



Chronique Internationale de l'IRES

n° 174 ■ juin 2021

Irlande

Une croissance en trompe-l'œil
face à la pandémie

Royaume-Uni

Covid-19 et inégalités sur le marché du travail

Allemagne

Renforcement des dispositifs en faveur
des familles durant la crise sanitaire :
objectifs, conséquences et enjeux

International

Stagnation des accords d'entreprise internationaux
et recul des accords européens

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

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

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

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

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

Conseillers techniques

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

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

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

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

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{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° 174 • juin 2021

Irlande

Une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie 3
Noëlie DELAHAIE

Royaume-Uni

Covid-19 et inégalités sur le marché du travail 18
Jacques FREYSSINET

Allemagne

**Renforcement des dispositifs en faveur des familles durant la crise sanitaire :
objectifs, conséquences et enjeux** 34
Jeanne FAGNANI

International

Stagnation des accords d'entreprise internationaux et recul des accords européens 46
Udo REHFELDT

Résumés des articles - English Abstracts 67

Irlande

Une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie

Noëlie DELAHAIE ¹

Depuis mars 2020, la République d'Irlande fait face, comme le reste du monde, à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, considérée comme l'une des plus graves depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Pourtant, ce pays est le seul État membre de l'Union européenne (UE 27) à afficher une croissance de son produit intérieur brut (PIB), qui progresse de 3,4 % en 2020 tandis qu'il chute de 6,1 % en moyenne européenne. Au contraire, le produit national brut (PNB) irlandais, qui tient compte du solde des revenus versés et reçus du reste du monde, ne croît que de 0,6 % en 2020. Le décalage dans l'évolution de ces deux indicateurs macroéconomiques n'est pas nouveau. Il est fréquemment souligné pour pointer les problèmes soulevés par la mesure comptable du PIB dans le cas de petites économies marquées par des flux de revenus primaires avec l'étranger très importants au regard de la richesse produite. Ce phénomène caractérise ainsi l'Irlande, considérée par l'OCDE comme

l'économie la plus ouverte sur l'extérieur au monde (OECD, 2020) : une partie de la richesse créée par les entreprises étrangères implantées sur son territoire est en effet reversée à l'étranger sous forme de dividendes et n'est pas réinjectée dans l'économie domestique ².

Si la croissance irlandaise est souvent attribuée par les économistes à un « mirage statistique », la situation du pays apparaît surprenante à double titre. D'abord parce que les autorités irlandaises, qui redoutent dès mars 2020 que le système de santé public ne puisse pas faire face à l'afflux de patients (Delahaie 2020), ont instauré plusieurs périodes de confinement considérées comme parmi les plus longues et les plus strictes d'Europe. L'indicateur de « sévérité » des restrictions économiques et sociales (Stringency index) construit par l'Université d'Oxford atteint 80,56 en date du 24 avril 2021 en Irlande, soit le niveau le plus élevé dans l'UE 27 ³. Ensuite, parce que la situation

1. Chercheure à l'Ires.

2. Voir par exemple les analyses d'A. Mirlicourtois : « Les comptes extravagants de l'Irlande dans la crise », Xerfi Canal, 1^{er} décembre 2020, <https://bit.ly/3fLooU4> ; « L'Irlande en pleine croissance... sauf pour les Irlandais », Xerfi Canal, 23 mars 2021, <https://bit.ly/3cfQAMF>.

3. Cet indicateur est construit à partir de plusieurs critères, en particulier la fermeture des écoles, des lieux de travail et des commerces ainsi que les limitations de déplacement : <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-map>.

économique contraste très fortement avec celle connue par l'Irlande durant la crise économique et financière internationale de 2008. De nature très différente de la crise sanitaire puisqu'elle trouve son origine dans les excès du secteur bancaire dans le sillage de l'éclatement de la bulle immobilière en 2007, la récession de 2008 s'est rapidement transformée en une crise budgétaire (Delahaie, 2009, 2010) : en 2009, au plus fort de la crise, le PIB et le PNB irlandais chutent respectivement de 9,5 % et de 12,8 %⁴ tandis que le taux de chômage atteint 15 % de la population active. Marquant une rupture avec les années de *boom* économique qui ont valu à l'Irlande le surnom de « Tigre celtique », la crise de 2008 a révélé les fragilités de son modèle de croissance, fondé sur une stratégie de *dumping* fiscal pour attirer des multinationales étrangères exportatrices de biens et services, en particulier américaines.

Plus d'une décennie plus tard, alors que la crise sanitaire affecte profondément l'économie de la plupart des États membres de l'UE 27, la remarquable résilience de l'Irlande est cette fois-ci liée au dynamisme des exportations des multinationales étrangères du secteur de l'industrie pharmaceutique et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces entreprises contribuent-elles réellement à l'économie irlandaise ? Leur croissance se répercute-t-elle sur le reste de l'économie ? Profitelle à la population ? L'analyse des ressorts et de la mesure comptable de la croissance irlandaise soulève la nécessité d'un débat sur la politique fiscale à l'égard des entreprises.

Une économie à deux vitesses face à la pandémie

D'après les statistiques publiques, la progression soutenue des exportations, en particulier dans les secteurs de l'industrie pharmaceutique et des TIC, a permis de faire face au choc économique provoqué par la pandémie. Cette croissance ne s'accompagne toutefois pas d'une progression de l'emploi ni de la consommation, ce qui suggère une déconnexion entre le PIB et les revenus des Irlandais.

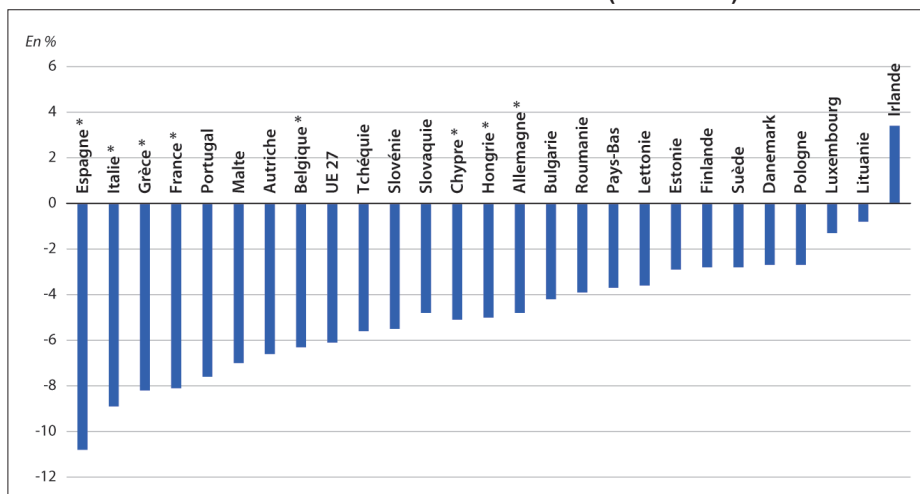
Une croissance soutenue par les exportations des entreprises multinationales...

En dépit de la pandémie, l'Irlande est le seul pays de l'UE 27 à afficher une croissance du PIB (+3,4 %) entre 2019 et 2020 (graphique 1). Les plus fortes baisses sont enregistrées en Espagne (-11 %), en France et en Grèce (environ -8 %) ainsi qu'en Italie (-9 %). D'après les prévisions de l'Economic and Social Research Institute (ESRI), la progression du PIB irlandais devrait se poursuivre en 2021 (+4,4 %) et en 2022 (+5,2 %) (McQuinn *et al.*, 2021).

Le PNB progresse quant à lui plus lentement (+0,6 % en 2020 contre 7 % en 2019) mais son évolution positive suggère que la croissance est surtout imputable à l'activité des entreprises étrangères implantées sur le territoire (encadré 1). Selon le Central Statistics Office (CSO), la valeur ajoutée produite par les multinationales étrangères a en effet progressé de 18,5 % en 2020 (contre 6,9 % en 2019) tandis qu'elle a décliné de 9,5 % dans les autres entreprises (contre

4. Voir les données disponibles sur le site du CSO : <https://bit.ly/3cyk09h>.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB dans les États membres de l'UE 27 (2019-2020)



Lecture : Entre 2019 et 2020, le PIB a progressé de 3,4 % en Irlande.

Note : Les données concernant les pays suivis d'une (*) sont des prévisions.

Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (2021). Données consultées sur le site d'Eurostat et mises à jour le 31 mai 2021 : <https://bit.ly/3vSgPAZ>.

4,5 % en 2019), soit un taux de croissance global de 2,5 %⁵.

Une analyse détaillée par secteur d'activité confirme que la pandémie s'est traduite par une économie à « deux vitesses » (O'Toole, 2020), dans laquelle prospèrent les activités de l'industrie manufacturière et des TIC, des secteurs historiquement dominés par les firmes multinationales étrangères qui s'implantent en Irlande pour des raisons d'optimisation fiscale⁶ (Delahaie, 2010) : ces deux secteurs enregistrent respectivement une croissance de la valeur ajoutée produite de 15,2 % et 14,3 % entre fin 2019 et fin 2020 (graphique 3). Le reste de l'économie est en revanche lourdement affecté

par la pandémie et les interruptions d'activité qui en ont résulté : comme ailleurs en Europe, le secteur des arts et spectacles est celui qui enregistre la plus forte baisse de dépenses de consommation des ménages (Coffey *et al.*, 2021), avec pour résultat une chute de la valeur ajoutée de 54,4 %. Viennent ensuite le secteur du commerce, transports et hôtellerie-restauration (-16,7 %), celui des services aux entreprises et administrations (-15,5 %) et la construction (-12,7 %). D'autres secteurs, allant des activités immobilières aux administrations publiques, moins impactés par les confinements successifs, affichent quant à eux une baisse plus modérée de la valeur ajoutée (de -1,7 % à -1,1 %).

5. Voir le site web du CSO : <https://bit.ly/3cykhJl>.

6. Comme nous le soulignons plus loin, l'Irlande est en effet historiquement connue pour héberger les plus grandes firmes du secteur numérique ou les « géants du web », c'est-à-dire les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft).

Encadré 1

Du PIB au PNB

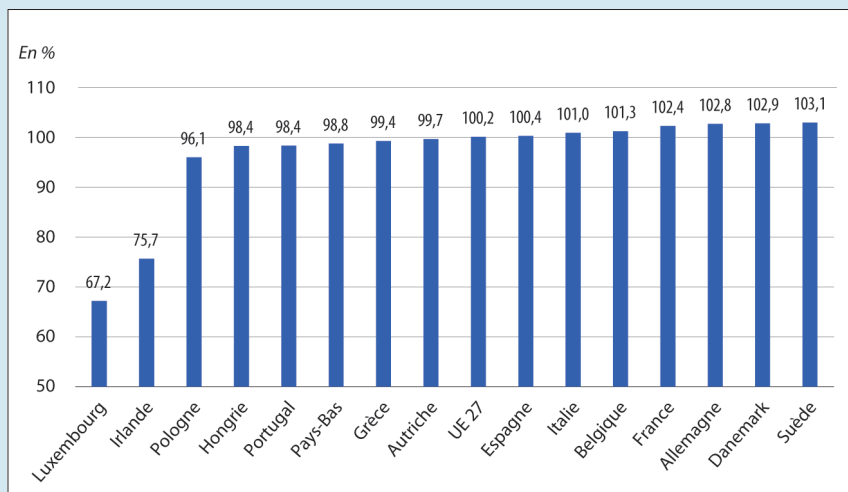
Si le PIB demeure l'indicateur le plus fréquemment utilisé en comparaison internationale, il demeure insuffisant pour rendre compte de la richesse effective de la population résidente dans le cas de petites économies connaissant des flux de revenus primaires avec l'étranger importants au regard de la richesse produite (dividendes, salaires, etc.). En effet, une partie importante des richesses, comptabilisées dans le PIB et produites en Irlande, est reversée sous forme de dividendes à l'étranger au lieu d'être réinjectée dans l'économie domestique (sans que ces flux soient compensés par des flux de revenus primaires arrivant en Irlande). Selon l'approche « produit »¹ de la comptabilité nationale, le PIB représente la somme des valeurs ajoutées produites par les opérateurs résidant sur le territoire, augmentée des impôts sur les produits et diminuée des subventions sur les produits. Le PNB correspond quant à lui aux revenus reçus par les opérateurs résidents, que ces revenus proviennent d'Irlande ou de l'étranger. Par exemple, la valeur ajoutée produite en Irlande par une entreprise américaine est prise en compte dans le PIB mais la part de cette valeur ajoutée versée à des non-résidents (dividendes et salaires versées à des non-résidents) n'est pas prise en compte dans le PNB. Inversement, les revenus (dividendes, salaires...) versés par des entreprises implantées hors d'Irlande (qu'elles soient irlandaises ou non) à des résidents (actionnaires ou salariés résidant en Irlande) sont comptabilisés dans le calcul du PNB irlandais, mais pas dans son PIB. En somme, le PNB correspond au PIB, auquel les revenus primaires en provenance de l'étranger sont ajoutés et ceux versés à l'étranger déduits.

La comparaison entre le niveau du PIB et celui du PNB donne une indication de l'écart considérable entre les revenus primaires versés à l'étranger et ceux reçus de l'étranger, et dans le cas de l'Irlande, du poids des entreprises multinationales étrangères dans l'économie du pays (graphique 2). En 2020, le PNB représente 75,7 % du PIB, ce qui signifie que près de 25 % de la valeur ajoutée prise en compte dans le calcul du PIB ne bénéficie pas à l'économie domestique. Entre 2019 et 2020, le ratio a baissé de 2,1 points de pourcentage, signifiant que les revenus transférés à l'étranger ont augmenté plus vite que les revenus versés aux Irlandais. À l'exception du Luxembourg – pour lequel jouent à la fois les flux importants de salaires versés aux travailleurs frontaliers résidant en France, en Belgique et en Allemagne et les flux de revenus du capital stimulés par des politiques favorables aux multinationales du secteur de la finance –, on constate que le PNB et le PIB sont assez proches dans la plupart des autres États membres. En somme, si le PIB est un indicateur acceptable de mesure de la richesse des habitants pour la plupart des pays, il ne l'est pas dans le cas de l'Irlande ou du Luxembourg.

1. Deux autres approches peuvent être utilisées. L'approche « demande » considère le PIB comme étant la somme des emplois finals (dépenses de consommation finale, formation brute de capital), augmentée des exportations et diminuée des importations. Enfin, l'approche « revenus » mesure le PIB comme étant la somme des revenus primaires engendrés par la production, ajoutée des impôts et importations et diminuée des subventions.

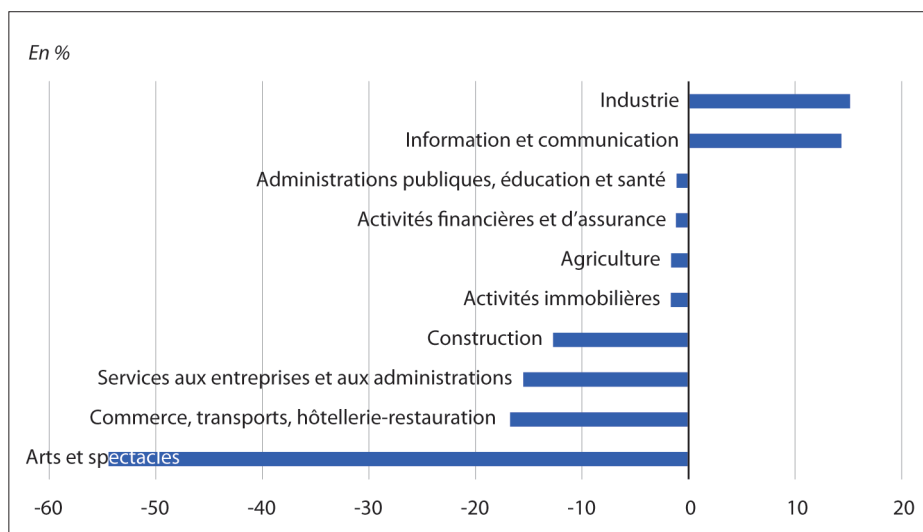


Graphique 2. Part du PNB dans le PIB en 2020



Lecture : En 2020, le PNB représente 75,7 % du PIB en Irlande contre 100,2 % en moyenne dans l'UE 27.
 Source : Eurostat, données AMECO de 2021.

Graphique 3. Évolution de la valeur ajoutée par secteur d'activité entre fin 2019 et fin 2020



Lecture : entre fin 2019 et fin 2020, la valeur ajoutée produite par les entreprises de l'industrie manufacturière a progressé de 15,2 %.
 Source : Comptes nationaux trimestriels, CSO (2021).

La résilience de l'économie irlandaise est enfin imputable à la progression des exportations de produits pharmaceutiques (+27,4 %) et de services liés aux TIC (+13 %) alors même que celles-ci baissent dans l'ensemble des autres secteurs de l'économie. Les exportations qui représentaient 120 % du PIB en 2019 ⁷ ont ainsi progressé de 6,2 % en 2020 (McQuinn *et al.*, 2021). Combiné à une baisse des importations de plus de 11 %, il en résulte un excédent commercial que l'Irlande n'avait jusqu'alors jamais atteint (Central Bank of Ireland, 2021).

... mais qui ne profite pas à la population

Selon les estimations de l'ESRI, la consommation des ménages, après avoir crû de 3,2 % en 2019, a chuté de 9,0 % en 2020 (McQuinn *et al.*, 2021) contre -2,9 % en moyenne dans l'UE 27 (Eurostat, 2021). Et cette baisse est encore plus forte que celle enregistrée en 2009 (-6,9 %) lorsque le pays est brutalement frappé par la crise financière et économique internationale. De même, les investissements, qui affichaient une progression de 74,8 % en 2019, ont chuté de 32,3 % en raison des répercussions de la pandémie sur les activités de biens d'équipement et de construction. Le déclin des investissements est trois fois plus important qu'en France et dix fois plus qu'en Allemagne ⁸.

Du côté du marché du travail, le gouvernement met en place dès mars 2020 des mesures visant à limiter l'impact de la crise sur les revenus des ménages. Parmi celles-ci figure l'indemnité pandémique de chômage (« Pandemic unemployment payment », PUP) à destination des salariés perdant leur emploi et des travailleurs indépendants cessant leur activité. Pour ceux restés en emploi, le système de subvention salariale (« Temporary wage subsidy scheme », TWSS) permet aux employeurs de compenser la baisse de salaire engendrée par la réduction du nombre d'heures travaillées. En 2020, plus de 70 % des bénéficiaires du PUP et 60 % des bénéficiaires du TWSS sont concentrés dans les secteurs les plus affectés par la crise, à savoir l'hôtellerie-restauration, les services aux entreprises, les arts et spectacles et la construction. Selon les estimations du CSO en 2020 ⁹, en dépit des mesures de soutien, les salaires moyens auraient diminué de près de 1 % entre septembre 2019 et septembre 2020 ¹⁰.

S'agissant de l'emploi, alors que l'Irlande peine encore début 2020 à retrouver son niveau d'avant-crise, la situation se dégrade. Selon les données de l'enquête européenne sur la force de travail (« Labor Force Survey ») citées par McQuinn *et alii* (2021), plus de 2,3 millions de personnes sont encore en emploi à la fin du 4^e trimestre 2020 au sens des conventions

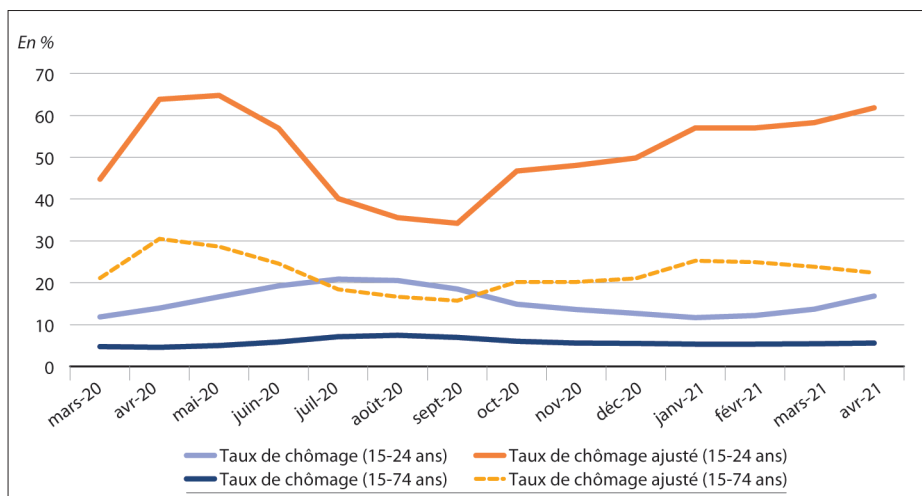
7. L'Irlande est caractérisée par son dynamisme des exportations, surtout depuis 2015 avec le développement important des contrats de « travail à façon », en particulier dans le secteur électronique. Par ce contrat, une entreprise irlandaise fait assurer la fabrication de ses produits par une entreprise basée à l'étranger tout en conservant la propriété économique sur cette production. Les exportations liées au travail à façon ne passent donc pas la frontière irlandaise mais elles correspondent aux marges réalisées à l'étranger et sont comptabilisées dans les échanges de biens. Pour une analyse plus détaillée, se référer à Montornès et Khder (2021) et Khder *et al.* (2020) qui étudient l'effet des transferts des multinationales sur la croissance irlandaise.
8. A. Mirlicourtois, « L'Irlande en pleine croissance... sauf pour les Irlandais », Xerfi Canal, 23 mars 2021, <https://bit.ly/3cfQAMF>.
9. <https://bit.ly/3wVFPq>.
10. Sans la mise en place des mesures de soutien, la baisse des salaires aurait été de près de 6 %.

du Bureau international du travail (BIT). En déduisant les bénéficiaires du PUP, le CSO estime le niveau de l'emploi « ajusté du Covid-19 » à plus de 1,97 million de personnes ¹¹, soit une baisse de 16,5 % par rapport au niveau enregistré à la fin du dernier trimestre 2019 (2,36 millions d'individus). Si le taux de chômage mesuré selon la technique traditionnelle progresse légèrement depuis le début de la pandémie, le taux de chômage mensuel « ajusté du Covid-19 » (« COVID-19 adjusted unemployment rate »), qui inclut les bénéficiaires du PUP ¹², connaît en revanche d'importantes fluctuations au

gré des durcissements et relâchements des restrictions sanitaires (graphique 4).

En mars 2020, le taux de chômage « ajusté du Covid-19 » s'élève à plus de 20 %, avant d'atteindre un pic à plus de 30 % en avril. Puis cet indicateur diminue jusqu'en septembre 2020 avant de connaître une nouvelle progression, suite à la réintroduction de mesures de confinement. En avril 2021, le taux se stabilise à près de 22 %. Les jeunes apparaissent particulièrement vulnérables face à la pandémie : en avril 2021, le taux de chômage ajusté pour les 15-24 ans atteint un pic à plus de 60 % en avril 2021 contre près de 45 % un an plus tôt.

Graphique 4. Taux de chômage mensuel et taux de chômage « ajusté du Covid-19 » (mars 2020-avril 2021)



Source : CSO (2021).

11. Au début de la crise sanitaire, le CSO a décidé de produire une mesure supplémentaire du niveau de l'emploi de manière à tenir compte des effets de la crise sur le marché du travail. Cette nouvelle mesure « ajustée du Covid-19 » ne prend pas en compte les bénéficiaires du PUP.
12. Comme pour l'estimation du niveau de l'emploi, le CSO produit une nouvelle mesure pour tenir compte des bénéficiaires du PUP. L'indicateur calculé repose sur l'hypothèse que ses bénéficiaires remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'indemnité chômage. Le taux de chômage mensuel « ajusté du Covid-19 » doit donc être considéré comme la limite supérieure du taux réel et le taux de chômage mensuel standard comme la limite inférieure.

Une contribution artificielle des multinationales étrangères à la croissance irlandaise

Les grandeurs macroéconomiques observées en 2020 font apparaître une économie à deux vitesses dans laquelle la croissance, qui ne profite pas vraiment aux résidents irlandais mais plutôt aux actionnaires non résidents, est tirée par les activités exportatrices des grandes firmes multinationales de l'industrie pharmaceutique et des TIC. Ce constat n'est pas nouveau : l'Irlande est depuis de nombreuses décennies dépendante des multinationales étrangères¹³. Depuis plus de 60 ans, les gouvernements successifs ont en effet cherché à fonder le modèle de croissance irlandais sur les investissements directs étrangers (IDE) grâce à une fiscalité très attractive (Regan, Brazys 2017 ; Brazys, Regan, 2021). Actuellement, le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés, inchangé depuis 1995, s'élève à 12,5 % contre 22 % en moyenne dans l'UE, soit le niveau le plus bas de l'UE après la Hongrie (9 %). Cette fiscalité est assortie de nombreux mécanismes d'exemption permettant aux entreprises de réduire leurs bénéfices imposables. Or les montants associés à ces exemptions sont pris en compte dans la mesure du PIB, ce qui a poussé, au milieu des années 2010, le CSO à engager une réflexion sur des indicateurs alternatifs de la richesse réelle de l'Irlande.

Un modèle de croissance historiquement fondé sur une fiscalité attractive

Comme le mentionnent Brazys et Regan (2021), l'émergence d'un « régime

fiscal à basse taxation » (« *low corporate tax regime* ») trouve son origine dans une loi sur les allègements fiscaux sur les exportations (Export Relief Act) adoptée en 1956 au moment où les États-Unis deviennent une source importante d'IDE. Jusqu'alors, les différents gouvernements irlandais maintiennent une politique protectionniste en imposant des restrictions aux multinationales étrangères afin de dissuader la présence de capitaux britanniques dans l'économie nationale (Brazys, Regan, 2021). Au début des années 1960, l'Irlande commence à nouer des relations privilégiées avec les États-Unis avec la création d'une agence semi-gouvernementale de promotion des IDE en Irlande (Industrial Development Authority, IDA), laquelle joue un rôle de *lobbying* actif dans l'implantation des grandes entreprises étrangères sur le territoire.

Jusqu'au début des années 1980, toute entreprise désireuse d'exporter depuis l'Irlande bénéficie d'une fiscalité nulle alors même que ses bénéfices sont reversés à l'étranger. Sous la pression de la Communauté économique européenne (CEE), que le pays rejoint en 1973, le gouvernement introduit finalement une taxe de 10 % sur les bénéfices liés aux IDE des industries exportatrices. Ce taux d'imposition est relevé au milieu des années 1990 à 12,5 % à la demande de l'UE, qui considère que le système irlandais met à mal les règles du marché unique. En contrepartie, le seuil ne s'applique plus seulement aux montants des bénéfices tirés des exportations mais à l'ensemble des revenus commerciaux des entreprises, ce qui renforce le caractère attractif du système fiscal à leur égard.

13. Les multinationales sous capitaux étrangers représentent près de 84 % des firmes multinationales établies en Irlande et elles emploient près de 32 % de la main-d'œuvre en Irlande (McCarthy, 2021).

Les avantages du système irlandais ne se limitent pas à un impôt sur les bénéfices des sociétés parmi les plus bas d'Europe. Il existe en effet de nombreuses incitations fiscales qui permettent aux entreprises de réduire la base de leurs revenus imposables. Jusqu'en 2015, le système du « double-irlandais » ou de la « doublette irlandaise » (« Double-Irish Taxes scheme »), a permis aux firmes multinationales, en particulier des TIC, de mettre en place en toute légalité des montages financiers en vue de minimiser leurs impôts. Le principe revient pour ces multinationales à créer en Irlande une société dite hybride, qui relève du droit commercial mais n'est pas résidente fiscalement. La résidence fiscale est établie ailleurs, fréquemment dans un paradis fiscal, ce qui a aidé de nombreuses multinationales comme Apple¹⁴ ou Google à optimiser voire éluder leur impôt pendant de nombreuses années (Brazys, Regan, 2021).

En 2015, sous la pression croissante de l'OCDE et de l'UE, le gouvernement irlandais se résigne à abolir la « doublette irlandaise » en laissant toutefois une certaine souplesse aux entreprises puisque celles-ci disposent d'un délai de cinq ans pour se mettre en conformité avec la loi. En parallèle, le gouvernement modifie le régime fiscal applicable à la propriété intellectuelle en élargissant le champ de la déduction des bénéfices aux amortissements sur les actifs incorporels, ce qui permet un taux effectif d'imposition de 0 % sur les revenus correspondants. Enfin, le régime fiscal irlandais prévoit un crédit d'impôt de 25 % pour la recherche et développement ainsi qu'un régime favorable aux brevets (Knowledge

Development Box) par lequel les entreprises peuvent déduire de leurs revenus imposables ceux tirés des brevets et bénéficier ainsi d'un taux d'imposition réduit de 6,25 % (au lieu de 12,5 %).

En somme, les avantages fiscaux, associés à la « protection juridique des revenus, l'accès au marché européen et l'adhésion à la zone euro confèrent des avantages à l'Irlande en soi et par rapport aux centres *offshores* et aux paradis fiscaux en termes de réglementation » (Khder *et al.*, 2020:186). Tous ces éléments se combinent pour faire de l'Irlande l'une des économies les plus globalisées des pays de l'OCDE et une terre d'accueil des multinationales, en particulier américaines. Une étude de Tørsløv *et alii* (2020) qualifie ainsi l'Irlande de plus grand « paradis fiscal » au monde : en 2015, les multinationales étrangères ont transféré 90 milliards d'euros de bénéfices en Irlande, soit plus que les Caraïbes (83 milliards d'euros), la Suisse (49 milliards d'euros) et les Pays-Bas (48 milliards d'euros). Selon l'OCDE, les États-Unis sont le premier investisseur en Irlande bien qu'ils ne représentent que 24 % des IDE entrants, les multinationales américaines y investissant par l'intermédiaire de pays tiers comme les Pays-Bas, le Luxembourg et les centres financiers *offshore* (îles Caïmans et Bermudes). Toutes origines confondues, les IDE représentent 247 % du PIB de l'Irlande en 2017, soit le niveau le plus élevé après le Luxembourg, et 56 % de ces IDE correspondent à des relocalisations de sièges sociaux dans ce pays (OECD, 2020). Or, les bénéfices récoltés reviennent à l'investisseur étranger et ne sont pas réinjectés dans l'économie domestique.

14. À titre d'illustration, la Commission européenne estime qu'Apple a payé un impôt sur les bénéfices de l'ordre de 0,0005 % en 2014 grâce au système de la doublette irlandaise. Voir V. Malingre, « Fiscalité des GAFA, la Commission européenne perd une manche face à Apple », *Le Monde*, 16 juillet 2020.

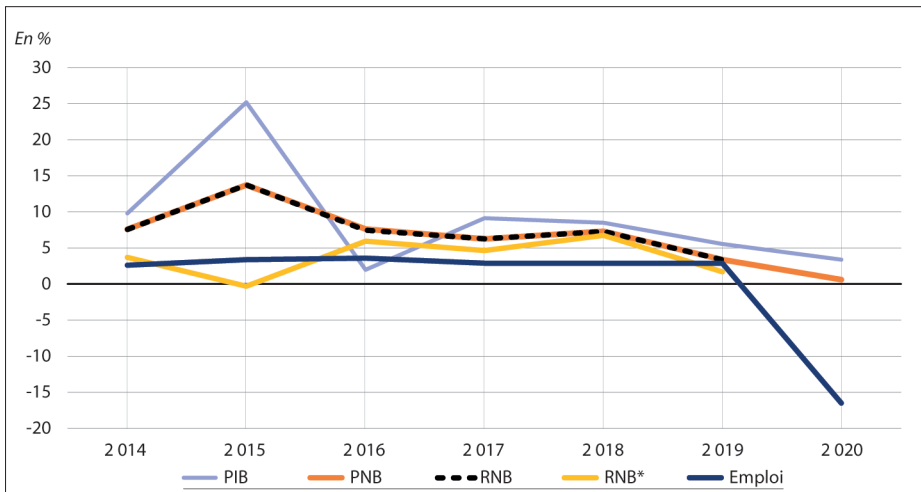
**Vers des indicateurs alternatifs :
du produit intérieur brut
au revenu national brut « modifié »**

Le poids des multinationales dans l'économie est tel qu'il conduit à surestimer la mesure traditionnelle de la croissance irlandaise. Si le PIB demeure un indicateur privilégié en comparaison internationale, il ne suffit pas à rendre compte de la richesse réelle du pays, comme l'ont révélé les estimations du CSO qui a révisé la croissance de cet indicateur de 7 à 25,6 % en 2015. Cette croissance est apparue très vite artificielle pour de nombreux économistes, à l'instar de Krugman qui compare, sur le réseau social Twitter, l'économie irlandaise à « l'économie de Leprechaun »¹⁵, ou encore de FitzGerald (2018). En effet, cette croissance ne

correspond pas à une hausse de l'emploi mais elle est surtout imputable à la relocalisation d'actifs immatériels existants par des multinationales (Khder *et al.*, 2020) dans la foulée de la réforme sur la fiscalité applicable à la propriété intellectuelle en 2015 (voir *supra*).

Face aux doutes émis par les institutions internationales, le CSO met en place dès 2015 un groupe d'experts, le Groupe d'étude des statistiques économiques (Economic Statistics Review Group, ESRG), qui a pour mission d'élaborer des recommandations sur la construction d'indicateurs alternatifs au PIB et au PNB, qui permettraient d'appréhender les effets de la globalisation sur l'économie irlandaise. Ces travaux (ESRG, 2016) donnent lieu à la construction d'un

**Graphique 5. Indicateurs de croissance (à prix constants)
et emploi (2014-2020)**



Note : Les données relatives au RNB et au RNB* pour l'année 2020 ne sont pas disponibles. L'évolution de l'emploi en 2020 reprend la mesure « ajustée du Covid-19 » proposée par le CSO.

Source : Comptes nationaux annuels (CSO) et enquête européenne sur la force de travail (Eurostat) : <https://bit.ly/3pkiEDT>.

15. « Leprechaun economics: Ireland reports 26 percent growth! But it doesn't make sense. Why are these in GDP? », @paulkrugman, July 12, 2016, pic.twitter.com/h6M0LhQkSd. Le Leprechaun est un lutin très populaire dans les histoires traditionnelles irlandaises.

nouvel indicateur de la croissance : le « revenu national brut modifié » (Modified Gross national income), désigné sous l'acronyme « GNI* » (ou « RNB* » dans sa traduction française) (encadré 2). Cette nouvelle mesure corrige le PIB non seulement du poids des multinationales mais aussi des trois principales distorsions identifiées par l'ESRG : les profits réalisés (et non redistribués) par les multinationales ayant relocalisé leur siège en Irlande, la dépréciation des actifs immatériels ainsi que les activités de *leasing* de flotte aérienne.

Les données sur le site du CSO montrent combien la croissance du PIB est affectée par les activités des multinationales implantées en Irlande (graphique 5). Mis à part le pic « anormal » observé en 2015 et lié essentiellement aux distorsions engendrées par les transferts de propriété intellectuelle, le PIB progresse en moyenne de 10,5 % annuellement depuis 2014. Une fois les distorsions gommées, le RNB*, qui mesure la richesse réelle du pays, apparaît moins volatil et croît plus lentement (environ 4,6 % en moyenne sur la période). De surcroît, les évolutions de l'emploi (+3 % en moyenne sur la période) montrent à quel point la croissance irlandaise est déconnectée de la situation réelle des Irlandais.

**Le débat sur la fiscalité
des entreprises constamment évité**

Depuis près d'une décennie, les stratégies d'optimisation fiscale pratiquées par les multinationales en Irlande sont devenues un enjeu politique majeur, comme en témoigne la décision de la

Commission européenne en 2015 de condamner l'Irlande à réclamer 13 milliards d'euros d'arriérés d'impôts à Apple¹⁶. Les tensions politiques entre l'Irlande et la Commission européenne ne sont pas nouvelles ; elles ont émergé à l'occasion de la crise financière de 2008 lorsque le gouvernement s'est résigné en 2010 à accepter le plan d'aide internationale coordonné par la troïka (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Commission européenne) en contrepartie de mesures d'austérité budgétaire et, aux termes d'après négociations, du maintien du taux d'imposition sur les sociétés à 12,5 % (Delahaie, 2010).

Si le modèle de croissance irlandais et ses fragilités sont bien documentés dans la littérature académique (voir par exemple Regan, Brazys, 2017 ; Brazys, Regan, 2021), ils sont rarement l'objet de débats publics en Irlande. La politique fiscale des entreprises demeure un domaine caractérisé par une forte interaction entre « l'élite des entreprises » et l'État (Bohle, Regan, 2021). Les organisations syndicales ne montrent pas de volonté (ou n'ont pas la capacité ?) de faire pression sur les autorités en la matière bien qu'elles prennent officiellement une position de principe en faveur d'une taxation plus large des entreprises. Ce constat est sans doute lié à la tradition de négociation des pactes sociaux entre 1987 et 2006, et à l'échange de la modération salariale en contrepartie d'une politique fiscale avantageuse tant pour les ménages que pour les entreprises. Et ces échanges de concessions ont toujours été perçus comme une solution de « moindre mal » tant que les Irlandais bénéficiaient de la croissance qui a marqué les

16. En 2020, la Cour de justice de l'UE a finalement donné raison à l'Irlande. Voir V. Malingre, « Fiscalité des GAFAs, la commission européenne perd une manche face à Apple », *Le Monde*, 16 juillet 2020.

Encadré 2

Les principales distorsions de la croissance irlandaise et sa mesure corrigée

En proposant l'indicateur de revenu national brut modifié (RNB*), l'objectif du CSO est de gommer les principaux effets de la globalisation sur la mesure comptable du PIB. Trois principales distorsions sont identifiées.

La première est liée à l'effet des relocalisations des sièges sociaux des multinationales étrangères en Irlande (« *redomiciliated Plcs* » ou « *inversion* »). Leurs bénéfices tirés des opérations mondiales sont traités dans la comptabilité nationale comme des revenus de la production basée à l'étranger mais ils ne sont pas redistribués aux résidents irlandais. L'impôt payé sur l'activité exercée à l'étranger est déduit de tout impôt irlandais à payer sur les revenus imposables. Au final, l'imposition d'une entité relocalisée qui agit comme une société *holding* est faible, voire nulle et les bénéfices comptabilisés augmentent artificiellement le PIB. Selon le CSO, en 2019, les bénéfices non redistribués et liés à la relocalisation des sièges sociaux représentent 1 % du PIB.

La deuxième distorsion identifiée est liée aux activités des entreprises engagées dans la location d'avions (*aircraft leasing*). L'Irlande est en effet considérée comme une plateforme importante dans ce secteur : 50 % des avions commerciaux loués dans le monde sont gérés sur le territoire (Department of Finance, 2018). Selon le CSO, les exportations de *leasing* opérationnel (dont la majeure partie provient du *leasing* d'avions) ont été multipliées par trois entre 2008 et 2016 et représentent environ 9 % des exportations de services. Or le montant de la dépréciation associée à ces actifs détenus en Irlande est de l'ordre de 2 % du PIB alors que l'activité réelle représentait moins de 0,2 % du PIB en 2019.

Enfin, la troisième distorsion est liée à relocalisation d'actifs de propriété intellectuelle depuis 2015 et constitue de loin la source la plus importante de distorsion. Certaines entreprises multinationales, qui avaient auparavant délocalisé à l'étranger leurs actifs de propriété intellectuelle générant des revenus élevés, les ont rapatriés en Irlande à partir de 2015. En 2019, les dépréciations sur ces actifs correspondent ainsi à 14 % du PIB.

Le tableau 1 résume les différentes étapes comptables permettant le passage du PIB au RNB* et la part que représente chaque indicateur dans le PIB¹. En 2019, le RNB*, qui gomme l'ensemble des effets liés à la globalisation, représente 60 % du PIB. En d'autres termes, 40 % du PIB correspond à des richesses « artificielles ».

1. Le revenu national brut (RNB) a remplacé le PNB dans nombreux pays en Europe. En France, cet indicateur est utilisé depuis 1993 par exemple. En Irlande, le RNB et PNB étant très proches, le CSO continue à privilégier le PNB dans ses analyses de la croissance économique. Voir graphique 5.



Tableau 1. Du PIB au RNB* : étapes et parts du PIB

En %

PIB	Somme des valeurs ajoutées produites par les opérateurs résidant sur le territoire + impôts sur les produits - subventions sur les produits	100 %
PNB	+ revenus des opérateurs irlandais basés à l'étranger - revenus des opérateurs étrangers basés en Irlande	77,04 %
RNB ¹	+ subventions reçues de l'UE - taxes payées à l'UE	77,40 %
RNB*	- revenus redistribués à l'étranger et liés à la relocalisation de sièges sociaux en Irlande - dépréciation des actifs corporels des firmes de <i>leasing</i> d'avions - dépréciation des actifs de propriété intellectuelle des firmes multinationales	60,02 %

1. Les calculs ont été réalisés ici à partir des données issues des comptes nationaux annuels et disponibles sur le site du CSO : <https://bit.ly/3cyk09h>.

années de *boom* économique en Irlande (Delahaie, 2018). Suite à la crise économique de 2008, la tradition de pacte social a d'ailleurs volé en éclats, lorsque le gouvernement a rompu unilatéralement le dernier pacte signé en 2006, signalant qu'il n'avait plus besoin du soutien des organisations syndicales pour imposer sa politique d'austérité (Culpepper, Regan 2014).

Enfin, la population irlandaise elle-même ne semble pas désireuse d'un réel débat sur la fiscalité. À partir d'une enquête expérimentale sur les réactions publiques à l'affaire Apple de 2015, Kneafsey et Regan (2020) montrent que la décision du gouvernement irlandais de faire appel et de contester la décision de la Commission européenne a bénéficié d'un large soutien public alors même que la population a accepté de nombreux sacrifices à l'occasion de la politique budgétaire restrictive menée entre 2008

et 2012. L'hypothèse avancée par les auteurs tient à la manière dont les médias ¹⁷ abordent le sujet et façonnent les opinions publiques : le régime fiscal est souvent présenté comme la clé du succès économique du pays tandis que les interventions de l'UE sont vues comme des menaces à l'encontre de sa souveraineté. Dans ce contexte, la présence des multinationales étrangères sur le territoire demeure la clé du succès économique.

Conclusion

Face à la pandémie, le dynamisme de l'économie irlandaise est avant tout lié à la croissance des exportations de produits pharmaceutiques et de services informatiques, deux secteurs ayant particulièrement profité de la crise sanitaire. Cette croissance, qui ne correspond pas à une amélioration du marché du travail ni des revenus des résidents irlandais,

17. L'enquête porte sur les deux principaux quotidiens du pays, les plus lus : *The Irish Times* et *The Irish Independent*.

repose toutefois sur un modèle de croissance fragile et fondé sur les exportations des entreprises multinationales étrangères. Celles-ci, qui font le choix de s'implanter en Irlande pour des raisons d'optimisation fiscale, mettent en place des montages financiers afin de réduire leurs bénéfices imposables. Or les bénéfices générés ne sont pas réinjectés dans l'économie, ce qui gonfle de manière artificielle la croissance économique irlandaise mesurée en termes de produit intérieur brut (PIB). Alors que l'institut irlandais des statistiques produit depuis 2016 un nouvel indicateur, inférieur de près de 40 % au PIB, le revenu national modifié (RNB*), afin de gommer les distorsions liées aux activités des multinationales, celui-ci n'est pas pris en compte dans l'élaboration des politiques économiques du pays ni dans les comparaisons internationales. Les effets liés à la globalisation font finalement de la croissance économique un mirage statistique.

Ce phénomène de croissance « artificielle » n'est pas nouveau : l'Irlande mise depuis plusieurs décennies sur une fiscalité attractive pour attirer les investissements directs étrangers et le régime fiscal n'a jamais fait l'objet d'un réel débat politique et social en Irlande. En avril 2021, la proposition de Janet Yellen, secrétaire américaine du Trésor, de fixer un taux d'imposition minimal mondial sur les sociétés à 21 %, abaissé à 15 % depuis, a été officiellement rejeté par le gouvernement irlandais. Certes, le projet américain a reçu le soutien de l'OCDE, mais le gouvernement continue à minorer les enjeux d'une telle réforme et mise sur l'opposition d'autres États-membres de l'Union européenne, comme la Hongrie ¹⁸.

Sources :

Bohle D., Regan A. (2021), « The comparative political economy of growth models: Explaining the continuity of FDI-led growth in Ireland and Hungary », *Politics & Society*, vol. 49, n° 1, p. 75-106, <https://doi.org/10.1177/0032329220985723>.

Brazys S., Regan A. (2021), *The Role of Corporate Tax in Ireland's Foreign Direct Investment Growth Model*, Research report prepared for Irish delegation to the Greens/EFA group, Brussels, <https://bit.ly/34K06DM>.

Central Bank of Ireland (2021), *Quarterly Bulletin*, QB2, April, <https://bit.ly/3cdqR7E>.

Coffey C., Doorley K., O'Toole C., Roantree B. (2021), « The effect of the COVID-19 pandemic on consumption and indirect tax in Ireland », *Budget Perspectives*, 2021/3, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/bp202103.pdf>.

Culpepper P.D., Regan A. (2014), « Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy », *Socio-Economic Review*, vol. 12, n° 4, p. 723-745, <https://doi.org/10.1093/ser/mwt028>.

Delahaie N. (2009), « Irlande : le "Tigre celtique" à bout de souffle, le partenariat social en panne », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 96-106, <https://bit.ly/3iipPq2>.

Delahaie N. (2010), « Irlande : l'austérité budgétaire pour sauver les banques », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 144-154, <https://goo.gl/pY12iG>.

Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, IRES, p. 141-176, juin, <https://goo.gl/usjiQv>.

Delahaie N. (2020), « Irlande : des fragilités du système de santé exacerbées par la crise sanitaire », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 139-153, <https://bit.ly/38j0Lib>.

18. E. Albert, « L'Irlande s'oppose à l'imposition mondiale minimale de 15 % », *Le Monde*, 1^{er} juin 2021.

- Department of Finance (2018), « GDP and "Modified GNI" - Explanatory Note », Economic Division, May, <https://bit.ly/3cf0EFT>.
- ESRG (2016), « Report of the Economic Statistics Review Group », December, <https://bit.ly/3fSHwzT>.
- Eurostat (2021), « Comptes du secteur non-financier pour le quatrième trimestre 2020. La consommation réelle des ménages par habitant diminue dans la zone euro et dans l'UE. Baisse également du revenu réel par habitant dans la zone euro et dans l'UE », *Euroindicateurs*, 51/2021, 29 avril, <https://bit.ly/34H14Cf>.
- FitzGerald J. (2018), « National accounts for a global economy: the case of Ireland », *ESRI Special Article*, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/QEC2018SUMSAFitzgerald>.
- Khder M.-B., Montornès J., Ragache N. (2020), « L'énigme de la croissance du PIB irlandais en 2015 : tentatives de réponse », *Économie et Statistique*, n° 517-518-519, p. 173-190, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4770138?sommaire=4770254>.
- Kneafsey L., Regan A. (2020), « The role of the media in shaping attitudes toward corporate tax avoidance in Europe: Experimental evidence from Ireland », *Review of International Political Economy*, p. 1-26, <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1796753>.
- McCarthy L. (2021), *Corporation Tax – 2020 Payments and 2019 Returns*, Annual Report of the Revenue on Corporation Tax, April, <https://bit.ly/2SYf1HC>.
- McQuinn K., O'Toole C., Kostarakos I., Coffey C. (2021), « Quarterly Economic Commentary, Spring 2021 », *Macroeconomic Forecasting*, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/qec2021spr>.
- Montornès J., Khder M.-B. (2021), « L'effet des transferts des multinationales sur le PIB irlandais », Bloc-notes Eco, *Billet*, n° 202, Banque de France, 3 février, <https://bit.ly/3vQty6S>.
- OECD (2020), « FDI Qualities Assessment of Ireland », <https://bit.ly/2TAt1B7>.
- O'Toole C. (2020), « The lockdown tale of two economies in Ireland: How big tech and pharma bucked the trend », *ESRI Research Notes*, 2020/3/1, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/rn20200301>.
- Regan A., Brazys S. (2017), « Celtic Phoenix or Leprechaun economics? The politics of an FDI-led growth model in Europe », *New Political Economy*, vol. 23, n° 2, p. 223-238, <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370447>.
- Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2020), « The missing profits of Nations », *Working Paper*, April 22, <https://missingprofits.world/>.

Royaume-Uni

Covid-19 et inégalités sur le marché du travail

Jacques FREYSSINET¹

L'expérience du Covid-19 fournit un sujet de réflexion instructif sur les rapports qui s'établissent entre la mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi et l'évolution des inégalités sur le marché du travail. Des programmes de grande ampleur sont mis en place au Royaume-Uni dès la fin du premier trimestre 2020 puis modifiés à plusieurs reprises en fonction de l'évolution de la pandémie. Sauf quelques exceptions d'importance mineure, ce sont des mesures de portée générale non ciblées sur certains secteurs d'activité ou sur certains groupes professionnels (encadré). Or la mise en œuvre de ces mesures reproduit et souvent amplifie les inégalités déjà présentes sur le marché du travail ou en fait surgir de nouvelles.

Si les spécificités de la période engendrent des difficultés pour identifier l'impact de la pandémie sur les inégalités, des données convergentes montrent qu'elles s'accroissent en fonction de la structure des emplois et des caractéristiques sociodémographiques des personnes. Il en résulte des inégalités dans les revenus du travail ou dans les revenus de substitution à la perte d'emplois.

La difficile mesure des inégalités durant la pandémie

L'analyse des inégalités engendrées par la pandémie se heurte à deux difficultés principales : la première porte sur la nature des inégalités à prendre en compte, la seconde sur les sources d'information disponibles.

Dans le premier domaine, celui des inégalités à prendre en compte, même si on se limite au fonctionnement du marché du travail, il existe une différence radicale selon que l'accent est mis sur les indicateurs de santé ou sur les indicateurs des conditions d'emploi et des niveaux de revenu (Gustafsson, McCurdy, 2020). Un article précédent de la *Chronique internationale de l'IRES* a présenté un bilan des inégalités face aux risques de contamination par le virus, d'hospitalisation et de décès (Freyssinet, 2020). Du point de vue du marché du travail, ces risques sont concentrés sur les travailleurs de première ligne (*frontline workers*) qui sont en contact direct avec les patients ou avec le public avec un difficile respect de la distanciation sociale. Leur nombre était estimé à 8,6 millions (27 % de l'emploi total), dont près de 4 millions

1. Chercheur associé à l'Ires.

dans le secteur de la santé et des soins aux personnes (*social care*). Si leur santé est menacée, leur emploi ne l'est pas ; ces secteurs peuvent au contraire chercher à recruter (Farquharson *et al.*, 2020). À l'opposé, si l'on étudie les inégalités face à l'emploi et aux revenus du travail, les principales victimes se trouvent dans les secteurs frappés par des chutes d'activité, principalement ceux ayant subi des fermetures obligatoires (*shutdown*). Ces derniers comptaient 6,3 millions d'emplois (19 % de l'emploi total) ; aux premiers rangs figurent les hôtels-café-restaurants (1,8 million) et les commerces (1,3 million). Seule cette deuxième forme d'inégalités est traitée ici.

Une seconde source de difficultés réside dans les sources d'information. Il est apparu, au Royaume-Uni comme dans les autres pays, que les définitions de l'emploi, du chômage et de l'inactivité (dites du BIT, Bureau international du travail) qui sont utilisées par les statistiques courantes ne permettent pas de mesurer l'impact effectif de la crise². Dès lors, la mesure des inégalités repose principalement sur la réalisation d'enquêtes, sur des exploitations originales de sources administratives ou sur l'utilisation de modèles de micro-simulation. La difficulté réside dans le fait que ces travaux ont été réalisés pour des périodes différentes, sur des champs différents, selon des méthodologies différentes. Le plus souvent, ils ne portent que sur certains aspects des inégalités ou sur certaines variables explicatives et ne proposent que rarement des exploitations « toutes choses égales »³.

Nous ne disposons donc que d'un ensemble d'éclairages partiels. Cependant, ils se révèlent globalement convergents malgré leur hétérogénéité.

La première vague de la pandémie est bien délimitée dans le temps (mars-juin 2020). Son caractère massif et sans précédent provoque une mobilisation des équipes de recherche qui fournissent les résultats les plus complets et les plus précis aujourd'hui disponibles. À partir de l'été 2020, les oscillations de la pandémie et donc celles de la politique publique (deuxième puis troisième confinements) ainsi que le manque de recul rendent plus difficile l'établissement d'un diagnostic stabilisé. Nous présenterons cependant les premières informations disponibles à ce jour pour l'ensemble de l'année 2020.

Les inégalités liées à la structure des emplois

Le tableau 1 réunit les principaux résultats d'une enquête réalisée par une équipe de recherche de la Resolution Foundation entre le 6 et le 11 mai 2020 sur un échantillon représentatif (Cominetti *et al.*, 2020 ; Gardiner, Slaughter, 2020). Il met en évidence le choc inégalitaire engendré par la première vague de la pandémie, qu'il se traduise par la mise au chômage total temporaire indemnisé⁴ (*furlough*), par la perte d'emploi ou par la réduction du nombre d'heures rémunérées. Les impacts négatifs sur l'emploi touchent plus fortement les jeunes, les bas revenus, les statuts précaires et les secteurs soumis aux fermetures. Les données sont présentées ici en isolant les

2. Par exemple, les plusieurs millions de personnes en chômage temporaire total sont classées dans l'emploi, leur contrat de travail étant maintenu. Autre exemple : ceux qui ont perdu leur emploi mais qui, du fait du confinement, ne peuvent être en recherche active d'emploi sont classés dans la population inactive et non dans le chômage.

3. C'est-à-dire l'identification du poids explicatif relatif, au sens statistique du terme, de différentes variables qui sont partiellement interdépendantes.

4. Voir l'encadré pour la définition de cette situation.

Les principales mesures de la politique de l'emploi et leurs évolutions depuis mars 2020

Nous nous limitons aux dispositifs de politique de l'emploi au sens strict en excluant les mesures de soutien macroéconomique ou d'aide aux entreprises qui exercent une action indirecte sur le niveau de l'emploi. Les mesures spécifiques visent en priorité à la protection puis à la création d'emploi ou, à défaut, à fournir des revenus de substitution aux personnes qui en sont totalement ou partiellement privées. Seuls les principaux dispositifs mis en place face à la pandémie sont présentés ici. Ils s'ajoutent aux mesures permanentes de politique active de l'emploi (placement des chômeurs, conseil et orientation, formation continue...). Plusieurs périodes doivent être distinguées.

Les mesures d'urgence face à la première vague de la pandémie

Au mois de mars 2020, trois séries de mesures sont introduites successivement, dont les deux premières sont sans précédent au Royaume-Uni :

- il est créé un régime d'indemnisation du chômage total temporaire (*furlough*) sous l'appellation de Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS). L'État prend en charge 80 % du salaire pour les entreprises qui maintiennent les contrats de travail ¹. La mesure s'applique sous un plafond de salaire mensuel de 2 500 livres ². Prévu initialement pour trois mois avec effet rétroactif au 1^{er} mars, le dispositif est ensuite prolongé jusqu'à fin juin ;
- pour les travailleurs indépendants, souvent dans une situation d'indépendance fictive, le Self-Employment Income Support Scheme (SEISS) assure pour trois mois, sous certaines conditions restrictives, une garantie de 80 % sur la perte qu'ils subissent relativement à leurs revenus antérieurs moyens déclarés. Il sera également l'objet de prolongations ;
- enfin, diverses prestations sociales, en particulier le revenu d'activité universel (Universal Credit – UC), les crédits d'impôts sous condition d'activité (Working Tax Credits – WTC) et les allocations logement (Local Housing Allowance) voient leur niveau amélioré et/ou leurs conditions d'accès élargies.

Les mesures de transition

Au début du mois de juillet 2020, la pandémie semble jugulée, mais la reprise ne pourra être que progressive. Le Plan for Jobs vise principalement à étaler dans le temps l'impact de la suppression du CJRS et à favoriser la création d'emplois en direction des jeunes qui risquent d'être les principales victimes de l'arrêt des embauches.

- Pour réduire le risque de licenciements massifs, le CJRS est prolongé jusqu'à fin octobre. En contrepartie, il est demandé une contribution croissante aux employeurs : ils devront prendre en charge à partir du 1^{er} août les contributions sociales obligatoires et, de plus, 10 % du salaire à partir du 1^{er} septembre, puis 20 % à partir du 1^{er} octobre. Les personnes concernées peuvent être réintégrées



à temps partiel. Parallèlement est créé un Job Retention Bonus. Il consiste en une prime unique de 1000 livres accordée aux employeurs qui auront maintenu fin janvier 2021 le contrat de travail de leurs salariés actuellement en chômage temporaire (*furlough*).

- Deux dispositifs sont adoptés en direction des jeunes. En premier lieu, sous le nom de Kickstart Scheme (« programme de démarrage rapide »), l'État prend en charge les salaires et cotisations sociales pour des emplois temporaires (6 mois) offerts à des jeunes de 16 à 24 ans menacés de chômage de longue durée. Ils sont rémunérés au salaire minimum vital pour une durée du travail d'au moins 25 heures hebdomadaires. En second lieu, des primes sont accordées pour l'embauche d'apprentis.

D'un régime de croisière au retour de la pandémie

Au mois de septembre, dans une perspective de retour progressif à la normale, un Job Support Scheme est présenté. Le CJRS doit être remplacé par un dispositif d'indemnisation couvrant seulement le chômage partiel avec une forte participation financière des employeurs. La seconde vague de la pandémie oblige à abandonner ce mécanisme avant sa mise en œuvre. Le CJRS, tout comme le SEISS, font l'objet de prolongations successives, désormais jusqu'à la fin septembre 2021. L'augmentation temporaire de l'UC et des WTC est également prolongée jusqu'à la même échéance.

1. À la différence d'autres pays européens, comme l'Allemagne, seul est pris en charge le chômage temporaire total et non le chômage partiel *stricto sensu*, c'est-à-dire la réduction involontaire de la durée du travail.

2. Le cours de la livre a légèrement fluctué relativement à celui de l'euro. Pour simplifier, on peut utiliser un taux moyen de 1,10 euro pour une livre, c'est-à-dire augmenter de 10 % les sommes indiquées en livres pour obtenir un montant approximatif en euros.

différentes variables explicatives avant de rendre compte des rares exploitations qui présentent des décompositions « toutes choses égales ». Ces résultats illustrent l'impact des mesures les plus brutales de confinement des personnes (*lockdown*) et de fermetures d'activité (*shutdown*) lors de la première vague de la pandémie. Ils sont confirmés par deux enquêtes analogues réalisées d'abord fin septembre 2020, puis fin janvier 2021 (Brewer, Cominetti *et al.*, 2020 ; Cominetti *et al.*, 2021). Les inégalités observées à ces deux dates sont de même nature que celles du mois de mai 2020 ;

elles sont de moindre ampleur puisque les restrictions qui se sont appliquées ultérieurement ont été moins fortes⁵.

Le statut d'emploi

La distinction principale s'établit entre les emplois salariés et indépendants.

En ce qui concerne l'emploi salarié, les différences se creusent durant la première vague de la pandémie selon la stabilité de l'emploi antérieurement occupé. Le tableau 1 l'illustre pour des situations extrêmes selon ce critère : les personnes en contrats zéro heure ou en horaires

5. Pour ne pas alourdir, nous ne donnons pas ces résultats qui sont accessibles, aux références mentionnées, sur le site de la Resolution Foundation.

Tableau 1. Part des salariés affectés par un changement dans l'emploi *

En pourcentage des effectifs de chaque catégorie

	<i>Furlough</i> ¹	Perte d'emploi	Perte d'heures de travail	Total
Ensemble des salariés	15	3	4	22
Selon le quintile de gains salariaux				
1 ^{er} quintile	25	5	3	33
5 ^e quintile	6	3	7	16
Selon le statut dans l'emploi				
Zero-Hour Contracts (contrats zéro heure)	24	4	12	40
Horaires hebdomadaires flexibles	28	4	9	41
Emplois stables à horaires réguliers	12	2	3	17
Selon le secteur d'activité				
Hôtels, cafés, restaurants	60	6	3	69
Commerce non alimentaire	44	5	4	53
Arts et loisirs	38	5	6	49
Construction	25	5	11	41
Selon la tranche d'âge				
18-24	24	9	2	35
35-39	12	3	4	19
60-64	15	3	6	24
Selon le sexe				
Femmes	15	3	4	22
Hommes	14	3	4	21
Selon l'appartenance ethnique				
Blancs	15	3	4	22
BAME ²	12	2	4	18

* Première vague de la pandémie (Enquête sur un échantillon représentatif réalisée du 6 au 11 mai 2020).

1. *Furlough* : chômage temporaire total.

2. BAME : *Black, Asian or Minority Ethnic*.

Source : Cominetti *et al.* (2020) ; Gardiner, Slaughter (2020).

hebdomadaires flexibles sont touchées à 40 % contre 17 % seulement pour les titulaires d'emplois stables à horaires réguliers ⁶.

En ce qui concerne les travailleurs indépendants (*self-employment*), les modalités d'impact de la première vague de la pandémie sur l'emploi sont de grande ampleur, mais de nature différente (tableau 2). La faiblesse des effectifs présents dans l'échantillon de l'enquête ne permet pas de mettre en évidence des différences significatives au sein de cette population (Cominetti *et al.*, 2020).

Le secteur d'activité

L'impact négatif sur l'emploi lors de la première vague de la pandémie est à l'évidence concentré dans les secteurs qui ont été frappés par les mesures de fermeture, puis dans ceux qui ont été directement concernés par la baisse d'activité et le confinement, comme les transports. Le tableau 1 présente les données pour les quatre secteurs les plus directement touchés avec, par

exemple, près de 70 % des emplois pour les hôtels-cafés-restaurants. L'indemnisation du chômage total temporaire (*furlough*) représente de loin la modalité principale.

L'analyse de la composition de la main-d'œuvre dans les secteurs frappés par les mesures de fermeture (Blundell *et al.*, 2020 ; Blundell, Machin, 2020 ; Joyce, Xu, 2020) illustre le caractère inégalitaire de son impact direct : il concerne plus fortement les femmes, les jeunes, les bas revenus et certaines catégories ethniques (graphique 1).

Sur la base des résultats de l'enquête, des régressions logistiques ont été réalisées à partir des différentes caractéristiques des personnes et des emplois (Cominetti *et al.*, 2020). Elles mettent en évidence le rôle déterminant joué par deux caractéristiques : le secteur d'activité et l'appartenance à des formes atypiques d'emploi. La tranche d'âge ou le niveau de salaire n'ont, par exemple, plus d'influence si l'on corrige par le secteur et le statut dans l'emploi ⁷.

Tableau 2. Part des travailleurs indépendants affectés par un changement dans l'emploi *

En %

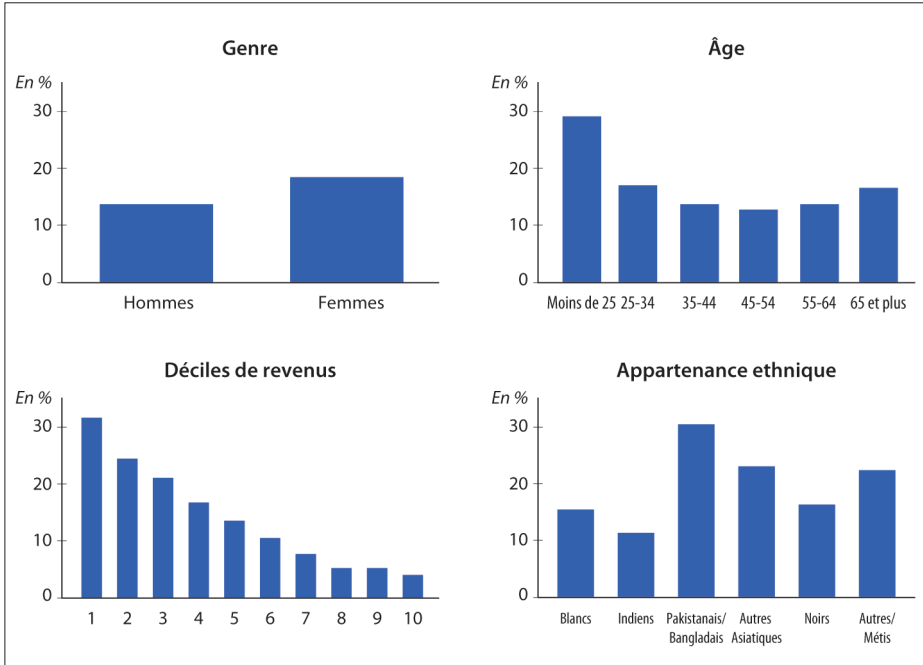
Arrêt total de travail		5
Réduction de la durée du travail		43
- pour raisons économiques	33	
- pour des raisons de santé ou de garde d'enfant	3	
- pour les deux raisons	7	
Total		48

* Enquête sur un échantillon représentatif réalisée du 6 au 11 mai 2020.
Source : Cominetti *et al.* (2020).

6. Les travailleurs à temps partiel et en contrats zéro heure sont concentrés dans les secteurs frappés par le *shutdown* (fermeture).

7. Les inégalités spatiales de l'impact de la pandémie ont fait l'objet d'études approfondies (par exemple, Davenport *et al.*, 2020 ; McCurdy, 2020). Si elles apportent des informations originales en matière de santé, l'examen des conséquences sur l'emploi et les revenus du travail ne fait que refléter l'inégale distribution sectorielle des activités inégalement touchées. Globalement,

Graphique 1. Part de personnes touchées par les fermetures de la première vague de la pandémie



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

La catégorie professionnelle

Si les inégalités de risque de perte d'emploi par catégories professionnelles sont fortes, elles sont avant tout le reflet de deux autres variables : d'une part, la distribution des professions selon des secteurs inégalement touchés par les interruptions ou réductions d'activité, d'autre part, le degré inégal des possibilités de travail à domicile (Adams-Prassl *et al.*, 2020). Ainsi, on trouve les risques maxima dans les métiers de la préparation et de la fourniture de nourriture, des transports, des soins personnels ou des loisirs. À l'opposé, le risque est faible pour les

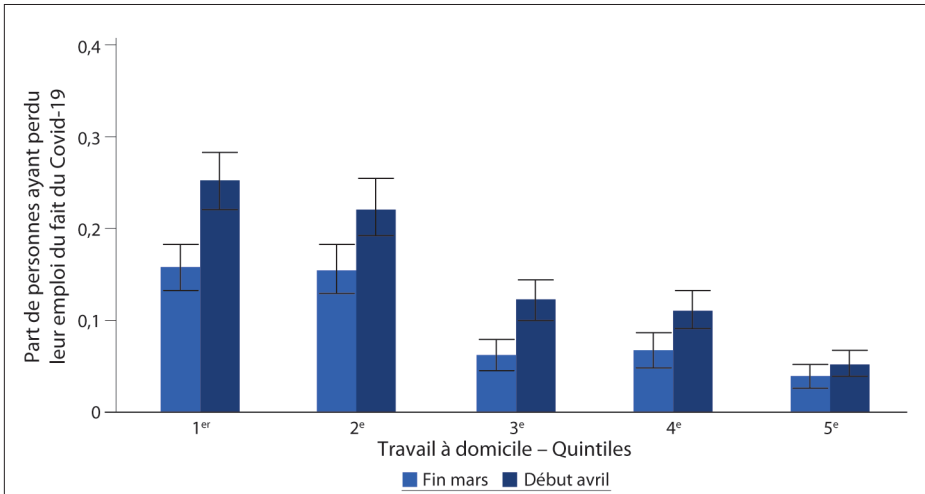
métiers non touchés (par exemple, l'agriculture), ceux mobilisés contre la pandémie (par exemple, la santé) et ceux adaptés au travail à domicile (par exemple, l'architecture et l'*engineering*).

Le travail à domicile

Une étude réalisée en deux vagues, fin mars et début avril 2020, confirme les inégalités observées selon les professions et les statuts d'emploi (Adams-Prassl *et al.*, 2020). Un résultat additionnel est fourni par la prise en compte d'une nouvelle variable : le pourcentage de tâches professionnelles susceptibles

l'ampleur des disparités est limitée par le fait que les activités les plus touchées (hôtels-café-restaurants, commerces, loisirs) sont assez également distribuées sur le territoire. Les seules variables ayant un impact propre sont, en négatif, le poids des activités touristiques et, en positif, le poids des emplois publics.

Graphique 2. Probabilité de perte d'emploi du fait du Covid-19 selon la possibilité de travail à domicile



Sur l'axe horizontal, les quintiles sont définis selon le pourcentage croissant des tâches que les répondants déclarent pouvoir réaliser à domicile.

Sur l'axe vertical est mesuré la part des personnes ayant perdu leur emploi du fait du Covid-19 au cours des quatre dernières semaines (0,10 signifie 10 %).

Le trait fin sur les barres verticales délimite un intervalle de confiance à 95 %.

Source : Adams-Prassl *et al.* (2020:11).

d'être réalisées à domicile (graphique 2). En analyse « toutes choses égales », cette variable est statistiquement la plus prédictive de la protection contre le risque de perte d'emploi. Le lien s'est renforcé entre la première et la seconde vague d'enquêtes. En cas de maintien dans l'emploi, la même variable est prédictive d'une réduction de la probabilité d'une baisse de revenu.

Les inégalités liées aux caractéristiques sociodémographiques

Le genre

Globalement, l'impact négatif sur l'emploi de la première vague de la pandémie est identique pour les femmes et les hommes (tableau 1). La composition

sectorielle de l'emploi compense en effet des inégalités qui sont mises en évidence selon d'autres critères. Ainsi, les femmes représentent 65 % des *key workers* (santé, soins aux personnes, commerce alimentaire) où les risques courus ne concernent pas l'emploi, mais la santé (Gustafsson, McCurdy, 2020).

Les possibilités de travail professionnel à domicile sont plus faibles pour les femmes que pour les hommes. En cas de travail professionnel à domicile, on constate, sans surprise, que les femmes consacrent un temps sensiblement supérieur au suivi scolaire des enfants (Adams-Prassl *et al.*, 2020).

Une enquête a été menée entre le 29 avril et le 15 mai 2020 sur un échantillon représentatif de couples de sexes opposés ayant des enfants d'âge compris entre 4 et 15 ans pour mesurer les

variations dans l'emploi du temps engendrées par la première vague de la pandémie (Andrew *et al.*, 2020). On mesure les temps consacrés au travail rémunéré, aux soins des enfants (*childcare*) et au travail domestique (*housework*).

- Parmi les personnes jusqu'alors en emploi, les mères ont une probabilité une fois et demie plus forte que les pères d'avoir perdu leur emploi. Leur taux d'emploi est passé de 80 à 70 % de celui des pères.

- Lorsque la mère a dû quitter son emploi alors que le père le conservait, elle réalise deux fois plus d'heures de *childcare* et de *housework* que lui. Si la situation est inverse, il y a un partage égal de ces heures.

- Cependant, en moyenne, les pères ont doublé le temps consacré au *childcare*.

L'âge

L'impact négatif de la première vague de la pandémie sur l'emploi se traduit par une courbe en U en fonction des tranches d'âge. Le maximum se situe à 35 % pour les 18-24 ans, le minimum à 19 % pour les 35-39 ans et un nouveau point haut à 24 % est observé pour les 60-64 ans (tableau 1).

Ces écarts relativement modestes masquent les effets beaucoup plus brutaux sur les jeunes qui sont révélés par d'autres travaux (Costa Dias *et al.*, 2020 ; Gustafsson, 2020 ; Henehan, 2020). L'analyse de l'impact des récessions antérieures montre que les jeunes subissent des effets stigmatisant durables (*scarring effects*) tant sur leur taux de chômage que sur leur taux de salaire lorsqu'ils accèdent à l'emploi. Cet effet est d'autant plus fort

qu'ils sont sortis récemment du système éducatif et que leur niveau de formation est plus faible. Or un nombre croissant de jeunes, en particulier les non ou faiblement diplômés, commencent leur carrière dans des secteurs à bas salaires qui sont les plus touchés par les fermetures (notamment, les hôtels-cafés-restaurants). Deux effets vont se cumuler :

- en premier lieu, les jeunes jusqu'alors en emploi subissent plus que proportionnellement des pertes de salaire. C'est le cas de 35 % d'entre eux dans l'enquête déjà citée (Cominetti *et al.*, 2020) contre 23 % pour les adultes (35-54 ans) ;

- en second lieu, les sortants du système éducatif sont privés de portes d'accès à l'emploi jusqu'au rétablissement de niveaux normaux d'activité et après l'absorption des retours du chômage temporaire.

En ce qui concerne les personnes âgées, comme l'indique le tableau 1, elles sont moins frappées dans l'emploi que les jeunes, mais plus que les adultes. Le risque principal pour elles, ainsi que l'enseigne l'expérience des récessions antérieures, réside dans l'entrée en chômage de longue durée avec de faibles probabilités de réembauche lorsque le dispositif de *furlough* sera fermé. Les enquêtes réalisées auprès d'elles mettent en évidence leur pessimisme à l'égard des possibilités de retour à l'emploi (Crawford, Karjalainen, 2020 ; Learning and Work Institute, 2020).

L'appartenance ethnique

Globalement, l'impact négatif sur l'emploi de la première vague de la pandémie est identique pour les blancs et les minorités ethniques⁸ (tableau 1). La

8. Rappelons qu'en ce qui concerne les risques relatifs à la santé, les inégalités s'observent surtout au détriment de populations noires du fait de leur concentration dans les secteurs de la santé et du *social care* (Freyssinet, 2020). Pour cette raison, leurs emplois n'ont pas été menacés.

composition sectorielle de l'emploi compense, comme dans le cas des sexes, des inégalités qui sont mises en évidence selon d'autres critères (Mai, Cominetti, 2020 ; ONS, 2020 ; Platt, Warwick, 2020). Les inégalités ne frappent de manière forte que deux catégories de non-natifs qui sont concentrés dans les secteurs frappés par les mesures de fermeture : les hommes pakistanais et bangladais (graphique 1). Les premiers sont particulièrement concentrés dans les restaurants et les seconds parmi les chauffeurs de taxi.

Les inégalités de revenus

En ce qui concerne l'évolution des ressources monétaires, les perturbations subies dans le recueil des statistiques sont particulièrement fortes, ce qui explique le recours fréquent à des modèles de micro-simulation. Trois éclairages complémentaires sont apportés par l'examen de l'évolution des salaires, de la répartition du revenu et de la pauvreté.

Les salaires

Une difficulté spécifique concerne l'évolution des salaires. La source de base, qui permet de « caler » les évolutions hebdomadaires et mensuelles, est une exploitation annuelle des déclarations de salaire des employeurs. Elle est réalisée en 2020 à la fin du mois d'avril au moment où près de 9 millions de salariés sont en *furlough*, donc avec un salaire remboursé à 80 % par l'État et complété s'il le souhaite par l'employeur. Les résultats de la même enquête pour avril 2021 ne sont pas à ce jour disponibles. Il n'est donc possible que de juxtaposer des évaluations partielles.

L'impact négatif sur l'emploi de la première vague de la pandémie est directement lié au niveau de salaire. Le tableau 1 illustre l'ampleur des écarts entre le premier et le cinquième quintile de salaires (mesurés avant la pandémie) avec respectivement 33 et 16 % de personnes touchées. L'écart provient pour l'essentiel du *furlough* avec respectivement 25 et 6 % de personnes touchées. Celui-ci entraîne une perte de salaire comprise entre 0 et 20 % selon le complément versé ou non par l'employeur. On a constaté que l'importance des compléments a été fonction croissante du niveau de salaire. Or, les pertes de salaire touchent au moins la moitié des personnes en *furlough* dans les deux branches à bas salaires qui y ont eu le plus massivement recours : les hôtels-café-restaurants⁹ et le commerce de détail (LPC, 2020).

En sens contraire, les titulaires du salaire minimum pour les adultes (National Living Wage – NLW) ont bénéficié au 1^{er} avril 2020 de l'augmentation de 6,2 % antérieurement décidée et non remise en cause. Cependant, comme 37 % d'entre eux travaillaient dans les secteurs victimes de fermetures, ils ont pu subir sur le nouveau montant du NLW une perte de salaire allant jusqu'à 20 %.

Une approche plus large couvre l'ensemble des bas salaires, définis conventionnellement comme les salaires horaires inférieurs aux deux tiers de la médiane. On retrouve pour ces derniers la même concentration dans les secteurs les plus frappés par la pandémie, les plus utilisateurs du *furlough* et où les employeurs sont les moins portés à compléter les 80 % remboursés par le gouvernement (Cominetti, Slaughter, 2020).

9. De plus, dans les HCR les pourboires n'ont pas été pris en compte, ce qui a entraîné une forte réduction des gains en cas de *furlough*.

Une autre recherche (Hacıoğlu-Hoke *et al.*, 2020), qui divise les titulaires de revenus en quatre quartiles, porte sur le premier semestre 2020. Elle montre que si les baisses de revenus salariaux ont été plus fortes dans le premier quartile, les écarts sont plus faibles en ce qui concerne la réduction des dépenses. Le phénomène s'explique principalement par l'accroissement du niveau des prestations sociales (Universal Credit) et l'assouplissement des critères d'éligibilité (encadré).

La répartition des revenus

Trois études réalisées selon des méthodologies voisines proposent une mesure de l'impact du premier confinement sur la répartition des revenus (Brewer, Corlett, *et al.*, 2020 ; Brewer, Tasseva, 2020 ; HM Treasury, 2020). Elles utilisent des données d'enquêtes sur les revenus des ménages et appliquent des modèles de micro-simulation pour mesurer les variations entre la situation observée avant la pandémie et celle simulée au cœur du premier confinement (avril-mai 2020). De légères différences de résultats proviennent des sources utilisées, des périodes observées ou des modèles de simulation retenus, mais les tendances

qui se dégagent sont convergentes. Nous présentons les résultats de l'étude la plus récente et la plus complète (Brewer, Tasseva, 2020). Elle permet d'identifier les canaux par lesquels s'est opérée globalement la modification des revenus (tableau 3).

La chute du niveau d'activité aurait engendré une diminution de 27,1 % si elle n'avait été amortie par les deux dispositifs en direction soit des salariés, le Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS), soit des travailleurs indépendants, le Self-Employment Income Support Scheme (SEISS ; encadré). Ainsi les revenus tirés de l'activité n'ont été réduits que de 12,6 %. Interviennent alors les mécanismes de redistribution : impôts, cotisations et prestations sociales qui ramènent à 6,9 % la baisse du revenu net des ménages.

Ces différents dispositifs n'ont pas les mêmes impacts sur les inégalités :

- le CJRS bénéficie aux salariés placés en chômage temporaire proportionnellement à leur salaire sous plafond. De ce fait, il défavorise les ménages à très hauts revenus (jeu du plafond) tandis qu'il bénéficie moins aux ménages à très bas revenus souvent sans actif occupé (*workless households*) ;

Tableau 3. Variation des revenus nets des ménages engendrée par le premier confinement (avril-mai 2020)

En %

Variation des revenus rémunérant une activité effective		-27,1
Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS, salariés)	+13,2	
Self-Employment Income Support Scheme (SEISS, indépendants)	+1,3	
Variation des revenus d'activité après subventions publiques		-12,6
Impôts et cotisations sociales	+4,1	
Prestations sociales (principalement Universal Credit)	+1,6	
Variation du revenu net		-6,9

Source : Brewer, Tasseva (2020:16-17).

- le SEISS, conditionné à l'existence d'un minimum de revenu et limité par un plafond bénéficie peu aux deux extrémités de la distribution ;

- en revanche, les hauts revenus, fortement touchés au départ, bénéficient du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, donc de la réduction de son montant ;

- enfin, les ménages à très bas revenus bénéficient au maximum de l'augmentation de l'Universal Credit (UC) et, comme ils comportent une forte proportion de *workless households*, ils sont, dans cette mesure, moins touchés par les réductions d'activité.

La combinaison de ces différents facteurs engendre une perte de revenu net des ménages qui est nulle pour les deux premiers déciles de revenu, puis régulièrement croissante à partir du troisième décile ¹⁰.

Les mesures adoptées depuis mars 2020 ont donc plus que compensé, en matière de revenus nets des ménages, l'effet amplificateur des inégalités qui aurait résulté, sans elles, de l'impact de la pandémie sur l'emploi. Toutefois leur suppression simultanée (CJRS, SEISS, augmentation de l'UC), d'abord programmée pour le 1^{er} novembre 2020, puis pour le 1^{er} avril 2021, aurait eu un impact brutal qui a conduit plusieurs équipes de chercheurs à tirer la sonnette d'alarme (Bell *et al.*, 2020 ; Innes, Hawking, 2021 ; Innes, Schmuecker, 2021). Le budget de printemps 2021 a repoussé l'échéance au 1^{er} octobre 2021 pour les trois dispositifs, ce qui ne fait que déplacer le problème dont le traitement

sera vraisemblablement dépendant de l'évolution de la conjoncture sanitaire et économique.

La pauvreté

En ce qui concerne l'évolution de la pauvreté, le contraste est marqué entre les évaluations statistiques globales et les observations d'enquêtes montrant l'élargissement des zones de grande pauvreté.

Quant au calcul du taux global de pauvreté ou des effectifs de la population pauvre, les résultats définitifs pour l'ensemble de l'année 2020 ne sont pas disponibles. L'information repose sur des travaux de simulation réalisés sur la base de toutes les informations actuellement disponibles (Legatum Institute, 2020). Le taux de pauvreté serait passé de 22 à 23 % ¹¹. L'augmentation serait concentrée sur la population d'âge actif, victime du recul de l'emploi, alors que les différentes catégories d'inactifs n'ont pas subi de pertes de revenu ou même bénéficié de l'augmentation temporaire de l'Universal Credit (Bronka *et al.*, 2020).

Cependant, les conclusions sont radicalement modifiées si l'on observe les populations en situation d'extrême pauvreté ou d'indigence (*destitution*). Deux auteurs ont simulé l'évolution en 2020 relativement à un contrefactuel « sans Covid-19 ». Ils utilisent la définition de la *destitution* adoptée par la Joseph Rowntree Foundation qui correspond à un niveau de revenu inférieur à celui nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels (Bhattacharjee, Lissauskaitė, 2020). L'écart est calculé par trimestre. Au plus

10. Une autre étude (Brewer, Corlett *et al.*, 2020) conclut même à une amélioration des revenus pour les deux premiers déciles, principalement par ce que les auteurs adoptent une période de référence plus lointaine pour évaluer les revenus avant la pandémie. L'étude confirme, par ailleurs, un taux de diminution du revenu net des ménages croissant selon les déciles.

11. Par convention, le taux de pauvreté mesure le pourcentage de la population appartenant à des ménages dont le revenu par tête, pondéré selon leur composition, est inférieur à 60 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

fort de la pandémie (2^e trimestre 2020), le nombre de personnes touchées serait le triple de celui qui correspond au contre-factuel. L'écart serait maximum pour les adultes isolés et les familles avec de nombreux enfants. L'explosion des demandes adressées aux banques alimentaires fournit une traduction concrète de l'ampleur des phénomènes ainsi modélisés.

Cette concentration de l'impact résulte du fait que si les aides publiques ont été massives, elles ont des lacunes importantes (Arnold *et al.*, 2020).

- L'aide aux travailleurs indépendants (SEISS) n'est attribuée qu'à l'intérieur d'une fourchette déterminée par un minimum et un maximum de revenu antérieurement déclaré. Si l'existence d'un maximum se justifie, sous réserve de la brutalité des effets de seuil qu'elle engendre, celle d'un minimum est plus discutable : les demandeurs doivent avoir tiré au moins 50 % de leurs revenus du travail indépendant au cours de l'année de référence. L'argument avancé est de ne pas encourager des activités complémentaires ou épisodiques. Cette condition a entraîné l'exclusion de 1,3 million de personnes auxquelles s'ajoutent 0,5 million dont l'activité a été déficitaire pendant l'année de référence (Cribb *et al.*, 2021).

- Ceux qui ont totalement perdu leur emploi sans bénéficier du *furlough* sont entrés dans un régime d'indemnisation du chômage qui est d'un niveau faible

en comparaison internationale. Pour une personne seule au salaire médian, le taux de remplacement, qui était de 23 % (74 livres par semaine), a été porté à 30 % par une augmentation temporaire de 20 livres par semaine.

- L'augmentation temporaire de 20 livres par semaine pour l'UC et les Working Tax Credits (WTC) ne s'applique pas aux titulaires des prestations anciennes qui ont été remplacées par l'UC¹². Or ils sont encore en 2020 au nombre de 3 millions (Handscorn, 2020).

Pour les personnes qui ont dû quitter leur travail soit parce qu'atteintes du Covid-19, soit parce que tenues de s'isoler à domicile, l'indemnité maladie (Statutory Sick Pay – SSP) est faible : 96 livres par semaine, soit un taux moyen de remplacement de 24 %. Surtout, l'indemnité n'est attribuée qu'aux personnes ayant un niveau de salaire suffisant pour entrer dans le régime de sécurité sociale (120 livres par semaine). De ce fait, environ 2 millions de personnes à bas salaires (notamment emplois précaires et temps partiel) en sont exclues¹³ (Brewer, Gustafsson, 2020).

Quelques enseignements

L'impact de la pandémie sur l'emploi a été fortement inégalitaire, surtout en fonction des secteurs d'activité et des

12. Créé en 2012 pour remplacer six prestations sociales alors existantes, l'UC a rencontré d'énormes difficultés de mise en œuvre. Si les nouveaux demandeurs d'aide y sont automatiquement inscrits, le transfert des titulaires des anciennes prestations ne s'est opéré que lentement et reste encore inachevé (Freyssinet, 2018). Critiquée par les auteurs que nous citons, l'exclusion des titulaires d'anciennes prestations n'a pas fait l'objet de justification par le gouvernement. Il est possible de supposer qu'elle a eu pour objet d'accélérer le passage vers l'Universal Credit car de nombreux bénéficiaires des anciennes prestations souhaitent les conserver lorsqu'elles leur sont plus favorables.

13. L'indemnité maladie du système de sécurité sociale est souvent complétée par des régimes d'entreprise, mais les exclus du système obligatoire ne sont que très rarement couverts par des régimes d'entreprise.

statuts d'emploi. Ses conséquences sur les revenus des actifs ont été, dans une large mesure, amorties par la création à grande échelle de nouveaux revenus de substitution aussi bien pour le travail salarié que pour le travail indépendant.

Ces dispositifs ont été conçus pour une brève durée, mais ils ont dû faire l'objet de prolongations avec les vagues successives de la pandémie. Les prolongations, à ce jour jusque fin septembre 2021, ne font que repousser les risques d'explosion de la pauvreté si leur clôture ne coïncide pas avec un retour à un niveau normal d'activité.

Par ailleurs, malgré leur ampleur exceptionnelle, les revenus de substitution ne bénéficient pas à d'importantes fractions de la population en situation de précarité. Si globalement le niveau de la pauvreté et des inégalités semble être resté stable, on assiste simultanément à l'élargissement des formes de grande pauvreté.

Sources :

Adams-Prassl A., Boneva T., Golin M., Rauh C. (2020), « Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys », *IZA Discussion Paper*, n° 13183, April, <http://ftp.iza.org/dp13183.pdf>.

Andrew A., Cattan S., Costa Dias M., Farquharson C., Kraftman L., Krutikova S., Phimister A., Sevilla A. (2020), « How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown? », *IFS Briefing Note*, n° BN290, Institute for Fiscal Studies, May 27, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0290>.

Arnold S., Chapman A., Krebel L., Stirling A. (2020), *Falling through the cracks*, New Economics Foundation, November 30, <https://neweconomics.org/2020/11/falling-through-the-cracks>.

Bell T., Corlett A., Handscomb K. (2020), *Death by £1000 cuts? The history, economics and politics of cutting benefits for millions of households next April*, Resolution Foundation, October 2, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/death-by-1000-cuts/>.

Bhattacharjee A., Lissauskaite E. (2020), « Covid-19 impacts on destitution in the UK », *National Institute Economic Review*, n° 253, R77-R85, <https://doi.org/10.1017/nie.2020.31>.

Blundell J., Machin S. (2020), « Self-employment in the Covid-19 crisis », *Covid-19 Analysis Paper*, n° 003, Center for Economic Performance, May, <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cepcovid-19-003.pdf>.

Blundell R., Costa Dias M., Joyce R., Xu X. (2020), « COVID-19 and Inequalities », *Fiscal Studies*, vol. 41, n° 2, p. 291-319, <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12232>.

Brewer M., Cominetti N., Henahan K., McCurdy C., Sehmi R., Slaughter H. (2020), *Jobs, jobs, jobs. Evaluating the Effects of the Current Economic Crisis on the UK Labour Market*, Report, Resolution Foundation, October 27, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/jobs-jobs-jobs/>.

Brewer M., Corlett A., Handscomb K., McCurdy C., Tomlinson D. (2020), *The Living Standards Audit 2020*, Report, Resolution Foundation, July 21, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/the-living-standards-audit-2020/>.

Brewer M., Gustafsson M. (2020), « Time out. Reforming statutory sick pay to support the Covid-19 recovery phase », *Briefing Note*, Resolution Foundation, December 8, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/time-out/>.

Brewer M., Tasseva I. (2020), « Did the UK Policy Response to COVID-19 Protect Household Incomes? », *Euro-mod Working Paper Series*, EM 12/20, June, <https://bit.ly/3sTIWyd>.

Bronka P., Collado D., Richiardi M. (2020), « The COVID-19 crisis response helps the poor: The distributional and budgetary consequences of the UK lock-down », *Euro-mod Working Paper Series*, EM 11/20, June, <https://bit.ly/3aETaes>.

Cominetti N., Gardiner L., Slaughter H. (2020), *The Full Monty. Facing Up to the Challenge of the Coronavirus Labour Market Crisis*, Resolution Foundation, June 29, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/the-full-monty/>.

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>.

- Cominetti N., Slaughter H. (2020), *Low Pay Britain 2020. Resolution Foundation Annual Report*, Resolution Foundation, September 23, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2020/>.
- Costa Dias M., Joyce R., Norris Keiller A. (2020), « COVID-19 and the career prospects of young people », *Briefing Note*, BN299, Institute for Fiscal Studies, July 3, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0299>.
- Crawford R., Karjalainen H. (2020), « The coronavirus pandemic and older workers », *Briefing Note*, BN305, Institute for Fiscal Studies, September, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0305>.
- Cribb J., Delestre I., Johnson P. (2021), « Who is excluded from the government's Self Employment Income Support Scheme and what could the government do about it? », *Briefing Note*, BN316, Institute for Fiscal Studies, January 27, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2021.BN0316>.
- Davenport A., Farquharson C., Rasul I., Sibieta L., Stoye G. (2020), « The geography of the COVID-19 crisis in England », *Briefing Note*, Institute for Fiscal Studies, June 15, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0294>.
- Farquharson C., Rasul I., Sibieta L. (2020), « Differences between key workers », *Briefing Note*, BN285, Institute for Fiscal Studies, April 23, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0285>.
- Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : unification ou régression ? », numéro 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 », numéro 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>.
- Gardiner L., Slaughter H. (2020), « The effects of the coronavirus crisis on workers », *Spotlight*, Resolution Foundation, May 16, <https://bit.ly/2Pymtbo>.
- Gustafsson M. (2020), « Young workers in the coronavirus crisis », *Spotlight*, Resolution Foundation, May 18, <https://bit.ly/3gO8yci>.
- Gustafsson M., McCurdy C. (2020), « Risky business. Economic impacts of the coronavirus crisis on different groups of workers », *Briefing Note*, Resolution Foundation, April 28, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/risky-business/>.
- Hacıoğlu-Hoke S., Känzig D. R., Surico P. (2020), « The distributional impact of the pandemic », *Working Paper*, n° 2020/24, World Inequality Lab, November, <https://bit.ly/3aJM7kT>.
- Handscorn K. (2020), « Safe harbour? Six key welfare policy decisions to navigate this winter », *Spotlight*, Resolution Foundation, October 7, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/safe-harbour/>.
- Henehan K. (2020), « Class of 2020. Education leavers in the current crisis », *Briefing Note*, Resolution Foundation, May 6, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/class-of-2020/>.
- HM Treasury (2020), *Impact of COVID-19 on working household incomes: Distributional analysis as of May 2020*, July, <https://bit.ly/3gJb5V4>.
- Innes D., Hawking M. (2021), *How to Wind Down the Furlough Scheme While Protecting People in Poverty*, Joseph Rowntree Foundation, February 11, <https://bit.ly/3nuG7Bn>.
- 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>.
- Joyce R., Xu X. (2020), « Sector shutdowns during the coronavirus crisis: Which workers are most exposed? », *Briefing Note*, BN278, Institute for Fiscal Studies, April 6, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2020.BN0278>.
- Learning and Work Institute (2020), *A mid-life employment crisis: How COVID-19 will affect the job prospects of older workers*, Centre for Ageing Better, August 9, <https://bit.ly/3eD2hNZ>.
- Legatum Institute (2020), « Poverty during the Covid-19 crisis », *Briefing*, November, <https://li.com/reports/poverty-during-the-covid-19-crisis/>.
- LPC (2020), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report, December, <https://bit.ly/3aLfn11>.
- Mai S., Cominetti N. (2020), « Ethnic minorities in the hospitality sector. Comparing the

experiences of hospitality workers from different ethnic backgrounds », *Briefing Note*, Resolution Foundation, December 30, <https://bit.ly/3vnSMsK>.

McCurdy C. (2020), *Local differences. Responding to the local impact of coronavirus*, Resolution Foundation, June 14, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/local-differences/>.

ONS (2020), *Coronavirus and Non-UK Workers*, October 8, <https://bit.ly/3eDrnw5>.

Platt L., Warwick R. (2020), « COVID19 and Ethnic Inequalities in England and Wales », *Fiscal Studies*, vol. 41, n° 2, p. 259-289, <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12228>.

Allemagne

Renforcement des dispositifs en faveur des familles durant la crise sanitaire : objectifs, conséquences et enjeux

Jeanne FAGNANI¹

En 2020, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne (UE), des mesures spécifiques en faveur des familles ayant de jeunes enfants sont adoptées en Allemagne lors de la crise sanitaire. Le gouvernement fédéral, qui joue un rôle décisif dans la gestion de la pandémie (Kahmann, 2020), augmente les aides financières aux familles et met en place des dispositifs en direction des parents occupant un emploi. Ceux-ci visent à faciliter la gestion de leur vie quotidienne et à leur permettre de continuer à exercer leur activité professionnelle, au moins à temps partiel, à la maison en télétravail ou à l'extérieur du domicile. Durant le premier trimestre 2021, face au prolongement et à l'aggravation de la crise sanitaire, la coalition au pouvoir adopte de nouveau une panoplie de mesures et de réformes en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté, la sauvegarde des emplois et le soutien à la consommation des ménages.

Nous nous proposons de décrire les mesures ciblant les familles avec enfant, puis d'identifier les principaux enjeux sous-jacents aux décisions les concernant. Enfin, on tente d'évaluer l'impact des mesures adoptées sur la situation des mères sur le marché du travail en lien avec les modalités de partage des tâches domestiques et éducatives au sein des couples durant cette crise.

Une nette augmentation des prestations familiales en 2020

Pour atténuer les difficultés financières des ménages et en particulier des familles², difficultés imputables aux sévères restrictions imposées durant la crise sanitaire, le gouvernement allemand décide d'augmenter les prestations familiales légales et de privilégier, parmi elles, les allocations familiales (Kindergeld) et le complément familial pour les familles à bas revenus (Kinderzuschlag). La hausse des

1. Chercheure associée à l'Ires.

2. En 2019, la Commission européenne prévoyait une baisse d'environ 1 % en 2020 des salaires nominaux et réels en Allemagne (Countouris, Jagodziński, 2020).

dépenses du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ) en leur faveur (plus du double par rapport à 2019) est spectaculaire, alors que celle des deux autres prestations est modeste (tableau 1). Cette augmentation est d'autant plus remarquable qu'en 2020, le nombre des naissances est un peu inférieur à celui de 2019 (voir *infra*).

Pour lutter contre le risque d'aggravation de la pauvreté des enfants ³, le gouvernement fédéral choisit de mettre l'accent sur le principe de la redistribution verticale ⁴.

Une priorité aux familles disposant de revenus modestes

En 2020 comme auparavant, le montant des allocations familiales (Kindergeld ⁵) est supérieur à celui versé en France. L'Allemagne a longtemps privilégié les versements en espèces tout en négligeant les équipements d'accueil de la petite enfance qui, depuis les années 2000, connaissent toutefois un important développement et bénéficient de financements substantiels (Fagnani, Lestrade, 2020). Mais dans le cadre de la deuxième loi sur les aides aux familles (Zweiten Familienentlastungsgesetz), à partir de janvier 2021, une nouvelle augmentation du Kindergeld de 15 euros

Tableau 1. Dépenses du ministère fédéral de la Famille selon les prestations légales versées en 2019 et 2020

En millions d'euros

	2019 Dépenses effectives	2020 Programmées dans la loi de finances	% d'augmentation 2019/2020
Congé parental (Elterngeld)	6 982,4	7 255,0	3,9
Avance sur pension alimentaire (Unterhaltsvorschuss)	871,2	943,0	8,2
Allocations familiales et complément familial (Kindergeld, Kinderzuschlag)	608,5	1 275,0	109,5
Total	8 820,7	9 910,1	12,3

Source : Bundesrechnungshof (2020).

3. En 2018, les couples ayant trois enfants ou plus à charge étaient les plus exposés au risque de pauvreté, suivis des familles monoparentales élevant 2 enfants ou plus (soit respectivement 34,4 % et 30 %) (BMFSFJ, 2020).

4. En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht) joue un rôle primordial dans l'élaboration de la politique familiale. Elle peut obliger le gouvernement à adopter des mesures susceptibles d'avoir un impact décisif sur les finances publiques, comme l'augmentation, par exemple, des aides financières aux familles.

5. Les allocations familiales (Kindergeld) sont financées par l'impôt et ne sont pas imposables.

par enfant et par mois ⁶, soit de 7,4 %, est actée. Pour les familles disposant de revenus plus élevés et ne percevant pas le Kindergeld ⁷, mais qui en revanche bénéficient d'allègements fiscaux (du revenu imposable) liés à la présence d'enfants au foyer (Kinderfreibeträge), le montant de ces allègements passe de 5 172 à 5 460 euros, soit une hausse de 288 euros, ou de 5,6 %. En outre, les déductions fiscales du revenu imposable concernant la garde des enfants, leur éducation ou formation sont augmentées de 288 euros, soit de 10,9 %, pour atteindre 2 928 euros en 2021 ⁸.

Enfin, pour « lutter contre la pauvreté des enfants », les familles disposant de modestes revenus bénéficient, depuis janvier 2021, d'une augmentation du complément au Kindergeld (Kinderzuschlag) de 20 euros par enfant et par mois, soit de 10,8 %, dans le cadre de la loi sur le soutien aux familles (Starke-Familien-Gesetz). Elles peuvent dès lors percevoir un montant maximal de 205 euros (contre 185 euros en 2020) en plus du Kindergeld et des allocations de logement. Elles peuvent aussi être exemptées des frais liés à l'accueil des enfants dans les crèches.

Les familles monoparentales bénéficient dans le cadre de ces mesures d'aides encore plus généreuses ⁹ : 1) lorsqu'elles ne perçoivent pas de pension alimentaire ou seulement épisodiquement, elles

reçoivent un montant qui varie selon l'âge et le nombre d'enfants de 174 à 309 euros par enfant et par mois depuis janvier 2021 ; 2) le montant de leur allègement fiscal (sur le revenu imposable) s'élève en 2021 à 4 008 euros par an contre 1 908 euros en 2019.

Une nouvelle « prime pour enfants », sous condition de ressources

Dans le cadre de la troisième loi sur les aides fiscales liées à la pandémie (Dritten Corona-Steuerhilfegesetz), le Bundestag approuve en février 2021 la nouvelle prime de 150 euros par enfant (Kinderbonus), octroyée sous condition de ressources et versée en une fois à condition que la famille perçoive les allocations familiales. Dix millions de familles, soit 86 % d'entre elles, en bénéficient ¹⁰, mais les familles disposant de revenus trop élevés pour percevoir le Kindergeld en sont exclues ¹¹.

Par exemple, un couple avec deux enfants, imposé conjointement, bénéficie du montant total de la prime pour les deux enfants jusqu'à un niveau de revenu de 69 040 euros. Au-delà, son montant est progressivement réduit. Les familles les plus aisées avec un seul enfant et qui disposent d'un revenu de 85 974 euros ou plus ne bénéficient plus du Kinderbonus (si elles ont deux enfants, ce seuil passe à 93 700 euros).

6. Soit 219 euros pour les parents ayant un seul enfant, 219 euros par enfant pour les parents ayant deux enfants, 225 euros pour le troisième et 250 euros par enfant et par mois pour les enfants de rang supérieur (4 ou plus).
7. L'Allemagne se caractérise par un ciblage des allocations familiales (Kindergeld) au bénéfice des familles disposant de revenus inférieurs à un certain plafond. Au-delà de ce plafond, les parents bénéficient du Kinderfreibetrag, les services fiscaux (Finanzamt) prennent le relais et calculent ce qui est le plus avantageux pour les uns et les autres.
8. Pour une description plus détaillée des réformes relatives à la fiscalité des familles, voir <https://bit.ly/3fBgZpj>.
9. <https://bit.ly/3hIsuhi>.
10. <https://bit.ly/2RvSnX7>.
11. <https://bit.ly/3u9o7OY>.

Si les parents sont séparés, celui ou celle qui paie une pension alimentaire peut déduire de son revenu imposable la moitié de la prime du montant de cette pension (au-delà d'un niveau plancher) s'il ou elle s'occupe de l'enfant à mi-temps.

Cette nouvelle prime a suscité un large consensus en dépit de quelques réserves. L'important et influent syndicat des services publics et privés, Ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft), et la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) ont approuvé la mesure en recommandant toutefois avec insistance d'éviter une « complexité bureaucratique inutile ». De son côté, le parti des Verts a vivement critiqué le Kinderbonus en soulignant, en particulier, l'insuffisance de son montant.

Ces efforts financiers, consentis par le gouvernement fédéral, expliquent en partie pourquoi plus de la moitié (53 %) des parents « actifs » déclarent, selon une enquête effectuée par l'Institut für Demoskopie Allensbach en 2020 (BMFSFJ, 2020), que leurs revenus n'ont subi aucun changement durant la crise du SARS-CoV2 et 28 % que ceux-ci n'ont que légèrement diminué.

Le doublement de la durée du congé pour enfants malades

En 2021, pour alléger les contraintes quotidiennes des parents « actifs », chaque parent dispose de 20 jours de « congé pour enfant malade » par enfant (âgé de 12 ans ou moins) au lieu des 10 accordés l'année précédente, et de 40 jours au lieu de 20 pour les familles monoparentales. Lorsque plusieurs enfants sont présents au foyer, chaque parent a désormais droit

à un maximum de 45 jours ouvrables au total. Une autre nouveauté est introduite par rapport à 2020. Les parents d'enfants en bonne santé peuvent aussi bénéficier de ce congé aux conditions suivantes : si les enfants sont gardés à la maison parce que l'école ou la crèche est fermée en raison de la pandémie ou parce que la fréquentation obligatoire des classes a été suspendue ou que l'accès aux services de garde d'enfants a été restreint. Les parents qui travaillent à domicile ont également droit à ce dispositif ¹².

Le montant de l'allocation, versée par les caisses d'assurance maladie (KrankenKasse), correspond généralement à 90 % de la perte de salaire provoquée par le recours à ce congé.

Le DGB a approuvé la décision du gouvernement fédéral d'allonger sa durée. Il a néanmoins critiqué le fait que son mode de financement risque d'entraîner une augmentation significative des cotisations versées aux caisses d'assurance maladie obligatoire. Selon le DGB, celles-ci devront probablement effectuer des paiements anticipés massifs du fait de la pandémie, ce qui se traduira par une aggravation de leur énorme déficit et par une hausse des cotisations des assurés. Toujours selon lui, les coûts de la pandémie devraient en fait être supportés par l'ensemble des contribuables.

À l'instar de la plupart des pays de l'UE, un accès prioritaire aux équipements d'accueil des enfants des parents travaillant dans les secteurs considérés comme « essentiels » est instauré dès le début de la crise sanitaire. Toutefois, dans beaucoup de familles, la prise en charge des jeunes enfants est une période ponctuée d'improvisations lors des confinements (Bujard *et al.*, 2020).

12. <https://bit.ly/346l6D9>.

Enfin les parents, comme les autres personnes actives, bénéficient parfois du temps libre associé au « chômage partiel », ce qui leur permet d'atténuer les contraintes liées à la gestion de leur vie quotidienne. Pour les mères toutefois, ce dispositif s'avère être, à court et moyen terme, à double tranchant.

**Le recours au Kurzarbeit,
un révélateur supplémentaire
des différences entre les sexes
sur le marché du travail**

Du fait de l'aggravation de la crise et de ses conséquences économiques, le dispositif du « chômage partiel », ou plus précisément le travail de « courte durée » (Kurzarbeit), est modifié dans le cadre de la loi sur la protection des emplois (Beschäftigungssicherungsgesetz) afin de le rendre plus attractif pour les employeurs et les salariés. Les objectifs sont la préservation des emplois, le maintien du taux de chômage à un niveau proche de celui de la période antérieure à la crise sanitaire¹³ et la stabilisation du niveau des salaires pour absorber le choc de la demande (Countouris, Jagodziński, 2020). Cela permet, à cette occasion, d'atténuer les contraintes familiales lorsque les deux parents ou un seul sont en Kurzarbeit ou travaillent à domicile.

**Une hausse considérable
du dispositif depuis le début
de la crise sanitaire**

Le nombre de bénéficiaires du Kurzarbeit, dont les modalités dans les entreprises sont négociées entre les

représentants des salariés et ceux de la direction (Kahmann, 2020), connaît une augmentation forte et rapide : en février 2021, 9,7 % des salariés assujettis aux cotisations sociales sont en chômage partiel, soit 3,26 millions contre 97298 en décembre 2019¹⁴.

Depuis avril 2020, un plus grand nombre d'entreprises qu'auparavant peuvent faire valoir leur droit à ce dispositif auprès de l'Agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit), notamment celles dans lesquelles seulement 10 % des salariés ne travaillent pas.

La durée maximum du Kurzarbeit est de 21 mois et il est devenu accessible aux intérimaires (qui représentent 2 % du total des emplois). Jusqu'au 31 décembre 2021, l'allocation versée dans le cadre de ce dispositif s'élève à 70/77 % à partir du quatrième mois et à 80/87 % (contre 67 % auparavant) du salaire net antérieur à partir du septième mois pour tous les salariés dont le droit à cette allocation a débuté avant le 31 mars 2021¹⁵. Pendant la durée du Kurzarbeit, les salariés doivent donc accepter des réductions de salaire.

Mais si les effectifs de femmes et d'hommes bénéficiaires du Kurzarbeit ont évolué de façon similaire durant la pandémie, une période ponctuée de confinements plus ou moins stricts (Kahmann, 2020), les différences se sont accentuées à partir d'avril 2020 (graphique 1). Ce phénomène est en grande partie le résultat de la surreprésentation des femmes dans les catégories socio-professionnelles qui ne bénéficient pas du chômage partiel¹⁶, à savoir :

13. De mars 2020 à mars 2021, il est passé de 5,1 % à 6,2 % : <https://bit.ly/345nTOf>.

14. <https://bit.ly/2SrNNcy>.

15. <https://www.verdi.de/themen/corona/kurzarbeitergeld>.

16. C'est également le cas des salariés détachés en Allemagne (*entsandte Beschäftigte*). Ceux-ci sont couverts par le système de sécurité sociale de leur pays d'origine, s'ils ont été envoyés sous forme de détachement par une société étrangère.

- les salariés assujettis aux cotisations d'assurance sociale dans le domaine des soins à domicile ou des aides à la personne (ménage, jardinage, garde d'enfants) directement employés par des ménages privés. En outre, dans ce secteur, les employés sont souvent non déclarés ;

- les personnes travaillant dans le cadre des *mini-jobs*, ce type d'emploi n'étant pas soumis à l'assurance obligatoire dans le système allemand d'assurance chômage ;

- les salariés en contrat à durée déterminée (*Kurzfristig Beschäftigte*). Ce type d'emploi n'est pas soumis à l'assurance obligatoire dans le système allemand d'assurance chômage.

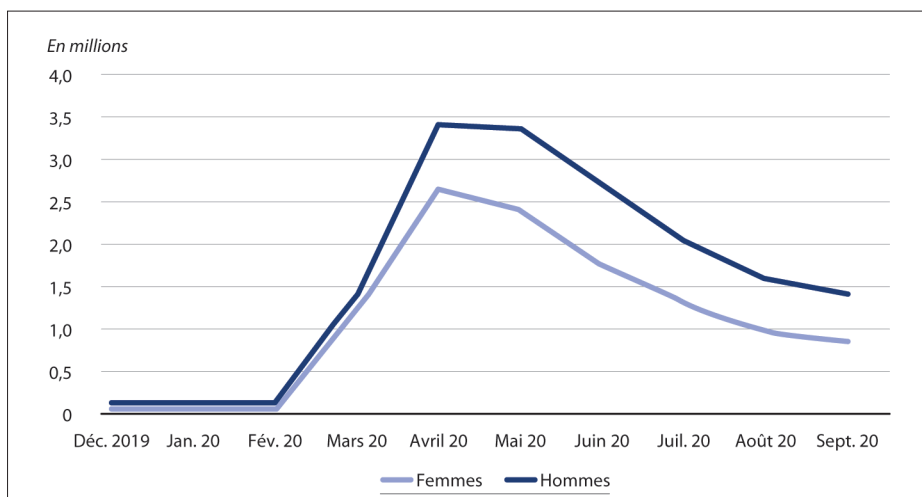
Les attitudes en général bienveillantes des employeurs à l'égard des besoins des parents

Près de la moitié des parents actifs subissent ou choisissent une diminution

de leur nombre d'heures travaillées, en particulier les mères qui travaillent à temps plein, les parents isolés, les parents employés par des entreprises de moins de dix salariés, ainsi que les indépendants et les personnes en « *free-lance* ». Selon une étude de la Fondation Hans Böckler effectuée en mars 2021 (Zucco, Lott, 2021), 62 % des femmes ont réduit leur nombre d'heures de travail contre 55 % des hommes. Elles sont toutefois un peu moins affectées par le chômage qu'eux, avec des taux respectifs de 5,5 % et de 6,3 % selon l'Agence fédérale pour l'emploi.

Il semble aussi que les employeurs, pour soutenir l'activité de leur entreprise et fidéliser leur main-d'œuvre qualifiée, fassent souvent preuve de compréhension à l'égard des difficultés des parents à gérer leur vie quotidienne durant les périodes de confinement et de fermeture des crèches et

Graphique 1. Effectifs de femmes et d'hommes en Kurzarbeit (décembre 2019-septembre 2020)



Lecture : en avril 2020, près de 3,5 millions d'hommes et 2,6 millions de femmes sont en chômage partiel (Kurzarbeit).

Source : Bundesagentur für Arbeit, Realisierte Kurzarbeit, April 2021, tableau 1.

des établissements scolaires. Selon une enquête menée auprès d'un échantillon représentatif de parents ayant des enfants mineurs (moins de 18 ans) par l'Institut Allensbach en 2020, près de la moitié d'entre eux (48 %) ont sollicité leur entreprise afin qu'elle les aide à alléger leurs contraintes quotidiennes : 54 % ont déclaré que celle-ci avait fait preuve de compréhension et les avait aidés à résoudre, au moins partiellement, les problèmes liés à la garde des enfants en réaménageant les horaires de travail dans le sens d'une plus grande flexibilité, 21 % que leur employeur « n'avait pas été enthousiaste » mais qu'il avait néanmoins adopté la même démarche. Près d'un cinquième ont reconnu (19 %) que leur employeur avait fait preuve de compréhension mais « qu'il ne pouvait faire plus ». Peu de parents (6 %), en revanche, se sont heurtés à un refus catégorique de la part de leur entreprise (BMSFJ, 2020).

Cependant, force est de constater que les femmes ont été plus souvent pénalisées que les hommes, au vu des indemnités versées dans le cadre du Kurzarbeit.

Les indemnités versées aux femmes plus souvent inférieures à celles des hommes

Les différences liées au genre observées dans le montant des indemnités du Kurzarbeit sont révélatrices des écarts de revenus entre les femmes et les hommes sur le marché du travail en Allemagne mais aussi des effets de la surreprésentation des femmes dans les petites entreprises et dans certains secteurs économiques. Plusieurs facteurs contribuent donc à expliquer ces différences.

La fréquence du travail à temps partiel des mères ayant des enfants mineurs

Le montant de l'indemnité liée au Kurzarbeit est proportionnel (voir *supra*) au salaire antérieur à la crise sanitaire, ce qui contribue à expliquer les écarts de revenus entre les sexes durant la pandémie. En effet, la fréquence du travail à temps partiel chez les femmes ayant des enfants mineurs est une longue tradition en Allemagne de l'Ouest (Fagnani, Lestrade, 2020) qui, si elle a diminué au cours des deux dernières décennies, reste néanmoins prédominante. En 2019, 66,7 % des mères ayant au moins un enfant âgé de moins de 12 ans travaillent à temps partiel contre seulement 6,9 % des pères¹⁷. Les comparaisons internationales de l'OCDE, basées sur des données harmonisées, confirment cette spécificité : en 2019, en Allemagne, 37,5 % des mères ayant au moins un enfant âgé de moins de 14 ans et occupant un emploi travaillent à temps partiel et 35,7 % à temps plein, contre respectivement 14,7 % et 57,2 % en France (OECD, 2021).

Enfin, pour les femmes mariées ou cohabitantes, l'allocation compensatoire versée dans le cadre du Kurzarbeit est soumise à l'impôt sur le revenu, mais du fait de l'imposition conjointe choisie par la majorité des couples afin de diminuer le montant total des impôts dus par le ménage (Ehegattensplitting), les revenus propres de la femme peuvent subir une plus importante réduction que si le couple avait choisi l'imposition individuelle. Un cas très fréquent car dans la majorité des couples, l'homme a des revenus supérieurs à ceux de sa conjointe, en particulier lorsque la femme travaille à temps partiel.

17. <https://bit.ly/3fF4GYR>.

La surreprésentation des femmes dans les petites entreprises

Alors qu'en 2019, 46 % de la population active est constituée de femmes, elles représentent 59 % des salariés dans les plus petites entreprises (ayant moins de cinq salariés en équivalent temps plein), et plus la taille des entreprises augmente, plus la proportion de femmes parmi le personnel diminue (tableau 2) (Abel-Koch, 2019).

Dans les grandes entreprises de 500 à 2000 salariés, la proportion de femmes est nettement plus faible (22,8 %), mais reste supérieure à celle des plus grandes sociétés cotées.

Or plus la taille de l'entreprise diminue, plus la proportion de salariés ayant dû accepter une réduction de leurs revenus est importante (Meiners, 2020) : c'est le cas dans les PME employant moins de 5 ou de 5 à 19 personnes, soit respectivement 49,2 % et 36,3 %. En revanche, celles qui travaillent dans de grandes entreprises ont été beaucoup moins affectées : 23,6 % dans les entreprises faisant travailler plus de 2000 personnes, par exemple.

Cette surreprésentation des femmes dans les PME augmente donc leur

probabilité d'être exposées au risque d'une réduction de leurs revenus professionnels. Elles sont aussi moins susceptibles que les hommes de travailler pour une PME qui verse un complément à l'allocation de chômage partiel (Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld) pour compenser la perte de revenus et/ou qui fait bénéficier ses salariés du « Corona-bonus », prime de 1 500 euros non imposable et non soumise aux cotisations sociales. Selon une enquête effectuée en avril 2020 par la Fondation Hans-Böckler (Kohlrusch, Zucco, 2020) auprès d'un échantillon représentatif de 7 677 personnes actives, les femmes reçoivent moins fréquemment que les hommes un complément d'indemnité de chômage partiel supérieur au niveau légal (respectivement 36 % contre 46 % en novembre 2020). Elles sont, en effet, moins souvent rémunérées dans le cadre de conventions collectives, ce qui a un effet significatif sur le montant total de l'allocation de chômage partiel. Un autre facteur, corrélé aux précédents, joue un rôle important : les femmes sont sous-représentées parmi le total des membres du DGB (34 %), eu égard à leur poids dans la population active (46,6 %) ¹⁸. Or, environ deux tiers (65 %) des membres de syndicats interrogés dans le cadre de

Tableau 2. Proportion de femmes parmi le personnel selon la taille des entreprises * en 2017

	Moins de 5	5 à 9	13 à 49	50 et plus	Total des PME
% de femmes	59	45	37	40	54

* Salariés en équivalent temps plein.
Source : Abel-Koch (2019 ; données de 2017).

18. <https://bit.ly/3yyom9G>. Le DGB chapeaute huit syndicats qui regroupent près de 6 millions de membres. Ces huit syndicats couvrent toutes les branches et tous les secteurs économiques en Allemagne.

l'enquête ont bénéficié d'une allocation complémentaire au chômage partiel, alors que ce n'était le cas que pour un tiers (34 %) des non-membres. En outre, les pertes de revenus pendant la période de chômage partiel dans les emplois faiblement rémunérés et très féminisés (femmes de ménage ou aides à domicile) ne sont pas compensées.

Autres enjeux : pénurie de personnel qualifié et dynamique démographique préoccupante

En toile de fond des préoccupations économiques et sociales communes à tous les pays membres de l'UE, deux autres enjeux doivent être pris en compte pour comprendre l'ampleur des dépenses depuis le début de l'épidémie en faveur des familles et des parents présents sur le marché du travail. Le premier est la pénurie de personnel qualifié. La crise sanitaire a mis en lumière l'ampleur de ce phénomène, dans le secteur médico-social et dans d'autres secteurs où les femmes sont surreprésentées. Cette pénurie est d'autant plus préoccupante pour les pouvoirs publics et les entreprises qu'elle s'inscrit dans la longue durée et dans un contexte où la proportion de personnes en âge de travailler (15 à 64 ans) diminue depuis les années 1990 (de 68,7 % en 1991 à 64,6 % en 2019)¹⁹, en dépit de l'afflux d'immigrants (surtout depuis 2015). Dans les décennies à venir, cette pénurie revêtira une acuité particulière²⁰ et nécessitera un recours croissant aux femmes qualifiées sur le marché du travail.

Le second enjeu réside dans la faiblesse persistante de la fécondité et la diminution des naissances en 2020 qui a ravivé les préoccupations démographiques. Dans un contexte d'incertitudes concernant l'avenir économique et l'évolution du marché du travail, le nombre de naissances a en effet reculé durant la crise sanitaire, passant de 792 141 en 2016 à 773 166 en 2020 (soit une baisse d'environ 7,9 %)²¹. Il est prématuré d'en conclure qu'il ne s'agit que d'une modification momentanée du calendrier des naissances mais cette tendance, si elle se prolonge, peut s'avérer inquiétante. En effet, l'indice conjoncturel de fécondité reste très faible et a diminué de 2016 à 2019, passant de 1,59 à 1,54.

En 2018, 26 % des femmes les plus diplômées, âgées de 45 à 49 ans, n'ont pas eu d'enfants ; cette proportion atteint 33 % dans les villes-États (Berlin et Hambourg) contre 21 % pour l'ensemble des femmes du même âge en Allemagne (BMFSJ, 2020).

Les entreprises, soucieuses du maintien de leur compétitivité sur les marchés internationaux, se préoccupent également des conséquences d'une faible natalité sur le coût du travail et de ses répercussions sur le financement des systèmes de sécurité sociale (Kahmann, 2015).

Les réajustements des dispositifs décidés lors de la pandémie et l'augmentation significative des dépenses en faveur des familles (Bundesrechnungshof, 2020) reflètent ainsi les préoccupations des décideurs et leur tentative de contrer les tendances à l'œuvre. Les perspectives démographiques à l'horizon 2030 sont en effet inquiétantes car le solde naturel se

19. <https://bit.ly/3fGn03N>.

20. <https://bit.ly/3uc7ulx>.

21. À la suite d'importantes réformes des politiques familiales adoptées en 2007, l'indice conjoncturel de fécondité a augmenté pendant quelques années (Fagnani, 2018).

maintient à un niveau négatif depuis les années 1970 (le nombre de décès excédant celui des naissances), et n'a cessé d'augmenter (graphique 2).

Des répercussions durables sur les différences entre les sexes sur le marché du travail ?

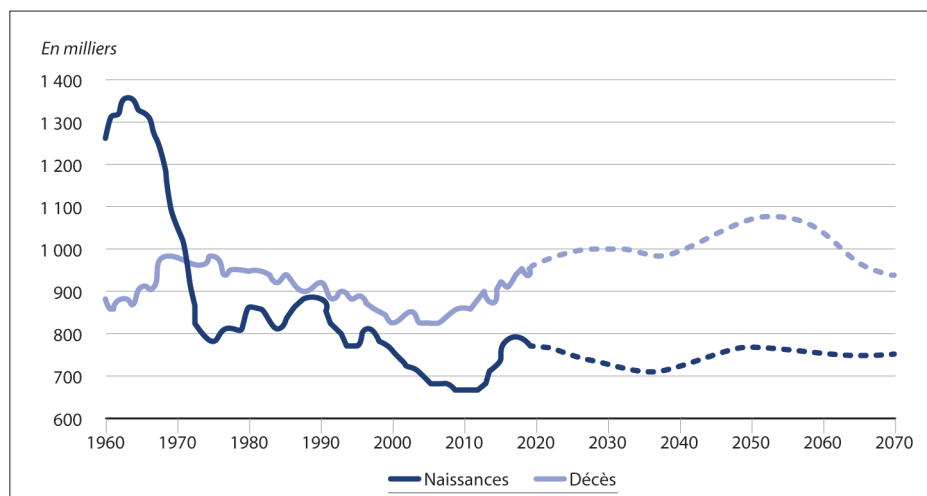
Les résultats de plusieurs enquêtes aboutissent au même constat : durant la crise sanitaire, la gestion de la vie quotidienne a été dans l'ensemble plus difficile pour les mères en emploi que pour les pères, en dépit de l'augmentation des prestations financières, de l'allongement des congés liés à l'éducation des enfants et de la possibilité de travailler à domicile ou à temps partiel grâce au Kurzarbeit (Bujard *et al.*, 2020 ; Jessen *et al.*, 2021 ; Zucco, Lott, 2021).

Certes on constate des disparités en termes de modalités de partage des tâches domestiques selon la situation

professionnelle respective des parents et leur appartenance sociale. La proportion des familles dans lesquelles l'homme assure presque entièrement la prise en charge des enfants et exécute une grande partie des tâches ménagères a légèrement augmenté mais ne représente pas plus de 5 % du total des familles où les deux parents travaillent. Les parents les plus « égalitaires » l'étaient en fait déjà avant la crise. Les travaux domestiques sont restés l'apanage exclusif des femmes dans près de 27 % des familles, contre environ 22 % avant la crise (Jessen *et al.*, 2021). La persistance de cette asymétrie au sein des couples, couplée à la fréquence du temps partiel des mères durant cette longue crise sanitaire pourrait dès lors contribuer à maintenir les fortes discriminations sexuelles sur le marché du travail en Allemagne, beaucoup plus accentuées toutefois dans les *Länder* de l'Ouest que dans ceux de l'Est.

Or, en 2020, l'Allemagne ne brille pas par sa présence dans le peloton de

Graphique 2. Nombre des naissances et des décès de 1960 à 2020 et prévisions à l'horizon 2070



Source : Eurostat, 2021 : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10994376/DE-EN.pdf>.

tête des pays les plus « égalitaires » en la matière. Elle ne figure, en effet, qu'au 12^e rang du classement des pays de l'UE basé sur l'indice élaboré par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE, 2021), bien après la Suède, le Danemark et la France qui occupent les trois premières places (avec un indice respectif de 83,8, 77,4 et de 75,1 contre 67,5 en Allemagne).

Loin derrière les pays scandinaves, l'Allemagne occupe, en 2019, la 21^e place parmi les 33 pays classés selon l'indice ²² élaboré par l'Institut britannique PwC (2021). Les écarts de revenu entre les hommes et les femmes, en particulier, sont parmi les plus élevés au sein de l'UE et ont très peu diminué durant la dernière décennie ²³.

Le récent indice élaboré par *The Economist* en 2021, mesurant ²⁴ les effets du « Plafond de verre » sur les femmes actives, confirme le panorama dressé par les précédentes institutions. Combinant de multiples données (le niveau d'enseignement supérieur, la participation au marché du travail, les rémunérations, les frais de garde, les congés de maternité et de paternité, les candidatures aux écoles de commerce, la représentation des femmes dans les postes de direction), cet indice tente d'évaluer si l'impact de l'environnement institutionnel, économique et social est propice à la réussite professionnelle des femmes et à l'égalité des chances entre les sexes sur le marché du travail. L'Allemagne figure ainsi au 22^e rang dans le classement des 29 pays de l'OCDE, précédée comme toujours

par les pays scandinaves, la France figurant en 5^e position.

Conclusion

Depuis le début de la pandémie, la plupart des femmes élevant des enfants mineurs ont pu relativement bien cumuler leurs obligations familiales avec l'exercice d'une activité professionnelle, grâce aux réformes adoptées en 2020 et 2021 et à une forte réduction de leur temps de travail. L'augmentation significative des prestations familiales versées sous condition de ressources a aussi permis de réduire les risques d'appauvrissement des familles aux ressources modestes dans un contexte de dégradation du marché du travail et de précarisation des emplois.

Toutefois la réduction du temps de travail des femmes durant la crise sanitaire et le dispositif du *Kurzarbeit* se sont accompagnés du maintien et parfois du renforcement de l'inégale répartition des tâches domestiques au sein des couples, en dépit de la plus grande fréquence du *Kurzarbeit* et du chômage chez les hommes et de l'affaiblissement de l'influence des normes traditionnelles depuis les années 1990.

Dans ce contexte, il est peu probable qu'à la suite de la crise sanitaire, le recours massif des mères au travail à temps partiel diminue. Il n'est donc pas exclu que les importants écarts de revenus entre les hommes et les femmes – en particulier celles ayant des enfants – puissent dès lors perdurer en Allemagne.

22. Score calculé selon la moyenne pondérée de cinq indicateurs : taux de participation au marché du travail, différences des taux de participation au marché du travail entre les sexes, écarts de revenus entre les sexes, proportion de femmes parmi les emplois occupés à plein temps, taux de chômage des femmes.

23. <https://bit.ly/2RGHL7J>.

24. « Is the lot of female executives improving? », *The Economist*, March 6, 2021, <https://econ.st/3bO2Sf7> (The glass-ceiling index 2021).

Sources :

- Abel-Koch J. (2019), « Frauen stellen mehr als die Hälfte aller Beschäftigten im Mittelstand », *Fokus Volkswirtschaft*, n° 263, KfW, 23. August, <https://bit.ly/3oGnwTu>.
- BMFSFJ (2020), *Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020*, <https://bit.ly/3vf4iH6>.
- Bujard M., Laß I., Diabaté S., Sulak H., Schneider N. F. (2020), « Eltern während der Corona Krise. Zur Improvisation gezwungen », *BIB. Bevölkerungs-Studien*, n° 1/2020, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, <https://bit.ly/3oGKuth>.
- Bundesrechnungshof (2020), *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*, 5. Oktober, <https://bit.ly/2SiD83K>.
- Countouris N., Jagodziński R. (eds.) (2020), *Benchmarking Working Europe 2020. Covid-19 and the world of work: The impact of a pandemic*, Brussels, ETUI/ETUC, <https://www.etui.org/fr/publications/benchmarking-working-europe-2020>.
- EIGE (2021), *Gender Equality Index 2020*, European Institute for Gender Equality, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/domain/work>.
- Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, juin, p. 3-13, <https://goo.gl/8MHb22>.
- Fagnani J., Lestrade B. (2020), « Allemagne : politiques familiales, emploi et représentations collectives : des différences Est/Ouest qui s'atténuent », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 3-18, <https://bit.ly/3hJP6hg>.
- Jessen J., Spieß C. K., Wrohlich K. (2021), « Sorgearbeit während der Corona-Pandemie: Mütter übernehmen größeren Anteil – vor allem bei schon zuvor ungleicher Aufteilung », *DIW Wochenbericht*, n° 9, p. 131-139, https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2021-9-1.
- Kahmann M. (2015), « Allemagne : la conciliation, de la marge au cœur des enjeux des politiques publiques », n° spécial, « Variations de la conciliation vie familiale-vie professionnelle dans l'OCDE », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 152, décembre, p. 64-85, <https://goo.gl/nkde1t>.
- 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>.
- Kohlrausch B., Zucco A. (2020), « Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit », *WSI Policy Brief*, n° 40, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007676.
- Meiners K. (2020), « Immer auf die Kleinen », *Mitbestimmung*, n° 05/2020, Hans-Böckler Stiftung, <https://bit.ly/3u5xmjb>.
- OECD (2021), « Maternal employment by partnership status », in *OECD Family Database*, Paris, OECD Publishing, <https://bit.ly/2RG8eCn>.
- PwC (2021), *Women in Work 2021: The Impact of COVID-19 on Women in Work*, March, <https://pwc.to/3fgbgGB>.
- Zucco A., Lott Y. (2021), « Stand der Gleichstellung. Ein Jahr mit Corona », *Report*, n° 64, WSI, Hans-Böckler Stiftung, März, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_64_2021.pdf.

International

Stagnation des accords d'entreprise internationaux et recul des accords européens

Udo REHFELDT¹

Bien que le premier accord d'entreprise transnational (AET) ait été signé dès les années 1980, la véritable dynamique de ces accords ne débute que dans les années 2000. Ce phénomène atteint son sommet en 2008. Depuis, on observe un ralentissement du nombre des AET annuellement négociés. Ce ralentissement est le résultat d'une évolution contrastée : une stagnation des accords-cadres internationaux (ACI) et un essoufflement des accords-cadres européens (ACE) (encadré 1). Ces tendances reflètent les difficultés à étendre ces accords à de nouvelles entreprises non seulement hors-Europe, mais aussi en Europe. En effet, un nombre croissant d'accords est signé par des entreprises qui ont déjà signé un ou plusieurs AET précédemment. Cet article cherche à actualiser un premier bilan des accords d'entreprise transnationaux (AET) réalisé il y a dix ans dans *La Revue de l'IREs* (da Costa, Rehfeldt, 2011a), et à mettre en lumière les facteurs qui expliqueraient ces

dynamiques différentes, en partant des stratégies et pratiques des acteurs. Notre analyse se concentre sur les entreprises transnationales françaises et allemandes. Elles ont signé ensemble plus de la moitié des AET et dominent largement les dynamiques de la négociation transnationale d'entreprise. L'article souligne le rôle des procédures de négociation adoptées par les fédérations syndicales européennes et internationales qui influencent en retour les préférences et pratiques des acteurs locaux².

Motivations et stratégies des signataires des accords d'entreprise transnationaux

Historiquement, l'objectif de conclure des accords d'entreprise transnationaux (AET) est développé par le mouvement syndical. L'intensification de la mondialisation économique par le biais des entreprises transnationales (ETN)

1. Chercheur associé à l'Ires.

2. L'article se concentre sur les grandes dynamiques des AET. Pour l'analyse des dynamiques propres à certaines thématiques négociées, nous renvoyons à nos publications précédentes, notamment sur les restructurations, ainsi qu'aux autres études répertoriées en bibliographie.

crée un fossé croissant entre la capacité d'action nationale des syndicats et les options stratégiques transfrontalières des ETN. Les fédérations syndicales internationales (FSI) estiment que le pouvoir accru des ETN ne peut plus être contrecarré par des instruments et stratégies purement nationaux et cherchent donc à mettre en place une négociation collective transnationale.

**FSI et négociations transnationales :
une protection face aux effets
de la mondialisation**

À partir des années 1990, les ETN, en particulier dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre, commencent à sous-traiter une grande partie de leur production dans des pays aux coûts de main-d'œuvre moindres et aux marchés du travail peu réglementés. Ce qui entraîne une crainte de *dumping* social et de spirale vers le bas des salaires et des conditions de travail. Il s'ensuit un débat public qui n'a pas cessé depuis sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et les droits fondamentaux du travail. En 1998, l'OIT déclare une série de normes fondamentales du travail contraignantes pour tous ses États membres. Celles-ci concernent la liberté d'association, le droit de négociation collective, l'interdiction du travail des enfants, du travail forcé et la non-discrimination. Tout comme l'ensemble des conventions de l'OIT, la Déclaration de 1998 n'engage que les États. Pour les FSI, la signature d'accords-cadres internationaux (ACI) constitue donc une voie pour engager directement aussi des entreprises, conjointement avec d'autres outils comme les codes de conduite éventuellement édictés de façon unilatérale.

Les approches et objectifs concrets des FSI varient en fonction de la situation du secteur dans lequel ils opèrent (Hammer, 2005 ; Telljohann *et al.*, 2009).

Dans les chaînes de valeur à faible syndicalisation, la priorité des FSI est de garantir les droits des travailleurs des fournisseurs et sous-traitants, tandis que dans les entreprises dotées de syndicats forts dans le pays d'origine, les FSI sont plus intéressées par l'établissement d'une relation continue avec la direction d'une ETN, que ce soit à travers les commissions bilatérales de suivi de l'accord ou la création d'une instance transnationale de représentation des salariés de l'ETN (voir *infra*). Des variétés d'approche à l'égard des ACI existent aussi au sein d'une même FSI. Les affiliés des pays ayant une tradition plus conflictuelle sont davantage susceptibles de considérer les ACI principalement comme un outil d'organisation, tandis que les syndicats de pays ayant une tradition de relations professionnelles institutionnalisées et plus coopératives sont plus enclins à considérer les ACI comme une étape vers une relation continue avec la direction.

Au début, les FSI considéraient parfois la conclusion des ACI comme un objectif en soi. Cet objectif était de créer une masse critique d'ACI afin de faire pression sur les entreprises hésitantes et aussi sur les institutions internationales pour qu'elles adoptent des règles plus contraignantes. La signature d'un grand nombre d'ACI devait aussi légitimer le travail des FSI vis-à-vis de leurs affiliés. Il y avait alors une forte compétition entre les grandes FSI pour signer le plus grand nombre d'ACI. Cette compétition a maintenant cessé, car les FSI considèrent qu'il est plus important d'avoir des accords de qualité effectivement mis en œuvre que de faire signer un grand nombre de textes. Après une évolution critique des pratiques passées, les FSI ont resserré les conditions nécessaires à la signature d'un ACI. Dans ses lignes directrices

Encadré 1

Les définitions des accords-cadres internationaux et européens

Le terme d'*accord d'entreprise transnational* (AET) apparaît pour la première fois en 2008 dans un document de travail de la Commission européenne. Elle définit alors un AET comme « un accord contenant des engagements réciproques dont le champ d'application s'étend au territoire de plusieurs États et qui a été conclu par un ou plusieurs représentants d'une entreprise, ou d'un groupe d'entreprises, d'un côté, et par une ou plusieurs organisations de salariés de l'autre, et qui couvre les conditions de travail et d'emploi et/ou les relations entre l'employeur et les travailleurs, ou leurs représentants » (European Commission, 2008) ¹. Cette définition est reprise pour la construction de la base de données sur les AET mise en place par la Commission européenne en 2011 (encadré 2).

On peut essentiellement distinguer deux formes d'AET : les ACI et les ACE. Le terme d'*accord-cadre international* a été inventé par les fédérations syndicales internationales (FSI), qui utilisent également de façon croissante le terme d'*accord-cadre mondial*. Un ACI est défini comme un accord ayant lieu entre une entreprise transnationale (ETN) et une ou plusieurs FSI. Cette définition a été reprise par l'Organisation internationale du travail (OIT) (Papadakis, 2008) et intégrée dans la base de données sur les AET quand celle-ci a reçu le soutien officiel de l'OIT. Un ACI peut avoir des cosignataires, par exemple des syndicats nationaux et des comités d'entreprise nationaux ou européens. Les ACI ont généralement une portée mondiale, mais un petit nombre d'entre eux n'a qu'une portée régionale, limitée soit à l'Amérique latine, soit à l'Asie. Le premier ACI est signé en 1988 par BSN (aujourd'hui Danone) et la FSI de l'agro-alimentaire UITA. L'accord est initialement limité à l'Europe, mais il sera plus tard étendu au reste du monde. Après l'adoption de la déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux du travail, les FSI émettent comme condition pour signer un ACI que l'ETN s'y engage à les respecter. Un ACI peut aussi traiter d'autres thèmes, soit dans le même accord, soit dans un accord spécifique une fois que l'entreprise a signé un accord-cadre sur les droits fondamentaux. En principe, un accord-cadre est censé être mis en œuvre par des accords locaux, comme c'était le cas des premiers ACI de Danone. Très peu d'ACI ou d'ACE contiennent cependant jusqu'à aujourd'hui une telle obligation formelle qui rendrait un accord juridiquement contraignant au niveau national. Certains ACI mettent en place en place une instance paritaire locale de suivi qui peut être considérée comme un équivalent d'un accord formel de mise en œuvre.

Par analogie aux ACI, le terme d'*accord-cadre européen* a été introduit dans un rapport pour la Fondation européenne de Dublin Eurofound (Telljohann *et al.*, 2009 ; version résumée en français : da Costa *et al.*, 2010), qui l'a intégré dans son dictionnaire des relations professionnelles (Eurofound, 2013). Il est ensuite largement repris par les fédérations syndicales européennes (FSE). En principe, un ACE a une portée européenne, à quelques exceptions près. Comme on le verra plus loin, ses thèmes et parties signataires sont plus variés que ceux des ACI.



Les deux premiers ACE entre une ETN et une FSE sont signés en 1985 par l'entreprise française récemment nationalisée Thomson Grand Public (TGP) et la Fédération européenne de la métallurgie (FEM). Ils donnent naissance à une double structure d'information et de consultation au niveau européen, un comité de liaison TGP-FEM et une « commission de branche européenne ». Par la suite, 17 autres entreprises françaises signent des accords sur la mise en place de « comités de groupe européens » qui constituent des préfigurations du futur comité d'entreprise européen (CEE), défini par la directive européenne adoptée en 1994. Cette directive rend obligatoire, sous certaines conditions, la négociation d'un accord d'entreprise sur la mise en place d'un CEE. Selon la base de données de l'Institut syndical européen (European Trade Union Institute, ETUI), plus de 1600 accords de ce type ont été signés jusqu'à présent, parmi lesquels on dénombre également une centaine d'accords de mise en place d'un « comité de la société européenne » (C-SE) négociés sur la base de la directive sur la SE de 2001. Nous ne comptabilisons ici ni les accords volontaires, ni les accords CEE incités ou contraints par une législation européenne, comme des ACE, mais retenons seulement les accords purement volontaires portant sur d'autres thèmes. Défini ainsi, le premier ACE est signé par l'ETN française Générale des eaux (rebaptisée Vivendi) et son CEE en 1996. Les ACE ne prennent cependant leur véritable essor qu'à partir de 2000, à l'instar des ACI.

1. Il faut signaler ici que quelques AET débordent le strict cadre des relations employeurs-travailleurs et contiennent des engagements unilatéraux sur des thèmes comme la responsabilité sociale d'entreprise ou l'environnement. Comme il est expliqué plus loin, les « travailleurs » peuvent aussi inclure les travailleurs d'entreprises sous-traitantes ou de fournisseurs.

de 2012, la FSI IndustriAll a ajouté la neutralité de la direction lors d'une campagne de syndicalisation, ainsi que le droit d'accès aux différentes filiales de l'ETN et des mécanismes efficaces de mise en œuvre et de suivi comme condition préalable à la signature des futurs ACI (IndustriALL Global Union, 2012).

FSE et CEE, du soutien initial à la montée des divergences

En ce qui concerne les accords-cadres européens (ACE), les motivations syndicales initiales reflètent une réaction à une série de fermetures d'usines par les ETN qui montrent leur capacité croissante à transférer la production d'un pays à un autre. Pour soutenir des actions syndicales face ce défi, la Commission

européenne promet de créer de nouveaux outils légaux, depuis le projet de directive Vredeling de 1980 jusqu'à la directive CEE en 1994. Alors que le premier projet vise explicitement à rendre possible une négociation transnationale avec une ETN, la directive finalement adoptée se contente de créer une instance transnationale d'information et de consultation. Cette dernière ouvre toutefois la possibilité de conclure un accord avec l'ETN pour modifier un projet initial de restructuration. Dans leurs pratiques, la majorité des CEE n'a pas réalisé cette intention ambitieuse. Une petite minorité de CEE a cependant commencé à négocier des ACE. Dans un premier temps, ces négociations sont favorablement suivies par la Confédération européenne des syndicats (CES) et les FSE qui leur

offrent ponctuellement leur soutien. La Fédération européenne de la métallurgie (FEM) et d'autres fédérations syndicales européennes (FSE) commencent alors à mettre en place un système de coordination avec les CEE, en créant un groupe de coordinateurs syndicaux à cet effet. En 2004, la FEM met pour la première fois en place un « groupe de coordination syndicale » pour négocier conjointement avec le CEE un ACE de restructuration qui devait servir ensuite de modèle à l'adoption d'un document programmatique sur les « restructurations socialement responsables » adopté en 2005 (da Costa, Rehfeldt, 2009).

Au même moment cependant, la FEM commence à fortement contester la légitimité des CEE pour négocier et signer de tels accords. Lorsque la Commission européenne annonce en 2005 vouloir élaborer un « cadre juridique facultatif » pour la négociation collective transnationale, les FSE et la CES demandent de réserver aux FSE le droit de signer des ACE, comme cela existe déjà pour les accords collectifs européens au niveau sectoriel et interprofessionnel. En 2006, la FEM adopte une procédure de mandatement syndical qui lui donne la possibilité de négocier et de signer un AET au nom de ses affiliés présents dans l'ETN. D'autres FSE adoptent des procédures similaires. Celle de la FEM est une double procédure de mandats que les syndicats présents dans les filiales de l'ETN doivent d'abord lui donner pour entamer une négociation et ensuite pour valider et signer l'accord négocié. La négociation elle-même doit être menée par une équipe restreinte avec la participation d'un représentant du secrétariat de la FEM. Elle peut comporter des membres syndiqués du CEE. Après validation, l'accord est signé par le seul secrétaire

général de la FEM ou son représentant. À la suite de la fusion de la FEM avec deux autres FSE en 2012, la nouvelle fédération IndustriAll Europe adopte en 2016 des règles similaires, tout en reconnaissant un rôle plus important au CEE, qui doit ainsi être impliqué dès le début dans le processus de négociation. Des membres syndiqués du CEE sont maintenant vus comme une composante régulière du groupe de négociation. Ils doivent toutefois être mandatés par leurs organisations syndicales respectives, tout comme les permanents syndicaux désireux de participer à ce groupe (IndustriAll Europe, 2016).

Les motivations des directions signataires d'AET

Comme les AET sont des accords contractés sur une base volontaire, il est essentiel de comprendre les motivations de l'autre partie contractuelle, à savoir les *directions* des ETN qui ont accepté de signer des AET. En relation avec l'extérieur, l'AET peut être utilisé comme un outil de communication qui renforce la réputation de l'entreprise en matière de RSE. Il envoie des signaux aux médias, aux consommateurs et aux investisseurs pour montrer que l'entreprise respecte les normes sociales et environnementales. Un AET peut également être utilisé par l'entreprise pour développer une culture de dialogue social et d'entretien de bonnes relations avec les représentants des salariés. Il peut aussi être utilisé pour la coordination transnationale et l'harmonisation de la politique de ressources humaines (RH) de l'ETN (Barraud de Lagerie *et al.*, 2020 ; Bourguignon *et al.*, 2019). La négociation et la mise en œuvre d'un AET sont souvent accompagnées par la mise en place d'un réseau de responsables RH des filiales étrangères. C'est parfois l'occasion d'initier un *benchmarking* interne des pratiques de RH au sein d'une ETN (Frapard,

2018). Les commissions de suivi paritaire et les procédures de *reporting* se révèlent utiles pour vérifier si des règles communes sont appliquées localement (Bourguignon, Mias, 2017). L'AET peut aussi réduire les coûts de transaction dans la gestion des restructurations transnationales par la création d'un canal de dialogue transnational. De telles motivations expliquent pourquoi ce sont souvent les directions d'ETN et non les syndicats qui prennent l'initiative de négocier un AET (Leonardi, 2015). Un rapport commun de BusinessEurope

et de la CES montre que les initiatives de négocier un ACE émanent souvent des deux côtés, chaque partie y voyant des possibilités de gains (CES, BusinessEurope, 2018).

Un inventaire des accords signés jusqu'en 2020

Plus de la moitié des 384 accords d'entreprise transnationaux (AET) signés entre 1988 et 2020 sont des accords-cadres internationaux (ACI ; 218) et le reste des

Tableau 1. Les accords d'entreprise transnationaux selon leurs signataires (1988-2020)

	ACI	ACE
Nombre des ETN signataires	141	74
Nombre total des AET	218	166
Signés par ETN européennes	187	144
Signés par ETN nord-américaines	6	22
Signés par ETN françaises*	55	85
Signés par ETN allemandes*	24	27
Signés par ETN nordiques	40	-
Signés par ETN néerlandaises	7	-
Signés par ETN belges	7	12
Signés par ETN espagnoles	22	4
Signés par ETN italiennes	11	15
Signés par ETN britanniques	5	6
Signés ou cosignés par CEE, CEM ou C-SE	28	121
Signés par CEE ou C-SE seuls	-	86
Signés ou consignés par FSI ou FSE	218	64
Cosignés par FSI ou FSE et CEE/CEM/C-SE	28	26
Cosignés par FSI ou FSE et syndicats nationaux	117	23
Signés par FSI ou FSE seules	88	23

* Incl. EADS.

Note : ACI : accord-cadre international ; ACE : accord-cadre européen ; ETN : entreprise transnationale ; AET : accord d'entreprise transnational ; CEE : comité d'entreprise européen ; CEM : comité d'entreprise mondial ; C-SE : comité de la société européenne ; FSI : fédération syndicale internationale ; FSE : fédération syndicale européenne.

Source : voir encadré 2.

accords-cadres européens (ACE ; 166). Beaucoup d'AET ont une validité limitée dans le temps ou sont devenus caducs parce que les entreprises signataires ont disparu par fusion ou acquisition. Nous ne les avons cependant pas exclus de notre inventaire (encadré 2), car nous sommes ici davantage intéressés par les processus de négociation que par la validité des accords.

Les accords-cadres internationaux

Il y a une forte dimension européenne dans les ACI. Parmi les 218 ACI, 187 ont été signés par 166 ETN européennes (tableau 1 et graphique 1). Elles ont pour l'essentiel leur siège en Europe continentale (seuls cinq ACI ont été signés par trois ETN britanniques). À partir de 2002, un petit nombre d'ACI (31 au total) est signé

Encadré 2

Les sources de l'inventaire des accords d'entreprise transnationaux

Notre inventaire des AET, qui a servi de base à la construction des graphiques, est une actualisation d'un premier inventaire établi en 2011 et paru dans *La Revue de l'IRES*. Cet inventaire ainsi que sa méthodologie (da Costa, Rehfeldt, 2011a, encadré 3) sont consultables sur le site de l'Ires¹. La source principale en est la base de données sur les AET² que la Commission européenne a mise en place en 2011 et qui a par la suite obtenu le soutien de l'OIT. Cette base ne contient que les accords pour lesquels une autorisation de publication a été reçue par au moins une partie signataire. Il n'y a aucune obligation de notifier un AET. Contrairement aux ACI, qui sont systématiquement rendus publics par les FSI, le nombre d'ACE est probablement sous-évalué. Une étude sur les ETN allemandes dans l'industrie métallurgique (Müller *et al.*, 2013) estime qu'un tiers des accords dans ce secteur sont des accords informels qui n'ont pas été rendus publics et ne figurent donc pas dans la base de la Commission.

Nous avons complété les AET de la base avec des informations issues de nos propres recherches, de la base de données sur les CEE de l'ETUI³ ainsi que de celle sur les ACI du site commun des FSI⁴, qui n'est malheureusement plus accessible depuis 2014. L'alimentation de la base de données de la Commission avec de nouveaux accords a été arrêtée une première fois en 2015. Après un appel d'offres de la Commission, elle est mise à jour en 2018 par Marie-Noëlle Lopez, directrice de la newsletter électronique *Planet Labor*. Son alimentation s'arrête ensuite de nouveau et il n'y a pas eu de nouvelle procédure pour la réactualiser. Nous avons donc tenté d'actualiser notre propre inventaire jusqu'en 2020, principalement sur la base d'informations contenues dans *Planet Labor*⁵ et dans *Liaison sociales Europe* (dont la publication a été arrêtée en décembre 2020). Nous avons également consulté les sites des FSI, qui ne réactualisent cependant pas toujours systématiquement le nombre d'ACI qu'elles signent. Un certain nombre d'AET a donc pu nous échapper.

1. <http://www.ires.fr/index.php/publications/la-revue-de-l-ires-2/itemlist/category/43>.

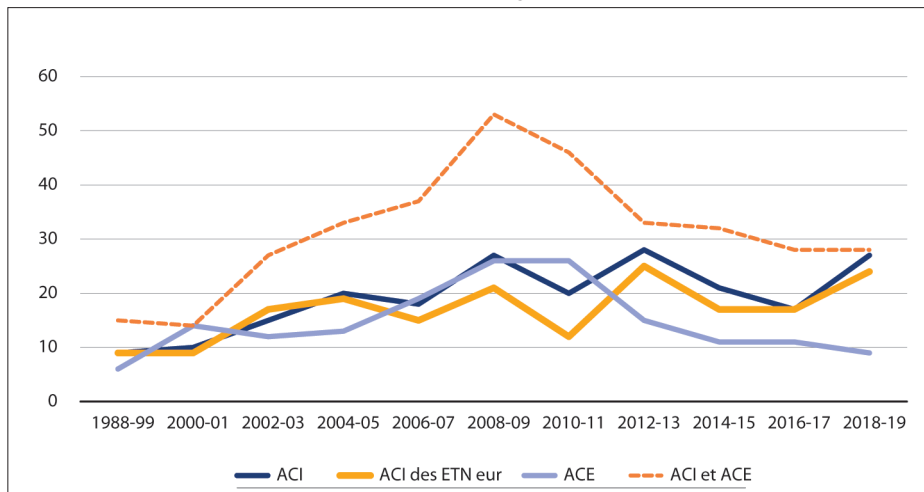
2. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=fr>.

3. <http://www.ewcdb.eu>.

4. www.global-unions.org/framework-agreements.html?lang=en.

5. www.planetlabor.com.

Graphique 1. Nombre d'AET par type d'accord (1988-2019)



Note : L'explication des dynamiques divergentes des ACI et ACE sera développée dans la deuxième partie de l'article. Contrairement aux graphiques suivants, nous avons exclu de ce graphique l'année 2020. Cette année a été marquée par la pandémie de Covid-19, qui a rendu les négociations transnationales très difficiles¹. Si l'on avait inclus l'année 2020, la tendance à la baisse des AET aurait paru encore plus accentuée, comme le montrent les graphiques suivants.

Source : voir encadré 2.

1. Malgré ce contexte difficile, neuf AET (5 ACI et 4 ACE) ont été signés en 2020. Trois de ces AET traitent des mesures pour protéger les salariés du virus et de ses effets.

par des ETN non européennes. Certains de ces ACI ont un champ d'application limité à l'Amérique latine ou à l'Asie. Depuis 2015, il n'y a plus d'ACI signé avec une nouvelle ETN non européenne. Le faible nombre d'ETN nord-américaines s'explique par une culture antisyndicale largement répandue aux États-Unis et au Canada.

Ce sont des entreprises françaises et allemandes qui dominent, ainsi que des entreprises scandinaves. 10 des 55 ACI français ont été signés par une seule entreprise, Danone.

Trois FSI jouent un rôle de premier plan dans la négociation des ACI : IndustriAll (101 ACI), Union Network International (UNI : 67 ACI) et l'Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB : 30 ACI)³. Les entreprises signataires des ACI sont concentrées dans l'industrie manufacturière, avec un rôle de premier plan du secteur de la métallurgie (45 ACI) et de la chimie (30), mais aussi du bâtiment (20). Seuls 9 ACI sont signés dans l'industrie du textile-habillement⁴. Dans le secteur des services, il y a une concentration dans les

3. La fédération IndustriAll est issue d'une fusion de la Fédération internationale des organisations des travailleurs de la métallurgie (Fiom) avec les fédérations de la chimie-énergie-mines et du textile-habillement. La fédération UNI est issue d'une fusion de la fédération des employés des services avec celles des communications, des médias et du livre. IBB est issue d'une fusion de la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois avec la Fédération mondiale des organisations de la construction et du bois, anciennement affiliée à la Confédération mondiale du travail.

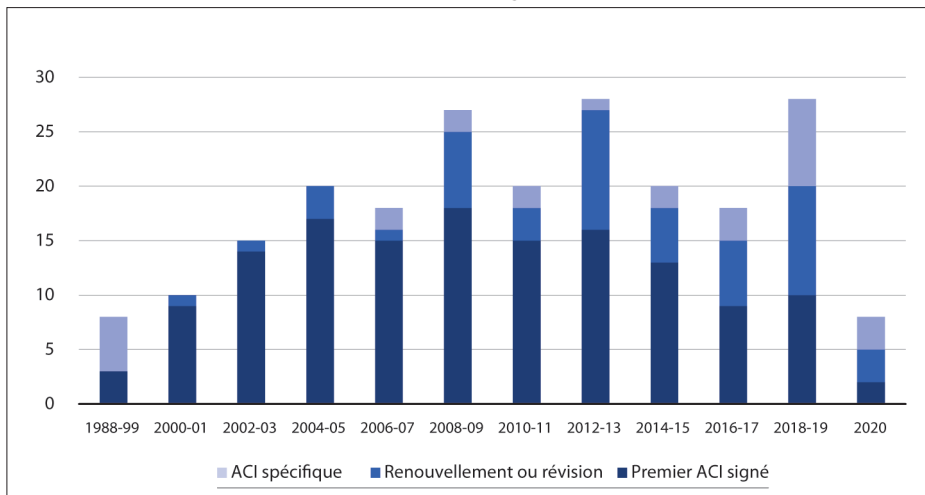
4. Après l'effondrement du Rana Plaza (Bangladesh) en 2013, un accord multi-entreprises a été

communications (19 ACI), le commerce (12 ACI) et le secteur financier (12 ACI).

En moyenne, chacune des ETN a signé deux ACI. Ceci s'explique d'abord par le fait que beaucoup d'ACI sont signés d'abord pour une durée limitée et sont ensuite renouvelés. Ces renouvellements sont généralement l'occasion de réviser l'accord, en élargissant les thèmes ou le périmètre de validité. L'extension la plus fréquente est l'inclusion des fournisseurs et des sous-traitants dans la garantie des droits fondamentaux. La majorité des ACI contient désormais une telle extension. Un nombre croissant d'ACI, au total un quart d'entre eux (48), sont des renouvellements ou révisions (graphique 2)⁵. Beaucoup d'ACI contiennent

d'autres thèmes que les droits fondamentaux. De plus en plus d'ACI, 31 au total, portent sur des thèmes spécifiques, parmi lesquels les plus nombreux sont la santé-sécurité (8) et le harcèlement (5). Un rapport sur les ACI signés par les ETN françaises (Bourguignon, Mias, 2017) identifie une progression chronologique des types d'ACI suivant un processus d'apprentissage qui commence par une approche « instituante » (ACI uniquement sur les normes du travail), en passant par une approche « constitutionnelle » (ajoutant d'autres thèmes aux premiers) et aboutissant enfin à une approche « instrumentale » (avec des thèmes spécifiques correspondant à certaines politiques RH).

Graphique 2. Nombre d'ACI par type d'accord (1988-2020)



Source : voir encadré 2.

signé par 32 ETN de la filière textile et renouvelé en 2017. Ces deux accords traitent de la reconstruction de l'usine, du respect des conditions de sécurité et du droit de syndicalisation dans un seul pays et n'entrent donc pas dans notre inventaire.

5. Nos informations sur ces renouvellements sont souvent incomplètes. Les syndicats norvégiens, par exemple, ont eu tendance à renouveler certains ACI tous les deux ans, mais n'ont pas toujours rendu ce renouvellement public. Comme nous l'avons indiqué dans l'encadré, notre déficit d'information provient du fait que la base de données commune des FSI, qui était notre principale source pour les ACI, à côté de celle de la Commission européenne, n'est plus accessible depuis 2016.

28 ACI ont été cosignés par un comité d'entreprise européen (CEE) ou un comité d'entreprise mondial (CEM), 21 dans l'industrie métallurgique, presque tous par des ETN métallurgiques allemandes, principalement du secteur automobile. La cosignature par un CEE ou CEM caractérise la majorité des accords signés par des entreprises allemandes, mais aussi quelques ETN non allemandes, dont deux constructeurs automobiles français. Après 2013, le nombre d'ACI cosignés par un CEE diminue. Cette évolution est clairement liée à la diminution des ACI signés par des ETN allemandes (graphique 4). Au-delà de la signature formelle, les CEE jouent souvent un rôle important dans la préparation et le suivi des ACI signés par des ETN européennes. La grande majorité de ces ACI ont été signés par une ETN qui avait précédemment installé un CEE. Les 22 ACI signés par 12 ETN espagnoles constituent une exception importante à cet égard.

Comités d'entreprise mondiaux et réseaux syndicaux internationaux

La mise en place d'une représentation transnationale des salariés et la signature d'AET sont historiquement et stratégiquement liées. Déjà dans les années 1960, les fédérations syndicales internationales (FSI) ont créé des « conseils mondiaux » afin de coordonner l'action syndicale au sein des ETN. Ces instances sont alors composées de permanents syndicaux nationaux et internationaux (Rehfeldt, 1993). Après l'adoption de la directive CEE et la prolifération des CEE,

la Fiom procède à une évaluation critique de l'expérience des conseils mondiaux et recommande la création de « comités d'entreprise mondiaux » (CEM) composés à la fois de salariés des ETN et de responsables syndicaux mandatés par la FSI. Aujourd'hui, il existe une vingtaine de CEM. La plupart d'entre eux ont été créés par la Fiom, qui a maintenant intégré IndustriAll. Certains ont d'abord été créés de façon informelle, puis ont été consolidés par la signature d'un ACI ou d'un accord spécial avec une FSI. D'autres ont été créés par élargissement d'un CEE existant. Dans certaines ETN, des instances transnationales spécialisées ont été créées dans le cadre d'un ACI sur la santé-sécurité.

Les CEM restent controversés au sein du mouvement syndical. Les syndicats de pays dotés de systèmes de relations professionnelles à canal unique ⁶, en particulier d'Amérique du Nord, sont souvent opposés à des instances dans lesquelles des représentants syndicaux pourraient coexister avec des représentants élus non syndiqués. Pour cette raison, une FSI comme l'UNI évite généralement d'utiliser le terme CEM et préfère mettre en place des réseaux syndicaux qu'elle appelle « alliances syndicales internationales » et qui regroupent des permanents et des salariés d'une même ETN. Les FSI qui ont convergé dans IndustriAll ont également créé un certain nombre de ces réseaux syndicaux. Malgré les différences de vocabulaire, il existe une certaine convergence stratégique entre les FSI, puisque l'objectif final de la création d'un

6. Le canal unique désigne la représentation des salariés par le syndicat à tous les niveaux du système des relations professionnelles. Il s'oppose à un modèle dual, dans lequel un deuxième canal de représentation a été instauré par la législation au niveau de l'établissement et de l'entreprise. C'est en Allemagne que cette représentation a d'abord émergé en 1920 sous le nom de conseil d'établissement. La double représentation caractérise aujourd'hui une majorité de pays européens, mais le canal syndical unique résiste dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, en Italie et dans les pays scandinaves.

réseau est de le faire reconnaître comme interlocuteur par la direction de l'ETN et de financer ainsi ses réunions.

Les accords-cadres européens

Nous avons identifié 166 ACE signés par 74 ETN. Ce nombre doit cependant être considéré comme une évaluation minimale car il n'y a aucune obligation de notifier un ACE (encadré 2). Ces accords traitent une plus grande variété de thèmes que les ACI. Les restructurations sont le thème principal de 64 ACE, qu'il faut ici entendre au sens plus large d'« anticipation du changement ». Plus de la moitié (35) de ces accords ont été signés par des ETN françaises. Dans des études précédentes (da Costa, Rehfeldt, 2011b, 2012), nous avons distingué deux types d'accords : les accords substantiels et les accords de procédure (graphique 7) ⁷. Ces derniers sont influencés par la législation française sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GEPC) de 2005-2006 et sont signés presque exclusivement par des ETN françaises. Les autres principaux thèmes des ACE sont la responsabilité sociale des entreprises (RSE), la formation, la santé-sécurité, l'égalité et le dialogue social.

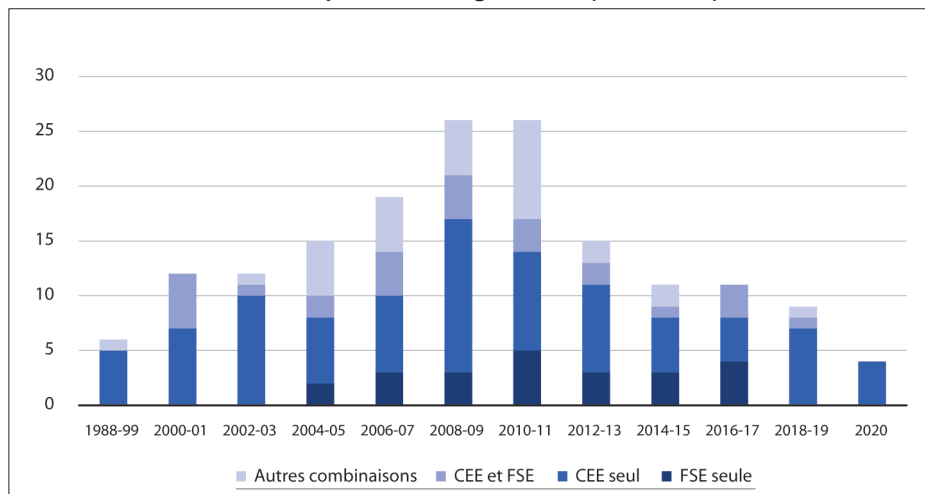
À la différence des ACI, les ETN françaises dominent nettement (tableau 1), qui signent plus de la moitié des ACE et même plus des deux tiers dans la dernière

décennie. La majorité d'entre elles sont issues d'anciennes entreprises nationalisées. Ces ETN sont généralement marquées par des directions RH ouvertes à la négociation ⁸. Les ETN allemandes viennent loin derrière, avec 27 ACE signés par 15 ETN ⁹. On pourrait ajouter aux 27 ACE allemands les 15 ACE signés entre 2000 et 2010 par deux filiales européennes d'entreprises américaines, General Motors et Ford, car toutes deux avaient leur siège opérationnel en Allemagne et une direction des RH en grande partie allemande ¹⁰. Les ETN signataires des autres ACE viennent d'un petit nombre de pays. Ce nombre est plus petit que pour les ACI, car aucune ETN néerlandaise et aucune des nombreuses ETN nordiques signataires d'ACI n'a signé d'ACE. La préférence des ETN nordiques pour les ACI peut s'expliquer par l'intérêt particulier que l'on porte dans leurs pays d'origine au respect des droits fondamentaux dans le Tiers-monde, mais elle peut aussi être interprétée comme l'expression d'un « euroscepticisme » et d'une priorité donnée par les syndicats, notamment suédois, à la consolidation de la négociation collective nationale.

Les parties signataires des ACE sont plus diverses que celles des ACI (graphique 3). La grande majorité des ACE (121 sur 166) a été signée par un CEE (ou un organe similaire), plus de

7. Il n'est pas toujours aisé de distinguer ces deux types, car beaucoup d'accords substantiels contiennent aussi des procédures de mise en œuvre et certains accords de procédure contiennent également des engagements substantiels.
8. Les ACE d'ArcelorMittal, de Dexia ainsi que ceux de Solvay signés en 2018 et 2020 peuvent être assimilés à cette catégorie. ArcelorMittal est issu d'Usinor-Sacilor et a maintenant son siège à Luxembourg. Le siège de Dexia a été transféré en Belgique. Solvay est une entreprise historique belge, mais sa direction centrale et sa direction sociale sont devenues françaises en 2011 après la fusion avec Rhodia qui était issue de l'ancienne entreprise nationalisée Rhône-Poulenc (Rehfeldt, 2018).
9. Comme pour les ACI, on a inclus dans les ETN françaises et allemandes à chaque fois l'entreprise franco-allemande EADS.
10. Plus aucun ACE n'a été signé par ces deux entreprises depuis. General Motors Europe a été vendu à PSA en 2017.

**Graphique 3. Nombre d'ACE
selon la qualité des signataires (1988-2020)**



Source : voir encadré 2.

la moitié (85) par un CEE seul. 23 ACE ont été signés par une FSE seule, 21 par des ETN françaises, mais aucun par une ETN allemande. Presque tous les ACE allemands sont en revanche signés par un CEE, soit seul, soit en combinaison avec d'autres acteurs (tableau 2). Ces différences sont l'effet des spécificités nationales des relations professionnelles des deux pays (Rehfeldt, 2013 ; Platzer, Rüb, 2014). Les ETN allemandes préfèrent négocier avec des comités d'entreprise, une (faible) majorité des ETN françaises avec des représentants syndicaux ¹¹.

La dynamique divergente des ACE et le rôle des procédures de mandatement

Dans notre premier inventaire des accords d'entreprise transnationaux (AET) de 2011, nous avons identifié un nombre total de 226 AET, répartis de façon presque égale entre 115 accords-cadres internationaux (ACI) et 111 accords-cadres européens (ACE), tout en montrant que ce nombre était le résultat de dynamiques distinctes. Les différences entre les dynamiques se sont accentuées depuis. Le graphique 1 fait apparaître une

11. Les préférences des ETN françaises sont plus variées. Une forte minorité des ACE français (22 sur 85) a été signée par un CEE seul (graphique 9). Elles comprennent 5 ACE signés par EADS, avant que celle-ci ne signe en 2010 un ACE de procédure avec ses syndicats nationaux qui donne un mandat de négociation à un « groupe spécial de négociation » (GSN) composé de représentants mandatés par les syndicats nationaux, sauf pour les représentants allemands, qui seront mandatés par le conseil central d'entreprise. Les deux coprésidents (saliés) du comité d'entreprise européen (CEE) et un représentant de la Fédération européenne de la métallurgie (FEM) seront également membres de ce GSN. Il s'agit manifestement d'un savant compromis entre les deux coutumes nationales et les nouvelles exigences procédurales de la FEM.

forte croissance des AET signés annuellement dans les années 2000 avec un pic en 2008, suivi d'un ralentissement dans la décennie suivante. Ce ralentissement est le résultat d'une stagnation des ACI et d'un fort recul du nombre des ACE signés chaque année. Ce recul des ACE est en grande partie un effet de l'adoption des procédures de mandatement par les fédérations syndicales européennes (FSE).

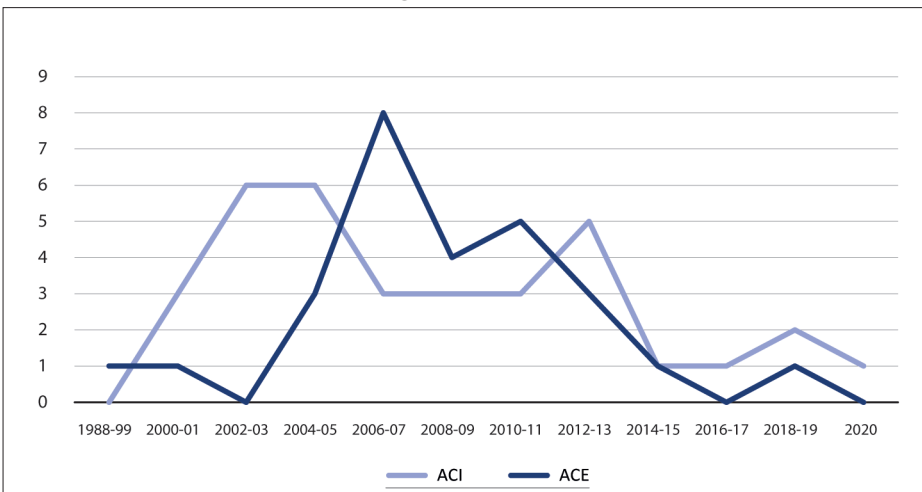
Un recul continu des ACE durant la dernière décennie...

Seule une minorité d'entreprises transnationales (ETN) signataires d'AET ont signé à la fois un ACI et un ACE. La plupart d'entre elles ont signé un ACE d'abord et un ACI ensuite. Nous avons déjà signalé que les ETN de certains pays d'origine n'ont signé que des ACI et aucun ACE. Ces mêmes divergences apparaissent aussi à l'intérieur de chaque pays d'origine. Chez les ETN allemandes, on observe une préférence pour les ACI, interrompue toutefois par une brève période de rattrapage de signature d'ACE qui a atteint son pic en 2006-2007 (graphique 4).

À partir de ce moment commence une chute des ACE, suivie d'un recul des ACI également. Sur l'ensemble de la période 1988-2020, les 45 ETN françaises signataires d'AET ont signé davantage d'ACE que d'ACI (graphique 5), avec une répartition plus équilibrée : 17 ont signé uniquement des ACE, 13 uniquement des ACI, et 15 à la fois des ACE et des ACI. Le développement des ACI est ici plus constant, pendant que le nombre des ACE marque la même ascension jusqu'en 2010 suivie d'une chute rapide. À partir de 2012, le nombre total d'ACI augmente et dépasse celui des ACE en fin de période. Comme les ETN françaises et allemandes dominent largement la dynamique de l'ensemble des AET, le nombre total des signatures annuelles d'ACI commence à dépasser celui des ACE à partir de 2012 (graphique 1).

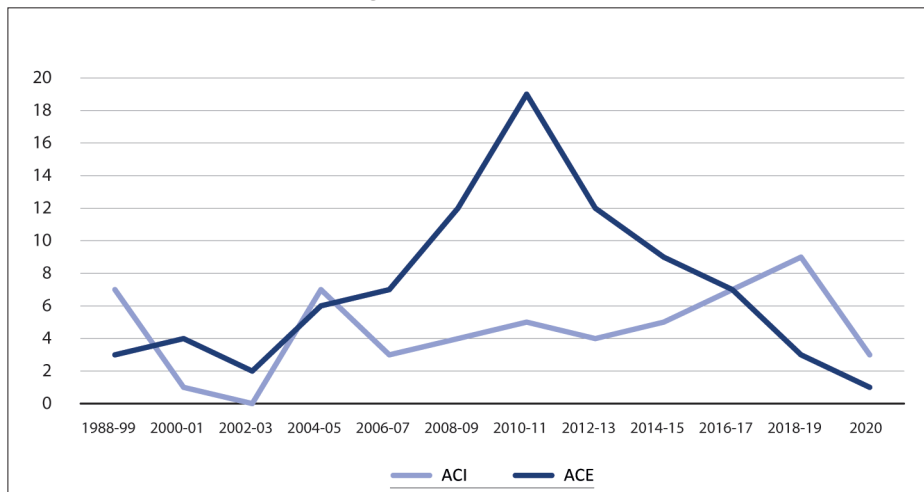
La dynamique continue des ACI cache le fait qu'il s'agit pour au moins un quart d'entre eux de renouvellements, ce qui ne veut pas dire que l'activité de négociation des FSI s'est ralentie. Cette activité peut en effet être aussi intense

Graphique 4. Nombre d'AET signés par des ETN allemandes (1988-2020)



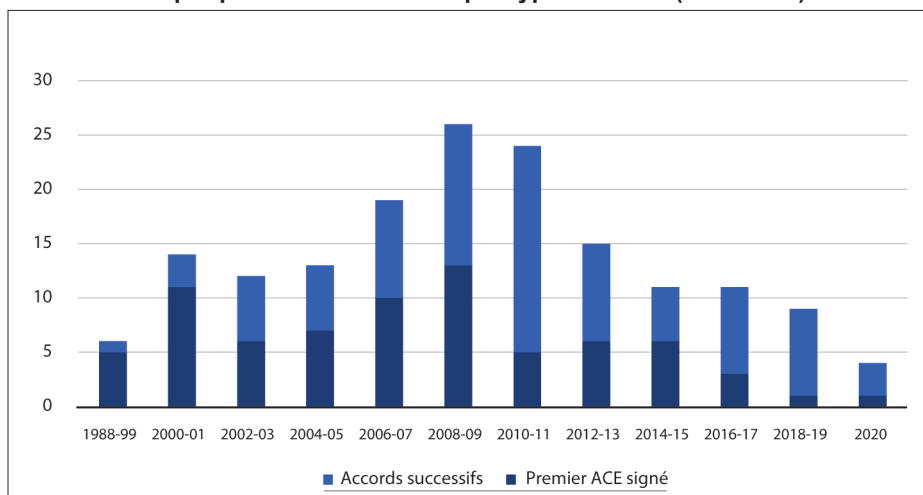
Source : voir encadré 2.

Graphique 5. Nombre d'AET signés par des entreprises françaises (1988-2020)



Source : voir encadré 2.

Graphique 6. Nombre d'ACE par type d'accord (1988-2020)



Source : voir encadré 2.

pour la renégociation d'un accord arrivé à son terme que pour la négociation d'un nouvel accord. Comme nous l'avons souligné, les ACI sont rarement renégociés à l'identique, mais sont généralement enrichis par de nouveaux thèmes ou procédures de suivi. Ce qui pose vraiment problème est le recul continu du nombre

d'ACE. Sans les nombreux accords multiples signés par la même ETN, il apparaîtrait encore plus fortement (graphique 6). Manifestement, il devient de plus en plus difficile de trouver de nouvelles ETN prêtes à négocier un AET. Cette difficulté est particulièrement patente pour les ACI des ETN non européennes.

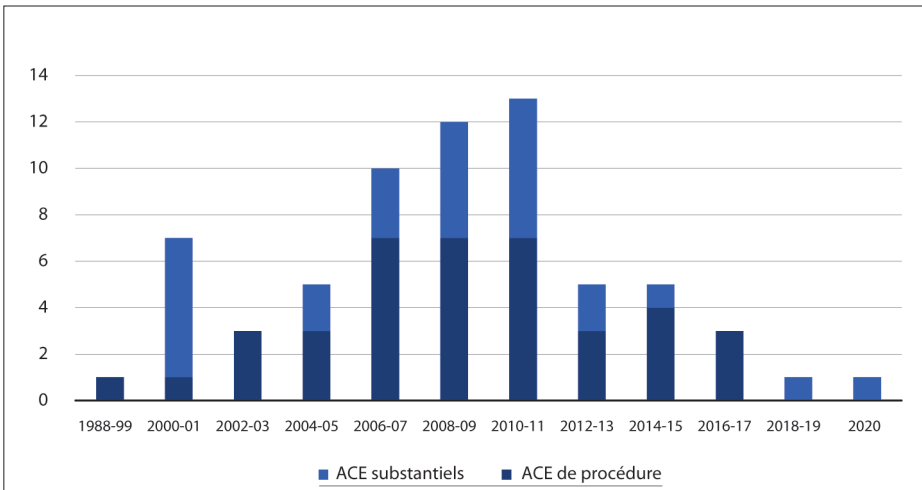
Comment expliquer ces ralentissements ? Il faut d'abord souligner que l'hostilité à l'égard des AET de beaucoup de directions d'ETN n'a pas disparu. Des rapports récents (ITC-ILO, 2018 ; ILO, 2018) rassemblent les arguments des directions contre la négociation d'AET. Ils reflètent la préférence pour des politiques sociales décentralisées et la crainte qu'un AET limite la marge de manœuvre du *management* local et puisse créer des conflits entre lui et le *management* central¹². Il existe également un scepticisme quant à la valeur ajoutée des ACI par rapport à d'autres instruments tels que les codes de conduite, qui s'avèrent plus simples à élaborer.

S'agissant des ACI, leur ralentissement semble inévitable, une fois que les fédérations syndicales internationales (FSI) ont décidé de donner la priorité à la qualité des accords et à leur mise en œuvre effective. Comme elles ont également décidé d'ajouter de nouveaux

critères au contenu minimum d'un ACI, les négociations deviennent aussi plus difficiles. Les FSI ne disposent que d'un petit nombre de permanents : la multiplication des ACI a donc créé une augmentation des tâches de suivi qui affaiblissent leur capacité à prospecter et négocier de nouveaux ACI. Les FSE sont mieux dotées en personnel, mais elles doivent remplir des tâches plus nombreuses, notamment la consultation et la négociation au niveau sectoriel et interprofessionnel, ainsi que la coordination des CEE. Paradoxalement, c'est l'échec de leur ambition de négocier seules les ACE qui a soulagé leurs tâches de suivi des accords, puisque dans la majorité des cas, ce suivi est assuré par les CEE. La disponibilité des CEE et de leurs comités restreints a d'ailleurs amené les FSI à leur confier des tâches de suivi de certains ACI.

La baisse du nombre annuel d'ACE peut s'expliquer en partie par le retour des négociations au niveau national ou local

Graphique 7. Nombre d'ACE de restructuration par nature (1988-2020)



Source : da Costa, Rehfeldt (2012) ; voir encadré 2.

12. De tels conflits ont effectivement eu lieu dans des filiales américaines d'ETN qui ont signé un ACI garantissant la neutralité du management dans des campagnes de syndicalisation.

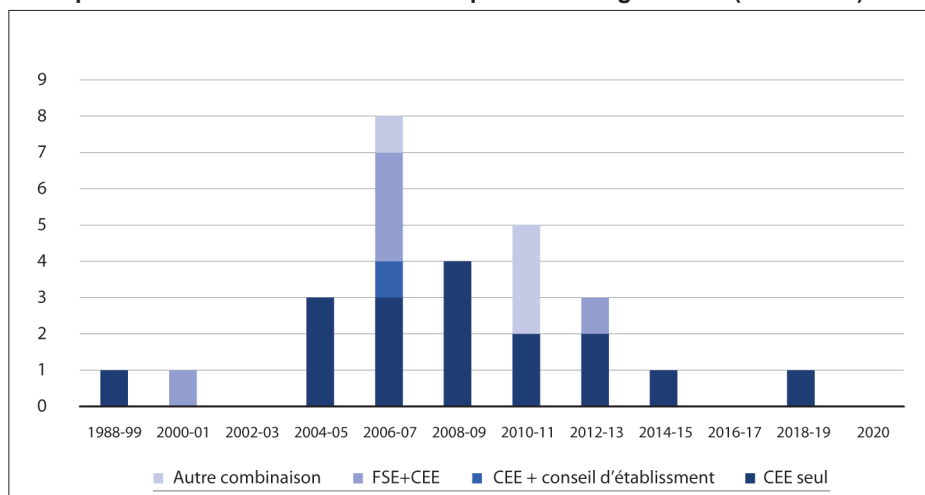
que nous avons pu observer après la crise de 2008-2011 dans les ETN de l'automobile qui étaient auparavant pionnières de la négociation d'ACE substantiels en matière de restructuration. Depuis 2011, il y a également une forte diminution des ACE procéduraux de restructuration (graphique 7). Comme ce type d'accord était majoritairement porté par des ETN françaises, il en résulte un recul de l'ensemble des ACE qu'elles signent chaque année.

... attribuable aux procédures de mandatement

Une grande partie de la diminution du nombre d'ACE peut être interprétée comme un effet involontaire de l'ambition des FSE de négocier seules les ACE. On constate en effet qu'une diminution du nombre d'ACE allemands intervient au lendemain de l'adoption de la procédure du mandatement par la FEM (graphique 4). Même si ces règles ont été formellement votées par les affiliés

nationaux et sont maintenant incorporées dans les statuts d'IndustriAll Europe, les FSE n'ont pas réussi à en imposer le respect à leurs affiliés, notamment allemands, ni aux CEE qui ont continué à négocier seuls des ACE (graphique 8). La fédération allemande de la métallurgie, IG Metall, a parfois verbalement désavoué les négociations menées par des CEE des ETN allemandes, mais n'a aucun pouvoir pour les interdire (Müller *et al.*, 2011, 2013). Quant à la fédération allemande de la chimie, IG BCE, elle se montre parfois bienveillante à l'égard de telles négociations, comme celles des ACE de Bayer en 2014 et 2018, qui sont destinées à être déclinées par des accords nationaux. Il se peut toutefois que la procédure mise en œuvre par la FEM ait pu créer une certaine gêne chez les CEE, qui avaient l'habitude de négocier seuls, sans pour autant les inciter à changer de pratique. Est-ce que cela a poussé les ETN allemandes et leurs CEE vers une plus grande informalité de leurs

Graphique 8. Nombre d'ACE signés par des ETN allemandes selon la qualité des signataires (1988-2020)



Source : voir encadré 2.

relations contractuelles qu'on avait déjà observée auparavant ? Nous n'avons pas été en mesure de vérifier si ces acteurs négocient toujours autant d'accords tout en leur faisant moins de publicité, en se contentant par exemple de les enregistrer dans le procès-verbal des réunions du CEE. Ce que l'on peut constater est que le nombre d'ACE signés par des ETN allemandes et répertoriés dans la base de données de la Commission ou signalés dans la presse a incontestablement diminué.

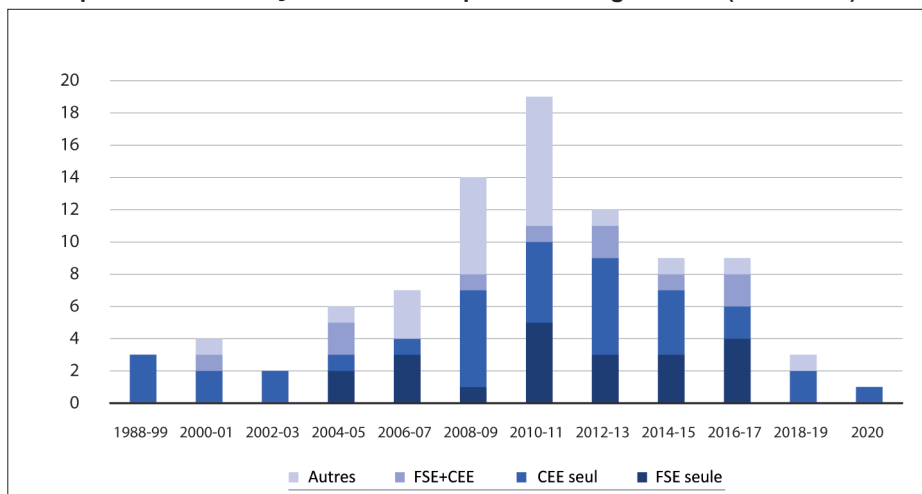
Les nouvelles règles des FSE semblent gêner aussi les directions de certaines ETN françaises qui étaient initialement enthousiastes à l'idée de négocier selon ces nouvelles modalités. La négociation avec la FEM présentait en effet l'avantage de se dérouler avec un interlocuteur unique et non pas avec une multitude d'organisations syndicales. Le besoin de trouver un consensus entre les interlocuteurs syndicaux était ainsi renvoyé à la coordination européenne et, en dernière analyse, au secrétariat de la FEM. 17 ACE ont ainsi été négociés avec la FEM ou IndustriAll Europe entre 2006 et 2017 par 7 ETN françaises ou assimilées (Areva, Schneider Electric, ArcelorMittal, Thales, Alstom, Safran, Engie) (graphique 9). Ces négociations sur la base d'un mandatement se sont arrêtées brusquement en 2017. Comment expliquer cet arrêt ? Il faut d'abord mentionner l'absorption des permanents syndicaux par d'autres tâches imposées par les agendas nationaux et européens.

En même temps, des doutes ont émergé quant à l'efficacité de la voie choisie. Le programme d'action adopté par le congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES) à Vienne en 2019 admet l'échec des procédures internes des FSE pour promouvoir des pratiques communes, en constatant que durant les cinq dernières années, la moitié des AET continue à être signée, comme auparavant, par des CEE (CES, 2019:point 139).

Dans une enquête récente (Delahaie, Guillas-Cavan, 2020), des directions d'ETN françaises soulignent que la procédure d'IndustriAll Europe ne présente pas que des avantages et annoncent qu'ils privilégient désormais la négociation d'ACI avec une FSI parce qu'elle permet plus de souplesse. En effet, cette procédure prévoit que l'accord négocié soit adopté au niveau national de façon unanime ou au moins par une majorité des deux tiers (IndustriAll Europe, 2016). Cela donne à une organisation syndicale qui représenterait plus d'un tiers des salariés en France un pouvoir de veto plus important que le droit d'opposition selon la législation française¹³. Les exigences procédurales de la FSI IndustriAll Global sont moins sévères. Pour débiter une négociation, IndustriAll Global se contente d'une simple information des affiliés et, pour l'adoption de l'accord, de la ratification par la moitié des représentants syndicaux des différents pays concernés représentant la moitié des effectifs (IndustriAll Global Union, 2012).

13. En France, les syndicats qui représentent plus de 50 % des salariés lors des élections professionnelles ont le droit de s'opposer à la validité d'un accord d'entreprise conclu par d'autres syndicats. Il faut ici ajouter que la procédure IndustriAll Europe stipule aussi que des syndicats représentant moins de 5 % des effectifs globaux de l'ETN ne peuvent pas bloquer la négociation ou l'adoption d'un accord. Cet ajout était destiné à empêcher le veto d'un syndicat d'une petite filiale à l'étranger, mais il empêchera difficilement le veto d'un syndicat qui représenterait plus d'un tiers des salariés dans une maison-mère qui concentrerait l'emploi européen de cette ETN.

Graphique 9. Nombre d'ACE signés par des ETN françaises selon la qualité des signataires (1988-2020)



Source : voir encadré 2.

Utilité et valeur juridique des accords d'entreprise transnationaux

Les accords d'entreprise transnationaux (AET) se sont développés malgré l'absence de cadre juridique. À la différence de certains accords européens sectoriels et interprofessionnels négociés sur la base des traités de l'Union européenne, ils ne sont pas juridiquement contraignants au plan national sauf s'ils sont mis en œuvre par un accord collectif. Les études juridiques sur les AET se concentrent sur la validité juridique de ces accords ainsi que sur les mécanismes de résolution des conflits qui sont susceptibles d'en découler. Certains juristes (p.e. Moreau, 2018) estiment cependant que leur mise en œuvre effective par les dirigeants locaux et des représentants des salariés est plus importante que leur statut juridique. Une étude de cas récente sur la mise en œuvre des accords-cadres internationaux (Guarriello, Stanzani,

2018) montre que dans la pratique, les conflits sont généralement résolus de manière informelle. À notre connaissance, aucun conflit sur un AET n'a encore été porté devant un tribunal. La plupart des responsables syndicaux interrogés expriment leur préférence pour une résolution consensuelle des conflits, de façon à ne pas entraver la poursuite d'un dialogue régulier avec la direction de l'entreprise transnationale (ETN). Dans le cadre de cet article, nous n'avons pas pu explorer toutes les potentialités des AET. Une grande partie de leur efficacité potentielle dépend de leur mise en œuvre. Une étude récente (Delahaie, Guillas-Cavan, 2020) a montré que celle-ci a posé problème même dans les filiales françaises d'ETN françaises, ce qui va à l'encontre de la présomption selon laquelle les AET seraient avant tout un outil pour les salariés des filiales à l'étranger qui seraient moins protégés par le droit ou les accords collectifs qu'en France.

Conclusion : un cadre juridique européen pour la négociation d'accords d'entreprise transnationaux ?

En 2005, la Commission européenne a annoncé vouloir élaborer un « cadre juridique facultatif » pour la négociation d'accords d'entreprise transnationaux (AET). Après avoir lancé une série de travaux juridiques entre 2006 et 2011, elle s'est contentée de lancer une consultation publique sur un document de travail mais a renoncé à proposer un outil juridique. Les organisations d'employeurs, en particulier BusinessEurope, ont exprimé leur opposition à toute forme de cadre juridique, même facultatif, arguant que cela dissuaderait les entreprises transnationales (ETN) de signer de nouveaux AET. Après avoir proposé une décision du Conseil comme outil juridique, la Confédération européenne des syndicats (CES) a finalement abandonné la recherche d'une législation européenne qui garantirait que les fédérations syndicales européennes (FSE) soient les seuls acteurs autorisés à négocier et à signer des accords-cadres européens (ACE). À la place, elle a annoncé, dans son programme d'action 2019-2023, vouloir négocier, conjointement avec les FSE, un accord-cadre tripartite (CES, 2019, point 149), sans toutefois préciser avec quels partenaires. Par cet accord, elle cherche à obtenir un effet juridiquement contraignant uniquement pour les AET dont les parties signataires le demanderaient expressément. On peut être dubitatif sur les chances d'aboutir d'une telle démarche, sachant que les positions de BusinessEurope ont peu changé sur cette question. La CES a aussi annoncé qu'elle établira désormais sa propre base de données sur les AET, qui comportera, contrairement à la base de données de la

Commission européenne et de l'OIT, uniquement des AET signés par des FSE et des FSI. Elle demandera également à la Commission et à l'OIT de retirer de leur base de données tous les accords signés par d'autres parties que les FSE et les FSI (CES, 2019, point 152). Cela ne revient-il pas à casser le thermomètre au lieu de rechercher les origines de la maladie pour pouvoir la guérir ?

Sources :

Barraud de Lagerie P., Mias A., Phé C., Servel L. (2020), « L'accord d'entreprise mondial, instrument de politiques pour les groupes transnationaux », *La Revue de l'IRES*, n° 101-102, p. 127-148, <https://bit.ly/3f4krty>.

Bourguignon R., Garaudel P., Porcher S. (2019), « Global framework agreements and trade unions as monitoring agents in transnational corporations », *Journal of Business Ethics*, n° 165, p. 517-533, <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04115-w>.

Bourguignon R., Mias A. (2017), *Les accords-cadres internationaux : étude comparative des ACI conclus par les entreprises françaises*, Rapport à destination du BIT pour la France, décembre, <https://goo.gl/Eyr7C4>.

CES (2019), *Programme d'action 2019-2023 de la CES*, 14^e Congrès, Vienne, 21-24 mai, <https://www.etuc.org/fr/publication/programme-daction-2019-2023-de-la-ces>.

CES, BusinessEurope (2018), *Une approche gagnant-gagnant des relations industrielles transnationales dans les entreprises multinationales*, Rapport final, <https://bit.ly/2T0pl1T>.

da Costa I., Rehfeldt U. (2009), « Les CEE et la négociation collective transnationale : les accords européens et mondiaux dans l'automobile », *La Revue de l'IRES*, n° 61, p. 99-127, <https://goo.gl/pT383x>.

da Costa I., Rehfeldt U. (2011a), « Les négociations collectives transnationales : dynamiques des accords-cadres européens et mondiaux », *La Revue de l'IRES*, n° 71, p. 115-146, <https://goo.gl/B6aYMJ>.

da Costa I., Rehfeldt U. (2011b), « Transnational restructuring agreements: General overview and specific evidence from the European automobile sector », in Papadakis K. (ed.),

Shaping Global Industrial Relations. The International Labour Organization, Geneva/New York, ILO/Palgrave Macmillan, p. 143-163, https://doi.org/10.1057/9780230319448_7.

da Costa I., Rehfeldt U. (2012), « Transnational company agreements on restructuring at EU level », in Leonardi S. (ed.), *Transnational Company Agreements: A Stepping Stone Towards a Real Internationalization of Industrial Relations*, Rome, Ediesse, p. 85-104.

da Costa I., Rehfeldt U., Müller T., Telljohann V., Zimmer R. (2010), « Les accords-cadres européens et internationaux : Nouveaux outils pour des relations professionnelles transnationales », *La Revue de l'IRES*, n° 66, p. 93-116, <https://bit.ly/3ekoRdc>.

Delahaie N., Guillas-Cavan K. (coord.), Fleury N., Freyssinet J., Kahmann M., Rehfeldt U., Seguin N. (2020), « La négociation collective transnationale d'entreprise sur les restructurations : quelle(s) articulation(s) avec la régulation collective d'entreprise ? », *Chaire « Dialogue social et compétitivité des entreprises » Policy Papers*, octobre, <https://bit.ly/33XAvHb>.

Eurofound (2013), « European Framework Agreement », in *European Industrial Relations Dictionary*, Eurofound, <https://bit.ly/3f3FGf5>.

European Commission (2008), « The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration », *Commission Staff Working Document*, COM(2008) 419 final, Brussels, July 2, <https://bit.ly/347hl1j>.

Frapard M. (2018), *Les accords d'entreprise transnationaux. Les firmes peuvent-elles s'auto-réguler en matière sociale ?*, Paris, Presse des Mines, <https://bit.ly/2VANmz0>.

Guarriello F., Stanzani C. (eds.) (2018), *Trade Union and Collective Bargaining in Multinationals. From International Legal Framework to Empirical Research*, Milan, Franco Angeli.

Hammer N. (2005), « International Framework Agreements: Global industrial relations between rights and bargaining », *Transfer*, vol. 11, n° 4, p. 511-530, <https://doi.org/10.1177/102425890501100404>.

ILO (2018), *International Framework Agreements in the Food Retail, Garment and Chemicals Sectors: Lessons Learned from Three Case Studies*, ILO, <https://bit.ly/33XYSts>.

IndustriALL Europe (2016), « Procédure interne pour des négociations », in *Statuts adoptés par le 2^e Congrès*, Madrid, <https://news.industriall-europe.eu/p/congress-doco>.

IndustriALL Global Union (2012), *Lignes directrices d'IndustriALL Global Union en matière d'accords-cadres mondiaux (ACM)*, Genève, <https://bit.ly/3u2BWi8>

ITC-ILO (2018), *Transnational Company Agreements: Issues, Approaches and Practices. A guide for employers' organisations and companies*, International Training Centre of the ILO, February, https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2020/11/bda-ifa_leitfaden2.pdf.

Leonardi S. (2015), « Transnational company agreements: The empirical findings of the EURACTA 2 project », in Leonardi S. (ed.), *The Transnational Company Agreements: Experiences and Prospects, EURACTA 2, Final Report*, Rome, Associazione Bruno Trentin, January 27, p. 40-69, <https://bit.ly/2SeW2YY>.

Moreau M.-A. (2018), « Les accords mondiaux d'entreprise : trente ans après le premier accord-cadre international », *Droit social*, n° 10, octobre, p. 774-783.

Müller T., Platzer H.-W., Rüb S. (2011), « European collective agreements at company level and the relationship between EWCs and trade unions – Lessons from the metal sector », *Transfer*, vol. 17, n° 2, p. 217-228, <https://doi.org/10.1177/1024258911401448>.

Müller T., Platzer H.-W., Rüb S. (2013), « Transnational company agreements and the role of European works councils in negotiations: A quantitative analysis in the metalworking sector », *Report*, n° 127, ETUI, <https://bit.ly/3bGCtZs>.

Papadakis K. (ed.) (2008), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, ILO-IILS, Geneva, <https://bit.ly/2RHlzpG>.

Platzer H.-W., Rüb S. (2014), « It takes two to tango. Management and European company agreements », *Transfer*, vol. 20, n° 2, p. 255-270, <https://doi.org/10.1177/1024258914526104>.

Rehfeldt U. (1993), « Les syndicats européens face à la transnationalisation des entreprises », *Le Mouvement social*, n° 162, p. 69-94, <https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-1993-1-page-69.htm>.

Rehfeldt U. (2013), « L'enjeu des canaux multiples de représentation pour la négociation

INTERNATIONAL

collective d'entreprise transnationale », in Daugareilh I. (dir.), *Le dialogue social dans les instances transnationales d'entreprises européennes*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, p. 141-163.

Rehfeldt U. (2018), « The Renault, Engie (GDF Suez) and Solvay agreements: The "French imprint" », in Guarriello F., Stanzani C. (eds.), *Trade Unions and Collective Bargaining*

in Multinationals. From International Legal Framework to Empirical Research, Milan, Franco Angeli, p. 209-238.

Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), *European and international framework agreements: Practical experiences and strategic approaches*, Eurofound, Dublin, <https://bit.ly/2T5QW1T>.

Résumés des articles

Irlande

Une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie

Noélie DELAHAIE

Alors que l'Irlande fait face, comme le reste du monde, à la pandémie de Covid-19, elle est le seul État membre de l'Union européenne à enregistrer une croissance positive en 2020. Celle-ci est avant tout liée au dynamisme des secteurs de l'industrie pharmaceutique et des technologies de l'information et de la communication, qui sont dominés par des multinationales étrangères ayant profité de la crise sanitaire. Or une analyse des ressorts de la croissance montre que celle-ci ne profite pas aux résidents irlandais, ce qui soulève la nécessité d'un débat sur la fiscalité des entreprises.

Mots-clés : Irlande, indicateurs de croissance, multinationales, régime fiscal.

Royaume-Uni

Covid-19 et inégalités sur le marché du travail

Jacques FREYSSINET

L'expérience de la pandémie de Covid-19 illustre la complexité des rapports entre la politique de l'emploi et l'évolution des inégalités sur le marché du travail. La politique de l'emploi reproduit et souvent amplifie les inégalités déjà présentes ou en a fait surgir de nouvelles. Elles s'accroissent principalement en fonction de la structure des emplois et des caractéristiques sociodémographiques des personnes. Il en résulte des inégalités dans les revenus du travail ou dans les revenus de substitution à la perte d'emploi ainsi que l'amplification de la grande pauvreté.

Mots-clés : Royaume-Uni, Covid-19, politique de l'emploi, marché du travail, inégalités, pauvreté.

Allemagne

Renforcement des dispositifs en faveur des familles durant la crise sanitaire : objectifs, conséquences et enjeux

Jeanne FAGNANI

Depuis le début de la crise sanitaire, le gouvernement allemand a déployé un important arsenal de mesures en faveur des familles ayant des enfants, en particulier celles dont les parents travaillent. Parmi les enjeux, figurent en toile de fond la pénurie de personnel qualifié et la faiblesse persistante de la fécondité. Cette crise sanitaire a une nouvelle fois mis en évidence les importantes inégalités entre les sexes sur le marché du travail.

Mots-clés : Allemagne, Covid-19, familles, fécondité, marché du travail, revenus.

International

Stagnation des accords d'entreprise internationaux et recul des accords européens

Udo REHFELDT

La dynamique des accords d'entreprise transnationale a atteint son sommet en 2008. Depuis, on observe une stagnation des accords internationaux et un essoufflement des accords européens. L'article analyse les facteurs déterminants de ces dynamiques sur les entreprises françaises et allemandes, en partant des stratégies et pratiques des acteurs. Il révèle le rôle des procédures de mandatement adoptées par les fédérations syndicales européennes et internationales.

Mots-clés : entreprise transnationale, accord d'entreprise transnationale, accord-cadre européen, accord-cadre international, fédération syndicale européenne, fédération syndicale internationale, comité d'entreprise européen, procédure de mandatement.

English Abstracts

Ireland

An illusion of growth in the face of the pandemic

Noélie DELAHAIE

As Ireland, along with the rest of the world, faced the Covid-19 pandemic, it was the only European Union member state to record positive growth in 2020. This is first and foremost linked to the dynamism of the pharmaceutical and information technology sectors, dominated by foreign multinationals which have thrived during the health crisis. However, an analysis of the drivers of this growth reveals that the benefits do not accrue to Irish residents, highlighting the need for a debate on corporate taxation.

Keywords: Ireland, growth indicators, multinationals, tax system.

United Kingdom

Covid-19 and labour market inequality

Jacques FREYSSINET

The experiences of the Covid-19 pandemic illustrate the complexity of the relationships between employment policy and the development of inequality in the labour market. Employment policy replicates and often amplifies existing disparities or causes new ones to appear. The growth of these hinges mainly on the structure of jobs and the sociodemographic characteristics of individuals. The result is inequality in employment income or in replacement income for loss of employment, as well as the amplification of extreme poverty.

Keywords: United Kingdom, Covid-19, employment policy, labour market, inequality, disparities, poverty.

Germany

Bolstering family benefit schemes during the health crisis: objectives, consequences and issues

Jeanne FAGNANI

From the start of the health crisis, the German government deployed an impressive battery of measures to help families with children, in particular those with working parents. The backdrop to the issues at hand is one of a dearth of qualified staff and a persistently low birth rate. This health crisis has once again drawn attention to the considerable labour market disparities between the sexes.

Keywords: Germany, Covid-19, families, birth rate, labour market, income.

International

The stagnation of transnational company agreements and regression of European agreements

Udo REHFELDT

The momentum of transnational company agreements hit its peak in 2008. Since then, international agreements have been seen to stagnate, and European agreements to run out of steam. This article analyses the determining factors of these dynamics in French and German businesses, using the strategies and practices of the players as a starting point. It reveals the role of entrustment procedures adopted by European and international union federations.

Keywords: transnational company, transnational company agreement, European framework agreement, international framework agreement, European union federation, international union federation, European works council, entrustment procedure.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2021

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

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

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

Règlement par :

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

date et signature

*Pour rester informé-e de l'actualité de l'IRES et de ses publications,
abonnez-vous à la newsletter sur www.ires.fr !*

L'IRES

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

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

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

Ses missions

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

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

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

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

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

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PERES, CGT-FO

Membres de l'Assemblée générale :

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Fabienne ROUCHY, CGT

Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études et synthèses économiques à l'INSEE*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Fabrice LENGART, *Directeur de la DREES*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de la DARES*

Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

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

Cécile GUILLAUME, *Professeure*

associée à l'Université de Roehampton

Donna KESSELMAN, *Professeure*

à l'université Paris-Est Créteil

Bernard LAURENT, *Professeur à*

l'École de management de Lyon

David MEYER, *Conseiller économique,*

social et environnemental

Sandrine MICHEL, *Professeure*

à l'université Montpellier I

Angel PINO, *Professeur à l'université*

Michel de Montaigne Bordeaux 3

Frédéric REY, *Maître de conférences*

au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs

Les politiques publiques déployées pour contrecarrer les effets de la pandémie de Covid-19 sont au centre de plusieurs articles de ce nouveau numéro de la *Chronique internationale de l'IREs*.

Le premier d'entre eux s'interroge sur le caractère exceptionnel de la croissance de l'Irlande durant la pandémie. Liée au dynamisme des exportations des multinationales étrangères dans les secteurs de l'industrie pharmaceutique et des technologies de l'information et de la communication, elle ne profite toutefois pas aux résidents irlandais. Si le débat sur la fiscalité des entreprises a toujours été évité en Irlande, la proposition américaine d'un impôt mondial minimum pourrait le relancer.

Le deuxième article analyse les rapports entre la mise en œuvre des dispositifs de politique de l'emploi déployés à l'occasion de la crise sanitaire et l'évolution des inégalités sur le marché du travail au Royaume-Uni. Au lieu de les corriger, ces dispositifs ont tendance à les reproduire voire à les amplifier... et laissent des angles morts, en matière de grande pauvreté notamment.

Le troisième revient sur les mesures mises en place par le gouvernement allemand en faveur des familles, et notamment des parents actifs. Certains dispositifs, comme le chômage partiel (Kurzarbeit), qui augmente massivement, aggravent toutefois les inégalités entre les sexes sur le marché du travail dans un contexte préoccupant de déclin démographique.

Enfin, le dernier article retrace la dynamique des accords d'entreprise transnationale (AET), en se focalisant sur les entreprises françaises et allemandes. Depuis 2008, le nombre d'accords internationaux et européens ne cesse de s'essouffler, voire de reculer. Les procédures de mandatement adoptées par les fédérations syndicales européennes et internationales semblent contribuer à cette dynamique déclinante.