de la croissance lié à la pandémie, l'Espagne ne subit pas pour l'instant la détérioration spectaculaire du marché du travail qui la singularisait en 2008 (Vincent, 2009). Alors que fin 2007, le taux de chômage était stabilisé à 8,6 %, il a explosé les trois années suivantes : 13,9 % fin 2008, 19 % fin 2009 et plus de 20 % en 2010. En 2020, le taux de chômage, qui était encore de 14,4 % au premier trimestre, passe à 15,3 % au deuxième pour atteindre 16,2 % à la fin de l'année. Le marché de l'emploi enregistre une nouvelle dégradation au tout début 2021 mais le taux de chômage décroît légèrement fin juin 2021 à 15,5 %, soit 1,7 point de plus qu'à fin 2019. Cette augmentation contenue

du chômage tient à la nature des mesures adoptées par le gouvernement qui, contrairement à 2008, visent à maintenir les salariés en emploi, y compris les travailleurs temporaires et les saisonniers, cherchant ainsi à compenser la principale faiblesse du marché du travail espagnol, à savoir sa précarité (25 % des salariés contre 16 % en moyenne dans l'UE, selon Eurostat).

Ce n'est en effet pas l'ampleur, mais la durée et la nature des mesures qui différencient la réaction de l'État lors des deux crises. Face à la crise économique de 2008, le plan de relance adopté ne comportait que des mesures de soutien à l'activité des secteurs affectés et à la demande. Surtout, pour répondre à la crise de la zone euro et aux pressions de la Commission européenne, il avait très vite cédé la place à des mesures d'austérité budgétaire durables et de grande ampleur (Vincent, 2010). Face aux effets économiques et sociaux de la pandémie, le gouvernement espagnol opte au contraire pour des mesures d'aides aux entreprises quel que soit leur secteur d'activité et, surtout, pour un important soutien aux revenus des ménages. Les mesures annoncées en 2020 et au premier semestre 2021 représentent 172,1 milliards d'euros (15 % du PIB 2020), réparties à parts semblables entre mesures d'urgence (90,3 milliards) et de relance (81,8 milliards) (France Stratégie, 2021). Pour autant, ces annonces ne correspondent pas nécessairement aux dépenses réellement engagées sur ces deux années. Une autre façon d'évaluer l'importance de la réponse budgétaire est de mesurer les dépenses de protection et d'inclusion sociales liées au Covid-19 et inscrites au budget de l'État en 2020 : celles-ci s'élèvent à 44,91 milliards d'euros (4 % du PIB 2020)⁴. L'ensemble des mesures prises sur la période

4. Selon le service de presse du Président du gouvernement, cité par Rodríguez Cabrero *et al.* (2021:41).

sont présentées dans une première partie. Parmi les mesures de soutien aux revenus des ménages, l'instauration d'un revenu minimum vital présente la double particularité d'être la réalisation d'un des engagements de l'accord de coalition gouvernemental conclu entre le Parti socialiste (PSOE) et Unidas Podemos en janvier 2020, mais aussi un instrument pérenne de lutte contre la pauvreté. Il fait l'objet de la deuxième partie. Enfin, la principale différence avec le contexte de 2008-2010 est la place accordée aux interlocuteurs sociaux. L'adoption des plans d'austérité en 2010 a entamé la tradition de concertation tripartite pratiquée par la plupart des gouvernements espagnols depuis la transition démocratique (Vincent, 2018). L'arrivée au pouvoir du Parti populaire fin 2011 consomme la rupture du dialogue entre gouvernement, organisations patronales et syndicales, entraînant une mobilisation appelée par les organisations syndicales dans un premier temps, puis conduisant à un mouvement social de contestation vaste et original, autour des Indignados et des « marées citoyennes » (Vincent, 2014). À l'inverse, depuis le début de la pandémie, les mesures adoptées par le gouvernement font l'objet d'une concertation tripartite nationale sans faille qui compense la faiblesse de la négociation collective aux autres niveaux, et qui est analysée en troisième partie de l'article.

Une précision s'impose. L'analyse des mesures menée dans cet article porte sur le niveau national et ne prend pas en compte les réponses régionales. Les mesures économiques et sociales prises à ce niveau sont nombreuses, et elles ont souvent fait l'objet d'une concertation entre les exécutifs régionaux et les interlocuteurs sociaux présents à ce niveau.

Des mesures davantage centrées sur les indépendants et les ménages que sur les entreprises, à l'exception des TPE

Dès le début du premier confinement, à côté des restrictions sanitaires, la réaction du pouvoir politique est de prendre une série de mesures économiques visant à atténuer les conséquences dommageables de la cessation de l'activité. Sept des arrêtés royaux approuvés par le gouvernement entre le 10 mars et le 7 avril contiennent des mesures allant dans ce sens. La particularité du paquet de mesures économiques est de comprendre peu de subventions directes aux entreprises et d'être surtout à destination des travailleurs indépendants et des TPE. Les mesures fiscales (exonérations d'impôts, de cotisations sociales et assimilés) sont elles aussi peu développées et passent surtout par le dispositif de chômage temporaire. Ce dernier, l'Expediente temporal de regulación de Empleo (ERTE) a un double objectif : comme les autres dispositifs de maintien dans l'emploi, il conserve le lien contractuel entre le salarié et l'entreprise et, donc, soutient le revenu des salariés concernés qui est pris en charge par le système d'indemnisation du chômage ; dans le même temps, il soutient les entreprises au travers d'exonérations de cotisations sociales. C'est pour quoi il est traité à part.

Enfin, d'importantes mesures d'urgence sont adoptées pour soutenir le revenu des ménages. Outre le chômage temporaire, elles s'organisent autour de trois piliers : l'assouplissement et l'extension de l'accès à l'assurance chômage, l'activation de mesures spécifiques de protection sociale et d'inclusion. Parmi celles-ci, l'instauration du revenu minimum vital tient une place particulière car

il a vocation à être une mesure pérenne de lutte contre la pauvreté.

L'ensemble de ces dispositifs, présents dès le début de la pandémie, font ensuite l'objet de prolongations et de modifications nombreuses en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et de la conjoncture économique. La plupart d'entre eux s'arrêtent fin septembre 2021, et pour certains, fin 2021.

Des mesures de soutien en direction principalement des TPE et des indépendants

Les dispositifs de soutien aux entreprises mis en place s'articulent dans les grandes lignes autour de prêts garantis, de reports de charges sociales ou fiscales et de subventions ou apports en fonds propres pour les entreprises les plus touchées.

Annoncées en complément des premières mesures d'urgence et de relance et visant à atteindre des objectifs similaires, les mesures de liquidité et de garantie restent limitées en Espagne par rapport aux autres pays européens, notamment l'Allemagne (France Stratégie, 2021). Les prêts garantis par l'État représentent près de 87 % des montants annoncés. Ils sont garantis sur 5 ans à 80 %. Fait original, les frais de garantie sont à la charge du prêteur, ce qui est peu répandu. L'Espagne privilégie ainsi la protection des contribuables et des banques. À la mi-2021, seulement 97 milliards d'euros de prêts garantis par l'État sont octroyés. Parmi les entreprises concernées, les PME et les travailleurs indépendants constituent la très large majorité des bénéficiaires, absorbant 74 % du montant total des garanties accordées. Les reports de charges, qui consistent essentiellement en moratoires de paiement des impôts directs et des cotisations sociales,

ciblent aussi principalement les TPE et les indépendants.

Les subventions directes aux entreprises sont également plus limitées en Espagne que dans d'autres pays européens. Le seul programme mis en place s'adresse aux travailleurs indépendants. Il s'agit d'un dispositif de prestations extraordinaires progressivement étendu aux TPE-PME. Les conditions d'éligibilité sont classiques dans la période : obligation administrative de fermeture ou pertes de revenus importantes. L'aide est créée le 17 mars 2020 et prolongée jusqu'à fin mai 2021. Les travailleurs saisonniers sous statut d'indépendants sont aussi concernés. Pour en bénéficier, les travailleurs indépendants doivent être adhérents au régime de Sécurité sociale et avoir vu leurs revenus baisser d'au moins 75 % par rapport à la moyenne des années précédentes (avec un plafond de revenu net trimestriel de 5 818,75 euros). En octobre 2020, la baisse de revenu requise est ramenée à 50 % par rapport au premier trimestre 2020. L'allocation est jusqu'en septembre 2020 de 70 % du revenu déclaré, ramenée à 50 % à partir d'octobre (sauf pour les travailleurs indépendants qui sont la seule source de revenu de leur famille). Les durées d'indemnisation varient de quatre mois pour l'aide exceptionnelle instaurée en mars 2020 à la durée totale de la baisse d'activité pour les aides ultérieures.

Entre avril et juin 2020, ces aides pour cessation ou baisse d'activité concernent environ 1 million de travailleurs indépendants chaque mois, soit 45 % de ceux inscrits à la Sécurité sociale. La fin de l'aide exceptionnelle de 70 % du revenu déclaré réduit le nombre de bénéficiaires à environ 350 000 en décembre 2020 ⁵.

5. Source : ministère de la Sécurité sociale.

Si l'on ne prend en compte que les sommes réellement déboursées au 21 juin 2021, l'Espagne n'a consacré que 0,4 % de son PIB 2020 au titre des subventions directes aux PME, TPE et travailleurs indépendants. C'est en fait le financement public de l'activité partielle qui occupe la première place dans le dispositif national de soutien aux entreprises (voir *infra*).

Peu de mesures économiques sectorielles malgré un secteur du tourisme gravement touché

Les différents plans mis en place par le gouvernement, mais aussi ceux adoptés par les Communautés autonomes, ont une portée générale et très peu de dimension sectorielle. Même le secteur du tourisme, pourtant gravement affecté par les restrictions de circulation, ne fait quasiment pas exception à ce choix. Alors que son poids dans le PIB est de 12,4 % en 2019, sa contribution chute à 4,3 % en 2020. De même, alors qu'il représente en 2019 près de 14 % des affiliés à la Sécurité sociale (soit 2 473 000 salariés et indépendants), il perd 327 000 emplois sur l'année 2020. Dans les régions dominées par le tourisme, l'effondrement de ce secteur a des effets dominos sur l'ensemble de l'activité. Pour autant, ces régions n'adoptent pas de dispositions spécifiques. Il faut toutefois mentionner, au niveau national, un plan de soutien au tourisme mis en œuvre à partir de juillet 2020 et renouvelé en janvier 2021, mais dont l'ampleur est très limitée. Celui-ci prévoit un moratoire de 12 mois pour les débiteurs de biens hypothéqués.

L'objectif du plan est en effet de plus long terme. Conscient de la dépendance économique de certaines régions au tourisme, faiblesse aggravée par une image de tourisme de masse, le gouvernement veut tirer les leçons de la crise sanitaire en orientant le secteur vers un

développement plus en phase avec les nouvelles formes de tourisme. Il s'agit d'aider le secteur à se moderniser grâce à des aides à la digitalisation, mais aussi de promouvoir le tourisme dans les zones rurales et intérieures du pays.

Le renforcement du dispositif de chômage temporaire

Le dispositif de chômage temporaire (ERTE), largement utilisé pendant la crise économique de 2008, existe de longue date en Espagne. Ce régime permet traditionnellement une réduction des heures de travail (10 à 70 %) ou une suspension totale du contrat de travail dans deux situations : quand l'entreprise fait face à des difficultés économiques, techniques, organisationnelles ou de production ; en cas de force majeure. Le salarié est pris en charge par le système d'indemnisation du chômage et les cotisations sociales restent à la charge de l'employeur. Le recours à l'ERTE nécessite une procédure de consultation des représentants du personnel et une autorisation administrative.

Le décret-loi du 17 mars 2020 étend ce dispositif et en facilite le recours afin de faire face à l'impact économique du confinement. Le cas de force majeure couvre désormais les secteurs concernés par une fermeture administrative mais aussi ceux dont l'activité est limitée ou sévèrement touchée par la crise sanitaire (tourisme, transport, culture et loisirs, etc.). Outre l'allègement de la procédure de mise en place du chômage temporaire, deux mesures distinguent le nouveau dispositif. D'une part, les cotisations sociales dues par l'employeur sont partiellement ou totalement prises en charge par l'État. D'autre part, une obligation de maintien des effectifs s'impose pendant la durée du recours au dispositif et au cours des six mois suivant la réintégration des

salariés. Les licenciements pour cause de Covid-19 sont par ailleurs « interdits » depuis avril 2020. Il s'agit plus, dans les faits, d'un renchérissement du coût des licenciements, le décret-loi n'ayant pas véritablement prévu leur interdiction de manière explicite ⁶.

Le dispositif est ensuite prolongé cinq fois, chaque fois à la suite d'accords tripartites conclus entre gouvernement, organisations patronales et syndicales. Les décrets-lois de prolongation adoptés en 2020 ne modifient pas l'ERTE, à l'exception notable de celui de septembre 2020, qui différencie trois motifs de recours au dispositif pour la couverture des cotisations sociales : force majeure (secteurs concernés listés par décret), empêchement de l'activité et limitation de celle-ci par des contraintes sanitaires nationales ou régionales. La conclusion des derniers accords tripartites est plus conflictuelle, en particulier l'accord de mai 2021 qui prolonge l'ERTE jusqu'au 30 septembre 2021, et pour lequel le consensus est plus difficile à trouver. D'une part, le gouvernement a proposé des exonérations de cotisations sociales plus substantielles pour les entreprises s'engageant à une sortie du dispositif, ce que patronat et syndicats, pour des motifs différents, refusent. L'accord finalement trouvé prévoit une baisse graduelle de ces exonérations pour les entreprises qui maintiennent leurs salariés en chômage temporaire. D'autre part, le patronat, opposé depuis le début au verrou de l'interdiction de licenciement, voulait le faire sauter. La CEOE, la principale

organisation patronale représentative, n'obtient pas gain de cause sur ce point.

Les salariés en chômage temporaire reçoivent une allocation de 70 % de leur salaire brut pendant les six premiers mois, puis de 50 % pour les sept mois suivants ⁷. L'activité partielle est aussi un instrument d'aide aux PME et aux TPE. Dans le dispositif étendu spécial Covid-19, les cotisations sociales des employeurs sont prises en charge selon le motif du chômage temporaire et, fait original, selon l'effectif de l'entreprise :

- pour les secteurs couverts par la force majeure, les entreprises de moins de 50 salariés dont au moins 65 % de l'effectif est en chômage temporaire (total ou partiel) bénéficient d'une réduction de 85 % des cotisations sociales. La réduction est de 75 % pour celles de plus de 50 salariés. Ces exonérations s'appliquent également tout le long de la chaîne de valeur, c'est-à-dire pour les entreprises dont 50 % du chiffre d'affaires dépendait directement de ces secteurs en 2019. Les mêmes exemptions s'appliquent dans les cas d'ERTE pour celles qui font face à des difficultés économiques, techniques, organisationnelles ou de production dues à la pandémie ;

- pour les entreprises de moins de 50 salariés dont la fermeture est totale, les cotisations sociales sont totalement prises en charge. Celles de plus de 50 salariés sont exonérées à 90 % ;

- pour les entreprises subissant une limitation administrative de leur activité, la prise en charge des cotisations sociales est dégressive (tableau 1).

6. Ce type de licenciement, considéré comme « non approprié », pourrait entraîner une indemnisation supérieure à la charge de l'employeur : 33 jours d'indemnité par année travaillée avec un montant maximal équivalent à 24 mois de salaire contre, pour un licenciement justifié par une cause réelle et sérieuse, une indemnité de licenciement de 20 jours par année travaillée avec un montant maximal équivalent à 12 mois de salaire.

7. Le plafond de l'allocation varie selon la situation familiale des salariés : 1 098,09 euros pour les salariés sans enfant, 1 254,96 euros pour ceux ayant un enfant et 1 411,83 euros pour deux enfants ou plus.

Tableau 1. Exonération de cotisations sociales employeurs pour ERTE lié à la limitation de l'activité

En %

	Octobre 2020	Novembre 2020	Décembre 2020	Janvier 2021
Effectif <50 salariés	100	90	85	80
Effectif ≥50 salariés	90	80	75	70

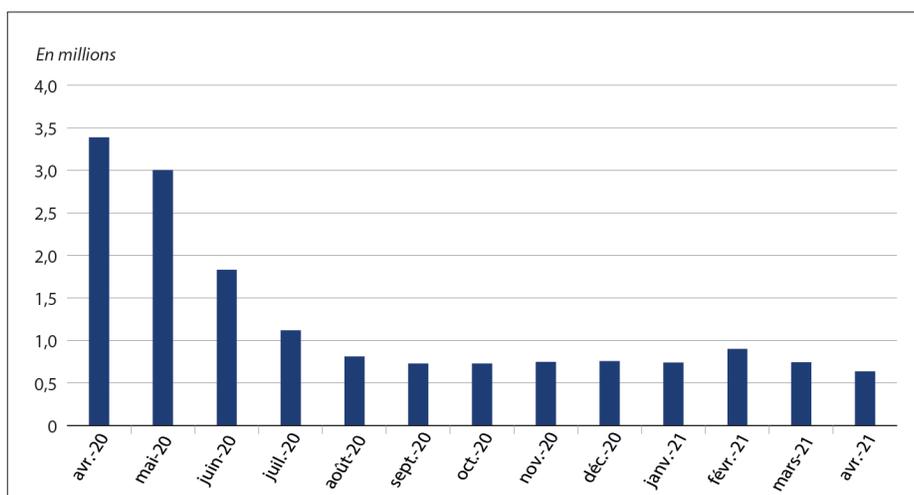
Source : d'après le décret de septembre 2020.

La décision de recourir à l'ERTE appartient à l'employeur mais les modalités et le suivi font l'objet de la consultation des représentants du personnel. Quelques accords sectoriels ou de grandes entreprises améliorent la prise en charge des salariés en chômage temporaire, mais leur nombre est limité (Cruces Aguilera, 2021).

Le nombre de salariés en chômage temporaire connaît un pic durant la période de confinement strict, avec un peu plus de 8 millions de salariés passés par le dispositif entre avril et mai 2020. Après une décrue jusqu'à octobre 2020, le dispositif monte à nouveau en puissance,

pour couvrir plus de 600 000 chômeurs temporaires en avril 2021 (graphique 1). Sans surprise, ce sont les secteurs de l'hôtellerie-restauration (près de 40 % des chômeurs temporaires en avril 2020 et près de 30 % en janvier 2021) et du commerce de détail qui concentrent le plus grand nombre de salariés en ERTE.

Pour autant, les montants consacrés à l'ERTE par l'Espagne sont en dessous de ceux affichés par les principaux pays européens. Selon les statistiques du ministère du Travail, en 2020, ils représentent 20,3 milliards d'euros de dépenses, soit 1,8 % du PIB 2020.

Graphique 1. Nombre de salariés en ERTE (avril 2020-avril 2021)

Source : Ministerio del trabajo.

La question de la pérennisation des dispositifs de chômage temporaire est sur la table et le gouvernement espagnol en a même fait l'un des axes de son plan de relance et de réformes du marché du travail présenté à Bruxelles en avril 2021. Le document fait valoir l'expérience du déploiement des ERTE comme un point de départ pour développer de futurs outils de flexibilité interne, qui pourraient fonctionner comme amortisseurs face à un marché de l'emploi très volatile, tout en favorisant la requalification des personnes. À cette fin, le sixième décret-loi du 28 septembre 2021 modifiant le dispositif, qui reprend un accord tripartite, introduit des mesures d'incitation à la formation des salariés. Les entreprises qui réaliseront des actions de formation ou de reconversion professionnelle de leurs salariés en ERTE bénéficieront d'exonérations de cotisations sociales à hauteur de 80 %⁸.

Une extension importante de la protection sociale en soutien au revenu des ménages

Les premières mesures du gouvernement peuvent paraître anecdotiques : le 17 mars, un décret-loi met en place le plan Mecuida (« on prend soin de moi »), qui autorise les salariés devant garder à domicile leurs enfants scolarisés ou en crèche à moduler leurs horaires de travail. Les heures ainsi perdues ne sont pas pour autant rémunérées, elles peuvent juste être rattrapées ; un décret du 29 mars met en place un « congé payé récupérable » de deux semaines. Le gouvernement prend vite la mesure de l'ampleur des conséquences sociales des restrictions

sanitaires et du risque qu'elles font courir aux ressources des ménages, notamment les plus pauvres. Les mesures adoptées par la suite viennent en complément des nombreuses aides aux personnes vulnérables instaurées dans la période par les Communautés autonomes dont l'aide sociale est une des compétences.

Les premiers trains de mesures visent à étendre et à faciliter l'accès à l'indemnisation du chômage. Les demandeurs d'emploi précédemment en contrats temporaires (plus de deux mois) dont le contrat s'est terminé pendant l'état d'alerte voient leur indemnisation prolongée. Une condition de ressources est cependant établie : percevoir une allocation inférieure à 75 % du salaire minimum. La disposition est ensuite étendue aux travailleurs saisonniers, aux travailleurs domestiques, aux artistes et personnels de la culture.

De nombreuses mesures sont également prises pour assurer la protection maladie des salariés comme la reconnaissance en accident du travail de l'incapacité temporaire de travail pour les salariés et travailleurs indépendants malades du Covid-19.

Enfin, de nombreuses dispositions cherchent à protéger les familles contre les baisses de revenus occasionnées par la crise sanitaire. Elles concernent principalement les personnes dans l'incapacité de payer leur loyer. Une mesure adoptée en mars 2020 aide les locataires à réduire jusqu'à 50 % du montant de leur loyer ou à en suspendre le paiement. L'aide, d'une durée de quatre mois, est reconduite jusqu'en mai 2021. Le locataire doit avoir un revenu inférieur à trois fois

8. La période de formation exigible est de 30 heures minimum pour les entreprises de moins de 50 salariés et de 40 heures minimum pour les autres : C. Thibaud, « Espagne : le gouvernement prolonge les mécanismes de chômage partiel en introduisant une incitation à la formation », *Planet Labor*, n° 12705, 29 septembre 2021.

l'IPREM⁹ (le plafond est augmenté en fonction du nombre d'enfants à charge). La mesure pourrait concerner près de 40 000 personnes. La suspension des saisies et expulsions est également étendue jusqu'à mai 2024 pour les parents isolés. 20 000 personnes sont susceptibles d'être concernées. Enfin, l'accès aux services publics d'électricité, de gaz naturel et d'eau est garanti pour les consommateurs vulnérables et les personnes menacées d'exclusion sociale.

En 2020, le gouvernement espagnol investit massivement dans le soutien aux revenus des travailleurs et des ménages. Environ 70 % des dépenses sont destinées à la protection sociale et aux mesures d'inclusion pour lutter contre les effets économiques de la pandémie (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2021). Malgré l'ensemble de ces mesures, les revenus des ménages n'ont pas été totalement préservés : la baisse de leur pouvoir d'achat est de 3 % en 2020.

Une mesure inédite et pérenne : le revenu minimum vital

La protection des revenus des personnes les plus vulnérables est une préoccupation ancienne dans un pays où le risque de pauvreté est élevé, avec 13 % de travailleurs pauvres en 2019. Pour autant, aucun revenu minimum national n'a été instauré jusque récemment. L'action publique contre la pauvreté est laissée aux régions qui ont, depuis les années 1990, mis en place un certain nombre de dispositifs s'apparentant à des revenus minima. La création d'un revenu minimum

universel faisait partie du programme de la coalition gouvernementale, la crise sanitaire en a précipité la mise en place.

Un patchwork de revenus minima plus ou moins universels au niveau régional

Au tout début des années 1990, les faiblesses de la protection sociale et la montée de la précarité font naître un débat public sur le revenu minimum que se doit de garantir un pays (Vincent, 2006). Un certain nombre d'acteurs sociaux, associations caritatives relayées par les deux principales organisations syndicales, la Confederación sindical de comisiones obreras (CCOO, Confédération syndicale des Commissions ouvrières) et l'Union générale du travail (UGT), mais aussi des forces démocrates-chrétiennes et nationalistes, réclament l'instauration au niveau national d'un revenu minimum d'insertion ou salaire social. Le gouvernement socialiste de l'époque, contrairement aux socialistes français qui instaurent le RMI en 1988, refuse d'accéder à cette demande. Une virulente polémique se développe alors entre l'État central et l'exécutif régional basque qui fait de ce thème un des instruments de l'affirmation de son autonomie¹⁰. La « rente de garantie des revenus » instaurée en 1989 prévoit deux modalités de prestations subsidiaires pour les familles sans revenu et pour les autres. L'octroi de la prestation impose au titulaire de s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle. Il s'agit du dispositif le plus proche du RMI français.

Suivant l'exemple du Pays basque, nombre de communautés autonomes

9. L'IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) est un indicateur utilisé pour le calcul de nombreux minima sociaux. Il est de 564,90 euros mensuels en 2021.

10. Le conflit de compétence entre les pouvoirs publics régionaux et ceux de l'État en matière d'assistance sociale a été tranché en faveur des premiers par l'arrêt 76/1986 du 9 juin 1986 du tribunal constitutionnel. Le monopole du régime public de sécurité sociale reste à l'État espagnol.

mettent en place, dans la décennie suivante, des dispositifs pour compenser la faiblesse des prestations sociales, sous des dénominations et des régimes juridiques variables. Le modèle choisi est souvent plus restrictif, exigeant que des facteurs spécifiques d'exclusion sociale, ciblant ou excluant une population vulnérable, coexistent avec le manque de revenu (Fernández Prol, 2020)¹¹. L'implantation des dispositifs assistanciers est le plus souvent l'aboutissement d'un processus de négociation entre gouvernement régional et organisations syndicales.

La création d'un revenu minimum national

Instauré par un décret-loi du 29 mai 2020, l'« ingreso mínimo vital » (IMV, revenu minimum vital) vise à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes dont la vulnérabilité résulte du manque de ressources financières suffisantes pour couvrir leurs besoins essentiels. La nouvelle prestation couvre la différence entre l'ensemble des ressources dont dispose le bénéficiaire, notamment celles éventuellement dispensées par les régions, et le montant du revenu garanti. Il s'agit donc d'un revenu différentiel ou complémentaire. Le versement n'est pas limité dans le temps mais est néanmoins conçu comme un outil permettant la sortie d'une situation de pauvreté et d'exclusion grâce à des mesures d'incitation à l'emploi et à l'inclusion. Les bénéficiaires sont soit des personnes vivant seules et âgées de 23 à 65 ans, soit un ménage dont l'un des membres a droit à la prestation (*unidad de convivencia*). La prestation ne concerne que les personnes en situation régulière résidant en Espagne depuis plus d'un an. La vulnérabilité économique est

constituée, et déclenche la perception de l'IMV, quand la moyenne mensuelle de l'ensemble des revenus perçus au cours de l'année précédant la demande est inférieure de 10 euros au montant mensuel du revenu garanti. Ce montant est pour une personne seule de 461,50 euros par mois en 2020. Pour les foyers, il est augmenté de 30 % à partir de la deuxième personne, avec un maximum de 220 % (par exemple, 1 015 euros pour une famille avec deux enfants) (Eurofound, 2020).

Pour le gouvernement, le revenu minimum vital constitue une mesure importante pour lutter contre les effets sociaux de la pandémie mais son ambition est plus large : être un filet de protection contre les dysfonctionnements structurels du marché du travail qui génère un chômage endémique et une extrême précarité des conditions d'emploi. D'après les estimations du gouvernement en mai 2020, 850 000 ménages à bas revenus seraient potentiellement concernés par la mesure. Début octobre 2020, le ministère de la Sécurité sociale n'avance toutefois qu'un total de 90 800 demandes acceptées. Depuis, le dispositif a été modifié cinq fois, la dernière modification procédant à sa réforme en profondeur (décret-loi du 2 février 2021), dans le but d'en étendre la couverture et d'inclure des situations non prises en compte par le régime initial. La montée en puissance de la mesure est en effet difficile, ce que reconnaît le préambule du dernier décret en date.

Un bilan mitigé et des critiques syndicales au dispositif

Les cinq modifications législatives ne semblent pas avoir été suffisantes pour atténuer les difficultés d'accès à la prestation. Selon le bilan réalisé en

11. À l'exception notable de la « rente de garantie de citoyenneté » instaurée en 2017 en Catalogne.

mars 2021 par le ministère de la Sécurité sociale (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021) sur les 1 150 000 demandes valides reçues entre juin 2020 et février 2021, 800 000 sont traitées et 210 000 approuvées, soit un taux d'approbation de seulement 25 %. La grande majorité des refus sont dus au fait que les critères de vulnérabilité ne sont pas remplis (dépassement des seuils de revenu et de fonds propres). Sur neuf mois (juin 2020 à février 2021), le coût de la mesure s'élève à 920 millions d'euros.

En outre, toujours selon le ministère de la Sécurité sociale, 36 % des bénéficiaires ont entre 36 et 45 ans. Les ménages indemnisés sont en moyenne composés de 2,77 personnes et la prestation moyenne servie est de 460 euros. Plus de 70 % des titulaires de la prestation (à titre individuel ou pour un ménage) sont des femmes, et 43 % des personnes habitant dans un ménage bénéficiaire de l'IMV sont mineures. Ces données confirment que la pauvreté en Espagne a une forte dimension genrée et touche particulièrement les enfants.

Les organisations syndicales dénoncent fermement les dysfonctionnements dans l'accès à cette prestation. Elles réclament une réforme structurelle plus vaste, ne se limitant pas à des améliorations à la marge du dispositif, comme celles adoptées depuis un an. Elles soulignent que la réalité du revenu minimal ne correspond pas à l'objectif initial d'un revenu universel protégeant l'ensemble des membres de la société. Leurs demandes de changement portent sur plusieurs points : l'abaissement de l'âge d'accès à 18 ans, l'inclusion des étrangers dans la prestation dont ils sont pour partie exclus, ce qui est peu courant en matière d'inclusion sociale en Espagne, la révision des conditions

d'attribution et enfin, un accès facilité à la prestation notamment grâce à une attribution automatique pour certains publics et un contrôle *a posteriori*.

Un dialogue social intense au niveau national

La pandémie de Covid-19 frappe l'Espagne à un moment particulièrement sensible de son histoire politique. Depuis la dernière décennie, après une longue période de bipolarisation, le paysage politique espagnol est désormais marqué par la fragmentation de la représentation parlementaire et l'instabilité gouvernementale. Aux tensions idéologiques, les partis radicaux de gauche et de droite ayant obtenu un score important au dernier scrutin parlementaire, s'ajoutent des tensions territoriales avec de fortes tentatives sécessionnistes en Catalogne, mais aussi dans d'autres territoires. Malgré ce contexte peu favorable, l'exécutif réussit à obtenir le soutien des autres partis (notamment ceux du centre et de droite, Ciudadanos et Partido Popular) aux diverses mesures prises depuis le début de la pandémie. Ce n'est que depuis la mi-2021 que les oppositions sont montées, particulièrement au sein de la coalition gouvernementale, entre Unidas Podemos et le PSOE, ce dernier ayant repoussé nombre de projets pourtant contenus dans l'accord de coalition. Fait encore plus notable, les mesures économiques et en matière d'emploi sont largement prises dans le cadre de la consultation avec les interlocuteurs sociaux et après la conclusion d'accord tripartites qui s'apparentent à des pactes sociaux.

Le retour des pactes sociaux ?

La recherche du dialogue social était déjà l'un des axes majeurs du

gouvernement de coalition : en janvier 2020, l'augmentation du salaire minimum de 5,2 % est adoptée après un accord tripartite issu d'une table ronde sur l'emploi. Face à la situation sans précédent causée par la pandémie, les organisations représentatives patronales (CEOE et CEPYME) et syndicales (CCOO et UGT) présentent le 11 mars 2020 dans une proposition commune des mesures extraordinaires pour répondre à la situation : extension du chômage temporaire, exonérations de cotisations sociales, prise en charge par l'assurance chômage des salariés sous contrats temporaires. Ces propositions servent de base au premier plan pour l'emploi du gouvernement. Par la suite, quatre accords tripartites sur la défense de l'emploi étendent et prolongent les dispositifs. À chaque fois, ces accords sont repris dans des décrets-lois. Une commission tripartite est également créée pour suivre et évaluer la situation économique des différents secteurs d'activité. Parallèlement à la décentralisation vers les régions de la lutte contre la pandémie, un certain nombre d'accord tripartites régionaux sont signés pour répondre aux problèmes spécifiques de ces territoires ¹².

Mais les négociations tripartites se déploient aussi sur des thèmes spécifiques. Comme nous l'avons vu, le revenu minimum vital est mis en place après des concertations tripartites mais cette pratique s'étend à d'autres domaines.

Des négociations interprofessionnelles innovantes

En juillet 2020, le gouvernement et les interlocuteurs sociaux concluent un accord tripartite comprenant un agenda des

thèmes de négociation pour les mois à venir. La régulation du télétravail est l'un d'entre eux. Les échanges aboutissent à un accord repris dans un décret-loi du 22 septembre 2020.

Le recours au télétravail constitue en Espagne comme en France une modalité de gestion de la crise sanitaire. Même si son usage est limité avant la pandémie, une définition du télétravail est inscrite depuis 2012 dans le Code du travail mais sa mise en œuvre reste peu encadrée, que ce soit par la loi ou par la négociation. L'accord tripartite et le décret-loi cherchent à combler ce vide normatif. Le texte définit le télétravail, encadre le contrôle de l'activité du salarié, les moyens mis à sa disposition par l'entreprise et la compensation des sommes engagées ainsi que le droit à la déconnexion. Sa mise en place ne peut se faire qu'avec l'accord du salarié et de l'employeur formalisé dans un avenant écrit au contrat de travail. Le texte donne les mêmes droits aux salariés en télétravail et à ceux en entreprise et affirme le principe de la réversibilité du télétravail. Surtout, le nouveau texte donne une place importante à la négociation collective puisqu'il impose la conclusion d'un accord collectif sectoriel ou d'entreprise pour définir les conditions de mise en œuvre du télétravail, notamment pour la prise en charge des frais (Bensaad Eydoux, 2021).

De la même manière, un accord est signé entre les interlocuteurs sociaux le 10 mars 2021 concernant les travailleurs des plateformes. Alors que le droit du travail espagnol a créé un tiers statut pour les travailleurs autonomes économiquement dépendants, TRADE (Trillo, 2019), les tribunaux espagnols choisissent

12. On peut citer par exemple l'accord de prévention des risques professionnels de la région de Madrid ou les accords pour stimuler la reprise économique en Castilla-La Mancha et en Andalousie.

récemment d'inclure les travailleurs des plateformes dans la catégorie des salariés, certainement du fait que les TRADE ont plutôt les caractéristiques et la protection sociale des travailleurs indépendants. Dans le sillage de ces décisions judiciaires, l'accord conclu en mars reconnaît une présomption de salariat pour les travailleurs des plateformes et entend de régir les formes d'organisation du travail par algorithme en donnant aux représentants des travailleurs le droit d'être consultés sur leur fonctionnement. L'accord est repris dans un texte de loi en août 2021.

Ce climat d'échanges constructifs semble pourtant s'éroder depuis le début de 2021. Contrairement à 2020, il n'a pas été possible de trouver un accord sur l'augmentation du salaire minimum. Le patronat réclame un gel afin de ne pas obérer la reprise économique tandis que les organisations syndicales demandent une augmentation significative pour au moins assurer un maintien du pouvoir d'achat. Finalement, le gouvernement concède une hausse de 1,6 % en septembre 2021. Cette augmentation, jugée minimaliste, crée des tensions au sein de la coalition ¹³.

Une atonie de la négociation collective de branche et d'entreprise

La crise sanitaire a pour effet de repousser la renégociation des accords existants, entraînant un déclin de 61 % du nombre d'accords conclus en 2020 (Molina, 2021). L'effondrement affecte encore plus les accords d'entreprise, notamment sur les salaires. Les augmentations des salaires négociés moyens chutent de près de 19 % entre décembre 2019 et décembre 2020 (de 2,33 % à 1,89 %).

Dans le même temps, on constate une réorientation de la négociation collective sectorielle et d'entreprise sur de nouveaux thèmes, principalement liés au maintien des emplois, à l'organisation du travail et à la prévention des risques professionnels face au Covid-19.

Conclusion

La croissance attendue pour 2021 est de 6,5 % mais il n'est pas sûr que l'économie espagnole puisse rattraper rapidement le niveau antérieur à la crise. Cette incertitude est bien sûr due au poids du tourisme dans l'économie. Le secteur est reparti plus lentement que prévu du fait de la situation sanitaire estivale du pays mais l'indicateur des faillites d'entreprises inquiète aussi les décideurs : l'Espagne subit depuis le troisième trimestre 2020 une hausse croissante des défaillances d'entreprises (+34,2 % au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019, chiffres Eurostat). Pour ce qui concerne l'industrie manufacturière, l'Espagne est un pays qui accueille les filiales de grands groupes étrangers, notamment dans l'automobile où elle est le deuxième pays producteur de l'UE derrière l'Allemagne. Son industrie dépend donc des décisions de chaque « champion national » qui privilégie plutôt pour l'instant le patriotisme économique (on peut citer l'exemple de la fermeture des usines Nissan de Catalogne programmée par le constructeur pour fin 2021). Enfin, les conséquences budgétaires des plans de soutien à l'économie sont lourdes : le déficit budgétaire est passé de 2,9 à 11 % entre 2019 et 2020, et devrait atteindre 8,6 % en 2021 selon les prévisions.

13. Depuis l'arrivée au pouvoir des socialistes, le salaire minimum a été relevé de 31,8 % en 2018, 22,3 % en 2019 et seulement 5,2 % en 2020.

ESPAGNE

Les perspectives politiques sont tout aussi incertaines que les perspectives économiques et celles du marché du travail. Après plus d'un an de consensus politique et de concertation sociale, les divergences augmentent au sein de la coalition gouvernementale et les organisations patronales sont de moins en moins enclines à soutenir les mesures proposées. De leur côté, les organisations syndicales affirment leurs critiques vis-à-vis des mesures gouvernementales. La tradition de concertation tripartite, qui a toujours connu des périodes de *stop and go*, est revenue en force à l'occasion de la crise sanitaire mais semble désormais à l'arrêt. Mais jusqu'à présent, la contestation sociale reste limitée.

Achévé de rédiger le 22 novembre 2021.

Sources :

Bensaad Eydox M. (2021), *Les régulations collectives du télétravail dans le contexte de la crise sanitaire. Le cas de la France et de l'Espagne*, Mémoire de Master 2, Université Paris Nanterre.

Cruces Aguilera J. (2021), *Job retention schemes in Europe : Spain*, Brussels, ETUI, <https://bit.ly/3picHHX>

Eurofound (2020), « New minimum living income introduced, case ES-2020-23/878 (measures in Spain) », COVID-19 EU PolicyWatch, Dublin, <https://bit.ly/3CL5gxS>.

Fernández Prol F. (2020), « Le revenu minimum vital espagnol : contexte et nouvelle prestation », *Droit social*, n° 10, octobre, p. 826-830.

France Stratégie (2021), *Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, Rapport final, juillet, <https://bit.ly/3mOcTix>.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021), « El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203 000 hogares en los que viven más de 565 000 personas », 18 de marzo, <https://bit.ly/3cOqEYA>.

Molina O. (2021), « Spain : Working life in the COVID-19 pandemic 2020 », *Working Paper*, Eurofound, March 23, <https://euagenda.eu/upload/publications/wpef21032.pdf>.

Rodríguez Cabrero G., Montserrat Codorniu J., Marbán Gallego V., Arriba González de Durana A., Moreno Fuentes F.J. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: Spain*, *ESPN Thematic Report*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>.

Trillo F. (2019), « Espagne : Uber et Cabify, opérateurs de plateformes numériques ou entreprises de transport avec chauffeur ? », 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. 110-122, <https://bit.ly/3k5innD>.

Vincent C. (2006), « Espagne : salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 37-45, <https://bit.ly/2ZZ62d9>.

Vincent C. (2009), « Espagne : le modèle de dialogue social espagnol fragilisé par la crise », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 107-116, <https://bit.ly/3wdYkri>.

Vincent C. (2010), « Espagne : chroniques d'une rigueur espagnole imposée », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 113-121, <https://bit.ly/3mM8dJC>.

Vincent C. (2014), « Espagne : des mouvements sociaux originaux pour contrer les réformes dans la santé et l'éducation », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, novembre, p. 53-67, <https://bit.ly/3we4eZA>.

Vincent C. (2018), « Les pactes sociaux en Espagne (1980-2015) : une tradition de concertation sociale remise en cause par la crise », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe : déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, IRES, p. 108-140, <https://goo.gl/usjJQv>.

États-Unis

À crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits

Catherine SAUVIAT¹

Les États-Unis ont été très durement frappés par la pandémie. Ils ont connu un niveau record de morts au niveau mondial, y compris ramené à la taille de leur population, et une baisse historique de l'espérance de vie d'une année et demi en 2020, ayant particulièrement affecté la population noire et d'origine hispanique. L'incurie de la gestion de la crise sanitaire par l'État fédéral sous la présidence de Donald Trump explique en grande partie ces « contre-performances » (Sauviat, 2020). Contrairement à la plupart des pays, il n'y a pas eu de confinement au niveau national. Les initiatives ont été laissées aux gouvernements locaux qui ont pris des décisions plus ou moins rapidement et d'intensité très disparate selon les États et les activités, le plus souvent sur une base partisane². Alors que Donald Trump appelait, dès avril 2020, à une réouverture de l'économie, les

décisions de déconfinement ont obéi à la même logique décentralisée. Les gouverneurs des États ont décidé de leur propre stratégie de reprise des activités économiques, les États du Sud étant prompts à rouvrir leur économie dès fin avril ou début mai tandis que d'autres, à l'est et à l'ouest, conditionnaient cette réouverture à certaines données de santé et cherchaient à coordonner leur action.

L'accélération de la campagne de vaccination sous l'impulsion du nouveau Président Joe Biden dès son arrivée au pouvoir en janvier 2021, alors que le nombre de patients hospitalisés pour Covid-19 atteint un nouveau pic, contribue cependant à améliorer la situation sanitaire du pays en quelques mois. Début juillet 2021, 47 % de la population totale est complètement vaccinée bien que de fortes disparités régionales subsistent³. Toutefois, la diffusion rapide du variant

1. Chercheure associée à l'IRES.

2. Sept États, tous gouvernés par des Républicains, n'ont exigé aucune mesure de confinement lors de l'irruption de la pandémie en mars et avril 2020 (Arkansas, Iowa, Nebraska, Dakota du Sud et du Nord, Utah et Wyoming), au contraire des 24 États gouvernés par des Démocrates.

3. Au Wyoming, ce taux n'est alors que de 32 %, et de 34,5 % en Arkansas : M. Evans, J. Wernau, « Unvaccinated Americans are behind rising COVID-19 hospitalizations », *The Wall Street Journal*, July 18, 2021.

Delta entraîne une nouvelle vague d'hospitalisations durant l'été, notamment de jeunes non vaccinés. Elle met à nouveau le système hospitalier de nombreux États sous tension (saturation des lits de soins intensifs, manque de personnel soignant, transferts de malades, etc.), en particulier là où les taux de vaccination sont à la traîne ⁴.

La récession causée par la pandémie de Covid-19 met fin au plus long cycle d'expansion de l'économie américaine depuis 1854, qui s'achève brutalement en mars 2020 (après 128 mois). Elle est tout à fait inhabituelle dans le sens où la chute de la demande résulte de la crise sanitaire et non des fondamentaux économiques ou financiers, à la différence de la « grande récession » de décembre 2007 à juin 2009. L'arrêt contraint et brutal des activités en raison des risques d'infection de la population provoque une soudaine contraction du PIB en 2020 par rapport à l'année précédente (-3,5 %). Ce déclin est particulièrement marqué au deuxième trimestre, où l'effondrement de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises entraîne une chute de 31,4 % de l'indicateur en rythme annualisé. En l'absence de protection de l'emploi, la crise sanitaire et la fermeture de nombreux établissements se soldent par un quasi doublement du taux de chômage en 2020 (6,7 %) par rapport à 2019 (3,6 %), atteignant un pic de 14,8 % en avril 2020, qui dépasse de loin celui de la « grande récession » (10 % en octobre 2009).

Toutefois, l'effort budgétaire sans précédent consenti sous la présidence de

Donald Trump et poursuivi en 2021 par son successeur Joe Biden (plus de 5 000 milliards de dollars entre mars 2020 et mars 2021, soit l'équivalent de 25 % du PIB 2019) ainsi qu'une politique monétaire accommodante de la banque centrale américaine (taux d'intérêt proches de zéro et programmes d'achats massifs d'obligations publiques et de titres d'entreprise) accompagnent un fort rebond de l'activité lors des deux premiers trimestres de l'année 2021 (+6,2 et +6,7 %), interrompu au troisième trimestre (+2 %) ⁵ à cause de la reprise de l'épidémie de Covid-19 et des perturbations des chaînes mondiales de valeur. L'adoption d'un vaste plan de relance des infrastructures (physiques et humaines), conçu par Joe Biden en deux temps, devrait redonner un coup de fouet à la croissance du PIB, mais dans la décennie à venir plutôt qu'immédiatement. Une première proposition de loi (Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA), d'un montant de 1 200 milliards de dollars, prévoit des investissements sur 10 ans ayant pour objectif de moderniser et développer les réseaux routiers, ferroviaires, de transport public, d'accès à l'eau et à Internet à haut débit, qui souffrent depuis plusieurs décennies d'un sous-investissement public massif ; une seconde proposition de loi (Build Back Better Act, BBBA), encore plus ambitieuse (3 500 milliards de dollars), s'adresse plus directement aux familles, avec des investissements sur dix ans prévus dans l'éducation, la protection sociale, et le changement climatique. Alors que l'IIJA a fini par être adopté début novembre 2021

4. Fin août 2021, 24 États ont encore moins de la moitié de leur population totalement vaccinée selon le Centers for Disease Control and Prevention (CDC), et 4 États (Alabama, Mississippi, Wyoming et Idaho) moins de 40 % de cette population : <https://bit.ly/3GzzfMb>.

5. Selon les estimations du Bureau of Economic Analysis : <https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product>.

après bien des tractations ⁶, le BBBA divise les élus démocrates et républicains, mais aussi la majorité démocrate. Or son adoption, si elle n'exige qu'une majorité simple compte tenu de la procédure choisie (Budget Reconciliation), doit réunir toutes les voix démocrates du Sénat, soit 50 au total. Quelle qu'en soit l'issue, les efforts budgétaires déjà engagés ont fait plus que tripler le déficit public en 2020 par rapport à 2019, qui a atteint un record historique de 3 100 milliards de dollars (14,9 % du PIB) ; en conséquence, la dette publique est passée de 23 000 à plus de 28 000 milliards de dollars entre mars 2020 et mars 2021 (soit plus de 100 % du PIB), ce qui a conduit le Congrès à voter un relèvement du plafond de la dette jusqu'au 3 décembre 2021, à hauteur de 480 milliards de dollars. Cet acte législatif, habituellement anodin et routinier, est devenu un levier politique dont les Républicains se saisissent pour s'opposer à l'adoption du second plan d'infrastructure (BBBA) jugé trop coûteux et en rabattre l'ambition, même s'il convient de relativiser son ampleur sur dix ans ⁷. En conséquence, Joe Biden s'est d'ores et déjà déclaré disposé à réduire de moitié la proposition de loi démocrate, la ramenant de 3 500 à 1 750 milliards

de dollars. Cette dernière proposition, amputée en partie de ses mesures les plus ambitieuses ⁸, devrait être examinée par le Congrès avant la fin de l'année.

Les mesures de soutien au revenu des ménages et des entreprises ainsi que l'accélération de la campagne de vaccination ont quant à elles entraîné une reprise soutenue du marché du travail, avec un taux de chômage officiel redescendu à 4,8 % en septembre 2021, même si ce déclin est principalement dû à une baisse de la population active ⁹. Des pénuries de main-d'œuvre et/ou des niveaux de salaires trop faibles dans certains secteurs, de même que des problèmes de coût et d'accès à la garde d'enfants, ainsi que de risques persistants de contamination des travailleurs sur leurs lieux de travail ralentissent cependant la reprise de l'économie américaine et du marché du travail. Les mesures de relance ont permis dans certains cas une réallocation de la main-d'œuvre vers des activités qui ont connu une forte croissance durant la pandémie (commerce en ligne) tandis que d'autres, notamment les activités de services en contact avec le public, à bas salaire et à faible productivité, ont été affectées de façon disproportionnée (Gould, Kassa, 2021) et n'ont toujours pas recouvré leur

6. L'IJJA a été adopté par le Sénat en août 2021, mais il a fallu attendre le 5 novembre pour qu'il le soit par la Chambre des représentants. Jusque-là, les élus de l'aile gauche du Parti démocrate à la Chambre des représentants refusaient en effet de voter cette proposition de loi avant le BBBA, de peur que ce dernier soit encore revu à la baisse. Ils ont finalement accepté le vote de l'IJJA, et différé celui du BBBA, qui doit être soumis à une évaluation préalable du Congressional Budget Office.
7. 3 500 milliards de dollars d'investissement sur dix ans équivalent à 350 milliards par an, soit 1,6 % du PIB 2019. À titre de comparaison, le coût de la réforme fiscale de Donald Trump en 2017 sur dix ans est estimé à 6 700 milliards de dollars, et celui du budget 2021 de la Défense à 706 milliards de dollars.
8. La proposition de gratuité des deux années universitaires sanctionnées par un diplôme qu'offrent tout « *community college* » aux États-Unis a été abandonnée, de même que la couverture des frais dentaires et d'optique par Medicare, l'assurance sociale pour les personnes âgées. Le sort du congé parental payé est encore incertain : il pourrait être ramené de 12 à 4 semaines, voire être tout simplement éliminé.
9. 5 millions d'Américains se sont retirés du marché du travail depuis février 2020 (principalement des femmes).

niveau d'emploi d'avant la pandémie. C'est particulièrement le cas du secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, sur lequel cet article se concentre plus particulièrement.

Dans ce contexte, les syndicats n'ont pas été consultés. Ils ont peu pesé sur le choix des mesures de relance : pour preuve, le retrait de la proposition démocrate, portée par Bernie Sanders, de doublement du salaire minimum (de 7,25 à 15 dollars, soit de 6,21 à 12,86 euros de l'heure) ; elle figurait pourtant dans l'American Rescue Plan, le plan de relance promulgué en mars 2021 par Joe Biden, que les syndicats ont soutenu ainsi que le premier volet du plan d'infrastructure, cette fois aux côtés de la Chambre de commerce américaine. De même, la période n'a guère été propice aux conflits, même si l'on observe une reprise des grèves depuis l'été 2021 à la faveur d'un marché du travail sous tension. La négociation collective, du fait de son cadre pluriannuel et décentralisé, ne s'est pas montrée particulièrement innovante durant la pandémie. La crise sanitaire et le choc macroéconomique induit ont plutôt mis en évidence son caractère étriqué et l'intérêt de son élargissement à la branche ou à la région, à l'instar de ce qui a été conquis par les syndicats dans certains secteurs (notamment de l'hôtellerie ou de la restauration rapide). Mais la situation actuelle augure mal d'un changement des règles de la négociation collective qui suppose un renforcement du pouvoir syndical.

Une relance budgétaire sans précédent depuis la crise de 1929

Entre mars 2020 et mars 2021, une période marquée par la succession de deux présidences (Donald Trump et Joe Biden) et de deux législatures distinctes (116^e et 117^e congrès), plusieurs plans de relance successifs sont adoptés, dont deux qui s'affichent comme les plus importants par leur coût budgétaire depuis la seconde guerre mondiale : le CARES Act, promulgué par Donald Trump le 27 mars 2020, de 1 721 milliards de dollars sur dix ans, et l'American Rescue Plan Act, promulgué par Joe Biden un an après (le 12 mars 2021), de 1 863 milliards de dollars, également sur dix ans. En outre, un nouveau plan d'aide aux infrastructures physiques est annoncé par Joe Biden fin mars 2021, initialement de 2 300 milliards de dollars sur 8 ans puis revu à la baisse et finalement promulgué le 15 novembre 2021¹⁰. Il est prévu qu'il soit complété par un plan d'aide aux infrastructures sociales en direction des familles d'un montant de 1 800 milliards de dollars sur 10 ans, annoncé par le Président en avril 2021, mais porté à 3 500 milliards de dollars dans la proposition de loi démocrate (BBBA). L'agenda économique du Président Joe Biden s'avère donc l'un des plus ambitieux de l'histoire américaine, au point de faire polémique parmi les économistes proches du Parti démocrate¹¹.

La plupart des mesures budgétaires adoptées n'ont cependant qu'un caractère temporaire, certaines arrivant à échéance en 2021 et d'autres en 2022.

10. La Maison blanche réduit d'abord sa proposition initiale à 1 700 milliards de dollars en mai 2021, face à la contre-proposition de 568 milliards des Républicains, rehaussée à près de 1 000 milliards. Un accord bipartite est finalement trouvé, à hauteur de 1 200 milliards de dollars, dont seulement 559 milliards de dépenses nouvelles.

11. A. Bénassis-Quéré, « Quoiqu'il en coûte, c'est combien ? », *Le Billet d'Agnès Bénassis-Quéré, Chef économiste de la DG Trésor*, 23 février 2021, <https://bit.ly/3CtSwfE>.

La seule mesure qui aurait pu avoir un caractère permanent, le doublement du salaire fédéral minimum, a été retirée de la proposition de loi (car refusée par le Sénat) à cause de la procédure de vote choisie (Budget reconciliation), qui permet de contourner l'obligation d'avoir une super majorité de 60 voix (*filibuster*) mais qui exige que toute mesure prise dans ce cadre affecte le déficit fédéral. Seul le double plan de soutien aux infrastructures, dont l'adoption du premier volet (IIJA) a été retardée et celle du

second volet (BBBA) reste incertaine, comporte des investissements durables.

Le caractère inédit des mesures de relance

Ces mesures sont à bien des égards inédites, notamment par rapport à celles mises en place lors de la « grande récession ». Elles le sont tout d'abord par leur ampleur. Au total, le coût des différents plans de relance (à l'exception de BBBA) est estimé à plus de 5371 milliards de dollars sur dix ans. C'est six fois plus que le plan de relance d'Obama de

Tableau 1. Les réponses budgétaires à la crise économique provoquée par la pandémie

Plans de relance et d'investissement	Date de promulgation	Coût global estimé * (milliards de dollars)	Coût annuel estimé (% du PIB 2019)
Plans de relance			
1. Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act (CPRSA)	6 mars 2020	8	0,04
2. Families First Coronavirus Response Act (FFCRA)	18 mars 2020	192	0,09 ***
3. Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)	27 mars 2020	1721	0,80 ***
4. Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act (PPPHEA)	24 avril 2020	483	1,60 ****
5. Consolidated Appropriation Act (CAA)	27 décembre 2020	867 **	0,40 ***
6. American Rescue Plan (ARPA)	12 mars 2021	1844	0,90 ***
Plans d'investissement			
7. Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA)	15 novembre 2021	256	0,10 ***
8. Building Back Better Act (BBBA)	En discussion au Congrès	260	0,10 ***

* D'après les estimations du CBO (2020 et 2021), pour les six plans de relance et le premier plan d'investissement. Le CBO est une agence fédérale chargée d'évaluer le coût des propositions de loi du Congrès.

** Cette aide de 867 milliards de dollars, dédiée à la lutte contre la pandémie, fait partie d'une aide budgétaire plus large destinée à financer le gouvernement.

*** La durée des investissements prévus s'étalant sur dix ans, le coût en % du PIB 2019 est recalculé sur une base annuelle.

**** Dont 321,3 milliards de dollars de dépenses en 2020 et 161,7 milliards de dollars sur 10 ans.

février 2009, qui se montait à 831 milliards de dollars (American Recovery and Reinvestment Act, ARRA), sans compter les interventions de la FED et du Trésor (2 500 milliards de dollars d'aide au système bancaire). À lui seul, le troisième plan de relance (CARES Act), dont le coût est estimé à 1 721 dollars sur dix ans, soit 0,8 % du PIB en valeur annualisée, est plus de deux fois supérieur à l'ARRA de 2009 (tableau 1).

Elles le sont aussi par la rapidité de leur adoption et de leur mise en œuvre, de même que par leur nombre et leur caractère successif. Alors que la crise de 2008-2009 s'était soldée par un unique plan de relance sous la présidence de Barack Obama, celle de 2020 donne lieu à une succession de plans de relance qui s'enchaînent à partir de mars 2020, date officielle d'entrée en récession de l'économie américaine selon le NBER. Entre mars et avril 2020, pas moins de quatre plans de relance sont adoptés par le Congrès. Deux autres le sont quelques mois après (tableau 1). Une autre différence majeure de ces plans de relance avec celui de Barack Obama (ARRA) est qu'ils n'ont donné lieu à aucune contestation politique comparable à celle orchestrée par le Tea Party en 2009 et qu'ils ont été adoptés sur la base d'un accord bipartite, à l'exception de l'ARPA qui a été adopté sans aucune voix républicaine au Congrès. Enfin, le caractère inédit de ces mesures s'illustre aussi par leur envergure, du fait qu'elles touchent à de très nombreux domaines : santé publique, aides au chômage, à l'emploi, au logement, aux ménages, aux

familles, aux entreprises, à certains secteurs, aux anciens combattants, etc.

Un soutien exceptionnel au revenu des ménages

Les transferts aux ménages sont une réponse usuelle des pouvoirs publics américains en temps de crise. Ils prennent notamment la forme de dispositifs d'assurance chômage temporaires financés par le gouvernement fédéral lors des récessions, venant s'agréger aux dispositifs permanents cofinancés par l'État fédéral et les États fédérés¹². La décision d'étendre les allocations aux travailleurs indépendants, habituellement non éligibles à l'assurance chômage, est cependant une première aux États-Unis, de même que la revalorisation exceptionnelle des indemnités allouées (tableau 2), des mesures dont l'application reste optionnelle pour les États. Les analystes de Goldman Sachs estiment que 49 % des travailleurs indemnisés ont pu à cette occasion gagner davantage que lorsqu'ils étaient en emploi. Ce qui pourrait selon eux avoir un effet dissuasif sur le retour des travailleurs sur le marché du travail, notamment dans les secteurs à bas salaire, comme celui de l'hôtellerie-restauration. Et ce qui a d'ailleurs conduit 25 États à mettre fin à l'indemnité hebdomadaire exceptionnelle (PUC) de 300 dollars (257 euros) de façon anticipée par rapport à sa date d'expiration prévue le 6 septembre 2021, voire à offrir des primes de retour à l'emploi entre 1 200 et 2 000 dollars (soit 1 029 à 1 716 euros) pour six d'entre eux (Briggs, Walker, 2021), et 21 à mettre fin en même temps aux deux autres indemnités

12. Depuis l'origine du système d'assurance chômage en 1935, qui repose sur des allocations permanentes, dont des allocations standard jusqu'à 26 semaines généralement (Unemployment compensation) et des allocations étendues de 13 à 20 semaines additionnelles selon les États (Extended Benefits), le Congrès a adopté des dispositifs temporaires d'assurance chômage à neuf reprises, la dernière remontant à la « grande récession ».

exceptionnelles, celles des travailleurs indépendants non couverts habituellement (PUA) et celles délivrées au-delà des 26 semaines standard (PEUC). Toutefois, deux autres études constatent le faible effet de l'expiration anticipée de ces allocations temporaires sur l'emploi dans les États concernés, mais soulignent en revanche son impact négatif sur les dépenses des personnes affectées (Dube, 2021 ; Coombs *et al.*, 2021).

Une autre mesure remarquable, moins novatrice par sa forme que par son montant ¹³, est la remise directe de chèques aux ménages à bas et moyen revenu et à leurs enfants (de moins de 17 ans). Inaugurée par le CARES Act, cette mesure est renouvelée dans les deux plans de relance suivants (CAA et ARPA), mais est fortement rehaussée par l'ARPA, adopté sous la présidence de Joe Biden (tableau 2). En mai 2021, le gouvernement a d'ores et déjà déboursé 850 milliards de dollars d'aide directe aux ménages, et il est estimé que 85 % d'entre eux ont bénéficié de cette mesure ¹⁴. Le premier chèque permet aux trois quarts d'entre eux de faire face en priorité à leurs dépenses usuelles (alimentation, logement, énergie) au plus fort du chômage en avril 2020 tandis que les deuxième et troisième chèques servent surtout à réduire leur endettement, voire à reconstituer leur épargne pour environ 20 % d'entre eux ¹⁵. Selon une enquête menée par des économistes auprès d'un large échantillon de ménages américains, le premier chèque issu du CARES Act n'aurait été dépensé pour

la consommation qu'à hauteur de 40 % en moyenne, le reste ayant été épargné (30 %), ou ayant servi au désendettement (30 %) (Coibion *et al.*, 2020). La mesure a de ce fait été critiquée pour son caractère peu ciblé, compte tenu des niveaux élevés de revenu pour bénéficiaire de l'entièreté ou d'une partie de l'aide (tableau 2). Elle a en effet touché des ménages qui n'en avaient pas réellement besoin et son impact sur la croissance du PIB est jugé beaucoup moins efficace que d'autres mesures de soutien à la demande comme l'extension et la revalorisation des indemnités chômage. De même, l'ARPA augmente le crédit d'impôt enfant pour l'année 2021, le dispositif d'aide aux familles à bas et moyen revenu qui tient lieu d'allocations familiales aux États-Unis. Ce crédit, rendu en outre entièrement remboursable par cette loi, passe ainsi de 2 000 à 3 600 dollars (1 716 à 3 090 euros) par enfant âgé de moins de 6 ans et à 3 000 dollars (2 575 euros) par enfant âgé de 6 à 17 pour les ménages dont le revenu est inférieur à 150 000 dollars, soit 128 729 euros par an (ou à 112 500 dollars, soit 96 547 euros, pour un parent isolé). Le Tax Policy Center estime que 92 % des familles avec enfant recevront en moyenne un crédit d'impôt de 4 380 dollars, soit 3 759 euros en 2021.

Enfin, des mesures d'aide au logement sont prises sous deux formes essentiellement : un moratoire temporaire sur les expulsions de mars à août 2020 (CARES Act), reconduit à quatre reprises par le

13. La première mesure d'aide directe aux ménages est inaugurée à la suite de la récession de 2001 ; elle est renouvelée à l'occasion de la « grande récession » de 2008, à deux reprises : d'abord par l'Economic Stimulus Act (2008), qui accorde une aide de 600 dollars (515 euros) par adulte et de 300 dollars (257 euros) par enfant à charge, puis par l'ARRA (2009) qui en réduit le montant à 250 dollars, soit 215 euros par individu.

14. « How did Americans spend their stimulus checks and how did it affect the economy? », Peterson Foundation, May 14, 2021, <https://bit.ly/3Bvbbq6>.

15. *Ibid.*

Tableau 2. Les principaux dispositifs de soutien au revenu des ménages

Plan de relance	Mesures de soutien aux ménages
Families First Coronavirus Response Act (FFCRA)	<ul style="list-style-type: none"> - Gratuité des tests et des visites médicales ; - extension des allocations chômage ; - 2 semaines de congés maladie payés et 10 à 12 semaines additionnelles de congés maladie payés pour raisons familiales liées au Covid-19 aux salariés d'entreprises < 500 salariés ; - expansion de l'aide alimentaire aux enfants et aux familles à bas revenu (1 250 milliards de dollars).
Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)	<ul style="list-style-type: none"> - Extension des allocations chômage aux travailleurs indépendants et de la <i>Gig economy</i>, non habituellement éligibles (Pandemic Unemployment Assistance ou PUA) à fin décembre 2020 ; - extension de la durée des allocations chômage ordinaires (Pandemic Emergency Unemployment Compensation ou PEUC) à fin décembre 2020 ; - indemnité de chômage hebdomadaire exceptionnelle de 600 dollars*, soit 515 euros, d'avril à fin juillet 2020 (Pandemic Unemployment Compensation ou PUC) ; - aide financière directe aux ménages (1 200 dollars, soit 1 030 euros par adulte dont le revenu annuel ne dépasse pas 75 000 dollars (64 365 euros), plus 500 dollars (429 euros) par enfant à charge, puis dégressive jusqu'à un plafond de revenu de 90 000 dollars (77 238 euros)) ; - abattements fiscaux ; - moratoire de 4 mois sur les expulsions.
Consolidated Appropriation Act (CAA)	<ul style="list-style-type: none"> - Deuxième aide financière directe aux ménages (600 dollars par adulte et 600 dollars par enfant à charge, puis dégressive jusqu'à un plafond de revenu de 87 000 dollars, soit 74 663 euros) ; - indemnité de chômage hebdomadaire exceptionnelle (PUC) ramenée à 300 dollars, soit 257 euros ; - extension de la durée des allocations chômage PEUC à fin décembre 2020 ; - aide aux locataires à bas revenu (25 milliards de dollars).
American Rescue Plan (ARPA)	<ul style="list-style-type: none"> - Troisième aide financière directe aux ménages (1 400 dollars, soit 1 201 euros, par adulte et 1 400 dollars par enfant à charge, puis dégressive jusqu'à un plafond de revenu de 80 000 dollars, soit 68 656 euros) ; - extension de la durée des indemnités chômage temporaires (PUA, PEUC et PUC) au 6 septembre 2021 ; - augmentation et extension du crédit d'impôt pour enfant en 2021 ; - nouvelle aide aux locataires à bas revenu en situation de chômage (21,6 milliards de dollars) et à la garde d'enfants.

* Ce montant de 600 dollars a été décidé afin de procurer au travailleur médian à temps plein un taux de remplacement de 100 % de son salaire, combiné à l'allocation de chômage standard qui procure en moyenne un taux de remplacement du salaire de 40 %.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC), une action dont la légalité a été mise en cause par la Cour suprême¹⁶ ; une aide directe aux locataires et aux propriétaires en difficulté d'un montant de 46,5 milliards de dollars, dont les États et les collectivités locales n'ont pu distribuer qu'une infime partie (5,1 milliards, soit 11 % de l'aide). L'un des principaux obstacles tient aux difficultés des autorités publiques compétentes d'identifier les locataires à risque sur le marché privé locatif en l'absence de bases de données, ainsi qu'au refus de propriétaires d'accepter l'aide, qui est soumise à certaines conditions, notamment ne pas expulser leurs locataires et ne pas augmenter les loyers pendant un certain temps. L'interdiction fédérale d'expulser est là encore une première pour les États-Unis. Durant la « grande récession », rien de tel n'avait été mis en place et 3,8 millions de ménages avaient perdu leur logement entre 2008 et 2010. Mais cette interdiction a été interprétée très diversement selon les États, et n'a pu empêcher des expulsions d'advenir.

Des aides aux entreprises ciblées sur les PME

Les particularités des mesures d'aide aux entreprises par rapport au plan de relance de 2009 sont : 1) qu'elles ciblent surtout les PME, qui représentent 47 % des emplois dans le secteur privé aux

États-Unis, même si l'aide aux grandes entreprises est loin d'avoir été négligeable (500 milliards de dollars) ; 2) qu'elles prennent la forme de prêts (convertibles en subventions) destinés à éviter les faillites d'entreprises et les licenciements plutôt que d'aides à la réduction du nombre d'heures travaillées (chômage partiel) comme c'est le cas en Europe.

Le Paycheck Protection Program (PPP) apparaît pour la première fois dans la loi CARES (tableau 3) promulguée fin mars 2020. Il s'agit d'un programme temporaire de prêts aux entreprises (de moins de 500 salariés initialement), convertible en subvention donc non remboursable sous certaines conditions¹⁷. Le montant des prêts autorisés, soit 349 milliards de dollars, est distribué par les banques aux PME qui en font la demande en une quinzaine de jours à peine, entre le 3 et le 16 avril 2020 (Granja *et al.*, 2020 ; Hubbard, Strain, 2020). Un montant additionnel de 321 milliards est accordé par le Congrès un mois après (Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act), autorisant un second *round* de prêts. Mais la demande des PME s'avère nettement moins pressante et le programme s'arrête le 8 août 2020, sans que l'ensemble des fonds disponibles n'ait été utilisé. Au total, 525 milliards de dollars de prêts sur une enveloppe budgétaire

16. En juin 2021, la Cour suprême décide de laisser le dernier moratoire en place jusqu'au 31 juillet 2021 mais indique qu'elle bloquera toute nouvelle prolongation promulguée par le CDC, au prétexte que seul le Congrès a la légitimité pour le faire. Le Président Joe Biden décide de passer outre et demande au CDC de prolonger le moratoire jusqu'au 3 octobre 2021, pour les populations résidant dans des zones particulièrement touchées par le Covid-19, tout en demandant au Congrès de légiférer d'urgence. Mais par une décision du 26 août, la Cour suprême invalide la décision de Joe Biden et lève le moratoire sur les expulsions alors que 43 % des ménages locataires non à jour de leur loyer s'estiment à risque d'expulsion dans les deux prochains mois, selon la dernière enquête du Census Bureau auprès des ménages (Pulse Survey) menée entre le 4 et le 16 août 2021 : <https://bit.ly/2ZyH0kw>.

17. À condition initialement que 75 % du prêt ait vocation à couvrir les frais de personnel et d'exploitation et que le niveau de rémunération et d'emploi du personnel soit maintenu. Par la suite, ces conditions seront allégées.

disponible de 669 milliards sont distribués en l'espace de quatre mois sous la présidence de Donald Trump, en faisant l'un des programmes d'aide aux entreprises les plus généreux de l'histoire américaine¹⁸. Mais en dépit de son coût, les résultats en termes de maintien des emplois et de ciblage des entreprises en difficulté sont modestes, le programme ayant davantage servi à assurer la liquidité des firmes les moins affectées (effet d'aubaine) qu'à soutenir celles les plus durement touchées (Granja *et al.*, 2020).

Le programme est relancé par le Consolidated Appropriation Act (CAA) fin décembre 2020. Au 31 mai 2021, 278 milliards additionnels sont distribués dans ce cadre, ciblés sur des PME de plus petite taille (tableau 3). Cinq secteurs

sont particulièrement en demande, qui concentrent à eux seuls 57 % du montant total des prêts alloués : l'hôtellerie-restauration (15 %), la construction (12 %), la santé et l'assistance sociale (10 %), les services professionnels et techniques (10 %) et les autres services (10 %)¹⁹.

Cette aide explique sans doute en partie le déclin en 2020 des défaillances d'entreprises au titre du chapitre 7 (objectif de liquidation) qui sont plutôt le fait des PME (-16 % par rapport à 2019), alors que c'est généralement l'inverse qui se produit lors d'une récession. En revanche, les dépôts de bilan au titre du chapitre 11 (objectif de restructuration) ont augmenté (+29 % par rapport à 2019), indiquant que les grandes entreprises qui

Tableau 3. Les principales mesures de soutien aux PME et à des secteurs dédiés

Plan de relance	Mesures d'aide aux entreprises et aux secteurs
Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)	<ul style="list-style-type: none"> - Programme de prêt aux PME (moins de 500 salariés) de 349 milliards de dollars (Paycheck Protection Program), destiné à couvrir leurs frais de personnel et d'exploitation ; - 25 milliards de dollars d'aide aux compagnies aériennes.
Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act (PPPHEA)	Le PPP est doté de 321 milliards de dollars additionnels.
Consolidated Appropriation Act (CAA)	Nouvelle relance du Paycheck Protection Program (PPP), ciblé cette fois sur les entreprises de 300 salariés et moins en difficulté (30 % de perte de chiffre d'affaires).
American Rescue Plan (ARPA)	<ul style="list-style-type: none"> - Dotation budgétaire additionnelle de 7,25 milliards de dollars pour le PPP ; - aide au secteur de la restauration (28,6 milliards de dollars) et du transport aérien (14 milliards de dollars).

18. Par comparaison, ce montant n'est pas éloigné du montant du plan de relance promulgué par Barack Obama en 2009 en réponse à la « grande récession ».

19. *Paycheck Protection Program Reports*, Approvals through 05/31/2021, US Small Business Administration, <https://bit.ly/3BIsSZe>.

ont davantage recours à cette procédure ont surtout utilisé la pandémie à des fins de réorganisation, notamment dans le commerce de détail et la restauration ²⁰. De même, l'économie américaine n'a pas connu d'explosion du nombre d'entreprises zombies ²¹ en 2020, en dépit des facilités de crédit accordées. Leur part est restée inférieure à 10 % pour les firmes cotées en bourse (Favara *et al.*, 2021). Mais il faut sans doute s'attendre à des effets différés de la crise économique sur les entreprises.

Un soutien rare aux États et collectivités locales

Aux États-Unis, la très grande majorité des États et collectivités publiques sont tenus chaque année d'équilibrer leur budget, contrairement au gouvernement fédéral qui peut voter un budget en déficit. Lors d'un choc économique qui entraîne généralement la perte de revenus fiscaux et des dépenses sociales accrues, il n'est en conséquence pas rare que les premiers procèdent à des coupes dans les services publics (éducation, santé) et les programmes sociaux (Medicaid, l'assurance maladie pour les pauvres, assurance chômage, etc.). La pandémie de Covid-19 n'a pas fait exception à ces usages. Elle conduit les gouvernements locaux à mettre à pied ou à licencier les travailleurs du secteur public (dans l'éducation notamment), et/ou à leur imposer

de nombreuses concessions pour équilibrer leurs finances ²².

En réponse à ce choc, des mesures d'aide exceptionnelles leur sont apportées à deux reprises, une première fois en mars 2020 avec le CARES Act puis près d'un an après avec l'ARPA (tableau 4), dont c'est la dépense la plus importante. Cette dernière mesure de 350 milliards de dollars est historique, et divise d'ailleurs pour la première fois le Congrès depuis le début de la pandémie. Elle représente une somme trois fois plus élevée que celle adoptée dans le cadre du plan de relance de Barack Obama en février 2009. Les États ont pu utiliser cette aide diversement, en récompensant certains travailleurs de leur choix (« travailleurs essentiels », en contact, à bas revenus, enseignants, soignants, etc.), en comblant leurs déficits, en soutenant les ménages et les entreprises, en finançant certains projets d'infrastructure ou des programmes de santé publique.

Ces fonds sont non seulement destinés à répondre à court terme aux pertes occasionnées par la crise sanitaire et économique mais aussi à des décennies de sous-investissement massif dans les infrastructures et les services publics (transports en commun, éducation, autoroutes, ponts, traitement de l'eau), une situation dénoncée régulièrement par l'American Society of Civil Engineers dans ses rapports quadriennaux ²³ et qui

20. <https://www.abi.org/newsroom/bankruptcy-statistics>.

21. Est considérée comme zombie une entreprise qui a besoin d'emprunter aux banques ou sur les marchés financiers pour survivre.

22. À l'université d'Akron, le syndicat des enseignants, en négociation pour le renouvellement de la convention collective en pleine pandémie, a dû renoncer aux règles d'ancienneté pour déterminer la liste des licenciements, l'administration invoquant un cas de force majeure.

23. Cette association publie régulièrement depuis 1998 un rapport sur l'état des infrastructures du pays, déclinées en 17 catégories et attribue une note globale et à la fois détaillée sur une échelle de A à F. Jusqu'en 2017, la note globale n'allait jamais au-delà de D. Le dernier rapport de 2021 reconnaît de notables progrès et attribue la note globale de C-, mais souligne les efforts encore très insuffisants par rapport aux besoins du pays, avec un manque d'investissement évalué à 2 590 milliards de dollars sur 10 ans : <https://infrastructurereportcard.org/>.

Tableau 4. Les mesures d'aide aux États et aux collectivités locales

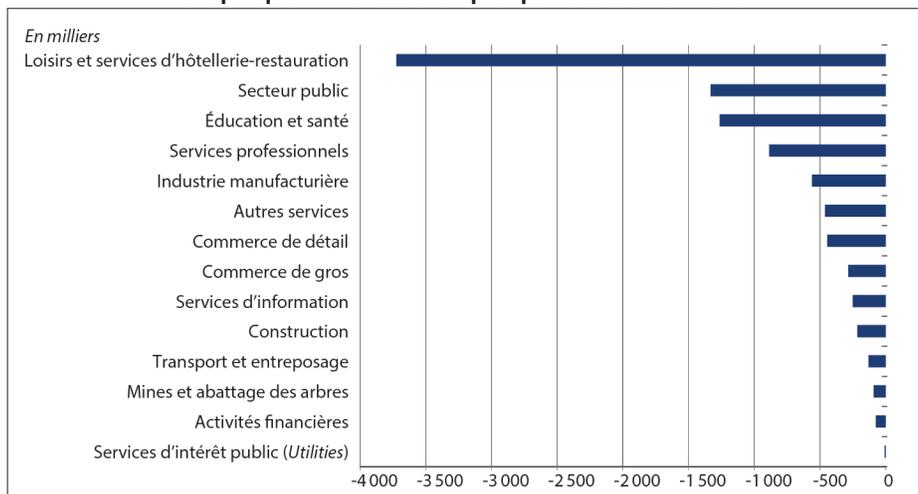
Plan de relance	Mesures d'aides aux États et collectivités locales
Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)	Aide de 150 milliards de dollars
American Rescue Plan (ARPA)	Nouvelle aide de 350 milliards de dollars
Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA)	- Aide de 110 milliards de dollars pour les projets de travaux publics, les ponts et les routes ; - aide de 39 milliards de dollars au réseau de transports publics ; - aide de 66 milliards de dollars pour la maintenance et l'expansion du réseau ferroviaire (Amtrak).

a notamment donné lieu à d'importants mouvements de grève dans l'enseignement public en 2018 (Sauviat, 2018).

Les travailleurs du secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, principales victimes de la crise sanitaire

Selon l'enquête emploi menée par le Bureau of Labor Statistics (BLS) auprès des employeurs (Current employment

Survey), l'emploi non agricole durant l'année 2020 a reculé de 9,7 millions en données corrigées des variations saisonnières, soit un déclin historique qui dépasse les pertes cumulées des années 2008-2009 de la « grande récession » (respectivement de 3,6 et 4,3 millions). Les impacts de la pandémie de Covid-19 ont été toutefois nettement plus marqués dans les secteurs des services, notamment ceux exigeant un contact physique entre salariés, consommateurs

Graphique 1. Pertes d'emploi par secteur en 2020

Source : d'après les données du BLS, en données corrigées des variations saisonnières.

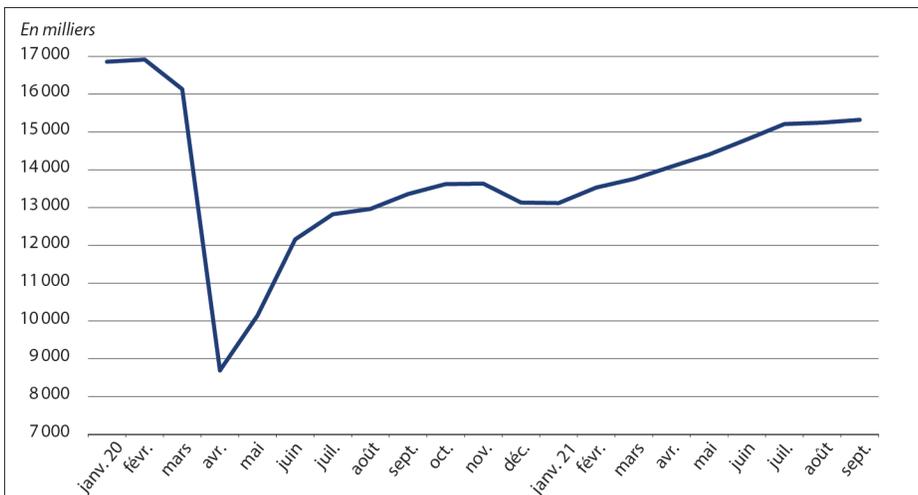
ou les deux à la fois et donnant lieu à des regroupements de personnes (graphique 1), contrairement à la « grande récession » qui avait affecté plus fortement l'industrie manufacturière et les services financiers.

Le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration a été l'un des plus exposés à la pandémie, sachant que près des deux tiers des emplois y sont des emplois de service. Alors que les effectifs du secteur étaient en croissance en 2019 (+315 000), il a perdu 3,7 millions d'emplois au cours de l'année 2020, représentant à lui seul 38 % du total des pertes d'emploi sur la période. En septembre 2021, il n'avait toujours pas recouvré son niveau d'emploi d'avant la pandémie, après une perte brutale de près de la moitié de ses emplois entre février et avril 2020 (graphique 2).

Ce secteur, qui est le deuxième plus important pourvoyeur d'emplois du secteur privé, inclut des activités particulièrement diversifiées et hétérogènes comme celles des arts, du spectacle, des

sports, des casinos, des musées, des parcs d'attraction mais aussi celles des hôtels-restaurants, qui en représente la composante majeure en termes d'emplois (86 % en 2020). Ce sont ces dernières activités qui ont été les plus durement impactées, et parmi elles, celles de restauration qui comptent en outre les plus gros effectifs du sous-secteur (87 % en 2020). La plupart des États ont décidé la fermeture de ces établissements dès le mois de mars 2020 et en fonction de la structure des emplois, certains ont été plus durement affectés que d'autres, comme l'État du Nevada dont un emploi sur trois est lié au tourisme (Las Vegas). Ces restrictions, combinées à la réticence des consommateurs à se rendre dans ces lieux, ont provoqué une chute de 50 % de leurs ventes entre les mois de février et avril 2020. Au total, 17 % des restaurants auraient fermé définitivement en 2020 selon la profession, malgré l'aide aux PME qui leur a été attribuée dans le cadre du PPP, dont le secteur est le premier bénéficiaire

Graphique 2. L'emploi dans le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration (janvier 2020-juillet 2021)



Source : d'après les données du BLS, en données corrigées des variations saisonnières (NAICS 71 et 72).

en 2021 avec 15 % des prêts ²⁴, plus celle dédiée au secteur dans le plan de relance de mars 2021 (tableau 3).

La pandémie a révélé combien ces travailleurs, habituellement invisibles, étaient devenus essentiels aux yeux du public, à la différence de leur hiérarchie managériale. Aujourd'hui, le marché du travail dans ce secteur reste très dégradé, avec un taux de chômage de 7,7 % en septembre 2021, après un pic cinq fois plus élevé en avril 2020 (de 39,3 %). En outre, de nombreux travailleurs de la restauration ayant perdu leur emploi n'ont pas eu accès aux allocations chômage, faute d'avoir pu atteindre le niveau de salaire ou le nombre d'heures de travail pour y être éligibles dans plusieurs États ²⁵.

Depuis la réouverture des établissements, les employeurs du secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration rivalisent pourtant de propositions de primes à l'embauche, d'emplois du temps plus accommodants ou d'horaires aménagés, de solutions à la garde d'enfants et même parfois d'augmentations de salaire ²⁶ afin de fidéliser et/ou attirer une main-d'œuvre qui est prisée aujourd'hui par d'autres secteurs ²⁷ et dont le taux de départ est parmi

les plus élevés. Pourtant, les modestes gains enregistrés dans le secteur au mois de septembre 2021 (+74 000 emplois), de même que la coexistence de taux d'offres d'emplois disponibles et de démissions exceptionnellement élevés depuis deux décennies ²⁸ – au point de voir qualifier cette période par un universitaire du Texas comme étant celle de « la grande démission » – signalent de véritables difficultés d'embauche pour les employeurs du secteur. Et ce, en dépit de l'arrêt brutal des indemnités chômage exceptionnelles début septembre 2021. Cette situation suggère que ces travailleurs, insatisfaits de leur niveau de salaire (direct et indirect) et de leurs conditions de travail (emplois du temps imprévisibles, longues journées de travail), soit se sont retirés du marché du travail, soit sont devenus la cible des employeurs d'autres secteurs. Ce qui a d'ailleurs conduit à un rythme d'augmentation du salaire horaire dans le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration plus élevé en moyenne que celui du secteur privé en 2021 (graphique 3). Dans ce contexte en effet, les chaînes de restauration rapide comme McDonald's ou Chipotle Mexican Grill ont décidé en mai 2021 de relever leur

24. *Paycheck Protection Program Reports, op. cit.*, note 19 p. 104.

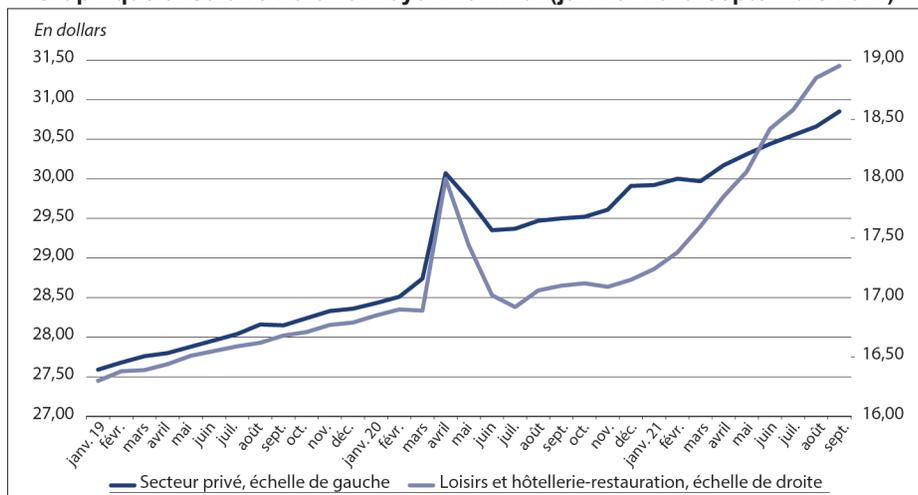
25. Dans le secteur de la restauration, de nombreux travailleurs rémunérés au pourboire (*Tipped workers*) ne bénéficient pas du salaire minimum fédéral de 7,5 dollars de l'heure, mais d'un salaire minimum fédéral minoré de 2,13 dollars, soit 1,83 euros de l'heure, inchangé depuis 30 ans par le Congrès : voir « Statement of Saru Jayaraman, co-founder and president of One Fair Wage, U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means, Hearing on the Future of the U.S. Restaurant Industry », September 25, 2020, <https://bit.ly/3CrAQRL>.

26. À l'instar des chaînes de restauration McDonald's (hors restaurants franchisés qui représentent 95 % de ses enseignes), Sheetz ou Chipotle Mexican Grill : H. Haddon, T.-P. Chen, L. Weber, « Customers are back at restaurants and bars, but workers have moved on », *The Wall Street Journal*, July 13, 2021.

27. Walmart a par exemple fait part aux associations patronales de la restauration (National Restaurant Association) et de l'hôtellerie (American Hotel & Lodging Foundation) de son désir d'embaucher des travailleurs licenciés de ces secteurs : K. Dill, « Four million hotel, restaurant workers have lost jobs. Here's how they're reinventing themselves », *The Wall Street Journal*, February 22, 2021.

28. Un taux de 10,1 % d'offres d'emploi disponibles et de 6,4 % de démissions en août 2021 selon l'enquête Jobs Openings and Labor Turnover (JOLTS) du BLS.

Graphique 3. Salaire horaire moyen nominal (janvier 2019-septembre 2021)



Source : Bureau of Labor Statistics, Current Employment Survey.

taux horaire à l'embauche ²⁹ tandis que plusieurs restaurants haut de gamme se sont mis à offrir des primes à l'embauche et que d'autres cherchent à prendre le problème à la racine, en éliminant les rémunérations au salaire minimum minoré pour leurs employés payés au pourboire ³⁰. La chaîne de cafés Starbucks, confrontée à des problèmes de recrutement et sous la menace d'une campagne de syndicalisation dans l'État de New York, a notamment décidé d'augmenter les salaires de ses employés de 10 %.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les travailleurs de Burger King aient décidé en juillet 2021 de quitter massivement et bruyamment leurs emplois (« We all Quit ») en signe de protestation contre des conditions de travail

particulièrement dégradées (salaires stagnants, emplois du temps imprévisibles, absence de couverture santé et de congés maladie) pour aller voir ailleurs. D'autres travailleurs avaient été incités à se mettre en grève deux mois avant pour la troisième fois depuis le début de la pandémie, à l'initiative d'une coalition nationale « One Fair Wage » regroupant des travailleurs des services (et du secteur de la restauration notamment) afin d'obtenir un salaire décent.

Une négociation collective peu innovante

Le National Labor Relations Act (NLRA) de 1935 (connu aussi sous le nom de loi Wagner) accorde aux

29. McDonald's a relevé son salaire horaire de 11 à 17 dollars, soit 9,44 à 14,58 euros pour les employés et de 15 à 20 dollars, soit 12,87 à 17,16 euros pour les managers, et Chipotle l'a passé à 15 dollars, soit 12,87 euros.

30. D'après une enquête, 1600 restaurants dans 41 États auraient récemment augmenté leur main-d'œuvre en offrant le salaire minimum fédéral (7,50 dollars de l'heure) et non plus un salaire minimum minoré de 5 dollars (4,29 euros) ou moins dont ils étaient coutumiers, ce qui avec les pourboires conduit à une rémunération de 13,50 dollars, soit 12,58 euros de l'heure : voir *Raising Wages to Reopen*, OFW and Food Labor Research Center, UC Berkeley, September 2021, <https://bit.ly/3jQybdo>.

travailleurs américains le droit de former des syndicats sur leurs lieux de travail et de revendiquer – à ce niveau exclusivement – de meilleures conditions de travail à travers la négociation collective avec leurs employeurs. Mais dans le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, les travailleurs rencontrent de nombreuses barrières pour pouvoir accéder pleinement à ces droits, parmi lesquelles un taux de rotation élevé de la main-d'œuvre, un système dominant de franchisage dans la restauration rapide, etc. En conséquence, les établissements, principalement de petite taille, ne connaissent pas ou peu de présence syndicale, à quelques exceptions près. Avec 2,2 % de membres syndiqués en 2020, ce secteur est nettement en deçà de la moyenne du secteur privé, dont le taux de syndicalisation est pourtant déjà très faible (6,3 %). Ce sont en outre des emplois à bas salaire³¹, du fait de pratiques de rémunération au pourboire particulièrement répandues dans le secteur des bars-restaurants, et à faible durée de travail³². Ils sont aussi massivement occupés par des femmes (52 % des emplois en 2019) et par des travailleurs d'origine hispanique (25 % des emplois), ce qui explique que cette récession ait particulièrement touché les femmes, contrairement à celle de 2008-2009, notamment les mères avec des enfants d'âge scolaire³³.

La négociation d'entreprise intervient aux États-Unis à rythme régulier tous les 3 à 4 ans, voire 5 ans dans certains cas. À moins d'une crise majeure d'un secteur et des risques associés de faillite de grandes entreprises, à l'instar de General Motors et de Fiat Chrysler Automobiles en 2007, la réouverture des conventions collectives d'entreprise est un phénomène plutôt rare. La crise provoquée par la pandémie n'a pas entraîné de telles initiatives, malgré les retombées dramatiques sur les travailleurs dans certains secteurs³⁴, qui n'ont été amoindries qu'en partie par les plans de relance. Les syndicats se sont au mieux mobilisés pour réclamer une meilleure protection de leurs membres sur les lieux de travail. Mais le renouvellement des conventions collectives pour celles qui arrivaient à échéance en 2020 s'est déroulé sans conflit majeur et ne semble pas, à la lecture de la presse économique, avoir donné lieu à des innovations significatives. Ce qui ne manque pas de souligner le caractère inapproprié de ce type de négociation, notamment pour les travailleurs des secteurs à bas salaire qui ont été particulièrement exposés aux licenciements.

Certains syndicats sont cependant parvenus historiquement à dépasser ce cadre conventionnel étroit et à imposer aux employeurs de négocier collectivement sur une base plus large que celle de

31. Ces emplois ne comptent que pour 4 % de la masse salariale du secteur privé alors qu'ils représentent 9,4 % de l'emploi.

32. La durée de travail hebdomadaire est de 25 heures de travail en moyenne en 2020.

33. En mars 2021, il y avait selon le Census Bureau près d'1,5 million de moins de mères avec des enfants d'âge scolaire actives qu'en février 2020 : K. Riley, S. Stamm, « Nearly 1,5 million mothers are still missing from the workforce », *The Wall Street Journal*, April 27, 2021.

34. D'après le président de Unite Here qui représente les travailleurs des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, 98 % de ses membres auraient été licenciés au début de la pandémie et à fin mai 2021, 70 % étaient encore sans emploi, même si le niveau d'emploi dans ce secteur varie grandement selon les activités concernées et les régions : voir « Testimony of D. Taylor, International President, Unite Here – Hearing Before the Tourism, Trade and Export Promotion Subcommittee of the Commerce Committee United States Senate », May 25, 2021, <https://bit.ly/3nEGSsc>.

l'établissement (à l'échelle d'un secteur ou d'une région), ce qu'autorise le NLRA (*multi-employer bargaining*) mais reste à la discrétion de l'employeur. Le syndicat Unite Here, qui représente plus de 300 000 travailleurs dans le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, a ainsi réussi à développer avec les employeurs de grandes chaînes hôtelières des conventions collectives sur une base quasi nationale, après une grève menée simultanément dans les hôtels Marriott de plusieurs grandes villes en 2018. Cette convention collective, qui a apporté des augmentations de salaire et des avantages sociaux substantiels aux travailleurs de la chaîne hôtelière, a ensuite servi de modèle à l'ensemble du secteur (*pattern bargaining*). Une section locale de Unite Here à Las Vegas, le Culinary Workers Union ³⁵, qui représente 60 000 travailleurs des casinos dans le Nevada, a pu aussi négocier une convention collective avec les employeurs du secteur, comprenant des salaires, des avantages sociaux (retraite et couverture santé) et des conditions de travail nettement supérieures à ceux en vigueur dans ce secteur et ce, dans un État pourtant historiquement hostile aux syndicats (Right to Work State). La consolidation de l'industrie des jeux a joué un rôle en permettant au syndicat d'obtenir des accords-cadres valant pour de nombreux établissements du secteur. Durant la pandémie de Covid-19, ce syndicat a su en conséquence organiser

une aide alimentaire pour les milliers de travailleurs du secteur mis à pied et leurs familles, les a aidés à obtenir leurs allocations chômage et a contribué à l'adoption d'une loi de l'État, unique en son genre, visant à améliorer la sécurité des travailleurs du secteur ³⁶. Il est aussi parvenu à négocier dans l'urgence six mois de couverture santé pour ses membres victimes de licenciement.

De même, des représentants des travailleurs, des employeurs et du public dans l'État de New York, réunis au sein d'un Wage Board ³⁷ créé sous la pression du mouvement « Fight for \$15 » démarré dans la ville de New York trois ans plus tôt avec l'aide du Service Employees International Union (SEIU) (Sauviat, 2016), se sont mis d'accord en 2015 pour établir progressivement un salaire minimum horaire de 15 dollars dans le secteur de la restauration rapide, pour les chaînes comprenant au moins 30 établissements (McDonald's, Burger King, Domino, KFC, Taco Bell, Wendy's, Papa John, etc.). Mais à l'occasion de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, le sort des travailleurs à bas salaire ne s'est guère trouvé sensiblement amélioré par la négociation collective, ou par les quelques Wage Boards existants. Au mieux, la négociation collective aura protégé davantage les travailleurs syndiqués que ceux non syndiqués, en leur garantissant notamment d'être réembauchés lors de la reprise d'activité de leur établissement.

35. À lui seul, le Culinary représente un cinquième des membres de Unite Here, dont il est de loin la plus importante section locale.

36. Il s'agit de la loi SB4 promulguée par le gouverneur démocrate de l'État le 11 août 2020, exigeant notamment des employeurs des hôtels et casinos de faire tester leurs salariés présentant des symptômes de Covid-19 et de rémunérer leurs jours d'absence.

37. Quelques États (Californie, Colorado, New Jersey, Massachusetts, Wisconsin) et collectivités locales (New York) ont mis en place ces dernières années ce type d'institutions tripartites, dont l'existence légale remonte à la grande dépression des années 1930, et qui sont autorisées à établir des standards minimaux de salaire et de compléments du salaire pour tout un secteur. Mais à l'occasion de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, aucun d'entre eux ne s'est emparé de cet instrument pour améliorer le sort des travailleurs à bas salaire.

Toutefois, les conflits salariaux s'accroissent et se répandent dans de nombreux secteurs depuis l'été 2021 (Nabisco/Mondelez International, Warrior Met), mais surtout depuis le mois d'octobre (Mercy Hospital, Kellogg's, John Deere, Hollywood, Kaiser Permanente), qui a vu naître le nouveau slogan #Striketober pour qualifier la résurgence des grèves (ou des menaces de grève) à l'occasion du renouvellement des conventions collectives. Les principales demandes se concentrent sur les salaires et les compléments du salaire ainsi que sur la limitation des durées de travail, pointant ainsi la dégradation des conditions de travail durant la pandémie, notamment des travailleurs réputés « essentiels ». Il y aurait eu ainsi des grèves contre 178 employeurs depuis le début de l'année 2021 selon le recensement effectué par des chercheurs de la School of Industrial and Labor Relations de l'université de Cornell, et 12 grèves impliquant 1 000 travailleurs et plus selon le Bureau of Labor Statistics, alors que l'année 2020 a été marquée par une atonie des conflits ³⁸.

Conclusion

L'économiste de Harvard, Dani Rodrick, reconnaissait récemment, dans un entretien accordé au *Financial Times*, la nécessité pour les États-Unis de développer une politique industrielle et régionale, axée sur la création de « bons emplois », dont l'économie américaine est d'après lui en manque chronique ³⁹. À cette fin,

il préconise notamment de renforcer les régulations de l'emploi, en introduisant un système proche de la négociation de branche, qui permette d'établir un salaire plancher et des standards minima de travail au niveau sectoriel.

Actuellement, l'existence de telles institutions est rare, comme on l'a vu. La présence d'un Wage Board est limitée à quelques États, la négociation élargie à quelques secteurs ou régions. Le pouvoir syndical est faible et déclinant depuis des décennies même si le taux d'approbation des syndicats dans les sondages est à son pic depuis deux décennies ⁴⁰. Malgré l'élection d'un nouveau Président ouvertement « *pro labor* », la nomination d'une ancienne syndicaliste au poste de ministre du Travail, la création fin avril 2021 par Joe Biden d'une commission chargée de réfléchir aux moyens de renforcer les syndicats et dont les recommandations sont attendues fin octobre 2021, le projet de loi visant à consolider les droits des syndicats, Protecting the Right to Organize Act (PRO Act), a peu de chances d'aboutir au Sénat où il n'a pas le soutien indispensable des 50 sénateurs démocrates.

Une fois de plus, le sort des travailleurs, et notamment ceux des activités de services à bas salaire, reste fortement dépendant des lois du marché et de la reprise de l'économie américaine, aux contours encore incertains et marquée par un retour de l'inflation. Mais il dépend aussi des mobilisations sociales qui, à l'instar du mouvement « Fight for \$15 », ont œuvré à mettre les travailleurs à bas

38. J. Bogage, « Strikes are sweeping the labor market as workers wield new leverage », *The Washington Post*, October 17, 2021, <https://wapo.st/3nGosHB>.

39. M. Sandbu, « Dani Rodric: "We are in a chronic state of shortage of good jobs" », *Financial Times*, February 15, 2021, <https://www.ft.com/content/bf760159-4933-4fa1-bedd-d8f77accb858>.

40. M. Brenan, « At 65%, Approval of Labor Unions in U.S. Remains High », *Gallup Website*, September 3, 2020, <https://news.gallup.com/poll/318980/approval-labor-unions-remains-high.aspx>.

salaires au centre du débat public et à repositionner les syndicats comme des acteurs capables de défendre les intérêts des travailleurs en général, au-delà du face-à-face avec les employeurs qui fait le plus souvent de la négociation collective une affaire purement privée.

Achévé de rédiger le 15 novembre 2021.

Sources :

- Briggs J., Walker R. (2021), « Back to work when benefits end », *US Economics Analyst*, Goldman Sachs, August 21, <https://bit.ly/3CrTQjj>.
- CBO (2020), « Preliminary Estimate of the Effects of H.R. 6201, the Families First Coronavirus Response Act », April 2, <https://www.cbo.gov/publication/56316>.
- CBO (2020), *The Budgetary Effects of Laws Enacted in Response to the 2020 Coronavirus Pandemic, March and April 2020*, Congressional Budget Office, June 16, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-06/56403-CBO-covid-legislation.pdf>.
- CBO (2021), *Estimated Budgetary Effects of H.R. 1319 American Rescue Plan Act of 2021*, Congressional Budget Office, March 10, <https://www.cbo.gov/publication/57056>.
- CBO (2021), « Senate Amendment 2137 to H.R. 3684, the Infrastructure Investment and Jobs Act, as Proposed on August 1 », <https://www.cbo.gov/publication/57406>.
- Coibion O., Gorodnichenko Y., Weber M. (2020), « How did U.S. consumers use their stimulus payments? », *NBER Working Paper Series*, n° 27693, August, <https://doi.org/10.3386/w27693>.
- Coombs K., Dube A., Jahnke C., Kluender R., Naidu S., Stepner M. (2021), « Early withdrawal of pandemic unemployment insurance: Effects on earnings, employment and consumption », August 20, <https://files.michaelstepner.com/pandemicUexpiration-paper.pdf>.
- Dube A. (2021), « Early impacts of the expiration of pandemic unemployment insurance programs », July 18, <https://bit.ly/3mrEDZU>.
- Favara G., Minoiu C., Perez-Orive A. (2021), « U.S. zombie firms : How many and how consequential? », *FEDS Notes*, July 30, <https://bit.ly/3jQqljX>.
- Gould E., Kassa M. (2021), « Low-wage, low-hours workers were hit hardest in the Covid-19 recession », *Report*, n° 224913, Economic Policy Institute, May 20, <https://files.epi.org/uploads/224913.pdf>.
- Granja J., Makridis C., Yannelis C., Zwick E. (2020), « Did the Paycheck Protection Program hit the target? », *NBER Working Paper Series*, n° 27095, May, <https://doi.org/10.3386/w27095>.
- Hubbard R.G., Strain M. (2020), « Has the Paycheck Protection Program succeeded? », *NBER Working Paper Series*, n° 28032, October, <https://doi.org/10.3386/w28032>.
- Sauviat C. (2016), « États-Unis : flexibilité et performance du marché du travail : une relation équivoque », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 154-171, <https://bit.ly/3vUMnqy>.
- Sauviat C. (2018), « États-Unis : nouvelles grèves et mobilisations dans plusieurs États, après dix ans d'austérité budgétaire dans l'enseignement public », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 36-45, <http://bit.ly/38iZvZb>.
- Sauviat C. (2020), « États-Unis : système hospitalier, assurance santé et fédéralisme étasunien à l'épreuve », 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. 73-89, <https://bit.ly/399J4k2>.
- Presse : *The Wall Street Journal*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *Financial Times*, *The Economist*.

Italie

Du gel des licenciements au plan de relance européen

*Cristina NIZZOLI*¹

En Europe, l'Italie est l'un des premiers pays touchés par la pandémie de Covid-19 aussi bien en termes de décès qu'au plan économique. En 2020, l'économie italienne enregistre une contraction du PIB de 8,9 %, la plus importante depuis la seconde guerre mondiale. Néanmoins, au deuxième trimestre 2021, la progression du PIB s'établit à 2,7 %, ce qui conduit le gouvernement italien, qui avait initialement prévu une progression de 2 %, à tabler sur une croissance de plus de 5 % à la fin de l'année 2021.

Ici comme ailleurs, les périodes de confinement (du 9 mars au 18 mai 2020 et à nouveau au mois de novembre 2020), accompagnées d'une fermeture totale des écoles durant 13 semaines, affectent fortement la consommation, qui baisse de 10,7 % en 2020, ainsi que les exportations, bien que ces dernières reviennent à leur niveau pré-pandémique dès les derniers mois de l'année 2020. De manière générale, l'importante baisse du PIB résulte d'un effet de composition : les secteurs des services, les plus touchés par les différentes périodes de confinement, en sont une composante relativement

importante. Le secteur du tourisme est particulièrement affecté, avec un nombre de touristes étrangers en baisse de 60 % en 2020 par rapport à 2019 (Banca d'Italia, 2021).

La production industrielle diminue quant à elle de 44 % au mois d'avril 2020 par rapport au mois de février de la même année et connaît un déclin de 11,4 % sur toute l'année 2020, selon l'Institut national de statistique (Istat, 2020). Les secteurs les plus affectés sont le textile, la production d'objets en gomme et matières plastiques, ainsi que ceux destinés à la fabrication des moyens de transports. Dans le bâtiment, l'indice de production chute au mois d'avril 2020 de plus de 50 % par rapport au mois de février de la même année (niveau égal à un tiers de celui atteint en 2019). Toujours selon l'Istat, environ 5,6 millions de personnes (9,4 % de la population italienne) vivent en 2020 dans des conditions de pauvreté absolue (encadré). Le nombre de ménages pauvres augmente ainsi de 335 000 par rapport à 2019 pour atteindre environ 2 millions en 2020, et, phénomène nouveau, concerne pour les deux tiers des

1. Chercheure à l'Ires.

familles résidant dans le nord de l'Italie. D'après l'OCDE (2021), la diminution de l'activité provoque une contraction des heures travaillées de 13 % en 2020. Le taux de chômage passe de 10 à 9,3 % entre 2019 et 2020 sous l'effet d'une réduction de 3,4 % du taux d'activité. Les travailleurs les plus touchés par cette baisse sont les indépendants, les femmes

et les jeunes (15-34 ans), qui sont aussi celles et ceux qui ont le plus souvent un emploi précaire.

Face à l'ampleur de cette crise, les pouvoirs publics prennent dès 2020 des mesures de soutien à l'économie, parfois inédites mais pour la plupart temporaires. Le gouvernement italien organise ainsi des transferts publics et met en place des

Encadré

Les seuils absolus et relatifs de pauvreté de l'Istat ¹

À côté des indicateurs de pauvreté que retiennent les conventions adoptées au niveau de l'Union européenne (UE) – et qui ne sont disponibles que jusqu'en 2019 –, l'Istat publie depuis 1997 des indicateurs établis selon une méthode spécifique et qui ont été actualisés pour l'année 2020. Un premier indicateur dit de « pauvreté absolue ² » révèle une hausse du taux de pauvreté entre 2019 et 2020 (de 7,7 à 9,4 % de la population) tandis que le second indicateur de pauvreté relative affiche une baisse (13,5 % de la population en 2020 contre 14,7 % en 2019).

L'écart entre les deux indicateurs s'explique principalement par la méthode d'indexation des seuils. Le seuil absolu de pauvreté est basé sur un panier de biens et services et varie seulement en fonction du prix de ce panier, tandis que le seuil relatif de pauvreté est indexé sur la dépense moyenne de consommation par habitant qui intègre, outre les variations de prix, la variation du volume de la consommation. Lors d'un choc macroéconomique qui déprime l'activité et la consommation des ménages – comme ce fut le cas en 2020 –, la variation du seuil absolu est donc plus forte que celle du seuil relatif. Les deux indicateurs délivrent des informations complémentaires qui dépendent aussi, bien sûr, des variations dans la distribution des revenus.

Si le taux absolu de pauvreté n'est pas pertinent dans un régime de croissance stable, il apporte des informations utiles lors de chocs récessifs plus ou moins durables. Dans le cas de l'Italie, le choc a relativement moins affecté les revenus des ménages les plus modestes (d'où la baisse du taux relatif de pauvreté), mais il a malgré tout entraîné une dégradation sensible de la situation de ces ménages dont une proportion croissante n'a pu accéder à un panier minimum décent, ce qui explique la hausse du taux absolu de pauvreté.

1. Cet encadré a été rédigé par Pierre Concialdi, que l'auteur tient à remercier.

2. Il existe un débat récurrent sur la façon de qualifier les indicateurs de pauvreté, notamment par référence aux concepts de pauvreté absolue et relative souvent utilisés dans la littérature. En réalité, la pauvreté est toujours relative (à un contexte historique et géographique donné), mais le caractère relatif est plus ou moins inerte selon la façon dont l'on définit et mesure concrètement le seuil de pauvreté. Si l'on souhaite utiliser ces deux qualificatifs (absolu ou relatif), il serait donc préférable de parler de seuil absolu ou relatif de pauvreté et non de seuils de pauvreté absolue (ou relative).

allocations sociales temporaires permettant de freiner la chute des revenus des ménages (-2,6 %), de moindre ampleur que celle du PIB. Le déficit public passe en conséquence de 1,6 à 9,5 % du PIB entre 2019 et 2020 (Banca d'Italia, 2021). Ces mesures sont prolongées par la loi de budget de 2021 qui prévoit pour la première fois, sous forme expérimentale, une indemnité extraordinaire en faveur des travailleurs indépendants, non éligibles aux allocations chômage existantes.

Nous retraçons l'ensemble de ces mesures dans la première partie de cet article avec l'objectif d'en saisir les modalités de mise en œuvre, les enjeux et les débats suscités. Parmi les dispositifs adoptés, le gel ou interdiction des licenciements représente la mesure inédite la plus frappante et, on le verra, la plus débattue. On aborde ensuite les lignes principales du plan de relance pour conclure sur le positionnement et le rôle joué par les organisations syndicales ainsi que les enjeux pour le système de relations professionnelles dans cette crise sanitaire sans précédent.

Des mesures d'urgence adoptées dès le début de la crise

L'état d'urgence sanitaire autorise le gouvernement à édicter six décrets-lois entre les mois de mars et novembre 2020 : « Cura Italia », « Liquidità », « Rilancio », « Agosto », « Ristorazione » et « Sostegni » (tableau 1). Les mesures d'urgence qu'ils contiennent entraînent une dépense que le ministère de l'Économie estime à 140 milliards d'euros en 2020 (8,5 %

du PIB), grâce à des rallonges budgétaires rendues possibles par la suspension du pacte de stabilité de l'Union européenne. L'OCDE (2021) évalue quant à elle ces dépenses à 108 milliards d'euros (6,6 % du PIB en 2020) et à 72 milliards d'euros pour 2021 (4,1 % du PIB). Un récapitulatif des principales mesures annoncées par le gouvernement (dont il est difficile d'évaluer à ce stade la mise en œuvre concrète et les effets) peut ainsi être dressé à partir de quatre grands domaines d'intervention : le soutien aux entreprises et aux travailleurs indépendants, le soutien à l'emploi, le soutien aux ménages et enfin, celui destiné au secteur de la santé, au cœur de la crise sanitaire.

Le soutien aux entreprises et aux travailleurs indépendants

Les aides aux entreprises prennent la forme assez classique de prêts garantis par l'État (à hauteur de 500 milliards d'euros) et d'accès facilité à des liquidités et au crédit, notamment en faveur des PME et des entreprises exportatrices. Une aide renforcée est consacrée aux entreprises du sud de l'Italie (Mezzogiorno), une région particulièrement affectée par le chômage. Le décret « Cura » introduit une indemnité Covid-19 pour différentes catégories de travailleurs particulièrement affectés par la pandémie, dont les travailleurs indépendants. Le décret « Rilancio » reconduit cette indemnité mensuelle mise en place en mars pour les deux mois suivants². Il accorde aussi la possibilité aux entreprises de déclarer des travailleurs sans-papiers afin de les régulariser, même si c'est toujours de manière temporaire (tableau 1).

2. L'indemnité de 600 euros est introduite au mois de mars, et prolongée pour les mois d'avril et mai 2020. Elle est reconduite au fur à mesure des décrets-lois. Il est difficile de connaître sa durée précise (pendant combien de mois exactement est-elle versée ?) et de rendre compte de manière détaillée de son impact sur les indépendants.

Tableau 1. Mesures de soutien aux entreprises et aux travailleurs indépendants

Décret	Date de promulgation	Mesures
Cura	17 mars 2020	Indemnité Covid-19 de 600 euros en mars 2020 pour les travailleurs indépendants.
Liquidità	18 avril 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures d'urgence (400 milliards d'euros annoncés) ; - facilitation d'accès au crédit ; - soutien aux exportations ; - sursis à certaines obligations fiscales ; - exonération de cotisations sociales pour les entreprises, celles implantées dans le Sud bénéficiant d'un allègement supplémentaire de 30 % des cotisations de retraite.
Rilancio	19 mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Prolongation de l'indemnité Covid-19 de 600 euros en avril et mai 2020 pour les travailleurs indépendants ; - possibilité de régularisation (temporaire) des sans-papiers.
Agosto	14 août 2020	Prolongation des mesures d'urgence d'un mois.

Un soutien à l'emploi, fondé principalement sur une extension des dispositifs existants d'indemnisation du chômage et du chômage partiel

Les mesures de soutien à l'emploi passent par une extension de quatre mois de la durée des allocations chômage ordinaires existantes, la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl) pour les salariés et le DIS-COLL pour les travailleurs para-subordonnés³. Mais elles passent surtout par une extension de la durée et du champ des bénéficiaires de la cassa integrazione guadagni (CIG), un dispositif d'indemnisation prévu en cas de suspension temporaire de l'activité ou de réduction des heures travaillées (tableau 2). La CIG se décline en trois dispositifs : la cassa integrazione guadagni

ordinaria (CIGO), qui prévoit une indemnisation des travailleurs confrontés à une dégradation temporaire de l'activité ou d'événements temporaires non imputables à l'employeur ou aux travailleurs ; la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) pour ceux confrontés à une restructuration, réorganisation, reconversion d'entreprise, crise économique, faillite, liquidation judiciaire, fermeture administrative et autres cas de cessation d'activité ; et enfin la cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD), pour les situations exceptionnelles de crises commerciales causées par des perturbations temporaires du marché, de restructurations ou de réorganisations. Alors que le nombre d'heures travaillées chute de 13 % en 2020, 7,2 millions de travailleurs bénéficient d'un de ces dispositifs

3. La NASpl accorde une indemnité chômage aux salariés ayant été licenciés ou arrivant au terme de leur contrat de travail, après avoir cotisé au moins trois semaines au cours des quatre dernières années et 30 jours au cours des 12 mois précédant le chômage. Cette indemnité est égale à 75 % du salaire brut de référence, plafonnée à 1 335 euros par mois. Sa durée est égale à la moitié du nombre de semaines de cotisations qui ont été versées au cours des quatre dernières années. Le DIS-COLL est une indemnité chômage pour les travailleurs sous contrat d'emploi atypique et les travailleurs indépendants inscrits auprès de leur régime de retraite spécifique. Elle est calculée sur la même base que la NASpl mais pendant une durée équivalente à la moitié du nombre de semaines de cotisations payées au cours de la dernière année d'exercice.

Tableau 2. Mesures de soutien à l'emploi

Décret	Date de promulgation	Mesures
Cura Italia	17 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Gel des licenciements pour une durée de 5 mois ; - élargissement des critères d'accès à la CIG pour cause de réduction de la durée du travail pour raison sanitaire* ; - prolongation de 2 mois des indemnités chômage (NASpl) et extension à certaines catégories de précaires (DIS-COLL) ; - indemnité de 1 000 euros (non cumulable avec les retraites ou les salaires) pour les saisonniers du tourisme et les travailleurs du spectacle ; - télétravail jusqu'à la fin de l'urgence sanitaire pour les travailleurs ayant au moins un enfant de moins de 14 ans et sous certaines conditions.
Agosto	14 août 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Prolongation de 2 mois des indemnités chômage pour les salariés (NASpl) et les précaires (DIS-COLL) ; - prolongation du gel des licenciements.

* Mesure renouvelée lors de chaque nouveau décret-loi, et actuellement en vigueur jusqu'à décembre 2021 pour certains secteurs comme celui de la mode et du textile.

entre mars 2020 et février 2021 selon l'OCDE (2021). Le champ des bénéficiaires de la CIGO, de la CGIS et de la CIGD est étendu à tous les salariés et à tous les secteurs, pour les deux premières, y compris dans les entreprises de 5 à 15 salariés et pour la troisième, y compris dans les entreprises de moins de 5 salariés. Le montant de l'indemnité s'élève à 80 % du salaire brut de référence au titre des heures chômées dans la limite de 40 heures par semaine, plafonnée toutefois à 939,89 euros/mois pour les salaires inférieurs à 2 159,48 euros et à 1 129,66 euros/mois pour ceux supérieurs à 2 159,48 euros.

Une des mesures les plus retentissantes concerne toutefois le gel des licenciements, établi d'abord pour une durée de 5 mois puis plusieurs fois prolongé (voir *infra*).

Un soutien prononcé aux ménages

Parmi les mesures inédites, il faut mentionner le revenu d'urgence, introduit

par le décret « Rilancio » du 19 mai 2020. Il prévoit deux allocations entre 400 et 800 euros aux ménages en difficulté à cause de la pandémie, selon le nombre de membres du foyer, et est prolongé à plusieurs reprises (tableau 3). D'après l'INPS (2021), ce nouveau dispositif aurait bénéficié à 1,6 million de ménages et à 3,7 millions d'individus en 2020. Le montant moyen de l'aide s'établit à 567 euros.

Le revenu de citoyenneté (Reditto di cittadinanza), un dispositif sous condition de ressources adopté en 2019 pour accorder un revenu de base aux plus démunis en vue de leur réinsertion dans l'emploi (Di Ruzza, 2020), est augmenté et ses conditions d'éligibilité assouplies par le décret Rilancio. Dans son rapport annuel, l'INPS (2021) souligne que ce dispositif aurait permis de réduire le niveau de pauvreté de la partie la plus indigente de la population durant la pandémie, ayant profité jusqu'à 1,2 million de ménages en septembre 2020 (contre

Tableau 3. Mesures de soutien aux ménages

Décret	Date de promulgation	Mesures
Cura Italia	17 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnité de 500 euros pour les domestiques et les aides à domicile qui n'habitent pas chez l'employeur en avril et mai 2020* ; - instauration d'un congé parental payé à hauteur de 50 % du salaire pour les travailleurs du secteur privé ayant des enfants de 0 à 12 ans entre mars et juillet 2020 ; - extension aux travailleurs en quarantaine des règles et du montant des prestations maladie ; - possibilité pour les travailleurs atteints d'affections et de maladies particulièrement critiques de s'abstenir de travailler comme s'ils étaient hospitalisés ; - attribution d'une aide au recours à des services de <i>baby-sitting</i> d'un montant maximal de 600 euros (1 000 euros pour les travailleurs du secteur de la santé) ; - aide renforcée aux primo-accédants à la propriété, ouverte aux travailleurs indépendants ainsi qu'aux locataires ; - moratoire sur les expulsions.
Rilancio	18 mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Revenu de citoyenneté ; - instauration d'un revenu d'urgence d'une durée de 4 mois pour les ménages pauvres (de 400 à 800 euros par mois selon la situation du foyer) ; - aide accrue à la garde d'enfant pour les salariés et les indépendants (jusqu'à 1 200 euros et 2 000 euros pour les travailleurs du secteur de la santé) ; - extension de la durée du congé parental payé à 30 jours et introduction d'un droit au congé (non indemnisé) pour les parents dont les enfants (jusqu'à 14 ans) ne peuvent pas aller à l'école.
Agosto	14 août 2020	Prolongation d'un mois du revenu d'urgence.
Ristorazione	28 octobre 2020	Renouvellement du revenu d'urgence en novembre et décembre 2020.
Sostegni	30 novembre 2020	Renouvellement du revenu d'urgence en mars, avril et mai 2021.

* En Italie, les aides à domicile (*badanti*) logent toutefois dans la plupart des cas chez la personne dépendante (leur employeur).

944 000 en février 2020), qui ont perçu en moyenne 548 euros par mois. Le dispositif aurait cependant eu peu d'effets sur l'entrée de ses bénéficiaires sur le marché du travail selon l'OCDE (2021). L'aide aux parents recourant à des services de *baby sitting* aurait bénéficié à 784 700 individus en 2020, tandis que plus de 300 000 ménages auraient eu recours au congé parental (INPS, 2021).

Dans les deux cas, la majorité des bénéficiaires de ces deux dispositifs résident dans le nord de l'Italie. Enfin, une aide au logement est attribuée sous plusieurs formes. Pour la première fois est introduit un moratoire temporaire sur les expulsions. Une aide aux locataires à bas revenu qui passe par les municipalités est en outre renforcée par une loi de juillet 2020. Une aide aux primo-accédants

à la propriété est octroyée au travers d'une augmentation du Fonds de solidarité créé à cet effet en 2007 et d'un élargissement de son accès aux travailleurs victimes de chômage (partiel ou total) et aux travailleurs indépendants.

Des mesures d'aide d'urgence ciblées sur le secteur de la « santé »

Ce sont les premières mesures qui sont prises, compte tenu de la soudaineté et de la gravité de la crise sanitaire qui s'abat sur le nord de l'Italie (Lombardie en premier lieu) et qui conduit le gouvernement à décréter « l'état d'urgence sanitaire » le 31 janvier 2020. Le décret Cura Italia permet ainsi l'arrivée d'équipements de protection individuelle et de personnel dans les hôpitaux des zones les plus touchées, met en place des unités spéciales de continuité des soins chargés d'identifier et de suivre les cas de Covid-19. Il accorde aussi une aide financière au système national de santé par

l'intermédiaire des régions (tableau 4), qui compense en partie une décennie de coupes budgétaires (Tognetti-Bordogna *et al.*, 2020).

En dehors de ces mesures, la loi de budget pour 2021 prévoit la possibilité de couvrir de manière structurelle les travailleurs indépendants qui remplissent certaines conditions à travers une forme de chômage partiel spécifique nommée Indemnité extraordinaire de continuité de revenu et d'opérativité (ISCRO). Les critères pour l'attribution, qui demeurent flous, font varier le montant de cette indemnité entre 250 et 800 euros. Le délai pour en faire la demande se terminait au 31 octobre 2021 et l'indemnité est prévue pour 3 ans, soit les années 2021, 2022, 2023⁴.

Nombreuses et très détaillées, ces mesures demeurent néanmoins difficiles à analyser du point de vue de leur mise en œuvre concrète et de leurs effets. Combien de personnes sont-elles touchées ? Quels sont leurs statuts ? Il convient en

Tableau 4. Mesures de soutien au secteur de la santé

Décret	Date de promulgation	Mesures
Cura Italia	17 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Fonds d'urgence de 3,73 milliards d'euros pour 2020 ; - réorganisation du réseau hospitalier (1,4 milliard d'euros) et création de nouveaux lits de soins intensifs ; - 400 millions d'euros pour les structures privées qui mettent à disposition des locaux, du personnel et des outils ; - renforcement du système de santé au niveau territorial ; - prêt à intérêt réduit (50 millions) aux entreprises qui produisent matériaux de protections individuelle et de santé ; - pouvoir donné aux préfets de réquisitionner des hôtels et autres locaux pour y héberger les personnes en isolement (150 millions) ; - possibilité, pour l'Institut national accidents du travail (Inail), d'embaucher 200 médecins généralistes et 100 infirmiers en CDD.
Rilancio	19 mai 2020	Aide de 4,6 milliards d'euros au système national de santé.

4. Pour plus d'information, consulter le site de l'INPS : <https://bit.ly/3noL3cT>.

revanche d'insister sur le caractère temporaire de ces dispositifs (souvent renouvelés au fur et à mesure de l'adoption des décrets) et « morcelé » (ils changent souvent de contenu et ne sont pas intégrés à un plan d'intervention plus général).

Le gel des licenciements, la mesure du désaccord

Parmi les mesures citées jusqu'ici, celle qui attire le plus l'attention de l'opinion publique concerne le gel des licenciements. Décidée par le gouvernement dès le début de la crise sanitaire, elle est renouvelée à plusieurs reprises. Le décret « Cura Italia » est le texte qui, au mois de mars 2020, l'introduit pour la première fois et pour une durée initiale de 5 mois (tableau 2). Il prévoit :

- le verrouillage du lancement des procédures de licenciement collectif et la suspension des procédures en cours débutées après le 23 février 2020 ;
- l'interdiction du licenciement pour un « motif objectif justifié ⁵ » indépendamment du nombre de salariés de l'entreprise ;
- le gel ne s'applique pas aux licenciements intervenus en cas de fermeture définitive de l'entreprise.

Avec le décret « Agosto » (2020), l'interdiction des licenciements est prolongée. Les entreprises concernées sont alors couvertes par le dispositif de chômage partiel (CIG) et par le système d'exonération des cotisations. Le

dispositif classique de chômage partiel est prolongé pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 semaines, avec pour condition que les entreprises ne licencient pas. Selon le type d'amortisseur social, les entreprises se réfèrent aux règles générales qui tiennent compte du secteur d'activité et du nombre de salariés : le chômage partiel ordinaire (CIGO) est accordé aux entreprises industrielles ; le Fonds de complément salarial (FIS) concerne les entreprises commerciales qui emploient entre 5 et 50 salariés et le chômage partiel extraordinaire (CIGD) est accordé aux entreprises qui n'ont pas accès aux autres amortisseurs sociaux.

Cette mesure de gel des licenciements, bien que prorogée systématiquement, ne cesse de changer de contenu ; de manière générale, on ne peut que souligner la complexité des normes régissant la fin de son application. Ainsi, cette mesure prend fin le 1^{er} juillet pour les entreprises qui bénéficient de la CIG (chômage technique et partiel financé par les cotisations sociales), soit l'agriculture et l'industrie, alors que les entreprises ayant profité de la CIGD (chômage technique et partiel exceptionnel) sont dans l'obligation de l'appliquer jusqu'au 1^{er} novembre 2021 ⁶.

Mi-octobre 2021, un nouveau décret du gouvernement proroge la CIG de 13 semaines pour les entreprises des services et du secteur de la mode-textile.

Le gel des licenciements fait l'objet de protestations essentiellement de la part des organisations patronales (Confindustria,

5. Le régime de l'équivalent du licenciement économique résulte, en Italie, de la loi n° 604 du 15 juillet 1966 et de la loi n° 223 du 23 juillet 1991 portant diverses dispositions en matière d'emploi et de travail. Concernant le licenciement individuel, l'article 3 de la loi n° 604 dispose que relève du licenciement « pour motif objectif justifié » (*per giustificato motivo oggettivo*) celui opéré du fait de « raisons inhérentes à l'activité productive, à l'organisation du travail et au fonctionnement régulier de celle-ci » : <https://www.senat.fr/lc/lc273/lc2733.html>.

6. H. Martinelli, « Italie : le gouvernement fait machine arrière sur la prolongation du gel des licenciements », *Planet Labor*, n° 12558, 4 juin 2021.

etc.), ce qui ne manque pas d'engendrer des critiques de la part des organisations syndicales (voir *infra*) et des tensions au sein de la majorité gouvernementale. Le Mouvement 5 Étoiles (M5S), majoritaire au sein du gouvernement dirigé par Mario Draghi, plaide pour la prolongation de la mesure indépendamment des secteurs concernés ; le chef de la Ligue, Matteo Salvini, s'y oppose en soutenant les entreprises et leur « liberté d'embauche ». Le ministre du Travail (Parti démocratique, centre-gauche) évoque quant à lui la possibilité d'une prolongation pour ensuite céder face aux pressions du patronat.

Il est intéressant de souligner que la Commission européenne s'exprime sur l'interdiction des licenciements en mettant en avant son caractère discriminatoire, en raison du fait qu'elle tend à protéger les salariés en CDI au détriment des travailleurs précaires ⁷. Toujours d'après l'organe exécutif de l'UE, les mesures les plus efficaces de ce point de vue ont été celles des pays ayant procuré un soutien financier aux personnes dont les heures de travail ont été réduites en raison des difficultés de l'entreprise ⁸. Des positions qui lui valent la critique des syndicats italiens. Ainsi, d'après le secrétaire de la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération internationale des syndicats de travailleurs), l'UE « ne connaît pas la réalité de notre pays – nous risquons de subir une avalanche de licenciements ⁹. »

Un plan de relance européen en échange de réformes structurelles

Si les mesures présentées jusqu'ici sont avant tout des mesures d'urgence mises en place pour freiner les effets de la crise sur une période relativement courte, l'année 2021 inaugure une nouvelle phase de politique publique, celle d'une perspective de plus long terme. Dans un tel contexte, l'événement majeur pour l'Italie concerne l'approbation par la Commission européenne, le 22 juin 2021, du plan de relance. D'après ce plan, l'Italie devrait obtenir au total 191,5 milliards d'euros (11,6 % du PIB 2020), dont 68,9 milliards de subventions et 122,6 milliards de prêts (13 % des prêts ont déjà été versés en août 2021). À ces montants, il faut ajouter un fonds national de 30 milliards d'euros, ce qui fait de l'Italie le principal bénéficiaire du plan européen « Next Generation EU » ¹⁰. Le Premier ministre, Mario Draghi, s'est engagé auprès de Bruxelles à dépenser ces ressources sur la base de projets précis. Les six missions principales du plan de relance concernent des domaines tels que : la « numérisation, [l']innovation, [la] compétitivité et [la] culture » (21 % des ressources) ; la « révolution verte et la transition écologique » (30 %) ; les « infrastructures pour une mobilité durable » et l'« inclusion et [la] cohésion » (13 %) ; l'« instruction et la recherche » (14 %), la « santé » (9 %). Mais c'est surtout sur les modalités de mise en œuvre que l'Italie s'est engagée à

7. H. Martinelli, *ibid.* Pour consulter le texte de l'UE, voir : <https://bit.ly/3CkT5f>.

8. P. Bérastégui, « L'Italie met fin à l'interdiction de licencier imposée en raison du coronavirus », ETUI, 21 juin 2021, <https://bit.ly/3vTnds7>.

9. D. Lettig, « Italy's trade unions blast Commission's criticism of pandemic layoff freezes », *Euractiv*, June 4, 2021, <https://bit.ly/3GuFAsr> ; R. Amato, « Sbarra (Cisl): "Sul blocco dei licenziamenti l'Europa sbaglia, va prolungato fino a ottobre" », *La Repubblica*, 3 giugno 2021, <https://bit.ly/3mm8blo>.

10. O. Tosseri, « L'Italie accède enfin au plan de relance européen », *Les Échos*, 13 août 2021, <https://bit.ly/3vQE3bc>.

être rigoureuse. De ce fait, le plan s'articule autour de trois niveaux administratifs dont le plus important est le bureau du Premier ministre, censé superviser la mise en œuvre des différents projets. Le contrôle sera effectué par la direction du Budget du ministère des Finances, tandis que la réalisation sera confiée aux ministères compétents. Un rapport devra être soumis au Parlement et à la Cour des comptes tous les six mois. Mais pour convaincre l'UE, l'Italie s'est aussi engagée à mener des réformes structurelles dont, d'après Mario Draghi, dépendent « notre avenir et notre crédibilité ¹¹. » Les réformes visent la fiscalité, la justice et surtout l'administration publique dont les membres du gouvernement mettent en avant la nécessité de « rajeunir » les rangs en ouvrant des postes au concours, sans que ces postes, ni leur statut d'emploi, soient clairement précisés. L'embauche de ce nouveau personnel, jeune, « spécialisé dans le *green* » et « dans la gestion de projets européens » est présentée comme la clé de voûte de la transformation de la fonction publique, elle-même garantie indispensable pour l'obtention des prêts de l'UE.

Les syndicats italiens, des acteurs incontournables lors de la pandémie

C'est au tout début de la crise sanitaire, le 14 mars 2020, que le premier protocole sur les manières de contenir la diffusion du virus dans les lieux de travail est signé par le patronat et les syndicats confédéraux, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération

générale italienne du travail), la CISL et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail). Un protocole contesté par une partie de la base de la CGIL, favorable à la fermeture de tous les lieux de travail, mais qui permet aux confédérations italiennes de s'imposer en tant qu'interlocuteurs clefs du gouvernement. Dans un tel contexte, les confédérations italiennes revendiquent dès le début l'élargissement des amortisseurs sociaux à l'ensemble des travailleurs, ainsi que leur rôle de représentants des travailleurs dans les négociations ouvertes par le gouvernement ¹².

Deux cas emblématiques peuvent être cités : le gel des licenciements et la réforme de l'administration publique préalable à l'obtention des prêts du plan de relance européen.

Concernant le gel des licenciements, depuis le début, la CGIL, la CISL et l'UIL prônent le renouvellement systématique de cette mesure pendant la période épidémique. Dans ce contexte, au mois de juin 2021, un accord est signé, dans lequel les entreprises s'engagent à recourir à l'ensemble des amortisseurs sociaux en vigueur avant d'appliquer des procédures de licenciement ; une table de confrontation permanente, où siègent les organisations syndicales, est aussi ouverte pour surveiller l'évolution de l'emploi dans les mois de reprise de l'activité économique (2^e semestre 2021). Néanmoins, la consultation avec les organisations syndicales a lieu lors de la phase de mise en application des mesures et non pas en amont, ce que les organisations

11. O. Tosseri, « Italie : le plan de la dernière chance », *Les Échos*, 26 avril 2021, <https://bit.ly/3jKoTzD>.

12. Le 24 avril 2020, un deuxième protocole est signé. Convertis en loi, ces deux protocoles deviennent une référence pour les négociations qui auront lieu au niveau des entreprises pendant toute la période de crise sanitaire.

syndicales ne manquent pas de souligner, voire de contester (Belletti, Norbiato, 2021).

Enfin, au mois de mars 2021, un « pacte pour l'innovation du travail dans la fonction publique et la cohésion sociale » est signé par les confédérations et le gouvernement. L'enjeu de cet accord est double. D'un côté, il marque l'acceptation de la part des organisations syndicales de la réforme de l'administration publique telle qu'elle est inscrite dans le plan de relance (voir *supra*), tout en les mettant dans une position favorable pour négocier le renouvellement tant attendu de la convention collective de la fonction publique.

Mais l'activité syndicale se manifeste aussi au plan local, par de nombreux accords signés dans les entreprises dès le mois de mars 2020. Des accords dont l'objectif est d'accélérer les procédures liées au chômage partiel à un moment où les mesures d'urgence n'ont pas encore été mises en place (voir *supra*). Sans aborder de manière détaillée l'ensemble de ces accords, il s'agit ici de donner un bref aperçu des thématiques récurrentes. La gestion du temps de travail apparaît comme un élément central, avec beaucoup d'accords qui visent à introduire et à organiser le télétravail. Comme prévu par les protocoles du mois de mars et avril, des comités paritaires avec des représentants des entreprises et des travailleurs se constituent afin de mettre en œuvre la supervision des mesures sanitaires liées au Covid-19 dans les lieux de travail. La simple constitution de ces comités est parfois entravée par les

employeurs, comme dans le cas de certains entrepôts d'Amazon. D'après une étude conjointe de la CGIL et de la Fondation Di Vittorio sur un échantillon de 326 accords¹³, les thématiques abordées sont avant tout liées aux relations professionnelles (65 %) et en particulier à l'institution de comités paritaires. La thématique de la santé et de la sécurité est aussi très présente (53,4 % des textes) ; l'organisation du travail est abordée dans 44,2 % des accords et elle est fortement liée à celle des horaires de travail et du télétravail (34 %). Moins d'un quart des accords sélectionnés fait référence aux amortisseurs sociaux¹⁴.

Conclusion

En raison de son ampleur et de ses spécificités, la crise due au Covid-19 a suscité des réponses variées et parfois inédites de la part des pouvoirs publics. Deux catégories de mesures peuvent être identifiées. Une première catégorie concerne les mesures d'urgence, visant à court terme à freiner les impacts des périodes de confinement sur l'économie et sur l'emploi. L'élargissement des amortisseurs sociaux, la généralisation du télétravail, ainsi que le gel des licenciements font partie de ces mesures. La deuxième catégorie concerne en revanche tout ce qui se projette à plus long terme, comme le plan de relance et les réformes qui se préparent à partir de 2022.

De manière générale, les spécificités de cette crise (à la fois sanitaire, économique et sociale) en font un révélateur essentiel pour la compréhension d'au moins

13. Parmi les 326 « accords Covid-19 » de l'échantillon (signés entre mars et décembre 2020), 215 sont des accords d'entreprise et 111 sont des protocoles territoriaux (CGIL/Fondazione Di Vittorio, 2021).

14. Même s'il y a un biais dans la construction de l'échantillon puisque les accords ont été choisis pour éviter que ceux concernant les amortisseurs sociaux soient surreprésentés.

deux dynamiques qui ont trait au travail et à la sphère syndicale. Sur le premier aspect, la période pandémique a indéniablement bouleversé le rapport au travail des travailleurs et travailleuses. Que ce soit le télétravail, pour les secteurs qui pouvaient le mettre en place, ou tout ce qui relève de l'organisation et de la santé au travail pour les secteurs dits essentiels, la pandémie marque un tournant dans les réflexions autour de l'activité de travail. Le temps de travail et son organisation lors des différentes périodes de confinement ont mis en lumière les disparités de genre, alors que les travailleurs dits essentiels ont connu, même brièvement, une forme de reconnaissance de leur « sale boulot ».

Dans un tel contexte, les organisations syndicales ont eu la possibilité de réinvestir leur rôle de représentant des travailleurs. Nous l'avons vu, elles ont été des acteurs, dès le début de la crise, du processus de négociation tant au niveau national qu'au niveau des entreprises. C'est ici qu'ont été négociés la mise en place des amortisseurs sociaux ou encore les modalités de mise en place du télétravail. Dans le futur, il reste à savoir si les organisations syndicales sauront se saisir de cette opportunité pour redessiner leur rôle en portant des positions partagées sur le travail et ses différentes composantes, sans rester cantonnées aux seules questions de protection de l'emploi.

Achévé de rédiger le 18 novembre 2021.

Sources :

Banca d'Italia (2021), *Relazione annuale, anno 2020*, Roma, 31 maggio, <https://bit.ly/3CodNrl>.

Belletti C.; Norbiato R. (2021), « Country chapter Italy », in Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (eds.), *Social Protection of Non-standard Workers and the Self-employed during the Pandemic*, Brussels, ETUI/Ose, p. 53-62, <https://bit.ly/310ii3G>.

CGIL/Fondazione Di Vittorio (FDV) (2021), *La contrattazione di secondo livello al tempo del covid-19*, febbraio, <https://bit.ly/3BoTsAP>.

Di Ruzza A. (2020), « Italie : revenu de citoyen-neté : la montagne accouche d'une souris », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 41-51, <http://bit.ly/3v9naru>.

INPS (2021), *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del paese*, XX, Rapporto annuale, luglio <https://bit.ly/3oEhWI6>.

Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, 3 luglio, <https://bit.ly/3BneS18>.

Jessoula M., Pavolini E., Raitano M., Natili M. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: Italy*, European social policy network (ESPN), European Commission, <https://bit.ly/31ZNYAi>.

OCDE (2021), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2021*, 6 settembre, <https://bit.ly/3Gy5oUo>.

Tognetti-Bordogna M., Polillo B. R., Mallet J.-O. (2020), « Italie : après le choc initial, des ressources renouvelées pour le système sanitaire, en attendant une réforme plus ambitieuse », 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. 154-171, <https://bit.ly/3be4u2j>.

Royaume-Uni

Le retour en force de l'État

Jacques FREYSSINET¹

Le Royaume-Uni est en Europe l'un des pays à avoir été frappé de la façon la plus sévère par la pandémie. Elle s'est déployée par vagues successives qui ont engendré une trajectoire chaotique de la situation sanitaire, économique et sociale. Il est nécessaire, dans un premier temps, d'en retracer les étapes avant de caractériser, dans un deuxième temps, le contenu constamment remanié des mesures prises par les pouvoirs publics. Si la politique mise en œuvre est de grande ampleur, elle est marquée, à la différence de nombreux autres pays, par son caractère unilatéral. Les organisations patronales et syndicales sont cantonnées, comme nous le verrons dans un troisième temps, dans l'expression de demandes, suivie ou non d'une concertation informelle, puis dans la manifestation d'approbations ou de critiques face aux politiques gouvernementales. Ces dynamiques peuvent être illustrées, dans un quatrième temps, par l'exemple de deux secteurs d'activité plus fortement touchés.

Une évolution chaotique de la situation sanitaire, économique et sociale

Les vagues successives de la pandémie ont été de durée et d'ampleur inégales sans que l'on puisse aujourd'hui en prévoir l'évolution. Le bilan est contrasté selon les domaines.

Une évolution en cinq étapes

Cinq phases se succèdent dans l'évolution de la pandémie.

- La première vague frappe le Royaume-Uni au mois de mars 2020. Dans le domaine de la politique économique et sociale, la réaction des pouvoirs publics est rapide avec l'introduction dès le 11 mars de 12 milliards de livres² de suppléments de crédits dans le Spring Budget (budget de printemps³), puis d'un dispositif de chômage temporaire total le 20 mars et d'une aide aux travailleurs indépendants le 26 mars (Bell *et al.*, 2020 ; HM Treasury, 2020a ; RF,

1. Chercheur associé à l'IRES.

2. Le taux de change livre/euro a fluctué depuis début 2020. Pour simplifier, on peut utiliser un taux moyen de 0,9 euro pour 1 livre. Il suffit donc d'augmenter de 10 % les valeurs en livres pour avoir un équivalent approximatif en euros. En 2020, le produit national brut (PNB) du Royaume-Uni est de 2 112 milliards de livres, donc 21 milliards représentent 1 % du PNB.

3. Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Le budget 2020-2021 est corrigé *in extremis* face à la montée anticipée des cas de Covid-19.

2020a). Au total, 160 milliards de livres de crédits sont engagés (7,6 % du PIB). Si ces mesures sont largement approuvées, des critiques s'élèvent en revanche quant au retard pris dans la mise en place de mesures sanitaires puisque les fermetures d'activités non essentielles n'interviennent qu'à partir du 20 mars et le confinement à partir du 23 mars⁴. Un calendrier de levée des fermetures et du confinement en trois étapes s'applique entre le 13 mai et le 4 juillet 2020.

- Dès lors, s'ouvre une deuxième phase conçue comme la préparation du retour à la normale. Début juillet, un Plan for Jobs (Plan pour l'emploi) apporte 30 milliards de livres (1,4 % du PIB) d'engagements de crédits supplémentaires (HM Treasury, 2020b ; RF, 2020b). Outre de nouvelles aides aux entreprises, il combine en direction des ménages la sortie progressive, jusqu'au 31 octobre, des dispositifs créés en mars et l'adoption de mesures nouvelles pour freiner les licenciements et subventionner les embauches. Malgré des reprises localisées de la pandémie au cours de l'été, l'optimisme du gouvernement se maintient longtemps puisque, pour prendre le relais des mesures précédentes, un Job Support Scheme (Programme d'appui à l'emploi) est annoncé le 24 septembre dans le cadre d'un Winter Economy Plan (Plan économique d'hiver) (Bell, Brewer, Corlett *et al.*, 2020 ; GOV.UK, 2020a). En plus de la prolongation ou de l'accroissement des aides aux entreprises, des mesures nouvelles qui visent directement l'emploi portent principalement sur le passage d'un régime de chômage temporaire total à un régime de chômage partiel *stricto sensu*.

- Une nouvelle accélération de la pandémie ouvre la troisième phase. Le programme du 24 septembre est repoussé *sine die* au profit d'une reprise des dispositifs de mars. Un nouveau confinement est imposé du 5 novembre au 2 décembre puis, après une fausse accalmie, un retour au confinement, plus strict que celui de novembre, est décidé au début de janvier 2021. Dans ce contexte, le Spring Budget pour l'année budgétaire 2021-2022 confirme les politiques de relance économique en amplifiant le soutien aux entreprises et en prolongeant jusqu'à la fin septembre 2021 les mesures d'aide aux ménages (Bell *et al.*, 2021 ; HM Treasury, 2021 ; Innes, Schmuecker, 2021). En sens contraire, le gouvernement avait précédemment annoncé qu'au nom de la protection de l'emploi, l'augmentation du salaire minimum (National Living Wage) de 6,2 % qui avait été annoncée pour le 1^{er} avril 2021 serait ramenée à 2,2 %. De plus, pour des raisons budgétaires, il décide pour 2021 le gel des salaires du secteur public sauf pour les professions médicales (voir *infra*).

- Le 22 février, le gouvernement présente un plan de sortie progressive du confinement et des fermetures d'activité étalé sur quatre mois entre le 8 mars et le 21 juin. La reprise des contaminations par le « variant indien » contraint le gouvernement à annoncer le report de la dernière étape au 19 juillet, mais il maintient la suppression à cette date de toute restriction ou obligation, y compris sur le port du masque, malgré une lettre signée par 122 personnalités scientifiques qui jugent cette décision « dangereuse et prématurée » (*dangerous and premature*)⁵.

4. Le détail de ces mesures a été donné dans un précédent article (Freyssinet, 2020).

5. La décision ne vaut que pour l'Angleterre. Elle n'est pas suivie par les autres « nations » (Écosse, Irlande du Nord, Pays-de-Galles) qui ont compétence en ce domaine.

- Ainsi s'ouvre une cinquième phase, au cours de laquelle deux tendances apparemment contradictoires s'imbriquent.

En premier lieu, les dispositifs de protection des revenus des ménages (voir *infra*) sont supprimés le 30 septembre 2021, qu'il s'agisse du chômage temporaire (CJRS), des pertes d'activité des indépendants (SEISS) et de l'accroissement du revenu minimum. Pour les 4 millions de familles actuellement bénéficiaires de l'Universal Credit (soit 6 millions de personnes), la perte de revenu se situe, selon leurs caractéristiques, entre 15 et 25 % alors que l'inflation s'accélère (Cribb, Waters, 2021 ; Handscomb, 2021).

En second lieu, l'impact sur l'emploi et le chômage de la suppression de l'indemnisation du chômage temporaire est plus difficile à anticiper compte tenu de la complexité de ses liens avec la montée des pénuries de main-d'œuvre ou difficultés de recrutement. Si ce dernier phénomène est indiscutable ⁶, il a des sources diverses qui ne permettent pas de se satisfaire de la thèse simpliste selon laquelle la fin de l'indemnisation du chômage temporaire va « libérer » une main-d'œuvre qui répondra aux pénuries ⁷ (Pope, Shearer, 2021).

- Une partie des pénuries de main-d'œuvre tient à l'obligation d'isolement pendant 10 jours qui s'impose aux personnes positives et aux personnes contact. Le problème subsistera tant que se maintiendra un niveau assez élevé de contamination.

- Une autre partie, probablement la principale, résulte du départ massif de

travailleurs étrangers qui ne sont pas revenus et qui pourvoient des emplois dans les secteurs aujourd'hui les plus frappés par les pénuries (chauffeurs routiers, logistique, hôtels-restaurants, commerce de détail, agriculture...). Après le Brexit, les règles d'immigration excluent les entrées dans les emplois à bas salaires.

- Début septembre 2021, 1,4 million de personnes sont encore en chômage temporaire, dont 0,6 million en chômage total. Il n'est pas certain qu'elles correspondent aux offres d'emploi non satisfaites. Alors qu'à son maximum, le chômage temporaire concernait principalement les jeunes, ces derniers ont le mieux profité de la reprise, de sorte que le taux de recours est aujourd'hui croissant avec l'âge, accompagné souvent de longues durées de chômage temporaire (Tomlinson, 2021). Les difficultés de recrutement sont concentrées dans quelques secteurs avec, compte tenu des données disponibles sur les taux de mobilité professionnelle et sectorielle, des probabilités réduites de réallocation dans leur direction des personnes âgées encore en chômage partiel (Costa Dias *et al.*, 2021).

Un bilan provisoire contrasté

Dans deux domaines, le Royaume-Uni présente des résultats particulièrement mauvais :

- l'impact sanitaire est l'aspect le plus dramatique. Le Royaume-Uni s'est situé au deuxième rang en Europe occidentale, après l'Italie, quant au taux d'excédent

6. Le nombre des emplois vacants (*job vacancies*) a été de 1034 000 sur la période de juin à août 2021, soit un maximum depuis 20 ans (ONS, 2021a).

7. D. Strauss, « End of coronavirus furlough will not solve UK labour shortages », *Financial Times*, September 22, 2021, <https://www.ft.com/content/2418208c-b2b6-4fbc-ae50-5eda2656c68e>. Pour le point de vue des syndicats sur les pénuries de main-d'œuvre : « Labour shortages : what's the impact ? », *Workplace Report*, September 2021.

de décès relativement à la moyenne des années antérieures ;

- le choc macroéconomique est rude puisque le PIB baisse de 9,8 % en 2020. C'est le recul le plus fort parmi les pays du G7, référence principalement utilisée dans les débats britanniques. La baisse des recettes fiscales qui en résulte et l'ampleur des dépenses supplémentaires de soutien à l'économie engendrent un déficit de 14,3 % du PIB pour l'année budgétaire 2020-2021 et un endettement public passé de 84 à 97 % du PIB (Harari, Keep, 2021 ; NIESR, 2021 ; OBR, 2021a, 2021b).

De manière à première vue surprenante, ce choc engendre sur le marché du travail des conséquences très différentes de celles observées au cours des précédentes récessions et d'une bien plus faible ampleur si l'on se fie aux indicateurs traditionnels tels que le taux d'emploi et le taux de chômage (Cominetti *et al.*, 2021 ; Cribb *et al.*, 2021 ; Powell, Francis-Devine, 2021) : le taux de chômage, qui était de 4,0 % à la veille de la pandémie, n'atteint que 5,1 % à la fin de 2020 tandis que le taux d'emploi ne diminue que de 76,3 à 75,0 %⁸ (ONS, 2021b). Ce résultat a une double explication.

- D'abord, les caractéristiques de la crise et la nature des mesures adoptées engendrent un biais considérable sur la fiabilité et la signification des indicateurs traditionnels de performance du marché du travail. En application des définitions du Bureau international du travail (BIT), les personnes en chômage temporaire total sont classées dans l'emploi car leur relation avec l'employeur est maintenue. Les chômeurs qui, du fait du confinement ou des fermetures d'activité, doivent abandonner la recherche active d'emploi

sont quant à eux transférés dans la population inactive. De plus, les flux massifs de sortie parmi la population immigrée sont mal mesurés, d'où une incertitude sur la population totale active ou d'âge actif, qui sont les dénominateurs des ratios mesurant le taux de chômage et le taux d'emploi certainement surévalués. Ainsi, entre février 2020 et avril 2021, l'emploi ne diminue que de 706 000 et le chômage n'augmente que de 252 000 tandis que la population active diminue de 455 000 ; la diminution de la population active résulte, sans que l'on puisse mesurer leur poids respectif, d'un effet de « chômeur découragé » et du départ d'actifs immigrés (NIESR, 2021).

- Ensuite, les relations entre l'évolution du PIB et celles de l'emploi ou du chômage ont profondément changé au cours des dernières récessions (Anders *et al.*, 2020). Pendant la récession du début de la décennie 1980, le PIB a diminué de 5 % et le taux d'emploi de 6 points de pourcentage ; pour la récession du début de la décennie 1990, les chiffres correspondants sont de 3 % et 4,5 points de pourcentage tandis que, pour la récession de 2008-2009, ils sont de 6 % et 2,8 points de pourcentage. Ces différences s'expliquent d'abord par la nature de la politique économique adoptée, ensuite par l'ampleur du choc subi par les entreprises et de ses conséquences sur leurs anticipations, enfin par le caractère plus ou moins intensif en main-d'œuvre des secteurs principalement touchés. Au début des années 1980, la récession coïncide avec une forte hausse des taux d'intérêt et de la valeur de la livre alors que la rentabilité des firmes est faible ; les exportations s'effondrent et les firmes réagissent fortement. Cependant, comme

8. Respectivement 4,6 % et 75,2 % pour la période de mai à juillet 2021 (ONS, 2021b).

le choc frappe principalement le secteur manufacturier, moins intensif en main-d'œuvre, l'impact relatif sur l'emploi est moindre qu'au cours de la récession suivante. Au début des années 1990, la politique d'austérité menée pour défendre la livre entraîne une chute de la consommation intérieure et frappe surtout les services intensifs en main-d'œuvre, ce qui explique la surréaction de l'emploi. En 2008-2009, la rentabilité des firmes est peu touchée. Elles bénéficient du vaste programme de relance tandis que la forte dévaluation de la livre améliore leur compétitivité. Parallèlement, l'accélération de l'inflation permet une baisse des salaires réels sans avoir à toucher aux salaires nominaux. Les coûts salariaux des entreprises sont comprimés principalement par cette voie et peu par la suppression d'emplois.

En 2020, la chute de 9,8 % du PIB et la concentration de son impact dans des activités de service intensives en main-d'œuvre (hôtels-cafés-restaurants, commerces non essentiels, loisirs...) pouvait amener un effondrement de l'emploi. Il est évité par le recours massif au chômage temporaire total et le taux d'emploi ne diminue que de 1,3 point de pourcentage. Cependant, ces résultats statistiques apparemment satisfaisants au niveau global se sont accompagnés d'un accroissement des inégalités sur le marché du travail, en particulier du fait d'importantes lacunes dans les dispositifs mis en place pour amortir l'impact de la pandémie ⁹.

Des dispositifs massifs, fréquemment remaniés

La pandémie provoque une rupture avec la politique d'austérité budgétaire qui avait été constamment menée par les gouvernements conservateurs depuis l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979 et qu'ils avaient relancée après leur victoire électorale de 2015. Dès mars 2020, le gouvernement affiche une politique du « quoiqu'il en coûte » et trois types de mesures sont adoptées. Elles seront modulées par la suite en fonction de l'évolution de la conjoncture. Les deux premiers groupes de dispositifs, à savoir les dépenses publiques directes et les aides aux entreprises, sont brièvement présentés ci-après. Ils sont toujours classiquement utilisés face à une récession ; ils ont été maintenus tout au long de la période et ils s'observent, avec une ampleur variable, dans tous les pays touchés par la pandémie. Ils méritent d'être signalés à cause de leur ampleur, mais ils n'introduisent pas d'innovations dans l'arsenal public traditionnel ¹⁰. En revanche, un troisième groupe de mesures, qui sont centrées sur la défense directe de l'emploi ou la compensation des baisses de revenus du travail sont originales dans le contexte britannique. Elles méritent un examen plus détaillé.

Un arsenal traditionnel : investissements et services publics, aides aux entreprises

Un premier type de mesures consiste dans des dépenses publiques directes.

9. La question des inégalités sur le marché du travail durant la pandémie a été traitée dans un article précédent de la *Chronique internationale de l'IRES* (Freyssinet, 2021). Voir aussi Bell, Brewer (2021) et Brewer *et al.* (2021).

10. De manière complémentaire, comme dans les autres pays, la banque centrale a mené une politique de réduction des taux d'intérêt (de 0,75 à 0,1 %) et de « *quantitative easing* » (création monétaire principalement par rachat de la dette publique) pour un montant de 450 milliards de livres (21 % du PIB).

Dès le Spring Budget 2020-2021, un supplément de 5 milliards de livres est inscrit, principalement au bénéfice du Service national de santé (National Health Service). Dans le Plan for Jobs de juillet 2020, 9 milliards de livres sont affectés à des mesures de soutien indirect à la création d'emplois (financement d'infrastructures publiques, subventions aux ménages pour des travaux économisant l'énergie dans les habitations...). Le Spring Budget 2021-2022 confirme la relance des investissements publics qui était présente dans le précédent budget. Ils représenteront environ 3 % du PIB, soit un niveau jamais atteint depuis la fin des années 1970. La priorité est donnée à une stratégie « verte » de sortie de crise au moyen du renouvellement des infrastructures.

Un second groupe de mesures bénéficie aux entreprises. Un programme est adopté dès mars 2020. Les aides directes consistent d'abord dans des subventions aux secteurs les plus en difficulté (les PME et les secteurs du commerce de détail, des loisirs et des hôtels, cafés et restaurants – HCR), ensuite dans des facilités de trésorerie, enfin dans des reports ou remises d'impôts. S'y ajoutent des garanties de l'État pour des prêts bancaires qui n'entraînent pas pour lui de dépenses immédiates. Dans le Plan for Jobs de juillet 2020, des mesures ciblées sont prévues au bénéfice de certains des secteurs les plus durement touchés par la crise. Un taux réduit de TVA (5 %) est temporairement en vigueur pour les HCR et les activités de loisir. Plus original est le programme Eat Out to Help Out (« Manger à l'extérieur pour aider à s'en sortir »). Du lundi au mercredi, entre le 3 et le 31 août, les clients des restaurants,

cafés et pubs bénéficient d'une réduction de 50 % remboursée par l'État (avec un maximum de 10 livres par personne) pour leurs consommations sur place de nourriture et de boissons non alcoolisées ¹¹. Le Winter Economy Plan du 24 septembre 2020 prolonge et, dans certains cas, accroît les aides aux entreprises (garanties de prêts et allongement des délais de remboursement, délais pour le paiement d'impôts, baisses sectorielles de taux de TVA...). Le Spring Budget 2021-2022 renouvelle les mesures de subventions, d'exonérations ou de reports d'impôts en faveur des secteurs les plus affectés par le nouveau confinement (HCR et loisirs) ; s'y ajoutent des garanties d'emprunt et des aides massives à l'investissement des entreprises de portée plus générale.

Au 31 mai 2021, les prêts garantis par l'État se montent à 80,4 milliards de livres (3,8 % du PIB). Les avances de trésorerie atteignent au total un pic de 20 milliards de livres en mai 2020 (1 % du PIB) puis redescendent à 4 milliards de livres au 11 août 2021. Les subventions aux secteurs en difficulté, limitées au budget 2020-2021, se montent à 11,1 milliards de livres (0,5 % du PIB). Les exonérations fiscales pour les secteurs en difficulté sont estimées à 10,8 milliards de livres (Browning, 2021 ; Hutton, Keep, 2021).

Des dispositifs innovants : protection de l'emploi et des revenus

Un troisième type de mesures concerne directement les ménages (Adam *et al.*, 2020 ; Bell, Brewer, Gardiner *et al.*, 2020 ; Brewer, Gardiner, 2020). L'impact des fermetures obligatoires et du confinement sur le niveau d'activité crée une menace de réduction brutale

11. La faiblesse des dépenses engagées (840 millions de livres) en fait une mesure à caractère surtout symbolique.

des revenus. Face à la première vague de la pandémie, deux dispositifs sont créés qui sont radicalement nouveaux pour le Royaume-Uni : le Coronavirus Job Retention Scheme (Dispositif de protection de l'emploi) dès le 20 mars, complété le 26 mars par le Self-Employment Income Support Scheme (Dispositif de soutien au revenu des indépendants). En parallèle, des mesures d'augmentation ou d'élargissement sont adoptées pour diverses prestations de protection sociale. Au mois de juillet 2020, s'y ajoute un quatrième volet constitué par des mesures de soutien à l'embauche et à la création d'emplois qui est à la fois une aide aux personnes pour l'accès à l'emploi et une aide aux entreprises ¹².

- Avec le Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS), l'État rembourse 80 % du salaire aux entreprises qui placent leurs salariés en chômage temporaire total (*furlough*) tout en maintenant les contrats de travail. À la différence d'autres pays européens, seul est pris en charge initialement le chômage temporaire total et non le chômage partiel *stricto sensu*, c'est-à-dire la réduction involontaire de la durée du travail. Le niveau du remboursement est limité à un plafond de salaire mensuel de 2 500 livres. L'utilisation du dispositif relève de la seule décision des entreprises, de même que la prise en charge de tout ou partie des 20 % non remboursés par l'État.

Les statistiques arrêtées au 30 juin 2020, c'est-à-dire à la date d'entrée dans un régime plus restrictif, permettent de mesurer l'ampleur du recours initial (GOV.UK, 2020b). Entre début mars et fin juin, 9,6 millions de salariés sont passés dans le dispositif, soit un taux de recours

de 32 % parmi les salariés éligibles. Les taux de recours les plus élevés s'observent dans les HCR (77 %), les arts et loisirs (70 %) et le bâtiment (60 %), tandis que les grandes masses se situent dans le commerce ¹³ (1,9 million) et les HCR (1,7 million). Il existe parmi les bénéficiaires une surreprésentation des jeunes, des bas salaires, des emplois précaires et des petites entreprises, ces catégories se recouvrant dans une large mesure (Pope *et al.*, 2020).

Le Plan for Jobs de juillet 2020 prévoit l'arrêt du CJRS au 31 octobre sans nouvelles admissions après le 30 juin. Pour réduire le risque de licenciements massifs avant que l'activité économique ne retrouve son niveau d'avant-crise, un régime transitoire est instauré. Les employeurs doivent contribuer en versant à partir du 1^{er} août certaines contributions sociales patronales (environ 5 % du salaire), puis à partir du 1^{er} septembre 10 % du salaire et 20 % à partir du 1^{er} octobre. En complément, le remboursement du salaire est étendu *pro rata temporis* en cas de passage du chômage total au chômage partiel (*flexible furlough*). Le Job Retention Bonus, mesure nouvelle, offre une prime unique de 1 000 livres aux employeurs qui auront, d'ici la fin janvier 2021, réintégré dans l'emploi leurs salariés en chômage temporaire.

Devant l'aggravation de la situation sanitaire, le gouvernement abandonne le dispositif généralisé de chômage partiel (*stricto sensu*) qui devait entrer en vigueur fin octobre. Il décide un confinement national pendant le mois de novembre avec prolongation du CJRS pendant cette période. Depuis lors, le CJRS fait l'objet de prolongations successives,

12. Pour une présentation détaillée de l'ensemble de ces mesures, mise à jour jusqu'en avril 2021, voir Bradshaw *et al.* (2021).

13. Au sein de ce secteur, il s'agit essentiellement du commerce de détail non alimentaire.

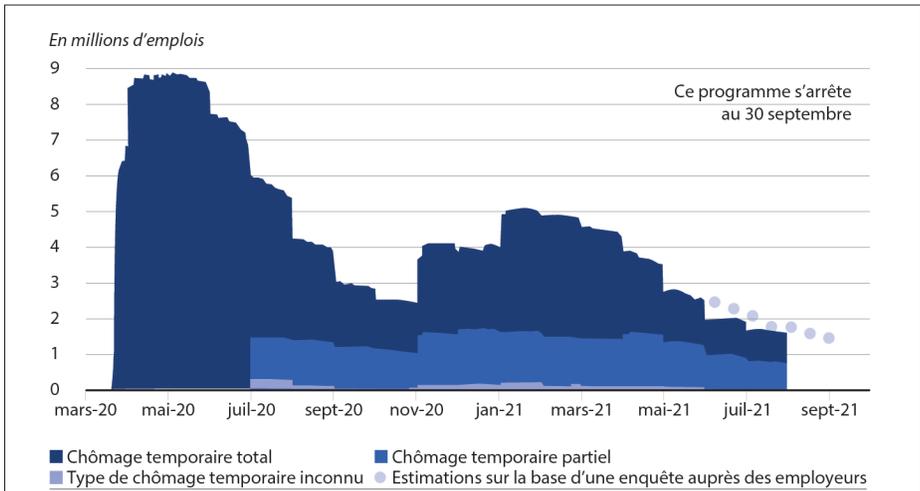
d'abord jusqu'au 31 mars 2021, ensuite jusqu'au 30 avril et finalement jusqu'au 30 septembre 2021¹⁴. La contribution du gouvernement est rétablie à 80 % du salaire des heures non travaillées jusqu'au 30 juin 2021. L'employeur paie les contributions sociales obligatoires et, en cas de reprise à temps partiel, les heures effectivement travaillées. Comme lors de l'été 2020, une phase de sortie progressive est programmée. La contribution du gouvernement est ramenée à 70 % en juillet 2021 avec une participation complémentaire des employeurs de 10 %, puis à 60 % en août et septembre 2021 avec une participation des employeurs de 20 %.

Le graphique 1 retrace l'évolution des effectifs. Au total, 11,6 millions d'emplois ont bénéficié du CJRS pour une dépense totale de 68 milliards de livres fin août 2021, soit sur 18 mois (Francis-Devine, Powell, 2021 ; Tomlinson, 2021).

- Le Self-Employment Income Support Scheme (SEISS) prend en compte la situation des « indépendants » qui sont souvent dans une situation d'indépendance fictive imposée par l'entreprise qui fait appel à leurs services. Le SEISS assure une garantie de 80 % des revenus antérieurs moyens en cas de déclaration d'une perte de revenu. L'accès au droit est conditionné par des seuils minima et maxima : le travail indépendant devait assurer dans le passé plus de la moitié des revenus déclarés ; ces revenus annuels ne devaient pas dépasser 50 000 livres. Compte tenu de cette double restriction, il est estimé au départ que sur 5,1 millions d'indépendants, environ 2 millions seront exclus.

Prévu initialement pour une durée de trois mois, le SEISS fait l'objet de prolongations successives, finalement jusqu'au 30 septembre 2021, avec des taux de remplacement qui varient selon les périodes.

Graphique 1. Nombre de personnes en chômage temporaire (*furlough*) (1^{er} mars 2020-31 août 2021)



Sources : Tomlinson (2021:2).

14. De ce fait, le Job Retention Bonus, qui devait être versé le 31 janvier 2021 (voir *supra*), est annulé.

Une extension du champ introduite dans le budget 2021-2022 laisse cependant encore un nombre de non-éligibles estimé à 1,5 million.

Au 6 juin 2021, le total cumulé des bénéficiaires du dispositif est de 2,9 millions, pour une dépense totale de 25,2 milliards de livres sur 15 mois (Seely, 2021). Le principal secteur utilisateur est celui de la construction.

- En troisième lieu, un élargissement de la protection sociale est mis en œuvre selon trois modalités principales.

Le revenu minimum (Universal Credit – UC) ainsi que l'allocation chômage contributive et les Working Tax Credits (WTC)¹⁵ voient leur montant temporairement augmenté de 20 livres par semaine, soit 27 %¹⁶, ce qui devrait bénéficier à environ 4 millions de familles. L'augmentation fait l'objet de prolongations successives jusqu'au 30 septembre 2021. De plus, les conditions d'accès à l'UC sont élargies pour les indépendants.

Le montant maximum de l'allocation logement (Local Housing Allowance) est porté au niveau du trentième centile du montant des loyers pratiqués sur chaque marché local de l'immobilier.

En cas d'atteinte par le Covid-19 ou d'isolement volontaire par précaution, l'indemnité maladie légale (Statutory Sick Pay) est désormais payée par l'employeur dès le premier jour et non plus à partir du quatrième. Cette indemnité (94,25 livres par semaine, 96,35 livres depuis le 1^{er} avril 2021) n'est versée qu'aux salariés ayant un salaire hebdomadaire d'au moins 118 livres¹⁷, ce qui exclut environ 2 millions de personnes,

tandis que les indépendants n'y ont pas droit.

- Il faut enfin mentionner des aides à l'embauche et à la création d'emplois que l'on peut considérer comme des aides aux personnes ou des aides aux entreprises. Depuis juillet 2020, une série de programmes nouveaux ont été successivement introduits, au-delà de financements additionnels pour des mesures classiques d'accompagnement dans la recherche d'emploi et d'aide à la formation (Powell, 2021).

Dans le cadre du Plan for Jobs, sous le nom de Kickstart Scheme (« programme de démarrage rapide »), l'État prend à sa charge les salaires et les cotisations sociales pour des emplois temporaires (6 mois) offerts à des jeunes de 16 à 24 ans inscrits à l'Universal Credit et menacés de chômage de longue durée. Ils sont rémunérés au salaire minimum légal pour une durée du travail hebdomadaire d'au moins 25 heures. Le budget devait permettre le financement de plus de 300 000 emplois de cette nature. Au 22 juillet 2021, seulement 50 000 entrées dans l'emploi sont enregistrées à ce titre.

Par ailleurs, une prime supplémentaire de 2 000 livres est créée pour l'embauche d'apprentis de moins de 25 ans entre le 1^{er} août 2020 et le 31 mars 2021 (1 500 livres pour les 25 ans et plus). La prime est portée à 3 000 livres pour les embauches entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2021. Au 9 juillet 2021, des demandes de prime sont déposées pour 80 000 apprentis.

Le 27 janvier 2021, le gouvernement crée une prime de 1 000 livres pour tout stagiaire (*trainee*) engagé depuis début

15. Crédits d'impôt sous condition d'activité. Sur les caractéristiques de ces prestations, voir Freyssinet (2018).

16. Début 2020, le niveau de base (très faible) de l'UC est de 73,10 livres par semaine.

17. C'est le seuil minimum de cotisation et de prestation pour la Sécurité sociale (National Insurance).

Tableau 1. Dépenses budgétaires supplémentaires engendrées par la pandémie

En milliards de livres

	Estimations 2020-2021		Prévisions 2021-2022		Total	
Services publics *	105,7		53,1		158,8	
Ménages (dont CJRS + SEISS)	81,8	(79,7)	27,7	(24,3)	109,5	(104,0)
Entreprises **	62,4		12,5		74,9	
Total (en % du PIB 2020)	249,9 (11,9)		93,3 (4,4)		343,2	

* Principalement dépenses de santé, incluant les coûts d'hospitalisation, les équipements de protection personnelle, les tests, les vaccinations.

** Principalement subventions, exonérations d'impôts et estimations de défauts sur prêts garantis.

Source : OBR (2021a:Table 3.24).

septembre 2020 et jusqu'au 31 juillet 2021, avec un maximum de dix stagiaires par entreprise.

Un coût global élevé

Le tableau 1 présente les estimations et prévisions des coûts additionnels engendrés par la pandémie, telles qu'établies en mars 2021 par l'Office for Budget Responsibility (OBR) pour les deux années budgétaires¹⁸.

Les acteurs des relations professionnelles à la recherche d'influence

Il est difficile de rendre compte objectivement des rapports qui se sont établis depuis l'éclatement de la pandémie entre

le gouvernement et les organisations patronales et syndicales. Il n'existe aucune instance de dialogue social tripartite donc aucun document qui rende compte d'accords, de concertations ou même de simples consultations¹⁹. Il n'existe pas de négociation collective interprofessionnelle tandis que la négociation de branche est aujourd'hui réduite à quelques fragments du secteur public. Quant à la négociation d'entreprise, son champ s'est fortement réduit dans le secteur privé (voir *infra*). Ce constat ne signifie pas l'inexistence de relations, mais leur caractère principalement informel. Il faut donc s'appuyer sur le seul compte rendu qu'en donnent les parties concernées, avec le risque soit qu'elles surévaluent leur efficacité, soit qu'elles gonflent leurs

18. L'OBR, organisme public indépendant, évalue les suppléments de dépenses engendrés par les décisions du gouvernement prises depuis mars 2020 et directement liées à la pandémie (*total cumulative cost of the virus related support measures since the start of the pandemic*). La dernière estimation disponible date de mars 2021. Elle n'est pas donnée dans un détail plus fin que celui reproduit dans le tableau 1. La ventilation des dépenses peut être discutée : par exemple, dans quelle mesure le CJRS est-il une aide aux ménages ou aux entreprises ?

19. On ne peut considérer comme une exception la création par le gouvernement en novembre 2020 d'une Green Jobs Taskforce (Groupe de projet sur les emplois verts). Ce groupe consultatif réunit 17 personnalités dont deux proviennent des syndicats (TUC et Prospect), d'autres de grandes entreprises (Nissan, BP, Tata...) et d'autres enfin du secteur de la formation. Ce ne sont donc pas les organisations professionnelles qui sont institutionnellement représentées (HM Government, 2020a).

critiques dans l'espoir de mieux peser sur les décisions du gouvernement ²⁰.

Les syndicats : revendications multiples, lobbying intense, satisfactions partielles

Fade à la pandémie, le Trades Union Congress (TUC) développe un ensemble de revendications qui reprennent et coordonnent celles des syndicats qui le composent ; il agit auprès du gouvernement ; il produit un ensemble d'outils à destination de ses militantes et militants, adhérentes et adhérents (pour des illustrations parmi de nombreux documents : TUC, 2020a, 2020b, 2020c). Le rapport présenté en septembre 2020 pour son congrès annuel en fournit une première synthèse (TUC, 2020d).

Dès le mois de mai 2020, le TUC réclame la création d'une instance tripartite de gestion de la sortie de crise, le National Council for Recovery. La demande est renouvelée en juin 2020 en proposant que l'instance nationale soit complétée par des instances sectorielles paritaires patronat-syndicats (Sectoral Recovery Panels) qui auraient à proposer des politiques à court et moyen terme (TUC, 2020c). C'est dans ce cadre que devrait être définie une stratégie de sortie de crise qui assurerait la transition vers l'économie verte, le développement des services publics ainsi que le plein emploi avec un travail décent.

Devant le refus de cette démarche par le gouvernement, le TUC concentre son action sur des « discussions intenses » en

bilatéral ²¹. Elles couvrent quatre domaines principaux.

- En premier lieu, le TUC demande la protection des emplois ou, à défaut, des revenus de l'emploi. Dès le mois de mars 2020, il revendique une indemnisation du chômage partiel selon le modèle de certains pays d'Europe continentale, ainsi que celle des pertes d'activité des *self-employed* dont beaucoup sont les victimes des politiques d'externalisation des employeurs. Il approuve donc la création du CJRS et du SEISS dont il souligne toutefois les lacunes du taux de couverture. À la sortie de la première vague de la pandémie, le TUC revendique la création d'emplois subventionnés pour lutter contre le risque de chômage de longue durée. De manière générale, il demande, sans succès, que les aides publiques aux entreprises soient conditionnées par l'adoption, en accord avec les syndicats de l'entreprise, de plans assurant aux salariés des garanties en matière d'emploi et de salaires (Jobs and Fair Wages Plans).

En deuxième lieu, les revendications portent sur la protection de la santé d'abord des personnes en première ligne lors des confinements, ensuite lors de la réouverture d'activités. En mai 2020, le TUC se félicite d'avoir obtenu des améliorations significatives du contenu des « conseils » (*guidance*) adoptés par le gouvernement pour la sécurité sur les lieux de travail. En revanche, en juillet 2021, il proteste pour n'avoir pas été consulté sur les plans de sécurité pour le retour à l'emploi ²².

20. Pour une vue d'ensemble, voir Evans (2021).

21. Dans une étude réalisée après la première vague de la pandémie, le Labour Research Department souligne que les dirigeants syndicaux estiment avoir eu pendant cette brève période un accès au gouvernement et un poids sur ses décisions sans précédent au cours des 30 dernières années, mais ils en précisent les limites : influence, certes, mais ni négociation, ni accord : « The TUC and unions' engagement with the government is not a negotiation. No agreement was reached » (« Getting a seat at the table », *Labour Research*, June 2020, p. 13).

22. « Government is refusing to consult unions and employers on back-to-work safety plans », TUC, July 8, 2021, <https://bit.ly/3ElwR4l>.

En troisième lieu, le TUC dénonce le faible niveau des prestations sociales (Universal Credit, assurance maladie... voir *supra*) et demande la création d'un filet de sécurité décent (*safety net*).

Enfin, une revendication transversale concerne les salaires, l'emploi et la santé de différentes catégories particulièrement exposées : femmes dans les emplois de première ligne, minorités ethniques, personnes handicapées, titulaires d'emplois précaires... (Collinson, 2020 ; TUC, 2020b).

En parallèle de cette pression sur les pouvoirs publics et pour la renforcer, le TUC et les syndicats des secteurs les plus touchés par la pandémie mènent des campagnes en direction de l'opinion publique sur le thème de la santé et de la sécurité au travail.

Une recherche intéressante a été menée par UNIONS21²³ sur les conséquences de la crise pour l'activité syndicale (Hunt, 2021). La pandémie exige de nouvelles formes d'action pour maintenir le contact avec des adhérents qui sont partagés entre trois situations : maintien sur le lieu de travail habituel, travail à domicile, chômage temporaire. Les tâches d'information, de conseil, d'appui doivent souvent être organisées en ligne. Tel est le cas aussi pour les réunions des instances syndicales aux différents niveaux, ce qui implique une réflexion sur les garanties d'un fonctionnement démocratique. Les risques sur la santé offrent

l'occasion de mobiliser de nouvelles catégories jusqu'alors non syndiquées qu'il conviendra d'aider efficacement puis de fidéliser²⁴. Enfin, le contenu et les modalités de la négociation collective sont transformés (voir *infra*).

Les organisations patronales : l'aide aux entreprises

Plus encore que celle du TUC, la communication de la principale organisation patronale, la Confederation of British Industries (CBI), est concentrée sur ses rapports avec les pouvoirs publics. La CBI décrit les multiples demandes qu'elle présente au gouvernement pour développer ou prolonger différentes aides accordées aux entreprises ainsi que pour favoriser au maximum le maintien ou la reprise de leurs activités pendant et après les vagues successives de la pandémie. Elle se félicite des résultats obtenus qui démontrent à ses yeux l'efficacité de ses interventions (CBI, 2020, 2021).

En revanche, on ne trouve sur son site aucune mention de relations qu'elle aurait pu établir avec les organisations syndicales dans ces domaines. Ici encore, s'il ne faut pas ignorer l'existence de contacts informels, il est impossible d'évaluer leur éventuel impact.

La négociation collective : un archipel dispersé

Le suivi des sources d'information usuelles ne permet pas de présenter un bilan des accords d'entreprise liés à la

23. UNIONS21 est un « forum » qui rassemble de nombreux syndicats du TUC pour des activités d'appui, de recherche et d'innovation.

24. Dès le mois d'avril 2020, le grand syndicat du secteur public, UNISON, s'est félicité d'un boom des adhésions qui, à ses yeux, traduisait les inquiétudes des personnels face à la première vague de la pandémie, notamment dans les établissements de soins et les écoles : voir J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : boom des adhésions syndicales en raison du coronavirus », *Planet Labor*, n° 11861, 22 avril 2020). Un bilan provisoire au début de 2021 fait état d'un flux de nouvelles adhésions dans les principaux syndicats (« Revival for trade unions ? », *Labour Research*, March 2021).

pandémie ²⁵. Les seules visions d'ensemble, quoique partielles, résultent d'enquêtes auprès des syndicats.

Plus de 20 organisations syndicales ou professionnelles britanniques ont contribué à l'étude déjà citée réalisée par UNIONS21. Les accords concernent principalement les conditions de sécurité sur les lieux de travail et des garanties temporaires sur l'emploi ²⁶. Les répondants soulignent que les employeurs tentent souvent de tirer argument de la pandémie pour obtenir des concessions qu'ils réclamaient de longue date ou pour bloquer les négociations sur les salaires. Enfin, un débat s'est ouvert au sein des syndicats sur les avantages et les risques engendrés par le recours aux négociations *on line* qui se sont développées à l'occasion des périodes de fermeture d'activités ou de recours au travail à distance.

De son côté, le Labour Research Department mène pendant la première vague de la pandémie une enquête auprès de plusieurs centaines de responsables locaux de 22 syndicats ²⁷. Il n'apparaît pas de traces de négociations globales sur

les conséquences de la pandémie dans l'entreprise, mais une multitude de revendications partielles portées, avec ou sans succès, auprès des employeurs : santé et sécurité au travail, conditions du travail à domicile, compléments aux 80 % de salaire reçus par les personnes en chômage temporaire, protection des emplois précaires, etc. Comme dans l'enquête précédente, les répondants mettent l'accent sur les transformations des modes d'action syndicale, en particulier l'utilisation de nouveaux moyens de communication avec les membres.

Une seconde enquête est menée en mai 2021 auprès de 221 *branches* ²⁸ appartenant à 14 syndicats et donne des résultats analogues ²⁹ : là où les syndicats sont présents ³⁰, des négociations ont traité des différentes conséquences immédiates de la pandémie : salaires, santé au travail, travail à distance, licenciements...

Par ailleurs, le Labour Research Department recueille systématiquement les accords de salaire. Le dernier bilan annuel publié porte sur la période du 1^{er} août 2019 au 31 juillet 2020. Il

25. La publication mensuelle de l'Institut syndical européen consacrée à la négociation collective (ETUI, *Collective Bargaining*) ne mentionne aucun accord collectif sur ce thème entre mars 2020 et septembre 2021. Le site *Planet Labor*, pourtant très complet sur le Royaume-Uni, ne cite pour la même période qu'un seul accord d'entreprise dans ce domaine. Il concerne le syndicat Unite et l'entreprise Airbus où une réduction de la durée du travail et des salaires a été acceptée pour éviter des licenciements : voir J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : des salariés d'Airbus acceptent de réduire leur temps de travail et leur salaire pour éviter des licenciements », *Planet Labor*, n° 12344, 2 février 2021). Dans le cadre d'une étude comparative réalisée par Eurofound, le rapport sur le Royaume-Uni a été rédigé par une chercheuse de l'Industrial Relations Research Unit (IRRU) de l'Université de Warwick. Couvrant une période qui va jusqu'en mars 2021, il ne mentionne pas de négociations d'entreprise liées à l'impact de la pandémie (Evans, 2021).

26. Ils ont parfois été précédés de menaces de grève ou de brefs arrêts de travail localisés relatifs principalement aux conditions de sécurité sur les lieux de travail : équipements personnels de protection, distanciation physique... (Evans, 2021).

27. « Repts at forefront of crisis response » et « Lessons from the crisis: union repts in the time of coronavirus », *Workplace Report*, Labour Research Department, May 2020, <https://bit.ly/3jTxBvp> et June 2020, <https://bit.ly/2ZRh8Rp>.

28. La « *branch* » est l'unité de base du syndicat.

29. « Trade union branches: Weathering the crisis? », *Labour Research*, July 2021.

30. En 2020, seulement 7 % des salariés dans le secteur privé sont couverts par un « *workplace agreement* » (accord d'établissement).

n'apporte que des informations partielles (LRD, 2021³¹). Peu d'accords sont postérieurs au mois de mars 2020, soit que leur collecte ait été perturbée, soit que les négociations aient été repoussées. On signale, dans les secteurs les plus touchés, quelques dizaines d'accords de gel (notamment dans le bâtiment) et autant portant réduction des salaires (notamment dans l'automobile et l'aéronautique). À l'opposé, quelques accords de « *Thank you pay* » accordent des augmentations de salaire ou des bonus dans certaines entreprises assurant des services essentiels pour récompenser les efforts réalisés dans des conditions difficiles.

Le contraste entre le quasi-silence des experts de la négociation collective et les résultats des enquêtes syndicales peut trouver une explication simple : les accords locaux passés là où les syndicats sont présents portent sur des adaptations immédiates aux conséquences de la pandémie. Importants pour les travailleuses et travailleurs concernés, ils n'offrent ni l'ampleur de couverture, ni les innovations de contenu qui attireraient l'attention des observateurs.

Éclairages sectoriels

Deux secteurs ont été plus fortement touchés que les autres par la pandémie. Il s'agit des établissements publics de soins et des commerces de détail. Toutefois, les impacts de la crise sanitaire y sont pour chacun de nature différente.

Le Service national de santé : quelle reconnaissance des sacrifices consentis ?

Le National Health Service (NHS) assure la gestion de l'ensemble des

établissements du secteur public. Il aborde la pandémie dans des conditions particulièrement difficiles, d'une part parce qu'il est soumis depuis les années 1980 à une politique multiforme de privatisation, d'autre part, parce qu'il est victime de l'austérité budgétaire depuis le retour des conservateurs au pouvoir en 2010. Certes, dès le 11 mars, dans le cadre du Spring Budget (voir *supra*), la santé bénéficie d'un financement supplémentaire de 5 milliards de livres, mais trop tardivement pour combler des lacunes massives. Lorsque la pandémie éclate, le NHS compte environ 100 000 postes vacants, dont 50 000 d'infirmières et d'infirmiers. Longtemps, il souffre de pénuries aiguës de lits de soins intensifs, de respirateurs et d'équipements de protection personnelle (Freyssinet, 2020).

La réaction des syndicats reflète la complexité des formes de syndicalisation à l'hôpital. Il y existe d'abord une pluralité d'organisations de chacune des professions médicales qui, plus ou moins récemment, se sont transformées en syndicats. La plus importante est celle des infirmières et infirmiers (Royal College of Nursing – RCN) avec 450 000 membres. Ensuite, le syndicat du secteur public, UNISON, est en principe ouvert à toutes les catégories de personnel. Enfin, les deux grands syndicats généraux, Unite et GMB, recrutent parmi les personnels non médicaux, notamment dans la foulée des privatisations des fonctions non médicales. Ceci explique que les démarches ou actions communes puissent réunir 12 à 15 organisations. En se limitant au tronc commun, il faut distinguer deux étapes et deux priorités.

31. Voir aussi : « The Covid effect: Pay and earnings », *Workplace Report*, Labour Research Department, November 2020, <https://bit.ly/3CCiBJy>.

Lors de la première vague et dans un contexte d'extrême tension sur les moyens et les capacités, les syndicats adoptent une attitude de coopération avec leur ministère et avec les dirigeants du NHS (Hunt, 2021). Leurs demandes prioritaires portent sur les moyens et la protection de la santé³². Ils ont des appréciations différentes sur leur capacité d'influencer les décisions, mais ils font le constat commun qu'après le premier pic de la pandémie, l'intérêt du gouvernement pour la concertation est vite retombé.

Dès lors s'ouvre, à partir de juillet 2020, une phase revendicative centrée sur la reconnaissance salariale de la fonction remplie par les personnels de santé (Kulakiewicz *et al.*, 2021). Les demandes sont formulées dans une lettre commune de 12 syndicats au Premier ministre. La colère explose lorsque, le 4 mars 2021, le gouvernement annonce que, dans le cadre d'un gel global des salaires du secteur public, il prévoit par exception pour le NHS en Angleterre³³ une hausse de 1 % pour 2021-2022, taux inférieur à celui prévu de l'inflation (1,5 % en 2021). Les demandes des différents syndicats se situent entre 12 et 15 % ; leurs réactions sont donc violentes. Alors que les infirmières et infirmiers n'ont jamais fait grève dans leur histoire, le conseil de RNC décide à l'unanimité la création d'un fonds de grève de 35 millions de livres. Lorsque, fin juin, le gouvernement

annonce une augmentation de 3 % pour le personnel du NHS en Angleterre, les différents syndicats décident de consulter leur base pendant l'été sur l'attitude à adopter. Dans le cas d'UNISON, 80 % des répondants votent pour la grève, mais le nombre de votants est trop faible, ce qui exige une nouvelle consultation. Dans le cas de RNC, plus de 90 % des membres qui votent considèrent l'offre de 3 % comme inacceptable ; les instances du syndicat doivent se réunir pour en tirer les conséquences.

Par ailleurs, les syndicats s'inquiètent des contrats passés avec le secteur hospitalier privé pour pallier l'insuffisante capacité du secteur public et l'allongement des listes d'attente. Ils considèrent que le gouvernement utilise l'opportunité de la crise sanitaire pour accélérer la privatisation de la santé³⁴.

Les commerces de détail : un impact inégal, des tensions multiples

La pandémie engendre un effet dual sur le commerce de détail. Les commerces de première nécessité, notamment alimentaires, sont restés constamment ouverts. L'emploi y a été préservé et les risques portent sur la santé des membres du personnel en contact immédiat avec la clientèle. Les commerces non essentiels sont frappés par les trois périodes de fermeture. Ils sont de grands utilisateurs du chômage temporaire et de toutes les modalités d'aide aux entreprises. Les enjeux

32. Voir, par exemple, pour les infirmières et infirmiers : RCN, « 100 days since the start of the pandemic : what we want for nursing now », June 19, 2020, <https://bit.ly/2YbELDE>. Pour GMB : D. Broder, « Si vous voulez arrêter le coronavirus, répondez aux exigences du personnel hospitalier », Entretien avec Helen O'Connor, *À l'encontre - La Brèche*, 16 mars 2020, <https://bit.ly/32v249x>.

33. La fixation des salaires du NHS est de la compétence des autorités locales pour l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays-de-Galles. Ainsi, le gouvernement écossais a offert une hausse de 4 %.

34. « Tories use crisis to ramp up privatisation », Labour Research, August 2020, <https://bit.ly/3ExeKxY> ; S. Neville, G. Plimmer, « NHS and private sector forge new partnership to clear patient backlog », *Financial Times*, April 25, 2021, <https://www.ft.com/content/771d3df9-3602-4573-b737-6d6e4927257b>.

sanitaires ne s'y manifestent qu'au moment des réouvertures. Au total, le secteur a perdu 183 000 emplois en 2020 et 16 000 établissements ont été fermés (CRR, 2021).

Il existe un syndicat dominant dans la branche, l'Union of Shop, Distributive and Allied Workers (Usdaw). Il trouve son origine principale dans l'important secteur des coopératives de consommation et en a conservé une tradition d'attitude coopérative avec les employeurs, en particulier aujourd'hui avec les grandes chaînes de distribution. Ce comportement s'est globalement maintenu durant la pandémie, sauf à l'égard des « mauvais employeurs », de sorte que les revendications et critiques s'adressent surtout au gouvernement. Ainsi, dès le début de la pandémie, l'Usdaw se félicite du partenariat établi avec de grands groupes pour garantir à la fois la santé, l'emploi et les revenus du personnel et pour répondre aux besoins essentiels de la population³⁵.

Le climat se dégrade en fin d'année lorsque certains groupes recourent à une pratique qui s'est intensifiée dans de nombreux secteurs à l'occasion de la pandémie, celle du « *fire and rehire* » (licenciement et réembauche). Il s'agit pour les employeurs de profiter de la faiblesse des protections juridiques contre les licenciements abusifs. Ils peuvent licencier

et proposer une réembauche immédiate dans des conditions inférieures ou imposer des concessions en menaçant de le faire³⁶. L'Usdaw remporte une victoire partielle et provisoire contre Tesco en obtenant d'un tribunal écossais, pour l'un des sites du groupe, l'interdiction temporaire d'une opération de *fire and rehire* dans l'attente d'un jugement sur le fond ; le syndicat compte poursuivre ces actions à l'échelle du Royaume-Uni³⁷. Dans d'autres cas analogues, le syndicat consulte ses membres sur le déclenchement d'une grève. L'Usdaw et de nombreux autres syndicats soutiennent un projet de loi présenté par un député du Labour pour rendre illégale cette pratique, à ce jour sans succès³⁸.

L'action sur le gouvernement porte aussi au départ sur la revendication d'une priorité pour la vaccination au bénéfice des personnels des commerces essentiels. Elle se traduit également par une demande insistante de législation pour protéger les personnels des magasins contre les menaces verbales et physiques ainsi que les agressions dont le nombre a explosé depuis le début de la pandémie (à propos du port des masques, du respect de la distanciation physique et des queues, etc.). Le syndicat se trouve à nouveau dans ce domaine aux côtés du patronat pour réclamer la création d'un

35. Voir par exemple : « Usdaw and Tesco working together during the Covid-19 », March 20, 2020, <https://bit.ly/3BGmvjg>. Tesco est une chaîne de 3 400 magasins au Royaume-Uni. On trouve, sur le site du syndicat, des appréciations aussi positives sur les accords avec Kellogg's, Morrisons ou Ocado, autres grands groupes de la chaîne alimentaire.

36. Cette pratique n'est pas nouvelle, mais s'est intensifiée dans différents secteurs en prenant prétexte de la pandémie. Début 2021, le TUC estime que 10 % des salariées et salariés ont été soumis à cette procédure ou menacés d'y recourir (« Employers mount fire and rehire onslaught », *Labour Research*, January 2021 ; « Unions fight fire and rehire », *Workplace Report*, Labour Research Department, June 2021, <https://bit.ly/3nOHjAb>). C'est dans le secteur du commerce qu'elle engendre les conflits les plus nombreux.

37. « Usdaw challenges Tesco fire and rehire tactics in the High Court », March 18, 2021, <https://bit.ly/3GloZBG>.

38. « Congress 2021 : Usdaw calls for an end to "fire and hire" along with better redundancy rights », September 13, 2021, <https://bit.ly/3ECM1YJ>.

délict spécifique qui pourrait contribuer à décourager de tels comportements ³⁹. Si l'Usdaw obtient sur ce point satisfaction en Écosse en janvier 2021, un projet de loi en ce sens déposé par un député travailliste ne sera définitivement soumis au vote qu'en février 2022 ⁴⁰.

Globalement, l'Usdaw plaide pour l'adoption d'un Retail Recovery Plan (plan de relance du commerce de détail) construit de manière tripartite et d'un New Deal for Workers qui garantirait un *Living Wage* (salaire décent), un emploi stable et des droits au travail ⁴¹.

Perspectives

Si la conjoncture reste dominée par l'incertitude sur l'évolution de la pandémie, les scénarios mettent en évidence les principaux problèmes qui se posent à court, moyen et long terme.

À court terme, l'enjeu principal est lié à la conjonction de deux risques. D'une part, alors que la reprise économique s'essouffle, la sortie le 30 septembre 2021 des trois principaux dispositifs en direction des salariés (CJRS), des indépendants (SEISS) et des bénéficiaires de prestations sociales (augmentation de 20 livres par semaine) crée le risque d'une augmentation brutale de la pauvreté et, à un moindre degré, de celle du chômage. D'autre part, le redémarrage de plusieurs secteurs se heurte paradoxalement à des difficultés de recrutement dont l'ampleur est mal mesurée, mais qui

provoquent de vives alertes de la part des organisations patronales.

À moyen terme, le gouvernement devra réaliser un difficile arbitrage entre, d'une part, l'objectif de réduction du déficit budgétaire et de contrôle de la croissance de la dette publique et, d'autre part, la nécessité de ne pas briser la reprise économique par des mesures aux conséquences déflationnistes. Des tensions se développent déjà sur cette question au sein du gouvernement.

À long terme, la conjonction du Brexit et de la pandémie dans un contexte de dérèglement climatique accéléré pose la question d'un nouveau modèle de croissance. Dès le 12 novembre 2020, le gouvernement annonce un plan de sortie de crise fondé sur une « révolution verte » (HM Government, 2020b). L'objectif est d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et, dans cette perspective, de créer d'ici 2030 deux millions d'emplois verts pérennes et de qualité. Une Green Jobs Taskforce est mise en place, incluant des syndicalistes et des employeurs. À ce jour, le programme est aussi vaste et ambitieux qu'imprécis ⁴². Le TUC et le CBI, d'accord sur le principe d'une « croissance verte », ont ouvert le débat sur leurs priorités respectives ⁴³. Les choix restent à faire.

Achévé de rédiger le 1^{er} octobre 2021.

Sources :

Adam S., Miller H., Waters T. (2020), « Income protection for the self-employed and employees during the coronavirus crisis »,

39. « ACS crime survey confirm Usdaw findings on the appalling scale of abuse of shopworkers – the Government must act », March 23, 2021, <https://bit.ly/3GJoDdR>.

40. « Usdaw welcomes the introduction of public-facing workers bill and urges the Government to back it », September 15, 2021, <https://bit.ly/3nQnFnX>.

41. « Congress 2020: Usdaw calls for a new deal for workers and a retail recovery plan to save jobs, shops and our struggling high streets », September 15, 2020, <https://bit.ly/2ZRmdJt>.

42. Début mai 2021, Boris Johnson a approuvé un programme de plus de 25 projets de loi.

43. Voir, par exemple : TUC (2020c) et J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : la confédération patronale appelle à miser sur l'emploi vert », *Planet Labor*, n° 12541, 26 mai 2021.

- IFS Briefing Note, BN 277, April, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0277>.
- Anders J., Dickerson A., Gregg P., Macmillan L. (2020), « Unemployment: The coming storm, who gets hit, who gets hurt, and policy remedies », *CEPEO Working Paper Series*, n° 20-12, Centre for Education Policy and Equalising Opportunities, UCL Institute of Education, July, <https://econpapers.repec.org/paper/uclcepeow/20-12.htm>.
- Bell T., Brewer M. (2021), « The 12-month stretch. Where the Government has delivered – and where it has failed – during the Covid-19 crisis », *Briefing*, Resolution Foundation, March 18, <https://bit.ly/3FA3xhA>.
- Bell T., Brewer M., Cominetti N., Handscomb K., Henahan K., Judge L., Leslie J., McCurdy C., Pacitti C., Slaughter H., Smith J., Thwaites G., Tomlinson D. (2021), « Spending fast, taxing slow: Resolution Foundation analysis of Budget 2021 », *Briefing Note*, Resolution Foundation, March 4, <https://bit.ly/3aqGkA6>.
- Bell T., Brewer M., Corlett A., Handscomb K., Judge L., Smith J., Tomlinson D. (2020), « The Winter (Economy Plan) is coming », *Spotlight*, Resolution Foundation, September 25, <https://bit.ly/30bg0bb>.
- Bell T., Brewer M., Gardiner L., Handscomb K., Tomlinson D. (2020), « Next steps to support family incomes in the face of the coronavirus crisis », *Spotlight*, Resolution Foundation, March 25, <https://bit.ly/2YLGfUf>.
- Bell T., Gardiner L., Hughes R., Smith J., Yates T. (2020), « A Budget action plan: The economic response to the coronavirus », *Spotlight*, Resolution Foundation, March 8, <https://bit.ly/3axAFbv>.
- Bradshaw J. R., Bennett F., Glendinning C., Tunstall R., Bloor K. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: United Kingdom*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, <https://bit.ly/3v21Sfl>.
- Brewer M., Gardiner L. (2020), *Key Takeaways from the Chancellor's Package of Measures to Support Workers in the Coronavirus Crisis*, Resolution Foundation, March 22, <https://bit.ly/3DN7xk3>.
- Brewer M., Handscomb K., Shah K. (2021), « In need of support? Lessons from the COVID-19 crisis for our social security system », *Briefing Note*, Resolution Foundation, April 29, <https://bit.ly/3DzHzcH>.
- Browning S. (2021), « Coronavirus: Business loans schemes », *Research Briefings*, n° 8906, House of Commons, July 23, <https://bit.ly/3vaitcO>.
- CBI (2020), *A Year of Impact. Stepping up for Business Through the Tough Times*, Confederation of British Industries, November, <https://bit.ly/3v5eTp0>.
- CBI (2021), *Coronavirus. How the CBI Is Responding*, Confederation of British Industries, <https://www.cbi.org.uk/coronavirus-hub/cbi-in-action/>.
- Collinson A. (2020), *The New Class Divide – How COVID-19 Exposed and Exacerbated Workplace Inequality in the UK*, TUC, May 18, <https://bit.ly/31zCUr0>.
- Cominetti N., Henahan K., Slaughter H., Thwaites G. (2021), *Long Covid in the Labour Market. The Impact on the Labour Market of Covid-19. A Year into the Crisis, and How to Secure a Strong Recovery*, Report, Resolution Foundation, February 17, <https://bit.ly/3xwDa7Z>.
- Costa Dias M., Johnson-Watts E., Joyce R., Postel-Vinay F., Spittal P., Xu X. (2021), « Job opportunities during the pandemic », *IFS Briefing Note*, BN335, Institute for Fiscal Studies, September, <https://bit.ly/3FHfqm0>.
- Cribb J., Waters T. (2021), « A shock to come at the end of furlough? », *Observation*, Institute for Fiscal Studies, June 30, <https://ifs.org.uk/publications/15501>.
- Cribb J., Waters T., Wernham T., Xu X. (2021), « The labour market during the pandemic », Pre-release chapter in Cribb J., Waters T., Wernham T., Xu X. (eds.), « Living standards, poverty and inequality in the UK: 2021 », *IFS Report R194*, Institute for Fiscal Studies, July, <https://ifs.org.uk/uploads/Labour-market-during-the-pandemic-1.pdf>.
- CRR (2021), *The Crisis in Retailing: Closures & Job Losses*, Centre for Retail Research, January, <https://www.retailresearch.org/retail-crisis.html>.
- Evans C. (2021), « Industrial relations and social dialogue. UK: Working life in the COVID-19 pandemic 2020 », *Working Paper*, WPEF21034, Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef21034.pdf>.
- Francis-Devine B., Powell A. (2021), « Coronavirus Job Retention Scheme: Statistics », *Research Briefings*, n° 9152, House of Commons, July 6, <https://bit.ly/3DBIR6V>.

- Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : unification ou régression ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 116-129, <http://bit.ly/36Fb242>.
- Freyssinet J. (2020), « 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, septembre, p. 172-187, <https://bit.ly/3bduF9t>.
- Freyssinet J. (2021), « Royaume-Uni : Covid-19 et inégalités sur le marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 18-33, <https://bit.ly/3oZRrZ1>.
- GOV.UK (2020a), *Winter Economy Plan*, September 24, <https://bit.ly/3IA5H8L>.
- GOV.UK (2020b), *Coronavirus Job Retention Scheme Statistics: August 2020*, August 21, <https://bit.ly/3ByT0ke>.
- Handscomb K. (2021), « The big squeeze: Assessing the changes to family incomes over the next six months », *Spotlight*, Resolution Foundation, September 26, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/the-big-squeeze/>.
- Harari D., Keep M. (2021), « Coronavirus: Economic Impact », *Research Briefings*, n° 8866, House of Commons, September 24, <https://bit.ly/3aAl198>.
- HM Government (2020a), *Green Jobs Taskforce*, November, <https://www.gov.uk/government/groups/green-jobs-taskforce>.
- HM Government (2020b), *The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution*, November, <https://bit.ly/3ACctdK>.
- HM Treasury (2020a), *Budget 2020: Delivering on Our Promises to the British People*, March, <https://bit.ly/3mR7ciw>.
- HM Treasury (2020b), *A Plan for Jobs 2020*, July 8, <https://bit.ly/3n6PNtD>.
- HM Treasury (2021), *Budget 2021: Protecting the Jobs and Livelihoods of the British People*, March 3, <https://bit.ly/3aAO02C>.
- Hunt T. (2021), *COVID-19 and the Work of Trade Unions. New Challenges and New Responses*, UNIONS21, January, <https://bit.ly/3oYKesn>.
- Hutton G., Keep M. (2021), « Coronavirus business support schemes: Statistics », *Research Briefing*, CBP 8938, House of Commons, September 14, <https://bit.ly/3v6RjT>.
- Innes D., Schmucker K. (2021), « JRF Spring Budget 2021 analysis », *Briefing*, Joseph Rowntree Foundation, March 4, <https://www.jrf.org.uk/report/jrf-spring-budget-2021-analysis>
- Kulakiewicz A., Powell T., Macdonald M. (2021), « NHS pay », *Debate Pack CDP-0044*, House of Commons, March 22, <https://bit.ly/2YloyGI>.
- LRD (2021), *LRD Survey of the 2019-2020 Pay Round. Pay Settlements*, Labour Research Department, <http://www.lrd.org.uk/payline/supplement/LRDPaySurvey2020Printable.pdf>.
- NIESR (2021), *National Institute UK Economic Outlook. Emerging from the Shadow of COVID-19*, Series A, n° 3, National Institute of Economic and Social Research, August, <https://bit.ly/3ADrkt9>.
- OBR (2021a), *Economic and Fiscal Outlook*, Office for Budget Responsibility, March, <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2021/>.
- OBR (2021b), *Fiscal Risks Report*, Office for Budget Responsibility, July, https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf.
- ONS (2021a), *Vacancies and Jobs in the UK: September 2021*, Office for National Statistics, September 14, <https://bit.ly/3BCZ4lp>.
- ONS (2021b), *Labour Market Overview, UK: September 2021*, Office for National Statistics, September 14, <https://bit.ly/3oZdHSU>.
- Pope T., Dalton G., Tetlow G. (2020), « The Coronavirus Job Retention Scheme. How has it been used and what will happen when it ends? », *IfG Insight*, Institute for Government, October 22, <https://bit.ly/3ADt1qv>.
- Pope T., Shearer E. (2021), « The Coronavirus Job Retention Scheme. How successful has the furlough scheme been and what should happen next? », *IfG Analysis*, Institute for Government, September, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-09/apo-nid314007.pdf>.
- Powell A. (2021), « Coronavirus: Getting people back into work », *Research Briefings*, CBP 8965, House of Commons, August 12, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8965/CBP-8965.pdf>.

Powell A., Francis-Devine B. (2021), « Coronavirus: Impact on the labour market », *Research Briefings*, CBP 8898, House of Commons, October 13, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8898/CBP-8898.pdf>.

RF (2020a), « New Chancellor. BIG Budget. Spring Budget 2020 response », *Briefing*, Resolution Foundation, March 11, <https://bit.ly/3v7FhhS>.

RF (2020b), « Summer statement, July 8, 2020. Resolution Foundation Response », Resolution Foundation, July 9, https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2020/07/RF_SEU_slidepack.pdf.

Seely A. (2021), « Coronavirus: Self-Employment Income Support Scheme », *Research Briefings*, n° 8879, House of Commons, October 4, <https://bit.ly/3iYxAWi>.

Tomlinson D. (2021), « Job well done. 18 months of the Coronavirus Retention Scheme »,

Spotlight, Resolution Foundation, September 27, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2021/09/Job-well-done.pdf>.

TUC (2020a), *Protecting Workers' Jobs and Livelihoods. The Economic Response to Coronavirus*, Trades Union Congress, March 18, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/2020-03/CoronavirusReportV1.pdf>.

TUC (2020b), *TUC Response to Inquiry on Coronavirus (Covid-19) and the Impact on People With Protected Characteristics*, May 18, <https://bit.ly/3b0QDu4>.

TUC (2020c), *Rebuilding after Recession: A Plan for Jobs*, June 24, <https://bit.ly/3iXxb6J>.

TUC (2020d), *Congress 2020. General Council Report*, Section 1, « Responding to Coronavirus », p. 11-20, Trades Union Congress, September, <https://bit.ly/3p4hXkl>.

Résumés des articles

Numéro spécial : Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État

Quoi qu'il en coûte
Des mesures incomparables
pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?

Antoine MATH

Face aux conséquences sur l'économie de la pandémie de Covid-19, les États ont dû mettre en place des mesures budgétaires pour protéger les entreprises, les emplois et les ménages. Malgré la faiblesse des données, l'article, qui porte principalement sur l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, propose un panorama comparatif de ces mesures.

Les dépenses publiques ont été inédites par leur variété et leur ampleur dans tous les pays, ce qui a globalement permis de compenser les pertes d'activité pour les entreprises et les ménages. Si les efforts budgétaires ont été bien plus importants aux États-Unis, des différences notables apparaissent également entre les grands pays européens. La France se distingue pour s'être privée, comparativement aux autres pays, de mesures significatives complémentaires en direction des ménages, ce qui a probablement abouti à laisser de côté certaines catégories de la population fragilisées par la crise.

Mots-clés : comparaison internationale, politiques économiques, politiques budgétaires, crise, Covid-19, France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie, Espagne, Allemagne.

Allemagne

Les effets de la crise atténués grâce au plan de relance et à la négociation collective

Udo REHFELDT

L'Allemagne a traversé la crise sanitaire avec peu de restrictions. Le gouvernement a rapidement mis en place des mesures d'aide économique. Même si leur exécution a parfois été lente, elles ont contribué, avec la négociation collective, à sauvegarder l'emploi, la compétitivité des entreprises et le niveau de vie de la population, notamment grâce à la subvention massive de l'activité partielle. Elles se sont toutefois révélées insuffisantes pour combler les disparités sociales aggravées par la crise sanitaire.

Mot-clés : Allemagne, Covid-19, aides aux entreprises, aides aux indépendants, aides aux familles, activité partielle, négociation collective, transition écologique.

Argentine

Des politiques fédérales inédites pour sauvegarder l'emploi et limiter la pauvreté

Arnaud TRENTA et Virginia MELLADO

Dans un contexte économique et social déjà préoccupant, le gouvernement fédéral argentin a mis en œuvre diverses politiques de soutien aux ménages et aux employeurs, dont certaines sont inédites dans leur ampleur et leur conception. D'une part, une aide monétaire aux populations vulnérables est versée pour la première fois sans conditionnalité et couvre près de 60 % des ménages. D'autre part, l'État fédéral prend en charge une partie des salaires du secteur privé, allant jusqu'à subventionner 37 % des emplois déclarés. Malgré ces mesures historiques, les processus de précarisation et de paupérisation continuent de se développer et certains secteurs comme l'hôtellerie-restauration se trouvent dans une situation critique.

Mots-clés : Argentine, Covid-19, politiques sociales, politiques de l'emploi, hôtellerie-restauration.

Danemark

Une utilisation inédite de la flexisécurité pour préserver le marché du travail

Christèle MEILLAND

Pour lutter contre le risque de récession économique induit par la crise sanitaire et les mesures de confinement, le gouvernement a utilisé les outils de son modèle de flexisécurité. Les effets des mesures mises en place sur le taux de chômage, en baisse, démontrent la réussite de cette recette. Toutefois, les travailleurs précaires semblent être les oubliés du modèle, ce que tend à démontrer l'analyse du secteur de l'hôtellerie-restauration. Cette politique a toutefois fait l'objet d'un consensus politique, syndical, patronal et sociétal rarement vu au Danemark.

Mots-clés : Danemark, Covid-19, flexisécurité, compensation salariale, marché du travail, hôtellerie-restauration.

Espagne

Des mesures économiques et sociales limitées mais concertées

Catherine VINCENT

Du fait des restrictions sanitaires, l'activité espagnole a chuté fortement en 2020 et n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise. La détérioration du marché du travail reste contenue grâce au chômage temporaire. Les mesures de soutien à l'activité ciblent les TPE et les indépendants, quel que soit leur secteur d'activité. Parmi les nombreuses mesures de soutien aux revenus des ménages, l'instauration d'un revenu minimum vital est un instrument pérenne de lutte contre la pauvreté. Enfin, la place accordée aux concertations avec les interlocuteurs sociaux distingue l'Espagne des autres pays.

Mots-clés : Espagne, Covid-19, chômage temporaire, revenu minimum vital, dialogue social.

États-Unis

À crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits

Catherine SAUVIAT

Aux États-Unis, l'arrêt soudain des activités à cause de la crise sanitaire provoque certes une contraction du PIB mais surtout une brutale détérioration du marché du travail. Les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages, inédites par leur ampleur, entraînent un redressement rapide du PIB. Mais la reprise du marché du travail butte sur des pénuries de main-d'œuvre apparues dans certains secteurs, notamment l'hôtellerie-restauration. Si les syndicats ont été peu audibles et la période peu propice aux conflits, on observe pourtant une nette reprise des grèves depuis l'été 2021 à l'occasion du renouvellement des conventions collectives d'entreprise. Ce nouveau contexte pourrait augurer d'un changement de rapport de forces entre employeurs et travailleurs dans certains secteurs.

Mots-clés : États-Unis, Covid-19, Joe Biden, plans de relance, marché du travail, loisirs et hôtellerie-restauration, conflits, salaires, syndicats, négociation collective.

Italie

Du gel des licenciements au plan de relance européen

Cristina NIZZOLI

En raison de son ampleur et de ses spécificités, la crise due au Covid-19 a suscité des réponses variées de la part des pouvoirs publics. Dans cet article, on revient sur la mise en œuvre de mesures temporaires souvent inédites (élargissement des amortisseurs sociaux, gel des licenciements, etc.), ainsi que sur le plan de relance et les réformes qui se préparent à partir de 2022. De même, on traite des enjeux posés par cette crise sanitaire sans précédent au système de relations professionnelles italien.

Mots-clés : Italie, Covid-19, amortisseurs sociaux, interdiction des licenciements, plan de relance européen.

Royaume-Uni

Le retour en force de l'État

Jacques FREYSSINET

Face aux vagues de la pandémie, les mesures prises par les pouvoirs publics sont fréquemment recalibrées. Si la politique mise en œuvre est de grande ampleur, elle se caractérise aussi par son caractère unilatéral. Les organisations patronales et syndicales sont cantonnées dans l'expression de demandes, avec ou sans concertation informelle, puis dans la manifestation d'approbations ou de critiques face aux choix gouvernementaux. Ces dynamiques sont illustrées par l'exemple de deux secteurs fortement touchés : le service national de santé et les commerces de détail.

Mots-clés : Royaume-Uni, Covid-19, politique de l'emploi, politique des revenus, santé.

English Abstracts

Special Issue

Unprecedented measures in response to the Covid-19 crisis: The great return of the State

Whatever the price

Incomparable measures

to address the economic consequences of the pandemic?

Antoine MATH

Faced with the economic consequences of the Covid-19 pandemic, states have had to implement budgetary measures to protect businesses, jobs and households. Despite the inadequacy of the data, the article, which mainly covers Germany, Spain, the United States, France, Italy and the United Kingdom, offers a comparative overview of these measures.

Public spending has been unprecedented in its variety and magnitude in all of these countries, which has broadly allowed businesses and households to be compensated for loss of activity. While the budgetary efforts have been considerably more substantial in the United States, there are also significant differences between the major European countries. France differs from other countries in its unwillingness to offer significant supplementary measures for households, which has probably resulted in the exclusion of certain sections of the population made vulnerable by the crisis.

Keywords: international comparison, economic policies, budgetary policies, crisis, Covid-19, France, United Kingdom, United States of America, Italy, Spain, Germany.

Germany

The effects of the crisis alleviated thanks to the recovery plan and to collective bargaining

Udo REHFELDT

Germany has made it through the health crisis with few restrictions. The government rapidly implemented economic assistance measures. While their execution was at times slow, they did contribute, along with collective bargaining, to protecting jobs, the competitiveness of business and the level of quality of life enjoyed by the population, thanks in particular to the enormous subsidisation of reduced activity. The measures did, however, prove insufficient to address the social disparities aggravated by the health crisis.

Keywords: Germany, Covid-19, assistance for businesses, assistance for freelancers, assistance for families, reduced activity, collective bargaining, ecological transition.

Argentina

Unprecedented federal policies to protect jobs and limit poverty

Arnaud TRENTA and Virginia MELLADO

In an already worrying economic and social context, the Argentine federal government has implemented a variety of policies to support households and employers, some of which are unprecedented in their magnitude and design. For example, unconditional monetary assistance is being paid out to vulnerable groups for the first time, covering almost 60% of households. Additionally, the federal government is covering part of private sector salaries, going so far as to subsidise 37% of declared jobs. Despite these historic measures, the slide into insecurity and poverty continues and some sectors, such as hospitality, find themselves in a critical situation.

Keywords: Argentina, Covid-19, social policies, labour policies, hospitality.

Denmark

An unprecedented use of flexicurity to protect the employment market

Christèle MEILLAND

To combat the risk of economic recession brought about by the health crisis and lockdown measures, the government has made use of the tools provided by its “flexicurity” model. The effects of these measures on the unemployment rate, which is falling, demonstrate the success of the formula. However, the model appears to leave out precarious workers, as an analysis of the hospitality sector appears to confirm. This policy has, however, attracted a level of political, union, employer and societal consensus rarely seen in Denmark.

Keywords: Denmark, Covid-10, flexicurity, wage subsidies, employment market, hospitality.

Spain

Limited but coordinated economic and social measures

Catherine VINCENT

As a result of public health restrictions, employment in Spain fell sharply in 2020 and has yet to recover to pre-pandemic levels. The degradation of the employment market remains contained thanks to temporary unemployment. Business support measures have targeted very small businesses and freelancers, regardless of business sector. Among the numerous income support measures for households, the implementation of a minimum living wage is a perennial tool in the fight against poverty. In the end, Spain stands apart from other countries by virtue of its commitment to dialogue with social partners.

Keywords: Spain, Covid-19, temporary unemployment, minimum living wage, social dialogue.

United States

An unprecedented crisis and fiscal stimulus, a labour market under pressure, and re-emerging disputes

Catherine SAUVLAT

In the United States, the sudden halt of activity due to the public health crisis has indeed caused a fall in GDP but especially a sharp deterioration of the employment market. Support measures of unprecedented magnitude for businesses and households are leading to a rapid recovery in GDP. However, the recovery of the employment market is faltering due to labour shortages in some sectors, including hospitality. While unions have been very quiet and the period uncondusive to disputes, a slight increase in strikes since has been observed beginning in summer 2021, concurrent with the renewal of collective bargaining agreements for businesses. This new context may usher in a change in power relations between employers and workers in some sectors.

Keywords: United States of America, Covid-19, Joe Biden, recovery plans, employment market, leisure and hospitality, conflicts, wages, salary, unions, collective bargaining.

Italy

A firing freeze as part of the European recovery plan

Cristina NIZZOLI

The magnitude and peculiarities of the Covid-19 crisis have aroused varied responses from public authorities. In this article, we look back at the implementation of often unprecedented temporary measures (extension of social programmes, firing freeze, etc.), as well as the recovery plan and reforms expected to be rolled out from 2022. In

addition, we will look at the issues raised by this unprecedented public health crisis for the Italian employment relations system.

Keywords: Italy, Covid-19, social programmes, firing freeze, European recovery plan.

United Kingdom
The resurgence of the state

Jacques FREYSSINET

In the face of multiple waves of pandemic, the measures taken by public authorities are recalibrated on a regular basis. While the policies implemented are significant, they are also unilateral. Unions and employer bodies are confined to making requests, with or without informal consultations, and then to expressing their approval or criticism when faced with the choices made by the government. These dynamics are illustrated through the example of two heavily affected sectors: the National Health Service and retail.

Keywords: United Kingdom, Covid-19, employment policy, wage policy, health.

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 !*

L'IRES

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

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

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

Ses missions

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

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

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

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

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

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PÉRES, CGT-FO

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

Fabrice LENGART, *DREES*

N.N.

Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mario CORREIA, *Maître de conférences*

à l'université de Méditerranée

Cécile GUILLAUME, *Professeure*

associée à l'Université de Roehampton

Donna KESSELMAN, *Professeure*

à l'université Paris-Est Créteil

Bernard LAURENT, *Professeur à*

l'École de management de Lyon

David MEYER, *Conseiller économique,*

social et environnemental

Sandrine MICHEL, *Professeure*

à l'université Montpellier I

Angel PINO, *Professeur à l'université*

Michel de Montaigne Bordeaux 3

Frédéric REY, *Maître de conférences*

au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs

Le numéro spécial 2021 de la *Chronique internationale de l'IREs* analyse les mesures de soutien d'une ampleur exceptionnelle et pour certaines inédites engagées par différents États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19 et à l'arrêt partiel ou total des activités. La forte et brutale récession économique qui en découle en 2020 impacte les secteurs d'activité de manière très inégale, et très différemment du choc observé lors de la crise de 2008.

Un premier article dresse un panorama comparatif des efforts budgétaires mis en œuvre dans plusieurs pays pour contrer les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, et de leurs résultats respectifs. Sept monographies-pays (Allemagne, Argentine, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni) examinent les réponses inédites et/ou d'une ampleur inégalée apportées par les pouvoirs publics à cette crise, qu'elles portent sur le soutien à l'emploi, aux entreprises et aux indépendants, ou aux ménages, et le rôle qu'ont pu jouer les acteurs syndicaux dans certains cas. Elles donnent aussi à voir les modalités d'ajustement de secteurs particulièrement exposés (l'industrie automobile, le tourisme, le commerce, l'hôtellerie-restauration, etc.) et les mobilisations des acteurs sociaux qu'elles ont pu susciter.

Alors que les vagues épidémiques continuent à se succéder, la question de l'impact économique et social de la fin de ces mesures, pour la plupart temporaires, reste posée.