



Chronique Internationale de l'IRES

n° 161 ■ mars 2018

Argentine

Retour de la contestation sur fond d'accélération
des réformes économiques et sociales

Royaume-Uni

Inégalités, pauvreté, exclusion sociale :
l'impact de la crise et des réformes

États-Unis

Une réforme fiscale au profit des entreprises
et des particuliers les plus riches

États-Unis

Nouvelles grèves et mobilisations dans plusieurs États,
après dix ans d'austérité budgétaire
dans l'enseignement public

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Franck MIKULA, *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

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

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON (CFTC) • Sébastien DUPUCH (CGT-FO) • Samy
DRISS (UNSA-Éducation) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (CFDT) • Fabrice PRUVOST (CGT)
N.N. (CFE-CGC) •

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

© IRES, Noisy-le-Grand, 2018 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : mai 2018 -
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° 161 • mars 2018

Argentine

**Retour de la contestation sur fond d'accélération
des réformes économiques et sociales**

3

Arnaud TRENTA

Royaume-Uni

**Inégalités, pauvreté, exclusion sociale :
l'impact de la crise et des réformes**

14

Jacques FREYSSINET

États-Unis

**Une réforme fiscale au profit des entreprises
et des particuliers les plus riches**

25

Catherine SAUVIAT

États-Unis

**Nouvelles grèves et mobilisations dans plusieurs États,
après dix ans d'austérité budgétaire dans l'enseignement public**

36

Catherine SAUVIAT

Argentine

Retour de la contestation sur fond d'accélération des réformes économiques et sociales

Arnaud TRENTA*

À partir des années 2000, la plupart des sociétés sud-américaines ont expérimenté des politiques économiques et sociales hétérodoxes visant à réduire les inégalités et à inclure les populations historiquement marginalisées (travailleurs informels, familles paysannes, peuples autochtones). Ces politiques ont été rendues possibles grâce à des mobilisations populaires qui ont contribué au discrédit des réformes néolibérales engagées au cours des années 1990 dans le cadre du consensus de Washington (Svampa, 2008 ; Gaudichaud, 2008 ; Merklen, 2009 ; Fernández Álvarez, 2016), à la résurgence des syndicats de travailleurs dans un contexte économique favorable suite au boom des matières premières (Etchemendy, 2013 ; Trenta, Mellado, 2015) et à l'accès au pouvoir de gouvernements qui s'autoproclament « progressistes »¹, redéployant l'action

publique dans les champs économique et social (Coraggio, 2015 ; Coraggio, Laville, 2016 ; Perelmiter, 2016 ; Trenta, 2017a). Mais la crise financière de 2008 et le ralentissement de la croissance mondiale ont affecté l'ensemble des économies du continent et, de nouveau, l'instabilité économique, politique et sociale jette le trouble dans des pays comme le Venezuela, le Brésil ou l'Argentine. Sans verser dans la vision d'une transformation radicale et homogène sur l'ensemble du continent, il convient de prendre en compte le changement de conjoncture globale afin d'en analyser les répercussions sur les politiques économiques et sociales mises en œuvre tant par les gouvernements progressistes qui se maintiennent au pouvoir que par les gouvernements libéraux qui leur succèdent.

* Membre du Lise-Cnam-CNRS, chercheur associé à l'INCIHUSA-CCT-CONICET : arnaudtrenta@hotmail.com.

1. Comme l'a bien défini Maristella Svampa (2017), le terme de « progressisme » est utilisé par les différents gouvernements nationaux de gauche qui, malgré des expériences politiques très contrastées allant de l'usage de la réforme dans une continuité institutionnelle (Argentine, Brésil, Chili, Nicaragua, Paraguay, Uruguay) au processus révolutionnaire par l'élaboration de nouvelles Constitutions (Bolivie, Équateur, Venezuela), se reconnaissent mutuellement sur la base de quatre éléments : la critique du néolibéralisme ; une politique économique hétérodoxe ; une extension des droits sociaux ; et la construction d'un espace politique régional.

L'essoufflement de la dynamique économique liée à l'exportation des matières premières (hydrocarbures, métaux, soja) a entraîné un nouvel accroissement des situations de pauvreté dans tous les pays d'Amérique latine. En 2015, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) des Nations unies estime que 29,2 % de la population latino-américaine (175 millions de personnes) ont des revenus insuffisants pour se procurer le panier alimentaire de base, ce qui correspond à un retour au niveau de 2011. La fin du cycle d'expansion économique et de réduction des inégalités prend toutefois des tournures variées selon les contextes nationaux. On observe une radicalisation de la confrontation politique et une violente répression des mobilisations sociales dans certains pays comme le Brésil, où la destitution de Dilma Rousseff en 2016 s'est accompagnée de politiques d'austérité, et le Venezuela, où le Président chaviste Nicolas Maduro nie la légitimité d'un Parlement dominé par l'opposition depuis 2016. En Argentine, l'élection du Président Mauricio Macri en novembre 2015 permet au contraire d'analyser une alternance politique canalisée par les urnes qui réoriente le pays vers un modèle économique libéral tout en maintenant certains droits sociaux acquis lors des gouvernements progressistes des époux Kirchner (2003 à 2015).

L'objectif de cet article est de mettre en lumière la configuration actuelle des relations entre le gouvernement, les partis, les syndicats et les mouvements sociaux dans une société argentine en transition. L'analyse se fonde en particulier sur les négociations qui entourent le projet de réforme du Code du travail et qui n'ont toujours pas abouti à un vote au Parlement ainsi que sur le passage en force de la réforme des retraites. Nous revenons dans un premier temps sur les

politiques économiques et sociales qui ont marqué les deux premières années de présidence de Mauricio Macri, ainsi que sur les éléments de politique extérieure qui contraignent la législation du travail en Argentine. Nous présentons ensuite les principaux axes du projet de loi qui ont fait l'objet d'une négociation entre le gouvernement et la Confédération générale du travail (CGT), la principale centrale syndicale du pays. Dans un troisième temps, nous analysons la montée de la protestation menée par des organisations syndicales dissidentes et des mouvements sociaux, contre la nouvelle législation du travail mais aussi contre la réforme des retraites. Nous évoquons enfin la stratégie gouvernementale mise en œuvre pour essayer de faire voter les principales mesures de la loi travail dans ce contexte de contestation croissante.

Les premières politiques économiques et sociales du gouvernement Cambiemos

L'ancien homme d'affaires et maire de la ville de Buenos Aires (2007-2015) Mauricio Macri est parvenu à la présidence de la République grâce à une alliance relativement large qui positionne son gouvernement au centre-droit de l'échiquier politique (Vommaro, 2017). En revêtant les habits du républicanisme et de la défense des institutions contre la supposée dérive populiste du parti au pouvoir depuis 2003, le candidat de la coalition Cambiemos (« Changeons ») a fait campagne sur les thèmes du retour de l'Argentine dans la mondialisation, de la relance du développement économique et de l'éradication de la pauvreté. Sa victoire étroite au niveau national (51,34 % des voix au second tour) a été amplifiée par les succès de ses colistiers

à la tête des provinces de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy et Corrientes, ainsi que par l'élection de son ancien adjoint à la tête de la municipalité de la capitale. Du fait du morcellement de l'opposition consécutif au bref retrait politique de Cristina Kirchner, le chef de l'exécutif national et les différents gouverneurs provinciaux élus sous la bannière de Cambiemos ont pu négocier des alliances avec les groupes parlementaires afin d'obtenir des majorités lors du vote des lois cadres de la nouvelle administration.

Entre 2016 et 2017, le gouvernement argentin a réalisé plusieurs réformes macroéconomiques pour mettre fin au contrôle des changes, abaisser les barrières douanières et relier l'économie nationale au marché mondial, avec pour conséquences une dévaluation de la monnaie de près de 50 % et une montée des prix à la consommation. Afin d'accompagner ces réformes, les politiques sociales emblématiques de la période précédente ont été prolongées telles que l'allocation familiale universelle et les dispositifs de promotion de l'économie sociale et solidaire. Dans le projet de loi de finances de 2017, le budget global du ministère de Développement social a connu une augmentation de 39 % par rapport à 2016, largement supérieure à l'inflation estimée

à 26,9 % en 2017 par le Fonds monétaire international. Celui des programmes de soutien à l'économie sociale et solidaire a fait l'objet d'une augmentation avoisinant les 50 % pour atteindre 16 milliards de pesos² (12 % du budget ministériel). Au sein du nouveau gouvernement argentin, et en continuité avec les politiques sociales antérieures, il existe donc bien une volonté politique de se confronter au problème de la pauvreté et du travail informel, à travers notamment l'élargissement de la couverture sociale et la poursuite d'un « développement social inclusif » à travers le soutien à l'économie sociale et solidaire³ (Trenta, 2017b).

Depuis plusieurs années, les situations de pauvreté croissent en effet de manière préoccupante après une décennie de réduction des inégalités – même si celles-ci ont évolué de manière différente selon les dimensions considérées (revenu, éducation, santé, habitat, infrastructures, etc.) et selon les variables ethniques, territoriales, de genre et d'âge (Kessler, 2014). Alors que le taux de pauvreté⁴ a diminué de plus de moitié entre 2002 et 2012, passant de 58 % de la population au lendemain de la grande crise de 2001 à une fourchette comprise entre 20 et 25 % avant que les effets de la crise internationale de 2008 ne se ressentent

2. Le taux de change entre le peso argentin et l'euro a beaucoup évolué au cours des dernières années. Un euro valait environ 10 pesos en 2014, 15 pesos à partir de janvier 2016, 20 pesos dès juillet 2017 et 25 pesos en mars 2018.

3. En lien avec les Objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations unies, l'objectif des politiques de développement social consiste à inclure par le travail les populations en situation de pauvreté. Les dispositifs visent à formaliser le travail dans des coopératives, des associations ou des micro-entreprises, à améliorer la production par la formation professionnelle, la subvention du changement technologique et l'accès au micro-crédit, et à étendre les circuits de commercialisation *via* des foires artisanales et des catalogues numériques.

4. En Argentine, le taux de pauvreté est calculé à partir du nombre de foyers considérés comme étant privés des « nécessités de base ». Ces foyers répondent à au moins une de ces conditions : surpeuplement (plus de 3 personnes par chambre) ; habitat insalubre ; absence de salle de bains et toilettes ; non-scolarisation (au moins un enfant de 6 à 12 ans non scolarisé) ; faibles capacités économiques (au moins 4 personnes à charge par actif occupé et chef de famille n'ayant pas terminé l'école primaire).

en Argentine (Trenta, Mellado, 2015), il est remonté à 31,4 % au troisième trimestre 2017 ⁵. Le taux de chômage a aussi été fortement réduit, passant de 20,4 % au premier trimestre 2003 à 8,3 % au troisième trimestre 2017 ⁶, mais le travail informel, l'emploi précaire, le chômage et le sous-emploi concernent encore près de la moitié de la population active (Salvia, Lindenboim, 2015).

C'est dans ce contexte social et économique préoccupant que le gouvernement Cambiemos a cherché à concilier des réformes économiques profondes favorables aux entrepreneurs et aux détenteurs de capitaux, et des politiques sociales visant à en contenir les effets sur les travailleurs et les demandeurs d'emploi. Hormis quelques manifestations en 2016 contre l'augmentation des tarifs du gaz, de l'électricité et des transports liée à la fin des subventions publiques et des mobilisations en 2017 pour réclamer la justice sur la disparition, puis le décès d'un militant de la cause indigène suite à une intervention de la gendarmerie, la nouvelle majorité n'a pas été véritablement déstabilisée par des mouvements sociaux au cours de ses deux premières années de mandat. Durant cette période, les centrales syndicales (encadré) n'ont pas non plus mené un front de contestation unifié et aucune grève d'ampleur

n'est venue enrayer les réformes en cours. Les syndicats ont privilégié le dialogue au niveau sectoriel pour obtenir des revalorisations salariales à hauteur du taux d'inflation lors des négociations paritaires annuelles ⁷. Du côté des partis, l'opposition est morcelée et aucun responsable politique ne s'est affirmé comme l'héritier légitime du kirchnérisme, ni comme le *leader* incontesté du péronisme. Les élections législatives d'octobre 2017 ont cependant vu le retour au premier plan de l'ancienne Présidente Cristina Kirchner qui est sortie de sa (courte) retraite politique et a été élue sénatrice nationale pour la province de Buenos Aires. La liste dont elle était la figure de proue est toutefois arrivée en seconde position derrière celle menée par un ministre du gouvernement national, ce qui constitue un revers politique pour celle qui ambitionne de reconquérir le pouvoir présidentiel. À travers ces élections partielles, la coalition Cambiemos est donc parvenue à étendre son pouvoir au sein du Congrès national et des parlements provinciaux, sans toutefois obtenir une majorité absolue. Pour mener de nouvelles réformes, le gouvernement est toujours dans l'obligation de négocier des accords au cas par cas avec les groupes parlementaires et les organisations syndicales.

5. Les chiffres de 2002 et 2016 proviennent de l'Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec, Institut national de la statistique et des recensements) et ceux de 2017 de l'Observatoire de la dette sociale de l'Université catholique argentine. Le contrôle exercé par le gouvernement argentin entre 2007 et 2015 sur l'Indec a généré une incertitude sur les statistiques officielles et la création d'indicateurs alternatifs pour mesurer notamment le taux de pauvreté. Pour l'année 2012, alors que le gouvernement avance le chiffre de 5,4 % de la population en situation de pauvreté, ce taux est estimé entre 20 et 25 % par les études non officielles les plus reconnues (Kessler, 2014).

6. D'après l'Indec.

7. Le taux d'inflation est estimé à 40 % pour l'année 2016 et 25 % pour l'année 2017. L'inflation est un problème chronique de l'économie argentine qui occupe une place centrale dans les débats politiques, notamment depuis les épisodes d'hyperinflation des années 1980 et de dollarisation de la monnaie durant la décennie 1990.

Encadré

Les centrales syndicales en Argentine

La Confédération générale du travail (CGT) est la centrale ouvrière la plus ancienne d'Argentine ; elle a été créée en 1930 à partir notamment des syndicats ferroviaires. Elle est encore à ce jour la seule centrale syndicale officiellement reconnue par l'État, mais connaît régulièrement des divisions politiques qui entraînent la scission en deux, voire trois directions concurrentes. Par exemple, entre 2012 et 2016, suite à la prise de position du secrétaire général Hugo Moyano contre la Présidente Cristina Kirchner, ont coexisté une CGT proche du gouvernement et une CGT d'opposition. Lors du congrès de 2016, un triumvirat a été élu pour unifier à nouveau la centrale ouvrière afin de peser collectivement dans le rapport de force avec le gouvernement de Mauricio Macri.

En 1992, devant le trouble causé par les réformes néolibérales du Président péroniste Carlos Menem, une division interne à la CGT s'est toutefois soldée par la création d'une nouvelle centrale ouvrière, la Centrale des travailleurs argentins (CTA), qui a regroupé les syndicats dissidents et qui s'est alliée avec les mouvements sociaux des travailleurs au chômage. Bien que la CTA ne dispose pas d'une représentativité au niveau national, elle rassemble plusieurs syndicats sectoriels (dont l'important syndicat des agents de l'État) et organise des mobilisations de masse qui lui permettent de peser sur la vie politique argentine. À l'instar de la CGT, la CTA s'est divisée à plusieurs reprises ; elle est actuellement représentée par deux courants distincts qui se disputent la légitimité depuis les élections internes controversées de 2010.

Acte II du gouvernement Cambiemos : le projet de réforme du Code du travail

Fort de son succès électoral lors des législatives partielles d'octobre 2017, le président Mauricio Macri a cherché à accélérer le rythme des réformes économiques et sociales. Le second acte du gouvernement Cambiemos vient ancrer plus clairement la société argentine dans un modèle libéral, en proposant une nouvelle législation sur les retraites, la fiscalité et le travail. Du côté du gouvernement et des organisations patronales, la réforme du Code du travail se justifie en raison du manque de compétitivité

des entreprises argentines sur le marché latino-américain et mondial, particulièrement en comparaison notamment avec les entreprises des deux autres grandes économies régionales que sont le Mexique et le Brésil. La récente réforme du Code du travail au Brésil, qui introduit davantage de flexibilité, accentue encore plus la pression sur l'économie argentine, particulièrement sur l'industrie manufacturière. Dans un débat organisé en octobre 2017 par le journal conservateur *La Nación*, le représentant de la marque automobile Ford déclare ainsi que « les coûts de production en Argentine sont 25 % plus élevés qu'au Brésil ⁸ ».

8. S. Terrile, « Negocios con el mundo: el desafío de exportar con la etiqueta Made in Argentina », *La Nación*, 8 de octubre de 2017, <https://goo.gl/xa7qxj>.

La stratégie du gouvernement national est toutefois de parvenir à un accord avec la CGT, principale centrale syndicale et alliée historique du péronisme. Le ministre du Travail en charge de la réforme, Jorge Triaca, fils d'un ancien secrétaire général de la CGT, affirme à plusieurs reprises que « la réforme brésilienne n'est pas un modèle pour la réforme argentine ⁹ » et négocie les points clés du projet de loi avec le conseil de direction de la CGT. Le gouvernement a fait le choix de s'assurer l'appui des organisations patronales et syndicales avant de transmettre la proposition de loi au Parlement, où il devra à nouveau négocier avec les députés et sénateurs de l'opposition pour obtenir un vote majoritaire.

Un projet de réforme répondant aux revendications patronales

Selon le préprojet de réforme du travail qui a été envoyé fin octobre 2017 à la CGT et qui a fuité dans la presse ¹⁰, le gouvernement cherche à ouvrir un large front de négociations en répondant à la fois aux intérêts des employeurs et à ceux des travailleurs. Parmi l'ensemble des mesures qui composent la réforme, la plupart sont toutefois liées directement à des revendications patronales anciennes. Un des axes de la nouvelle législation sur le droit du travail concerne notamment la baisse des contributions patronales au système de protection sociale, celles-ci

devant être unifiées à un taux de 19,5 % à l'horizon 2022 ¹¹. Mais surtout, il est envisagé qu'une part croissante des salaires ne soit progressivement plus soumise à contribution (de 2400 pesos en 2018 à 12000 pesos ¹² en 2022). Cette réduction des cotisations sociales employeur est conséquente puisque le salaire minimum en Argentine a été porté à 9500 pesos par mois en janvier 2018 et atteindra 10000 pesos en juillet 2018. Selon le secrétaire à la Sécurité sociale du ministère du Travail Juan Carlos Paulucci, « l'effet combiné du minimum salarial non imposable et de l'unification du taux de cotisations patronales entraînera une réduction des recettes fiscales estimée entre 9 et 11 milliards de pesos la première année et entre 30 et 35 milliards de pesos la deuxième année ¹³ ».

Un autre point central de la réforme consiste à faciliter les licenciements du point de vue de l'employeur, en modifiant le montant des indemnités en cas de résiliation de contrat. D'une part, la loi prévoit de baser le calcul des indemnités sur les revenus « mensuels, normaux et habituels » du salarié, ce qui exclut les heures supplémentaires, les primes, les commissions et autres bonifications, ainsi que le 13^e mois qui est obligatoire en Argentine. D'autre part, le gouvernement envisage de créer des « fonds de cessation de travail » qui seraient définis au niveau sectoriel et gérés de manière paritaire pour

9. « Jorge Triaca. "La reforma laboral brasilera no es un espejo para la reforma argentina" », *La Nación*, 29 de agosto de 2017, <https://goo.gl/D3F76S> ; S. Stang, « El debate laboral: qué camino tomar tras la reforma de Brasil », *La Nación*, 24 de septiembre de 2017, <https://goo.gl/tDHDce>.

10. « Punto por punto, los detalles de la reforma laboral que impulsa Macri », *Los Andes*, 2 de noviembre de 2017, <https://goo.gl/bRCigd>.

11. Selon l'activité économique (service ou production) et le chiffre d'affaires, les entreprises payent en 2017 une cotisation sociale de 17 % ou de 21 %.

12. Le montant correspondant à la part non soumise à cotisations sera actualisé chaque année en fonction de l'inflation.

13. I. Bermúdez, « Se posterga hasta abril la reducción de las contribuciones patronales », *Clarín*, 4 de marzo de 2018, <https://goo.gl/7BnT9R>.

prélever des cotisations employeur et définir les montants des indemnités à travers des conventions collectives. En cas de licenciement, ces fonds auraient vocation à remplacer les employeurs qui, dans le système actuel, paient une indemnité au salarié à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté, en prenant comme base de calcul le plus haut revenu mensuel de la dernière année. L'objectif de cette régulation collective des indemnités de licenciement (souhaitée par les organisations patronales) est de sortir d'une logique d'individualisation des licenciements qui, dans la pratique, s'accompagne d'une forte judiciarisation des rapports entre employeurs et salariés. La volonté de limiter les litiges et de réduire l'incertitude liée au coût du licenciement apparaît également au travers de la proposition de réduire de deux ans à un an le délai de saisine des tribunaux par les travailleurs contre leurs employeurs.

Des avancées pour les travailleurs notamment informels

Le projet de réforme du Code du travail propose néanmoins quelques avancées pour les droits des travailleurs, notamment la fondation d'un système national de formation professionnelle continue géré de manière paritaire. Chaque travailleur accumulerait, tout au long de sa carrière, une certaine quantité d'heures de formation qui serait enregistrée dans un « document d'identité d'activité ». La nouvelle législation prévoit également la création et l'allongement d'un certain nombre de congés. Le congé de paternité passerait ainsi de deux à 15 jours et le congé pour mariage serait étendu à dix jours. Un nouveau dispositif permettrait également de prendre chaque année un congé sans solde de 30 jours maximum, en plus des congés payés (30 jours par an).

Enfin, un des points les plus consensuels entre les organisations patronales et syndicales concerne la régularisation massive des travailleurs non déclarés. C'est également l'un des objectifs prioritaires du gouvernement qui ambitionne de régulariser un million de travailleurs parmi les 4,5 millions qui peuplent l'économie informelle. Les principaux secteurs visés sont la construction, le commerce, la restauration, l'industrie, l'agriculture et les services à la personne. La nouvelle législation du travail créerait des conditions avantageuses aux employeurs pour régulariser leurs salariés, avec une exemption totale des amendes si la formalisation des relations de travail se réalise dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi et une réduction de 70 % si elle intervient au-delà de ces six mois. Outre le fait d'accéder à des droits sociaux comme la couverture maladie, la retraite et l'indemnité chômage, les travailleurs régularisés pourraient se voir reconnaître rétroactivement jusqu'à 60 mois de cotisations salariales calculées sur la base du salaire minimum, en fonction de leur ancienneté dans l'entreprise effectuant la régularisation. En revanche, ils ne pourraient pas cumuler toutes leurs expériences d'emploi non déclaré pour atteindre ce seuil de 60 mois de cotisations sociales puisque seules les relations de travail en cours seraient prises en compte.

Contestation des réformes et regain de la combativité politique et syndicale

Après plusieurs semaines de négociations entre le ministère du Travail, la CGT et les organisations patronales, les principales mesures de la réforme du travail exposées plus haut ont été reformulées dans un document pour être présentées

fin novembre 2017 à la Commission du travail du Sénat. Toutefois, les tensions avec les sénateurs péronistes et l'appel à manifestation de syndicats dissidents ont contraint le gouvernement à repousser le débat parlementaire sur la réforme du Code du travail. Entre les élections législatives du 22 octobre 2017 et la fin des sessions ordinaires du Parlement fixée chaque année au 30 novembre, la fenêtre d'opportunité du Président Mauricio Macri était extrêmement réduite pour avancer sur plusieurs projets de loi polémiques. En plus de la réforme du travail, le gouvernement devait convaincre une majorité de députés de voter le budget pour l'année 2018, ainsi qu'une réforme des retraites qui cristallisait les critiques en raison d'une nouvelle formule de calcul des pensions accusée de réduire le pouvoir d'achat des retraités. Finalement, dans cette temporalité contrainte, le gouvernement a choisi, d'une part, de reporter l'étude de la loi travail au mois de mars 2018 et, d'autre part, de passer en force sur la réforme des retraites, ce qui a déclenché des mobilisations massives dans les rues de Buenos Aires. Les scènes de violence entre les forces de l'ordre et les manifestants qui ont émaillé ces mobilisations ont réveillé le souvenir des journées insurrectionnelles de décembre 2001 qui avaient mis fin au gouvernement de Fernando de la Rúa.

La contestation de la réforme des retraites...

La réforme des retraites (et autres pensions non contributives) vise prioritairement à modifier le mode de calcul

de la revalorisation des pensions. La formule en place depuis plusieurs années actualise les revenus des retraités deux fois dans l'année (mars et septembre), en se basant pour 50 % sur l'évolution des salaires et pour 50 % sur l'évolution des recettes de la Sécurité sociale. La nouvelle formule consiste en une revalorisation trimestrielle basée à 70 % sur l'inflation et à 30 % sur l'évolution des salaires de la fonction publique. L'effet immédiat du changement des règles d'indexation, dans le contexte d'une inflation élevée et non maîtrisée¹⁴, est une baisse du pouvoir d'achat des retraités. Ainsi, une retraite de 10 000 pesos en décembre 2017 (environ 500 euros) aurait connu une augmentation de 1 450 pesos dès mars 2018 selon l'ancien système, tandis qu'elle sera revalorisée de 571 pesos en mars 2018 puis de 566 pesos en juin 2018 selon la nouvelle formule, soit une revalorisation totale de 1 317 pesos inférieure à celle de l'ancien système et répartie de surcroît sur six mois au lieu de trois¹⁵. Pour l'État, cette réforme des retraites devrait réduire le budget de la Sécurité sociale d'environ 100 milliards de pesos pour l'année 2018¹⁶.

Cette réforme modifie également deux autres aspects importants du système des retraites. D'une part, la fixation d'un niveau minimal de toute retraite à hauteur de 82 % du salaire minimum (7 790 pesos en mars 2018) n'est plus garantie que pour les personnes ayant cotisé pendant au moins 30 années. Pour ceux qui ne remplissent pas cette condition, le gouvernement a créé une « pension universelle pour les personnes âgées » dont le montant est

14. Fin 2016, le gouvernement national a basé son budget annuel sur une inflation estimée entre 12 % et 17 % pour 2017, mais celle-ci a finalement été de 25 %.

15. « Con la nueva fórmula la jubilación se achica », *Página 12*, 27 de febrero de 2018, <https://goo.gl/heH8jm>.

16. G. Pereira, « Puntos clave de la reforma previsional que busca aprobar el Gobierno », *El Cronista*, 18 de diciembre de 2017, <https://goo.gl/X4Rwkd>.

de 6 130 pesos en mars 2018. Cette pension s'adresse notamment aux catégories historiquement exclues du droit à la retraite comme les « femmes au foyer » et les travailleurs informels qui ont été inclus dans la couverture vieillesse lors du dernier mandat de Cristina Kirchner. D'autre part, l'âge maximal de départ à la retraite a été repoussé à 70 ans, mais uniquement pour les personnes volontaires. Dans l'ancien système, les employeurs pouvaient obliger les hommes à partir en retraite à partir de 65 ans et les femmes à partir de 60 ans. Avec la réforme, hommes et femmes peuvent choisir de travailler jusqu'à l'âge de 70 ans, s'ils ne disposent pas notamment des cotisations suffisantes pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Sans exercer de contrainte directe, ces deux dispositions incitent les personnes ayant des carrières professionnelles discontinues à travailler plus longtemps pour bénéficier d'un minimum retraite garanti.

... un catalyseur des oppositions au gouvernement

La contestation de cette réforme des retraites a permis aux différents groupes de l'opposition (partis, syndicats, mouvements sociaux) de se retrouver sur un combat social et de déstabiliser le gouvernement qui était pourtant sorti renforcé des élections législatives partielles d'octobre 2017. L'examen du projet de loi au Sénat a suscité quelques tensions dans la chambre haute du Parlement, mais celui-ci a été approuvé grâce à un accord avec certains sénateurs péronistes. Toutefois, dans le même temps, des manifestations de protestation étaient organisées devant le Parlement, notamment à l'appel de

syndicats opposés à la stratégie de négociation de la CGT et qui revendiquent une ligne plus conflictuelle contre le gouvernement. Parmi eux, on retrouve les deux autres centrales syndicales minoritaires (Centrale des travailleurs d'Argentine, CTA et CTA autonome) et une partie des responsables de la CGT qui s'étaient déjà élevés contre le projet de réforme du Code du travail. Ce groupe de dissidents de la CGT est mené par Pablo Moyano, dirigeant du puissant syndicat des chauffeurs de camion et fils de l'ancien secrétaire général de la CGT Hugo Moyano¹⁷.

Lors de la présentation du texte de loi sur le système des retraites à l'Assemblée nationale le 14 décembre 2017, une nouvelle manifestation d'ampleur s'est tenue dans les rues de Buenos Aires à l'appel de ces mêmes organisations syndicales dissidentes, des partis de gauche et des mouvements sociaux. Des scènes de chaos se sont alors déroulées à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement, toutes relayées abondamment par les chaînes d'information en continu. Dans l'hémicycle, le refus de siéger des élus de l'opposition a entraîné des débats houleux liés à la volonté du président de la Chambre des députés de maintenir la séance malgré l'absence de *quorum*. La session a finalement été levée et reportée au 18 décembre 2017. Dans la rue, la multitude des manifestants a été violemment réprimée par les forces de police et de gendarmerie sous le prétexte d'une menace d'invasion du Parlement, générant une trentaine d'arrestations et des centaines de blessés parmi lesquels des journalistes et de simples passants¹⁸. Dans les jours

17. Pour plus d'informations sur le rôle d'Hugo Moyano dans la coalition de pouvoir du kirchnérisme, voir notre article sur le bilan des politiques économiques et sociales menées entre 2003 et 2015 (Trenta, Mellado, 2015).

18. L. Vales, « Un día de furia dentro y fuera del Congreso », *Página 12*, 15 de diciembre de 2017, <https://goo.gl/RVmsTv>.

suivants, le Président Mauricio Macri a accentué la pression sur tous les gouverneurs des provinces afin que ces derniers contraignent les députés de leur juridiction à voter en faveur du projet de réforme des retraites, particulièrement ceux élus dans les provinces connaissant des difficultés financières ¹⁹. Pour éviter de nouvelles répressions contre les dizaines de milliers de manifestants, le gouvernement national et la municipalité de Buenos Aires ont limité les capacités d'action des forces de l'ordre qui ont alors cherché à contenir les groupes les plus violents sans répondre par les armes. Après plusieurs reports dans le cours de la journée du 18 décembre 2017 en raison de la tension régnant aux abords du Congrès et à la fin d'un débat parlementaire long de 12 heures, la réforme des retraites a été approuvée par 129 voix (117 voix contre et 2 abstentions).

Conclusion

L'adoption de cette loi et les scènes de violence qui l'ont accompagnée ont modifié le contexte social et politique en Argentine. Les diverses organisations politiques, syndicales et associatives qui promeuvent la confrontation avec le pouvoir en place ont démontré qu'elles étaient en mesure de déstabiliser le gouvernement. Elles incarnent aujourd'hui davantage l'opposition que les groupes parlementaires péronistes et la direction de la CGT qui ont défendu la stratégie de la négociation avec Cambiemos depuis deux ans. Le triumvirat à la tête de la

principale centrale syndicale est délégitimé par une partie des responsables syndicaux et apparaît lui-même divisé quant à la ligne à suivre pour défendre les intérêts des travailleurs. Ainsi, suite à l'appel à la grève lancé par Hugo Moyano et le syndicat des chauffeurs de camions pour la journée du 22 février 2018, deux triumvirs ont soutenu cette mobilisation et un l'a durement critiqué en laissant entendre également qu'un nouveau congrès était nécessaire pour reconstruire l'unité de la CGT ²⁰.

Le succès de cette nouvelle manifestation massive contre les réformes jette un peu plus le trouble dans les rangs du gouvernement. La transmission du projet de réforme du travail auprès des députés, initialement prévue pour le mois de mars, a été de nouveau reportée au mois d'avril. Ce grand débat parlementaire autour d'une nouvelle législation du travail risque toutefois de ne jamais avoir lieu, la stratégie du gouvernement étant de proposer les articles de loi de manière séparée afin de faire passer les mesures jugées prioritaires. Cette stratégie a déjà été amorcée à la fin de l'année 2017 puisque la baisse des cotisations patronales a été intégrée en urgence au projet de réforme fiscale et a été votée lors des sessions extraordinaires de la fin du mois de décembre. Le 1^{er} mars 2018, lors de son discours annuel devant le Congrès, le Président Mauricio Macri a présenté ses deux prochains objectifs concernant la législation du travail : faciliter la régularisation des travailleurs informels et étendre à deux semaines le congé de paternité. Ces deux mesures étaient plutôt

19. Parmi les 24 provinces de l'Argentine, 16 ont accumulé une dette publique conséquente à l'égard de l'État national et négocient depuis 2017 un programme de refinancement avec le gouvernement. Cette négociation est menée directement par les gouverneurs et le Président Mauricio Macri.

20. « El 22 de febrero es una marcha de camioneros », *Página 12*, 3 de febrero de 2018, <https://goo.gl/rT1XNq>.

consensuelles lors des négociations avec les syndicats en octobre-novembre 2017, mais rien ne dit que le climat de défiance qui s'est installé entre les différentes autorités politiques et syndicales ne brouillent encore les échanges sur la réforme du Code du travail. Le sujet polémique d'une modification du système d'indemnisation des licenciements peut aussi revenir sur la table des négociations et bloquer à nouveau les projets de réforme. À seulement 18 mois des élections présidentielles, le risque politique d'une confrontation récurrente avec les organisations syndicales est pris au sérieux par l'exécutif. À moins d'une embellie économique et d'une baisse du taux de chômage, le gouvernement national semble donc aujourd'hui en difficulté pour faire adopter des réformes contestées comme celle visant à faciliter les licenciements. La reconfiguration des relations de pouvoir au sein du champ syndical, entre les tenants de la négociation et ceux de la confrontation, sera également déterminante pour définir l'avenir de la régulation du travail en Argentine.

Sources :

- Coraggio J.-L. (2015), « L'économie sociale et solidaire et son institutionnalisation en Amérique latine : cinq pays, cinq processus », *Revue française de socio-économie*, n° 15, p. 233-252, <https://doi.org/10.3917/rfse.015.0233>
- Coraggio J.-L., Laville J.-L. (dir.) (2016), *Les gauches du XXI^e siècle : un dialogue Nord-Sud*, Lormont, Le Bord de l'eau.
- Etchemendy S. (2013), « La doble alianza gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012) : orígenes, evidencia y perspectivas », in Acuña C. (ed.), *¿ Cuanto importan las instituciones ?*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 291-324.
- Fernández Álvarez M.I. (ed.) (2016), *Hacer juntos(as): dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva*, Buenos Aires, Biblos.
- Gaudichaud F. (dir.) (2008), *Le volcan latino-américain : gauches, mouvements sociaux et néolibéralisme*, Paris, Textuel.
- Kessler G. (2014), *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de cultura economica.
- Merklen D. (2009), *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute.
- Perelmiter L. (2016), *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín, Editorial UNSAM.
- Salvia A., Lindenboim J. (2015), *Hora de balance : proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar : Argentina, 2002-2014*, Buenos Aires, Eudeba, <https://www.academica.org/agustin.salvia/280.pdf>.
- Svampa M. (2008), *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Svampa M. (2017), *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América latina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Trenta A. (2017a), « Políticas sociales y organizaciones populares en Argentina (2003-2011) : mediación social y movilización política en los barrios periféricos de Buenos Aires », *Caderno CRH*, vol. 30, n° 81, p. 523-538, <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000300009>
- Trenta A. (2017b), « Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y la provincia de Mendoza (2003-2017) », *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, n° 1, p. 73-89, <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/cuyonomics/article/view/1051>.
- Trenta A., Mellado M.V. (2015), « Argentine : bilan du kirchnerisme et controverses sur la situation économique et sociale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 151, octobre, p. 40-52, <https://goo.gl/Kd6T3F>.
- Vommaro G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos : la construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Royaume-Uni

Inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes

Jacques FREYSSINET*

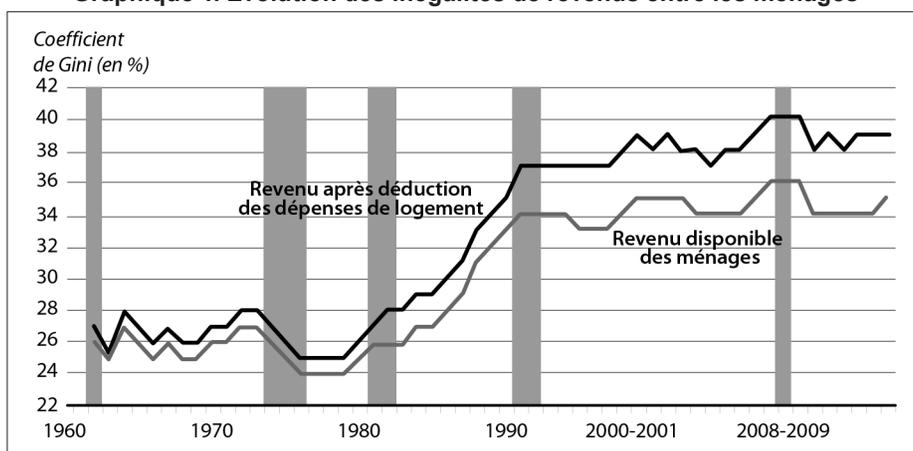
Depuis le XIX^e siècle, le Royaume-Uni a connu une riche tradition d'études portant sur les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est significatif que les publications dans ces domaines se soient multipliées au cours des deux dernières années. Elles portent à la fois sur les tendances longues observées depuis les années 1960 et sur les mouvements contradictoires engendrés par la crise

économique qui éclate en 2008. Des travaux de projection tentent de mesurer l'impact qu'auront les réformes introduites par les gouvernements conservateurs depuis 2010.

Les inégalités de revenus

Le graphique 1 présente l'évolution des inégalités de revenus au cours du

Graphique 1. Évolution des inégalités de revenus entre les ménages



Note : les bandes grises verticales délimitent les périodes de récession économique.
Source : DWP (2017:13).

* Chercheur associé à l'Ires.

dernier demi-siècle (voir l'encadré sur les indicateurs de mesure). Il permet de distinguer trois grandes phases (Belfield *et al.*, 2017 ; Brewer, Wren-Lewis, 2016 ; DWP, 2017) :

- durant une première période, du début des années 1960 à la fin des années 1970, les inégalités sont faibles relativement aux évolutions ultérieures et elles sont stables ou même décroissantes en fin de période : le coefficient de Gini AHC (*After Housing Costs* – voir encadré) passe de 0,27 en 1961 à 0,25 en 1978 ; le ratio interdécile de 3,21 à 3,18 ;

- en 1979, année de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, commence un brutal mouvement d'accroissement des inégalités qui culmine en 1991 avec un Gini AHC à 0,34 et un ratio interdécile à 4,92 ;

- depuis lors, la tendance est irrégulière avec une légère augmentation des inégalités en 2016 par rapport à 1991, surtout si l'on prend en compte les coûts de logement, avec un Gini AHC à 0,39 et un ratio interdécile à 5,17.

C'est en référence à ces tendances longues que l'on peut apprécier les évolutions contradictoires observées depuis l'éclatement de la crise économique et financière en 2008 (Cribb, Hood, Joyce, 2017 ; Belfield *et al.*, 2017).

Une réduction temporaire des inégalités

Alors qu'en 2016, les revenus moyens issus de l'activité demeurent encore de 5 % inférieurs aux niveaux antérieurs à la crise, le phénomène majeur réside dans la réduction des inégalités entre ménages

pendant la crise et immédiatement après, à l'opposé de ce qui avait été observé lors des précédentes récessions où les inégalités avaient augmenté. L'explication réside dans le mode spécifique de réaction du marché du travail à la récession en 2008 et 2009. L'ajustement se réalise principalement par une réduction des niveaux de salaire alors que la diminution de l'emploi est faible et brève au contraire des récessions antérieures qui avaient beaucoup plus frappé l'emploi que les salaires. Une diminution de l'emploi provoque une augmentation du chômage avec un effet direct d'accroissement des inégalités de revenu. La diminution généralisée des salaires n'a pas le même effet, d'autant plus que l'importance des crédits d'impôts et des prestations sociales sous condition de ressources qui ne sont versés qu'à condition d'occuper un emploi (*in-work benefits*) atténue l'impact de la diminution des salaires pour les ménages à faibles revenus. Simultanément, les revenus des retraités, initialement plus faibles que la moyenne, réduisent leur écart puisqu'ils sont moins touchés par la récession. Enfin, la crise financière touche, provisoirement mais fortement, les hauts revenus qui perçoivent d'importantes rémunérations du capital.

En revanche, la réduction des écarts de salaires entre les femmes et les hommes exerce un effet paradoxal sur les inégalités. Cette tendance résulte principalement d'une réduction des écarts de durée du travail. Elle contribue à une augmentation des inégalités entre les ménages du fait de la covariance des revenus au sein du couple ¹.

1. La covariance signifie que ce sont les femmes appartenant à des ménages de catégories professionnelles ayant des revenus relativement élevés qui ont le plus bénéficié du rattrapage par rapport au revenu des hommes.

Encadré

Les indicateurs de mesure des inégalités

Le revenu du ménage est calculé par unité de consommation, c'est-à-dire en pondérant le nombre de personnes présentes selon leur position au sein du ménage et en affectant par convention le même revenu à chacun des membres du ménage. Le revenu final est mesuré après impôts et prestations sociales.

Deux indicateurs sont le plus fréquemment utilisés pour une mesure synthétique des inégalités de revenu entre les ménages :

- le coefficient de Gini varie entre 0 et 1. La valeur 0 correspond à une situation d'égalité parfaite dans la répartition. La valeur 1 serait atteinte si un seul ménage s'appropriait la totalité du revenu ;
- le ratio interdécile est le rapport entre le 9^e et le 1^{er} décile. Le 1^{er} décile est le niveau de revenu en dessous duquel se situent les 10 % des ménages aux plus bas revenus. Le 9^e décile est le niveau de revenu au-dessus duquel se situent les 10 % de ménages aux plus hauts revenus.

Dans le cas du Royaume-Uni, ces indicateurs sont calculés (graphique 1) soit sur le revenu disponible des ménages (*Before Housing Costs – BHC*), soit après déduction des dépenses de logement (*After Housing Costs – AHC*). En effet, la situation des propriétaires et celle des locataires dépendent de variables différentes. Les propriétaires sont le plus souvent endettés à taux variable donc exposés aux fluctuations des taux d'intérêt. Les locataires ont été soumis, surtout dans certaines régions, à l'explosion des loyers. Enfin, des réformes sont intervenues dans les allocations logement (*Housing Benefits*), qui peuvent représenter une part importante au bas de l'échelle des revenus. L'écart entre les deux courbes montre que les coûts de logement ont contribué significativement à l'augmentation des inégalités.

Une explosion brièvement interrompue des très hauts revenus

Les résultats qui viennent d'être présentés reposent sur les revenus déclarés par les ménages lorsqu'ils sont enquêtés. Il est connu que leurs réponses entraînent une sous-évaluation, surtout des très hauts revenus. Une meilleure prise en compte de ces derniers est possible grâce à l'exploitation des données fiscales. Malheureusement, les estimations les

plus récentes (Burkhauser *et al.*, 2016 ; Jenkins, 2016) portent sur une période allant seulement jusqu'à l'éclatement de la crise. Elles mettent en évidence un accroissement des inégalités avant la crise qui est nettement supérieur à celui évalué à partir des enquêtes auprès des ménages surtout entre les années 2003-2004 et 2007-2008 ². Par exemple, Jenkins estime que le coefficient de Gini pour les revenus individuels bruts

2. Les statistiques britanniques sont souvent calculées sur l'année budgétaire qui va de début avril à fin mars.

augmente entre 1996-1997 et 2007-2008 de 7 à 8 % alors que les enquêtes auprès des ménages indiquent sur la même période une baisse de 5 %³. L'écart résulte principalement du 1 % des revenus les plus élevés. Il est trop tôt pour mesurer l'ampleur, certainement importante, de la reprise des hauts revenus depuis la sortie de crise. À l'inverse, ils risquent à l'avenir de subir les conséquences du Brexit dans la mesure où le top 1 % est concentré dans la finance (Cribb, 2017).

Au total, la crise a brièvement inversé la croissance des inégalités entre les revenus disponibles des ménages qui était observée depuis 1979. Ce mouvement a été rapide entre 1979 et 1991, plus faible et irrégulier jusqu'en 2008. Suite à quelques années de réduction après 2008, il semble avoir amorcé une reprise depuis 2014 et les travaux de projection annoncent une accentuation de cette tendance (voir *infra*).

La pauvreté

Les évolutions de long terme du taux de pauvreté monétaire des ménages⁴ présentent des analogies avec celles des inégalités (Cribb, Hood, Joyce, Norris Keiller, 2017). Du début des années 1960 jusqu'en 1982, le taux est faible relativement aux évolutions ultérieures et reste stable au voisinage de 14 %. Il entame alors une rapide montée qui l'amène à 25 % en 1992. Le taux est ramené à 21 % en 2003-2004 par l'enchaînement de deux effets : d'abord, une amélioration de la situation de l'emploi puis, au début du

gouvernement du New Labour (1997), une réforme des prestations sociales ciblée sur les bas revenus salariaux. Le taux de pauvreté reste ensuite quasi stable y compris pendant la crise (22 % en 2008-2009 et en 2015-2016).

Un changement de composition de la population pauvre

Les mouvements sont plus profonds lorsqu'on observe la composition des ménages pauvres. En premier lieu, avec la montée en charge des systèmes de retraites, la pauvreté se déplace des retraités vers le reste de la population. Les retraités représentaient plus de 40 % de la population pauvre en 1991 contre 14 % de la population totale. Malgré le vieillissement de la population qui fait qu'ils constituent 19 % de la population totale en 2015-2016, ils ne représentent plus alors que 14 % de la population pauvre.

En second lieu, au sein de la population des non-retraités, l'effectif des populations pauvres s'est déplacé des ménages dont aucun membre n'est en emploi (*workless households*) vers des ménages avec un emploi faiblement rémunéré. Parmi les non-retraités, les ménages avec au moins un emploi (*working households*) représentent 45 % de la population pauvre en 1995-1996 et 66 % de la population pauvre en 2015-2016. Ceci est le résultat de la réforme radicale des systèmes d'incitations fiscales et de prestations sociales qui ont été de plus en plus conditionnés à l'occupation d'un emploi à bas salaire. Cette politique de mise au travail des chômeurs et des inactifs aptes au travail (*Welfare to Work*) a développé

3. Les notions de revenu individuel brut et de revenu des ménages sont différentes. Ce qui est significatif, c'est la direction opposée de leurs évolutions dès lors que l'on utilise les données fiscales.

4. Nous utilisons la définition la plus courante de la pauvreté monétaire relative qui retient un seuil de 60 % du revenu médian des ménages par unité de consommation, le revenu final étant mesuré après la prise en compte des coûts de logement (AHC).

à grande échelle le phénomène de la « pauvreté laborieuse » (*working poor*).

Des informations complémentaires

À l'échelle de l'Union européenne, deux autres indicateurs de pauvreté ont été définis (Math, 2017). Ils permettent de compléter, toujours de manière conventionnelle, la mesure seulement monétaire utilisée jusqu'ici.

L'indicateur de pauvreté en condition de vie ou de privation matérielle s'appuie sur une liste de neuf éléments de privation matérielle dont peuvent souffrir les ménages (consommations de base, équipement du foyer, logement, vacances, etc.). Le taux de pauvreté est le pourcentage des ménages soumis à une absence non désirée de trois au moins de ces neuf éléments. Ce taux a régulièrement augmenté après l'éclatement de la crise en passant de 10,4 % en 2007 à 17,4 % en 2013 ; il a ensuite amorcé un recul : 14,1 % en 2015.

L'indicateur de pauvreté en emploi chiffre le pourcentage de ménages dans lequel les adultes ne travaillent pas ou travaillent peu quel que soit leur niveau de salaire⁵. C'est un indicateur de risque d'exclusion sociale et de dépendance à l'égard des prestations sociales ou de l'assistance. Le même profil d'évolution est observé que pour l'indicateur précédent avec des variations de moindre ampleur : le taux est de 10,4 % en 2007, il atteint des *maxima* de 13,2 % en 2010 et 2013 pour redescendre à 11,3 % en 2016.

À la différence du taux de pauvreté monétaire, ces deux indicateurs ont donc connu une augmentation immédiate lors de l'éclatement de la crise et non une

réduction provisoire. Cette différence d'évolution est explicable : les revenus moyens ont baissé du fait de la crise. Par exemple, le revenu médian, à partir duquel est mesuré le seuil de pauvreté monétaire (60 % du revenu médian), a diminué de 5,1 % entre 2007 et 2014. Ainsi des ménages ont pu « échapper » statistiquement à la pauvreté monétaire non parce que leur revenu s'est amélioré mais parce que le seuil de pauvreté a baissé.

La persistance de la pauvreté

Le Department of Work and Pensions⁶ définit la persistance d'un ménage dans la pauvreté monétaire comme sa présence dans cette catégorie pendant trois des quatre dernières années⁷. Comme il est logique, la persistance est plus forte pour les retraités, dont les revenus sont relativement stables, que pour la population d'âge actif, souvent confrontée à la précarité des emplois. Au sein de la population d'âge actif, la persistance dans la pauvreté est particulièrement élevée pour les ménages ayant plus de trois enfants et pour les parents isolés.

La mobilité sociale

Les données sur la pauvreté prennent en considération les ménages puisque c'est à leur niveau que sont déterminés l'utilisation des revenus et donc les niveaux de vie. Au-delà des indicateurs globaux, il est indispensable de préciser les trajectoires et les typologies des populations concernées.

5. Les adultes membres du ménage ont travaillé moins de 20 % de leur durée totale potentielle de travail au cours de l'année.

6. Un *department* au Royaume-Uni est, approximativement, l'équivalent d'un ministère en France.

7. Les statistiques disponibles ne permettent cette mesure qu'avant la prise en compte des coûts de logement (BHC).

Trajectoires

Pour étudier les mouvements de mobilité sociale, le point de départ est l'étude des trajectoires des individus. Ces dernières ont fait l'objet d'études approfondies de la Social Mobility Commission ⁸.

Une approche de long terme est possible à partir d'un panel tiré des déclarations des entreprises sur les salaires (D'Arcy, 2017 ; D'Arcy, Finch, 2017). En définissant les bas salaires comme ceux inférieurs aux deux tiers du salaire médian, l'analyse suit pendant dix années consécutives les trajectoires de travailleurs qui perçoivent initialement un bas salaire. Les auteurs distinguent parmi eux trois catégories : les « immobilisés » ou « en panne » (*stucks*) ont perçu un bas salaire chacune des dix années ; les « échappés » ou « évadés » (*escapers*) sont sortis de la zone des bas salaires au cours de chacune des trois dernières années ; les « cycliques » (*cyclers*) constituent la catégorie intermédiaire qui fluctue selon les années autour du seuil des bas salaires.

Pour la décennie 2006-2016, les effectifs se répartissent entre 25 % d'immobilisés, 17 % d'échappés et 48 % de cycliques ⁹. La situation s'est certes améliorée relativement à la pire décennie qui ait été observée depuis l'exploitation en 1975 de cette source statistique. Il s'agissait de la décennie 1981-1991, apogée du thatchérisme, où l'on comptait 35 % d'immobilisés pour seulement 11 % d'échappés. Cependant, les perspectives de sortie durable de la zone des bas salaires demeurent aujourd'hui très minoritaires. Elles sont liées positivement

au nombre d'années en emploi au cours des dix ans et négativement au nombre d'années à temps partiel. De ce fait, la probabilité de sortie est plus faible pour les femmes que pour les hommes. L'appartenance à certains secteurs d'activité (principalement, hôtels-cafés-restaurants et commerce de détail) et aux zones géographiques défavorisées constituent des obstacles additionnels à la sortie durable de la pauvreté.

En élargissant l'analyse des facteurs explicatifs de l'exclusion sociale, les travaux de la Commission (Social Mobility Commission, 2016, 2017a, 2017b) mettent en évidence le rôle déterminant joué par certains d'entre eux : pour les enfants en bas âge, les conditions de vie et d'accès aux structures d'accueil ; le système éducatif qui, bien qu'ayant permis une élévation des taux et des durées de scolarisation, demeure hautement sélectif ; l'incapacité à réduire le pourcentage des jeunes « NEET » (ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation ¹⁰) ; l'enchaînement pernicieux entre les stratégies d'activation (Welfare to Work) et le développement d'emplois de mauvaise qualité. Enfin, les inégalités spatiales se sont considérablement creusées au point de créer « une spirale cumulative de division croissante ¹¹ ». Parmi les 324 zones géographiques du Royaume-Uni, la Commission identifie 65 zones « à mobilité gelée » (*coldspot*) dont 62 se sont prononcées majoritairement en faveur du Brexit. Dans son dernier rapport, elle conclut sa synthèse par un diagnostic de « trajectoire de mobilité sociale lamentable ¹² ».

8. La Commission pour la mobilité sociale (Social Mobility Commission) est un organisme indépendant chargé de conseiller le gouvernement.

9. Le solde de 10 % correspond à des sorties du panel sans que l'on connaisse la situation ultérieure des sortants (chômage, retraite, invalidité, etc.).

10. « *Not in education, employment or training* ».

11. « *A self-reinforcing spiral of ever-growing division* » (Social Mobility Commission, 2017b:viii).

12. « *A lamentable social mobility track record* » (*ibid.*:iii).

Typologies

Une information complémentaire sur les risques d'exclusion sociale est fournie par une enquête qui vient d'être réalisée sur un échantillon représentatif (Balaram, Wallace-Stephens, 2018). Le questionnaire réunit un grand nombre d'indicateurs, objectifs et subjectifs, qui mesurent d'une part, le degré de sécurité ou d'insécurité dans l'emploi, d'autre part, les degrés et les formes de satisfaction ou d'insatisfaction à l'égard de l'expérience de travail. Sur cette base, une typologie distingue sept catégories de travailleuses et de travailleurs. Trois d'entre elles sont marquées par des formes différentes d'insécurité.

Les « intensément précaires » (*acutely precarious*) représentent 16 % de la population. Ils sont souvent dans des emplois atypiques et/ou avec des horaires de travail imprévisibles. Ils perçoivent de bas salaires et expriment une insatisfaction à l'égard du travail.

Les « précaires chroniques » (*chronically precarious*) représentent 15 % de la population. Ils sont souvent dans des formes d'emploi classiques mais perçoivent des menaces sur leur emploi. Ils ont de bas salaires et de faibles possibilités de progression.

Les « travailleurs flexibles » (*flexi-workers*) représentent 12 % de la population. Ils sont souvent en emplois atypiques et/ou avec des horaires imprévisibles, mais ceux qui sont qualifiés apprécient, malgré l'absence de protections, l'autonomie qui leur est donnée et l'intérêt de leur travail.

Plus de 40 % de la population se situe donc dans différentes strates d'insécurité de l'emploi ; plus de 30 % sont sans perspectives de carrière professionnelle.

Une aggravation future des inégalités ?

Des travaux de projection estiment à l'horizon 2022 l'impact des réformes engagées depuis le retour au pouvoir des conservateurs en 2010¹³. Ils s'appuient sur les prévisions officielles de croissance économique qui sous-estiment probablement l'impact négatif du Brexit. Deux réformes majeures pèseront sur l'évolution des inégalités et de la pauvreté : la mise en œuvre de l'Universal Credit et la progression du National Living Wage. Globalement, le pronostic conclut à l'amplification des inégalités.

L'Universal Credit

Annoncée dès 2010, cette nouvelle prestation est créée en 2012 pour remplacer six formules préexistantes de crédits d'impôts et de prestations sociales sous condition de ressources : allocations de chômage, prestations pour handicaps et inaptitudes, allocations logement, crédits d'impôts pour les enfants ou les bas revenus d'activité. Il n'est pas possible ici d'examiner en détail une réforme d'une grande complexité. Les justifications données par le gouvernement portent sur la simplification des règles, leur lisibilité pour les bénéficiaires et les économies de coût de gestion. La mise en place était prévue de façon progressive ; elle s'est heurtée à de considérables difficultés qui ont conduit à en repousser le calendrier et ont engendré de graves problèmes de lourdeur bureaucratique et de retards de paiement pour les premiers « bénéficiaires » (Labour Research, 2017). En 2015, pour des motifs d'économies budgétaires, le gouvernement annonce une substantielle réduction des droits.

13. Gouvernement de coalition avec les libéraux jusqu'en 2015 et, depuis lors, gouvernement uniquement conservateur.

Les travaux de projection sont réalisés en tenant compte de ces réductions, en supposant achevée la généralisation de la nouvelle prestation, en ignorant les règles qui s'appliquent dans la période transitoire et en supposant que les ménages ne modifient pas leurs comportements à l'égard de l'emploi (Adam, Brown, 2016 ; Browne *et al.*, 2016). Un débat, que nous n'abordons pas, porte sur le point de savoir si la réforme aura globalement un effet net incitatif ou désincitatif à l'emploi ¹⁴. Nous ne traitons que des évaluations d'impact sur les inégalités ¹⁵.

Le remplacement de six prestations qui obéissaient à des règles différentes par une prestation unique engendre des effets redistributifs complexes qui sont fonction des différentes caractéristiques des ménages : leur composition, notamment le nombre d'enfants, le nombre d'apporteurs de revenus et les niveaux de ces revenus.

- Comme il est logique, l'impact, qu'il soit positif ou négatif, est concentré sur la moitié inférieure de la distribution des revenus, mais il n'est pas limité aux bas revenus.

- Parmi les 19,7 millions de ménages appartenant à la population d'âge actif, 3,2 millions sont perdants et 2,2 millions gagnants. Les perdants sont concentrés dans les 2^e, 3^e et 4^e déciles. En revanche, les ménages les plus pauvres (1^{er} décile), s'ils subissent dans l'ensemble une perte nette, sont moins nombreux à être touchés

parce qu'ils ne perçoivent pas de revenus d'activité (*non working families*), donc ne sont pas sensibles aux modifications des possibilités de cumul (voir note 15).

- Les principaux perdants sont les parents isolés en emploi (principalement des femmes), les ménages propriétaires de leur logement et/ou qui tirent des revenus de leur patrimoine, les ménages dont deux membres sont en emploi.

- Les principaux gagnants sont les ménages de locataires à bas revenus et les ménages avec un seul emploi et avec présence d'enfants.

Il est donc difficile de caractériser simplement la nature de l'effet redistributif sauf à noter qu'il y a un écart d'un million entre perdants et gagnants et que l'effet est clairement régressif pour certaines catégories défavorisées.

Le National Living Wage

Le gouvernement du New Labour a créé en 1999, pour la première fois au Royaume-Uni, un salaire horaire minimum universel pour les adultes (avec des taux inférieurs en dessous de 22 ans). En 2016, le gouvernement conservateur lui substitue, à partir de l'âge de 25 ans, le National Living Wage ¹⁶. Son taux est de 7,50 livres (soit 8,49 euros) en avril 2017 et atteindra 7,83 livres en avril 2018 (8,85 euros, si le taux de change se maintient à 1,13) ¹⁷ avec un niveau

14. La prestation est sous conditions de ressources mais, comme dans la prime d'activité française, dans le cas d'éventuels revenus d'activité, la réduction de la prestation ne porte que sur une fraction de ces revenus et seulement à partir d'un seuil minimum jusqu'à un plafond.

15. Parallèlement à la mise en place de l'Universal Credit, des mesures d'économies ont été immédiatement mises en œuvre pour les prestations existantes qu'il est destiné à remplacer.

16. La dénomination a été choisie pour des raisons d'opportunité politique afin de rappeler une revendication séculaire du mouvement ouvrier britannique portant sur le *Living Wage*. Ce dernier est défini comme le salaire qui assurerait un niveau de vie acceptable à une famille populaire. Une organisation non gouvernementale, la Living Wage Foundation, calcule annuellement sa valeur. En novembre 2017, il est de 8,75 livres (9,90 euros) en dehors de Londres et de 10,20 livres (11,54 euros) à Londres.

17. À cette date (avril 2018), le salaire minimum sera de 3,70 livres (4,19 euros) pour les apprentis ; 4,20 livres (4,76 euros) en dessous de 18 ans ; 5,90 livres (6,68 euros) de 18 à 20 ans et 7,38 livres (8,36 euros) de 21 à 24 ans.

cible de 60 % du salaire médian en 2020. Des évaluations portent sur l'impact que la croissance du salaire minimum, celle déjà réalisée puis celle annoncée, peut avoir sur l'effectif des populations percevant de bas salaires (D'Arcy, 2017). Le taux de travailleuses et de travailleurs à bas salaires a fluctué de 1987 à 2015 entre 20 et 23 %. Sous l'effet des hausses du salaire minimum, il amorce en 2015 une diminution qui pourrait le ramener au niveau de 16 % en 2020. Comme la cible d'un National Living Wage à 60 % du salaire médian a été définie comme un maximum, l'effet de réduction du taux de bas salaire ne s'exercerait plus au-delà. Le mouvement impactera principalement les secteurs du commerce de détail et de la santé. Il devrait amplifier le phénomène déjà observé de concentration des bas salaires à proximité immédiate du niveau minimum légal avec un renforcement du risque d'enfermement. Enfin, on mesure mal quel sera l'impact du Brexit sur la dynamique des bas salaires puisque les emplois correspondants sont aujourd'hui largement pourvus par des travailleurs immigrés (Clarke, 2017). La hausse du National Living Wage peut-elle contribuer à faire accepter ces emplois par des nationaux ?

Quel effet global ?

Deux études récentes évaluent les effets d'ici l'année budgétaire 2021-2022 des réformes de la fiscalité et de la protection sociale adoptées entre 2010 et 2017 (Hood, Waters, 2017 ; Portes, Reed, 2017). Elles prennent en compte les modifications introduites dans l'impôt sur les revenus, les impôts indirects et les crédits d'impôt, dans les cotisations et prestations de sécurité sociale ainsi que l'adoption de l'Universal Credit et du National Living Wage. Leurs résultats sont convergents. Le taux de pauvreté AHC

(après coûts de logement) passerait de 21,3 % en 2014-2015 à 23,6 % en 2021-2022. Les réformes se font aux dépens de la moitié inférieure de la distribution des revenus. Les catégories particulièrement touchées seraient les ménages appartenant aux minorités ethniques, ceux qui comportent des personnes handicapées ainsi que des parents isolés. Les 15 % des ménages les plus pauvres verraient leurs revenus réels baisser au cours de la période. L'accroissement des indicateurs d'inégalités proviendrait principalement de la hausse des hauts revenus. Les régressions affectant les bas revenus résulteraient surtout de la décision prise par le gouvernement, alors que l'inflation accélère, de geler en valeur monétaire jusqu'en 2020-2021 un vaste ensemble de prestations sociales.

Conclusion

La réduction, à première vue paradoxale, des inégalités pendant et juste après la récession économique de 2008-2009 n'a constitué qu'une parenthèse dans un mouvement semi-séculaire d'amplification des inégalités qui semble destiné à se poursuivre dans les années à venir. Comme dans la majorité des économies avancées, l'explosion des très hauts revenus n'a été que brièvement interrompue. Dans le contexte britannique, le retour à un faible taux de chômage (selon la définition restrictive du Bureau international du travail, BIT) ne coïncide pas avec une amélioration des plus bas revenus pour deux raisons principales. En premier lieu, cette situation n'est atteinte que par la prolifération des emplois précaires mal payés qui a été favorisée de longue date par les politiques d'« activation » des chômeurs et de tous les inactifs jugés aptes au travail. La pauvreté

qui frappait naguère les ménages sans emploi touche de plus en plus les *working poor* (« pauvreté laborieuse »). En second lieu, plus récemment, les politiques d'austérité budgétaire ont sévèrement frappé les prestations sociales qui constituent une part importante des ressources des ménages à bas revenus. On aurait pu supposer que le National Living Wage constituerait un instrument de lutte contre les bas salaires, mais il n'est qu'un salaire minimum horaire. S'il exerce un effet indiscutablement positif pour les salariés à plein temps, il est d'une efficacité limitée lorsque les bas revenus salariaux résultent de la croissance des emplois discontinus, du temps partiel ou des contrats zéro heure et il est totalement inefficace face au camouflage de la dépendance économique en travail juridiquement indépendant.

Sources :

Adam S., Brown J. (2016), « The Effect of UK Welfare Reforms on the Distribution of Income and Work Incentives », in Triki K. (ed.), *Expenditure-based Consolidation Experiences and Outcomes: Workshop Proceedings*, European Commission, European Economy Discussion Paper, n° 026, <http://dx.doi.org/10.2765/97599>.

Balaram B., Wallace-Stephens F. (2018), *Thriving, Striving, or Just about Surviving? Seven Portraits of Economic Security and Modern Work in the UK*, RSA, Future Work Center, January, <https://goo.gl/u75URS>.

Belfield C., Blundell R., Cribb J., Hood A., Joyce R. (2017), « Two Decades of Income Inequality in Britain: The Role of Wages, Household Earnings and Redistribution », *Economica*, vol. 84, n° 334, p. 157-179, <https://doi.org/10.1111/ecca.12220>.

Brewer M., Wren-Lewis L. (2016), « Accounting for Changes in Income Inequality: Decomposition Analyses for the UK, 1978-2008 », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 78, n° 3, p. 289-322, <https://doi.org/10.1111/obes.12113>.

Browne J., Hood A., Joyce R. (2016), « The (Changing) Effects of Universal Credit », in Emmerson C., Johnson P., Joyce R. (eds.),

The IFS Green Budget: February 2016, Institute for Fiscal Studies, p. 232-259, <https://www.ifs.org.uk/uploads/gb/gb2016/gb2016ch10.pdf>.

Burkhauser R.V., Haurault N., Jenkins S.P., Wilkins R. (2016), « What Has Been Happening to UK Income Inequality since the Mid-1990s? Answers from Reconciled and Combined Household Survey and Tax Return Data », *DP*, n° 9718, IZA, February, <http://ftp.iza.org/dp9718.pdf>.

Clarke S. (2017), *Work in Brexit Britain: Reshaping the Nation's Labour Market*, Resolution Foundation, July, <http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/07/RF-Brexit-ebook.pdf>.

Cribb J. (2017), *Earnings and the Labour Market*, Institute for Fiscal Studies, London, <https://election2017.ifs.org.uk/article/earnings-and-the-labour-market>.

Cribb J., Hood A., Joyce R. (2017), *Recessions, Income Inequality and the Role of the Tax and Benefit System*, Institute for Fiscal Studies, London, <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R137.pdf>.

Cribb J., Hood A., Joyce R., Norris Keiller A. (2017), *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2017*, Institute for Fiscal Studies, London, <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R129%20-%20HBA%20report%202017.pdf>.

D'Arcy C. (2017), *Low Pay Britain 2017*, Resolution Foundation, October, <http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/10/Low-Pay-Britain-2017.pdf>.

D'Arcy C., Finch D. (2017), *The Great Escape? Low Pay and Progression in the UK's Labour Market*, Social Mobility Commission, October, <http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/10/Great-Escape-final-report.pdf>

DWP (2017), *Households Below Average Income: An Analysis of the UK Income Distribution: 1994/95-2015/16*, <https://goo.gl/WSfAY6>.

Hood A., Waters T. (2017), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2016-17 to 2021-22 », *Report R127*, Institute for Fiscal Studies, March 2, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2017.0127>.

Jenkins S.P. (2016), « Pareto Models, Top Incomes and Recent Trends in UK Income Inequality », *DP*, n° 10124, IZA, August 1st, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/pep/pep30.pdf>.

ROYAUME-UNI

Labour Research (2017), « Unions Take on Challenges of Organizing in Gig Economy », December, p. 16-18.

Math A. (2017), *Pauvreté et familles. Éléments quantitatifs de comparaison européenne*, Document de travail, Haut Conseil de la famille et de l'enfance, novembre.

Portes J., Reed H. (2017), *Distributional Results for the Impact of Tax and Welfare Reforms between 2010-2017, Modelled in the 2021/2022 Tax Year*, Research Report, Equality and Human Rights Commission, Interim

Findings, November, <https://goo.gl/UTMxF8>.

Social Mobility Commission (2016), *State of the Nation 2016: Social Mobility in Great Britain*, November, <https://goo.gl/jnZQxD>.

Social Mobility Commission (2017a), *Time For Change: An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997-2017*, June, <https://goo.gl/x2URqd>

Social Mobility Commission (2017b), *State of the Nation 2017: Social Mobility in Great Britain*, November, <https://goo.gl/evyDx>.

États-Unis

Une réforme fiscale au profit des entreprises et des particuliers les plus riches

Catherine SAUVIAT*

Le 15 décembre 2017, la Chambre des représentants et le Sénat sont parvenus à une version commune de la proposition de loi portant réforme du système fiscal fédéral (Tax Cuts and Job's Act ou TCJA), après que la Chambre eut adopté sa version (H.R.1) le 16 novembre 2017 par 227 voix républicaines (13 républicains ont voté contre) contre 205 voix démocrates et le Sénat la sienne quinze jours plus tard (le 2 décembre 2017) par 51 voix républicaines contre 49 voix démocrates. La loi a finalement été adoptée par le Congrès après réconciliation des deux versions le 22 décembre 2017, sans l'apport d'une seule voix démocrate.

Cette division partisane est tout à fait inhabituelle pour ce genre de législation, qui est en général précédée de nombreuses auditions parlementaires dans les commissions responsables des deux chambres et qui fait au final l'objet d'un vote bipartite, à l'instar de la dernière grande réforme fiscale de 1986 adoptée sous la présidence Reagan¹. Cette fois-ci, la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants (Committee

of Ways and Means) qui a adopté la proposition de loi a pris soin de ne tenir aucune audition parlementaire et de ne retenir aucun amendement démocrate.

Il s'agit là de la première grande victoire législative du Président Donald Trump, après que celui-ci eut tenté en vain d'abroger à plusieurs reprises au cours de l'année 2017 la loi de réforme de la santé connue sous le nom d'Obamacare, adoptée par son prédécesseur en 2009. Le cœur du TCJA repose sur la réduction drastique du taux d'imposition des bénéfices des entreprises de 35 à 21 % et de leurs profits accumulés à l'étranger (15,5 %), ainsi que celle – plus modérée et inégalement répartie – du taux d'imposition de la plupart des ménages, associée à un élargissement de leur revenu imposable par l'élimination de certaines déductions fiscales. Ces mesures, qui ont pris effet pour la plupart le 1^{er} janvier 2018, revêtent un caractère permanent pour les entreprises mais ne sont applicables que jusqu'à 2027 pour les particuliers. Cette durée de validité limitée à 10 ans était la condition pour

* Chercheure à l'IRES.

1. Plus de 30 sénateurs démocrates avaient voté en sa faveur de même qu'une majorité de membres de la Chambre des représentants.

permettre l'adoption de la loi par le Sénat à une majorité simple, et non les 60 voix habituellement nécessaires pour éviter la procédure d'obstruction parlementaire propre à la Chambre haute (*filibuster*).

Les principaux gagnants de cette réforme fiscale sont d'abord les grandes entreprises mais aussi les individus les plus riches et non les classes moyennes, contrairement à ce que ses promoteurs, et Donald Trump au premier chef, ont prétendu. En cela, les effets redistributifs de cette réforme sont loin d'être neutres : contrairement à celle de 1986, elle accroît les inégalités. Elle risque aussi d'aggraver le déficit budgétaire ou d'entraîner des coupes dans les programmes sociaux pour compenser les pertes de recettes fiscales occasionnées.

Une refonte majeure de la fiscalité des entreprises

Les bénéfices des sociétés américaines étaient imposés au taux facial de 35 % depuis 1993, qu'ils soient réalisés aux États-Unis ou à l'étranger. Mais en dépit du fait que ce taux statutaire soit parmi les plus élevés des pays membres de l'OCDE, le taux effectif d'imposition des entreprises américaines est en réalité comparable à la moyenne OCDE. Car de fait, la fiscalité des entreprises aux États-Unis contient de nombreuses déductions, exemptions, crédits d'impôts²,

possibilités de reports (notamment pour les profits réalisés à l'étranger et non rapatriés qui représentent la plus importante niche fiscale pour les entreprises³) : leur taux effectif d'imposition se situe donc largement en deçà du seuil de 35 %⁴. Seules 6 % des entreprises enregistrées comme sociétés anonymes (catégorie C du Code fiscal des entreprises) sont effectivement redevables de l'impôt sur les bénéfices aux États-Unis. D'ailleurs, cet impôt ne représente que 9 % des prélèvements obligatoires (contre 32 % en 1952, à son pic d'après-guerre), loin derrière l'impôt sur le revenu des particuliers (45 %) et les cotisations sociales obligatoires (35,1 %), et seulement 1,5 % du PIB (Joint Committee on Taxation, 2018).

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les profits des entreprises réalisés aux États-Unis sont désormais imposés au taux de 21 %, soit une réduction de 14 points de pourcentage. Il faut de fait remonter à 1939 pour trouver un taux aussi bas. De surcroît, les profits accumulés à l'étranger avant 2018 par les entreprises multinationales américaines sous forme de liquidités seront imposés une seule fois au taux de 15,5 % (et de 8 % pour ceux détenus sous forme d'actifs physiques), qu'ils soient rapatriés aux États-Unis ou non. Les entreprises peuvent s'en acquitter sur une période de huit ans. Cette taxe unique libératoire est transitoire en ce qu'elle permet de passer d'un système

2. Les entreprises peuvent réduire leur base imposable par différents crédits d'impôt, notamment le crédit d'impôt recherche, ou encore le crédit d'impôt pour la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

3. En 2014, ce report représentait un manque à gagner fiscal de 83,4 milliards de dollars (67,7 milliards d'euros), soit plus de la moitié du total des pertes de ressources liées aux niches fiscales accordées aux entreprises (154,4 milliards de dollars, soit 125,4 milliards d'euros) selon Keightley et Sherlock (2014).

4. En 2005, le CBO estimait ce taux effectif à 26,3 % (CBO, 2005). Selon le *Wall Street Journal*, le taux effectif d'imposition des sociétés de l'indice boursier américain (S&P 500) a été en moyenne de 29 % entre 2006 et 2016 : voir D. MacMillan, « How the Tax Overhaul Will Affect Tech Companies' Earnings », *The Wall Street Journal*, January 30, 2018, <https://goo.gl/1pZohu>.

où les entreprises multinationales américaines étaient imposées sur leur revenu mondial (sauf les profits conservés à l'étranger) à un système à dominante territoriale, où elles seront imposées principalement sur leurs bénéfices réalisés aux États-Unis au taux de 21 % et à un taux moitié moindre (10,5 %) pour les bénéfices réalisés par leurs filiales à l'étranger, à condition qu'ils représentent plus de 10 % du total des investissements à l'international.

Cette mesure pourrait entraîner le rapatriement d'une partie des liquidités accumulées par les entreprises multinationales américaines à l'étranger, un total évalué à 2500 milliards de dollars (2029 milliards d'euros) dans lequel les sociétés High Tech se taillent la part du lion, suivies par l'industrie pharmaceutique ⁵. L'administration américaine estime qu'elle pourrait récupérer ainsi 339 milliards de dollars (275 milliards d'euros) de recettes fiscales dans les dix prochaines années. Les cinq plus grandes entreprises High Tech par leur capitalisation boursière (Apple, Microsoft, Alphabet, la maison mère de Google, Amazon et Facebook) détiennent 460 milliards de dollars (373 milliards d'euros) à l'étranger (tableau 1), principalement conservés sous forme de liquidités. Ces firmes ne paraissent pas pour autant pressées de rapatrier ces profits accumulés ⁶. Seule la société Apple a annoncé jusqu'à présent vouloir rapatrier aux États-Unis la totalité de ses avoirs détenus à l'étranger (252 milliards de dollars, soit

205 milliards d'euros) et s'acquitter en conséquence de l'impôt dû (38 milliards de dollars, soit 31 milliards d'euros), en partie pour rémunérer ses actionnaires mais en partie aussi pour y investir 30 milliards de dollars (24 milliards d'euros) et y créer plus de 20 000 emplois ⁷.

Il n'est toutefois pas certain que ces rapatriements contribuent à accroître le niveau des investissements aux États-Unis et à y créer des emplois. De nombreuses entreprises ont annoncé vouloir utiliser ces sommes à la distribution de dividendes ou à des opérations de rachat d'actions, la forme de rémunération des actionnaires la plus répandue aux États-Unis après les années 1980 (Lazonick, 2015). C'est ce à quoi avait abouti l'amnistie fiscale temporaire accordée en 2004 par le Congrès sous la présidence de George W. Bush dans le cadre du Homeland Investment Act (HIA), inclus dans l'American Jobs Creation Act (profits taxés à 5,25 %). Les parlementaires américains avaient justifié l'adoption de cette mesure en prétendant qu'elle allait créer 500 000 emplois en deux ans. Or une analyse détaillée de l'utilisation des 298,7 milliards de dollars (242,3 milliards d'euros) rapatriés par les entreprises multinationales américaines en 2005 après l'adoption du HIA le 22 octobre 2004 menée par trois économistes (Dharmapala *et al.*, 2009) montre que 94 % de cette somme est allée aux actionnaires (dont 79 % sous la forme de rachats d'actions et 15 % sous la forme de dividendes), malgré les restrictions

5. Le *Wall Street Journal* a estimé de son côté que 311 sociétés cotées au S&P 500 pourraient générer près de 250 milliards de dollars (203 milliards d'euros) de recettes fiscales grâce à cette mesure, dont 38 % par les seules sociétés High Tech car leurs avoirs à l'étranger sont principalement conservés sous forme de liquidités.

6. D. MacMillan, J. Greene, « Tech Giants Are in No Rush to Spend Overseas Cash », *The Wall Street Journal*, February 5, 2018, <https://goo.gl/qhyjsF>.

7. T. Mickle, « Apple's Big Cash Winners: Shareholders », *The Wall Street Journal*, January 19, 2018, <https://goo.gl/DxhUfW> et « Apple to Pay \$38 Billion in Taxes on Cash, Build New U.S. Campus », *The Wall Street Journal*, January 17, 2018, <https://goo.gl/FM4hgQ>.

**Tableau 1. Les montants des actifs détenus à l'étranger
des 20 premières entreprises multinationales américaines**

En milliards de dollars

Société	Actifs	Société	Actifs
Apple	252,3	Procter & Gamble	49,0
Microsoft	142,0	Oracle	47,5
Pfizer	86,0	Citigroup	47,0
General Electric	82,0	Chevron	46,4
IBM	71,4	Intel	46,4
Cisco Systems	71,1	Pepsi Co	44,9
Johnson & Johnson	66,2	Qualcomm	39,0
Merck	63,1	JP Morgan Chase	38,4
Alphabet	60,7	Gilead Sciences	37,6
Exxon Mobil	54,0	Amgen	36,6

Source : T. Francis, Y. Serkez, « How the Tax Law Will Affect U.S. Firms Bringing Overseas Money Home », *The Wall Street Journal*, January 16, 2018, <http://www.wsj.com/graphics/tax-repatriation/>. Facebook et Amazon ne figurent pas dans la liste des 20 premières entreprises, étant respectivement aux 138 et 139^e rangs avec 2,87 milliards de dollars détenus à l'étranger par Facebook et 2,8 milliards de dollars par Amazon.

explicites contenues dans la loi pour de tels usages. En clair, cette loi n'a pas eu pour effet d'augmenter l'investissement, l'emploi ou la recherche et le développement aux États-Unis, des arguments pourtant mis en avant par de nombreuses entreprises intéressées dans une lettre adressée au président de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants, qui tenait un rôle clé dans la rédaction de la loi.

Des aménagements de la fiscalité des particuliers en faveur des plus hauts revenus

Les réductions d'impôt sur les revenus des particuliers sont moins fortes et aussi moins lisibles que celles de l'impôt sur les sociétés et la plupart de ces mesures ont de surcroît un caractère temporaire comme on l'a déjà souligné. Le TCJA a

maintenu le principe d'un barème progressif fondé sur sept tranches d'imposition, avec un taux et des tranches réduits pour la plupart des contribuables. Mais alors que ceux de la tranche inférieure de revenu ne connaissent aucun changement, ni dans leur taux marginal d'imposition, ni dans leur tranche de revenu imposable, le taux marginal d'imposition pour la tranche la plus élevée est abaissé de 39,6 % à 37 % et le seuil de revenu imposable à partir duquel il s'applique augmenté de 17 %. En outre, les contribuables des tranches supérieures d'imposition n'auront plus à payer la surtaxe sur leur revenu introduite en 1991 et connue sous le nom de Pease Limitation. Calculée sur la base de la différence entre le revenu brut ajusté et un seuil fixé en 2017 à 261 500 dollars pour un individu (soit 212 074 euros, et 313 800 dollars pour un couple, soit 254 478 euros) indexé sur

Tableau 2. L'impôt sur le revenu des particuliers avant et après la réforme

En % et en dollars

Célibataire

Taux avant 2018 (en %)	Tranche de revenu avant 2018 (en dollars)	Taux en 2018 (en %)	Tranche de revenu à partir de 2018 (en dollars)
10	0-9 525	10	0-9525
15	9 525-38 700	12	9 525-38 700
25	38 700-93 700	22	38 700-82 500
28	93 700-195 450	24	82 500-157 500
33	195 450-424 950	32	157 500-200 000
35	424 950-426 700	35	200 000-500 000
39,6	> 426 700	37	> 500 000

Couple

Taux avant 2018 (en %)	Tranche de revenu avant 2018 (en dollars)	Taux en 2018 (en %)	Tranche de revenu à partir de 2018 (en dollars)
10	0-19050	10	0-19050
15	19050-77 400	12	19050-77 400
25	77 400-156 150	22	77 400-165 000
28	156 150-237 950	24	165 000-315 000
33	237 950-424 950	32	315 000-400 000
35	424 950-480 050	35	400 000-600 000
39,6	> 480 050	37	> 600 000

Source : d'après Tax Foundation (2017).

l'inflation à laquelle était appliquée un taux de 3 %, cette taxe affectait essentiellement les contribuables imposés aux taux marginaux les plus élevés (33 %, 35 % et 39,5 %). Les réductions les plus fortes du taux marginal d'imposition sont donc concentrées au sommet de la distribution des revenus (tableau 2).

La plupart des exemptions et déductions ont finalement été maintenues, contrairement à l'objectif affiché par les

promoteurs de la loi d'aller vers une simplification du système fiscal (tableau 3). La déduction forfaitaire de la base imposable des particuliers a quasiment doublé, de même que le seuil à partir duquel l'impôt sur les droits de succession et les donations est dû, à un taux inchangé de 40 %. Le crédit d'impôt pour enfant (jusqu'à 17 ans) a lui aussi été multiplié par deux ⁸. La déduction pour dépenses médicales n'est pas remise en cause

8. Il est remboursable si le crédit d'impôt excède l'impôt sur le revenu dû par le contribuable jusqu'à 1 400 dollars, soit 1 135 euros (au lieu de 1 100 dollars, soit 892 euros avant 2018).

comme le proposaient les républicains. Elle est même légèrement revue à la hausse pour 2017 et 2018. En revanche, le plafond des déductions d'intérêts sur les emprunts hypothécaires est abaissé, le montant déductible des impôts versés aux États et collectivités locales est désormais plafonné ⁹ (tableau 3) et le taux d'imposition dû au titre des gains en capital et des dividendes n'est pas modifié ¹⁰.

L'une des mesures les plus controversées de cette loi est la déduction de 20 % du revenu professionnel imposable accordée aux dirigeants d'activités de services soumis à un régime fiscal d'impôt individuel sur le revenu (*pass-through*) ¹¹. Cette déduction de 20 % n'est accordée qu'à condition qu'elle ne dépasse pas 20 % du revenu imposable du contribuable et que ce revenu imposable soit inférieur à 157 500 dollars (127 796 euros) pour un célibataire et 315 000 dollars (255 648 euros) pour un couple (soit le début de la cinquième tranche d'imposition). Entre 157 500 dollars et 205 700 dollars (166 914 euros) pour un célibataire (315 000 dollars et 415 000 dollars, soit 336 749 euros pour un couple), la déduction devient moindre. Au-delà de ces seuils, elle est refusée à ceux qui exercent certains types d'activité professionnelle (consultants, médecins, architectes, athlètes professionnels, services financiers, etc.) et est de toute façon limitée pour les autres à 50 % de la masse salariale versée à leur employés. Ce traitement fiscal avantageux pourrait inciter certains

salariés à se convertir en *independent contractors* et les patrons de ce type d'entités à recevoir leur rémunération sous forme de profits plutôt que de salaires.

L'impôt minimum alternatif, un dispositif créé à la fin des années 1960 pour éviter que les individus les plus riches échappent à l'impôt du fait de l'optimisation des règles de déductibilité fiscale (encadré), est maintenu pour les particuliers. Ses taux demeurent inchangés mais le montant et surtout le seuil de l'abattement ont été relevés très fortement. Cette mesure réduira le nombre de contribuables (ceux des tranches supérieures d'imposition) soumis à cet impôt minimum alternatif, de 5 millions en 2017 à environ 200 000. Elle entraînera une perte de recettes fiscales estimée à 637 milliards de dollars (516 milliards d'euros) au cours de la prochaine décennie, car cet impôt procurait environ 60 milliards de dollars (48 milliards d'euros) par an en provenance du 1 % des ménages les plus riches. S'il a été maintenu pour les particuliers alors que le Président Trump voulait son abolition, c'est pour ne pas dépasser le plafond de 1 500 milliards de dollars (1 215 milliards d'euros) de déficit budgétaire que s'est fixé le Congrès et pour permettre de compenser en partie les réductions d'impôt accordées par le TCJA.

Enfin, cette réforme fiscale élimine à partir de 2019 l'une des mesures les plus controversées de l'Obamacare, à savoir l'obligation pour les individus de

9. Cette mesure va pénaliser les contribuables résidant dans les États et municipalités démocrates, où les impôts locaux sont en général plus élevés que dans ceux gouvernés par les républicains.

10. Il demeure à 0 % pour les contribuables dont les revenus restent dans les limites des tranches d'imposition de 10 et 15 %, atteint 15 % pour ceux dont les revenus restent dans les limites des tranches d'imposition de 25, 28, 33 et 35 % et 20 % pour ceux qui sont dans la tranche supérieure de 39,6 %.

11. Soit les associés, les propriétaires individuels ou encore les actionnaires des sociétés à responsabilité limitée.

Tableau 3. Les principales mesures fiscales auprès des particuliers

	Avant 2018	À partir de 2018 jusqu'en 2027
Déduction forfaitaire	12 700 dollars (10 304 euros) pour un couple 6 350 dollars (5 152 euros) pour un individu	24 000 dollars (19 472 euros) pour un couple 12 000 dollars (9 736 euros) pour un individu
Crédit d'impôt pour enfant	1 000 dollars (811 euros) par enfant Élimination progressive de 50 dollars (40 euros) par tranche de 1 000 dollars (811 euros) du revenu brut ajusté à partir d'un revenu de 75 000 dollars (60 826 euros) pour un individu et de 110 000 euros (89 199 euros) pour un couple	2 000 dollars (1 622 euros) par enfant Élimination progressive de 50 dollars par tranche de 1 000 dollars du revenu brut ajusté à partir d'un revenu de 200 000 dollars (162 182 euros) pour un individu et de 400 000 dollars (324 374 euros) pour un couple
Revenu professionnel (partnerships, LLCs et entreprises S)	Même taux d'imposition que les particuliers	Déduction de 20 % du revenu imposable pour tout professionnel gagnant moins de 157 500 dollars pour un individu (moins de 315 000 dollars pour un couple). Déduction limitée au-delà de ces seuils en fonction du type d'activité exercée et de la masse salariale versée
Impôt minimum alternatif	Abattement forfaitaire de 55 400 dollars (44 928 euros) pour un célibataire et de 86 200 dollars (69 905 euros) pour un couple Élimination progressive de l'abattement à partir d'un seuil de revenu de 123 100 dollars (99 831 euros) pour un individu et de 164 000 dollars (133 002 euros) pour un couple	Abattement forfaitaire de 70 300 dollars (57 007 euros) pour un célibataire et de 109 400 dollars (88 714 euros) pour un couple Élimination progressive de l'abattement à partir d'un seuil de revenu de 500 000 dollars (405 421 euros) pour un individu et de 1 000 000 dollars (810 932 euros) pour un couple
Impôt sur les droits de succession et les donations	Abattement de 5,6 millions de dollars (4,5 millions d'euros)	Abattement de 11,2 millions de dollars, soit 9,1 millions d'euros (de 22,4 millions de dollars, soit 18,2 millions d'euros pour un couple)
Déduction d'intérêts sur emprunts hypothécaires	Plafonné à 1 000 000 dollars (810 932 euros)	Plafonnée à 750 000 dollars (607 659 euros)
Déduction des impôts dus aux États et collectivités locales	Aucun plafond	Plafonnée à 10 000 dollars (8 102 euros)
Déduction pour dépenses médicales	Si > 10 % du revenu brut ajusté	Si > 7,5 % du revenu brut ajusté en 2017 et 2018 seulement

Source : élaboré par l'auteure.

Encadré

L'impôt minimum alternatif (AMT)

Tout contribuable résidant aux États-Unis doit, au-delà d'un certain niveau de revenu (tableau 3), effectuer un double calcul de son revenu imposable, selon les règles de droit commun et selon les règles de l'Alternative Minimum Tax (AMT). Dans le premier cas, il est autorisé comme tout un chacun à opérer un certain nombre de déductions (abattement forfaitaire, abattement personnel, déduction en faveur des personnes âgées à charge, déductions spécifiques, déductions des impôts dus aux États et collectivités locales, etc.) et son revenu imposable est soumis au barème progressif de l'impôt. Dans le second cas, la plupart de ces déductions sont interdites ou plafonnées et son revenu imposable, dans ce cas plus élevé, est soumis après abattement forfaitaire à un taux fixe de 26 % pour un revenu jusqu'à 187 800 dollars (152 196 euros) en 2017, et de 28 % au-delà. Après comparaison des résultats obtenus selon ces deux méthodes, le contribuable doit acquitter l'impôt le plus élevé des deux.

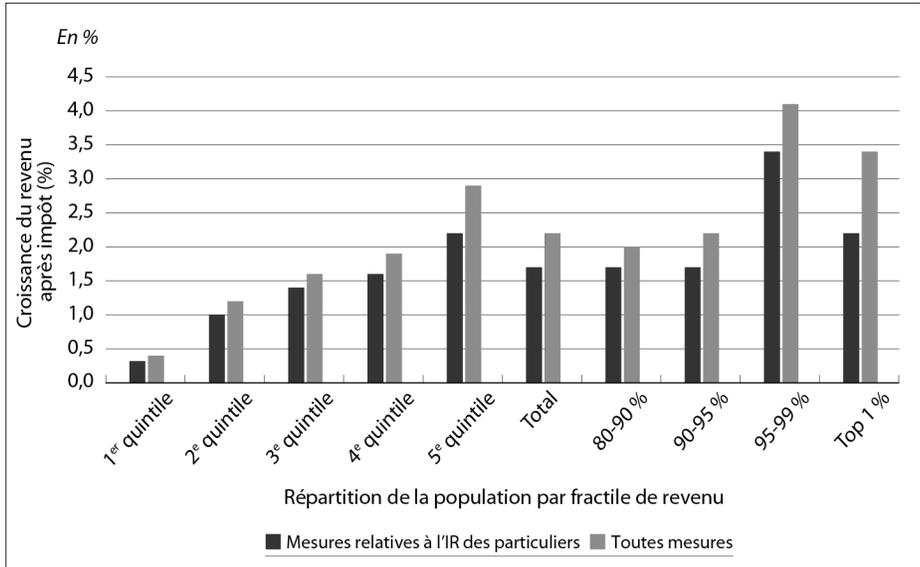
L'AMT affecte en général les revenus élevés, soit ceux compris entre 200 000 et 500 000 dollars (entre 162 100 et 405 421 euros). Il avait été mis en place à la fin des années 1960 pour s'assurer que les plus riches paient leur juste dû. L'administration fiscale avait constaté à l'époque que 155 millionnaires ne payaient aucun impôt grâce à un ensemble de déductions, non accessibles à l'ensemble des contribuables.

souscrire une assurance santé (*individual mandate*) sous peine d'une pénalité de 695 dollars (563 euros) ou 2,5 % de leur revenu (Sauviat, 2014). Faute d'avoir pu abroger la loi, le Président et le Congrès sont parvenus à glisser cette mesure dans le TCJA, une sorte de « cheval de Troie » qui va non seulement entraîner une hausse annuelle d'environ 10 % des primes d'assurance sur le marché individuel de l'assurance santé¹² ainsi qu'une réduction du nombre d'assurés de 13 millions d'ici 2027 selon les estimations du CBO (2017) mais aussi une perte de recettes fiscales évaluée à 300 milliards de dollars (243 milliards d'euros) sur 10 ans.

Toutes mesures du TCJA confondues (fiscalité des entreprises et des particuliers), le Tax Policy Center estime que tous les contribuables seront gagnants puisqu'ils verront leur revenu après impôt augmenter en moyenne de 2,2 % en 2018 (Sammartino *et al.*, 2018). Mais ce gain est très inégalement distribué selon leur position dans l'échelle des revenus (graphique 1). Il est dix fois plus élevé pour les contribuables situés entre le 95^e et le 99^e percentile (308 000 à 733 000 dollars, soit 249 605 à 594 020 euros) que pour ceux appartenant au premier quintile (< 25 000 dollars, ou 20 259 euros), soit les 20 % les moins riches de la population.

12. L'abolition de la pénalité aura pour effet de dissuader les personnes riches et bien portantes de s'assurer, ne permettant pas aux compagnies d'assurance d'opérer une mutualisation des risques et les incitant à augmenter le prix des primes en conséquence (ou à sortir des marchés réglementés d'assurance).

Graphique 1. Effets redistributifs du TCJA en 2018 selon le type de mesures et la répartition de la population par fractile de revenu



Note de lecture : en 2018, première année d'application de la loi, le revenu après impôt de l'ensemble des contribuables augmente, toutes mesures prises en compte (impôt sur les sociétés et les personnes physiques), de 2,2 %, celui des contribuables du 1^{er} quintile (les 20 % les moins riches de la population) n'augmente que de 0,4 % tandis que celui des contribuables du 5^e quintile (les 20 % les plus riches) augmente de 2,9 %. Le gain maximal est pour ceux situés entre le 95^e et le 99^e percentile qui voient leur revenu après impôt augmenter de 4,1 %, contre 3,4 % pour les 1 % de contribuables les plus riches et 2,7 % pour les 0,1 % de contribuables les plus riches. Si l'on ne tient compte que des seules mesures concernant l'impôt sur le revenu des particuliers (personnes physiques), le revenu après impôt de l'ensemble des contribuables augmente de 1,7 %, celui des contribuables du 1^{er} quintile seulement de +0,3 % tandis que celui des contribuables du 5^e quintile s'accroît le plus (+2,2 %). Dans ce cas, c'est encore ceux situés entre le 95^e et le 99^e percentile qui sont le plus gagnants (+3,4 %).

Source : d'après Sammartino *et alii* (2018).

S'agissant des seules mesures réformant la fiscalité des particuliers, soit celles qui ont le plus d'incidence sur le revenu après impôt de la grande majorité des contribuables, le TCJA réduira l'impôt sur le revenu pour près des deux tiers d'entre eux en moyenne (65 %). Mais alors que seuls 27 % de ceux appartenant au premier quintile de la distribution des revenus seront dans ce cas, 93,9 % de ceux situés entre le 95^e et le 99^e percentile bénéficieront de cette baisse de l'impôt sur le revenu. Et là encore, ce sont ces derniers qui en tireront les gains les plus importants en

termes d'augmentation du revenu après impôt (+3,4 %), contrairement à ceux du premier quintile (+0,3 %).

À l'expiration de la plupart de ces mesures en 2027, le Center on Budget and Policy Priorities, un centre de recherche non partisan, estime que la réforme aura un impact négatif sur le revenu après impôt des contribuables à bas revenu (tous ceux gagnant moins de 30 000 dollars par an) tandis que les plus aisés verront au contraire leur revenu après impôt augmenter (notamment ceux gagnant entre 500 000 et 1 million de dollars) (Huang *et al.*, 2017).

Conclusion

Cette « réforme » ne mérite une telle appellation que pour ce qui concerne la fiscalité des entreprises. Elle n'aura pas abouti aux changements « phénoménaux » promis par le Président Donald Trump (notamment la simplification du système par réduction des niches fiscales) mais politiquement irréalisables, en l'absence d'une majorité républicaine suffisamment forte au Sénat et dans un contexte budgétaire dégradé. Après le vote de la résolution budgétaire début février 2018 qui a mis fin à la deuxième mise au chômage technique de l'administration fédérale (*shutdown*), le déficit budgétaire est estimé à près de 900 milliards de dollars (729 milliards d'euros) pour 2018 et pourrait atteindre 1 000 milliards de dollars (810 milliards d'euros) en 2019, ce qui amènerait le niveau de la dette fédérale à 99 % du PIB à l'horizon 2027, voire plus si ces mesures deviennent permanentes.

Peu populaire au moment de son adoption (26 % de taux d'approbation), cette réforme paraît cependant gagner progressivement la faveur d'une majorité d'Américains (51 %) d'après le dernier sondage réalisé par le *New York Times* début février 2018, même si l'opposition chez les démocrates reste forte. Du côté syndical, l'American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) s'est opposée à la loi, arguant qu'elle allait accélérer les délocalisations d'emplois par les entreprises multinationales américaines mais surtout qu'en creusant le déficit, elle allait servir de prétexte à opérer des coupes dans les programmes sociaux (assurance santé

publique et régime public de retraite). C'est une crainte légitime au vu des recommandations budgétaires de l'organe exécutif présentées par le Président Donald Trump au mois de février 2018, document censé lancer la procédure budgétaire américaine. Même si le Congrès reste maître du jeu dans l'élaboration du budget, la proposition du Président donne le ton. Or celle-ci, contrairement à l'accord budgétaire intervenu quelques jours avant qui accroît les dépenses fédérales de 300 milliards de dollars (243 milliards d'euros) sur deux ans et suspend le plafond de la dette jusqu'au 1^{er} mars 2019, envisage de sévères coupes dans les programmes sociaux à destination des populations les plus fragiles (programme d'aide sociale, d'aide alimentaire, d'aide au logement, d'aide aux handicapés, d'assurance santé, etc.). Le syndicat de l'automobile, l'United Auto Workers (UAW), particulièrement sensible de son côté à la question de la délocalisation des emplois, a sévèrement critiqué la réforme. Il s'agit à ses yeux d'une véritable incitation pour les entreprises américaines à aller investir et créer des emplois à l'étranger plutôt qu'aux États-Unis, comme l'a d'ailleurs confirmé une économiste spécialiste de la fiscalité des entreprises¹³, puisque les profits réalisés par les entreprises américaines à l'étranger bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à ceux réalisés sur le sol étasunien (10,5 % au lieu de 21 %).

Sources :

CBO (2005), *Taxing Capital Income: Effective Rates and Approaches to Reform*, October, <https://goo.gl/qQuryR>.

13. N. Kitroeff, « Tax Law May Send Factories and Jobs Abroad, Critics Say », *The New York Times*, January 8, 2018, <https://goo.gl/F6WJPa>.

- CBO (2017), *Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate*, November, <https://www.cbo.gov/publication/53300>.
- Dharmapala D., Foley C.F., Forbes K. (2009), « Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act », *NBER Working Paper*, n° 15023, <https://doi.org/10.3386/w15023>.
- Huang C.-C., Herrera G., Duke B. (2017), *JCT Estimates: Final GOP Tax Bill Skewed to Top, Hurts Many Low- and Middle- Income Americans*, Center on Budget and Policy Priorities, Report, December 19, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/12-19-17tax.pdf>.
- Joint Committee on Taxation (2018), « Overview of the Federal Tax System as in Effect for 2018 », JCX-3-18, Prepared by the Staff of the Joint Committee on Taxation, February 7, <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5060>.
- Keightley M.P., Sherlock M.F. (2014), « The Corporate Income Tax System: Overview and Options for Reform », *CRS Report*, R42726, December 1, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42726.pdf>.
- Lazonick W. (2015), *Stock Buybacks: From Retain-and-Reinvest to Downsize-and-Distribute*, Center for Effective Public Management at Brookings, April, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/lazonick.pdf>.
- Sammartino F., Stallworth P., Weiner D. (2018), « The Effect of the TCJA Individual Income – Tax Provisions among Income Groups and across the States », *Tax Policy Center*, March 28, <https://goo.gl/H6djma>.
- Sauviat C. (2014), « États-Unis : où en est la mise en œuvre de l'Obamacare, quatre ans après l'adoption de la loi ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 3-18, <https://goo.gl/eC9gD8>.
- Tax Foundation (2017), « Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act », *Special Report*, n° 241, December, <https://goo.gl/5CAFbr>.
- Tax Policy Center (2018), *The Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) - All Provisions and Individual Income Tax Provisions - Distribution of Federal Tax Change by Expanded Cash Income Percentile*, 2018, February 16, <http://www.taxpolicycenter.org/model-estimates>.
- Presse : *Wall Street Journal*, *New York Times*, *Washington Post*.

États-Unis

Nouvelles grèves et mobilisations dans plusieurs États, après dix ans d'austérité budgétaire dans l'enseignement public

Catherine SAUVIAT*

Le 22 février 2018, les enseignants et le personnel de service des écoles ont déclenché une grève de deux jours en Virginie occidentale, en signe de protestation contre la proposition du gouverneur républicain de l'État de limiter la hausse de leurs salaires à 2 % en 2018 (puis à 1 % en 2020 et 2021) et de geler les augmentations de leurs primes d'assurance santé. Les enseignants du secteur public de niveau élémentaire et secondaire (K-12)¹ dans cet État sont parmi les moins bien payés du pays, classés au 47^e rang sur 50 selon le niveau de salaire moyen en 2016-2017 (tableau 1) et la Virginie occidentale perd en permanence ses enseignants au profit des États voisins, où ils gagnent davantage. Le mouvement de grève y a été massivement suivi, et a duré pendant

neuf jours alors qu'il n'existe ni droit de grève, ni droit à la négociation collective pour les salariés du secteur public dans cet État devenu en 2016 un État dit « de droit au travail » (Right to Work), rendant la syndicalisation optionnelle². Dans la foulée de ces mobilisations, les enseignants du Kentucky et de l'Oklahoma se sont à leur tour mis en grève début avril, réclamant eux aussi de meilleures conditions de travail et d'emploi. Ceux de l'Arizona sont sur le point d'en faire autant et ces conflits pourraient s'étendre à d'autres États au cours des semaines ou des mois à venir.

Ces mouvements ont tous en commun d'avoir été soigneusement préparés en amont par les enseignants, en dehors des deux principaux syndicats représentatifs

* Chercheure à l'Ires.

1. L'enseignement élémentaire et secondaire aux États-Unis dure 12 ans. Il commence au « kindergarten », suivi par 5 années d'école élémentaire puis par 3 années d'école intermédiaire et enfin par 4 années de lycée, d'où l'expression de K-12.
2. Les États ayant voté les lois dites « de droit au travail » (« Right to Work » States) autorisent les salariés appartenant à une unité syndiquée à refuser de devenir membres du syndicat élu et de payer leur cotisation s'ils le souhaitent, sauf si l'accord collectif prévoit une clause de sécurité de revenu en faveur du syndicat. L'Arizona a adopté cette législation dès son adoption en 1947 (loi Taft Hartley), l'Oklahoma en 2001 et le Kentucky en 2017. Au total, plus de la moitié des États (28) sont aujourd'hui dans ce cas aux États-Unis.

du secteur, souvent concurrents, la National Education Association (NEA), indépendante et la plus importante organisation syndicale du pays en nombre de membres et l'American Federation of Teachers (AFT), affiliée à l'American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)³. Une fois lancés, ces mouvements ont toutefois reçu leur soutien. Les enseignants ont eu recours systématiquement aux réseaux sociaux (groupes fermés) pour préparer le plus discrètement possible leur mouvement et ont pris soin, dans un deuxième temps, d'obtenir le soutien de la population, des communautés locales et des églises, etc. Ils ont, dans les quatre États concernés, bravé l'interdiction de faire grève, pourtant érigée en loi et ce, malgré l'hostilité de principe des directions nationales des syndicats et dans un contexte de très basse intensité des grèves. L'année 2017 n'a en effet enregistré que sept grèves impliquant 1 000 travailleurs ou plus, telles que les comptabilise désormais le bureau des statistiques du ministère du Travail, soit le plus petit nombre de « grandes » grèves de l'histoire étas-unienne connu après avoir atteint son point bas historique de cinq grèves en 2009 en pleine récession.

Après une décennie d'austérité budgétaire, les enseignants et le personnel de service des écoles se mobilisent pour lutter contre la détérioration de leurs conditions de travail et d'emploi et défendre l'enseignement public (Hansen, 2018a) dans des États dirigés par des républicains (« red states ») qui ont fait de la réduction des impôts leur *credo*. Les enseignants exigent non seulement

des augmentations de salaire, étant tellement mal payés qu'ils sont souvent obligés d'avoir un second emploi pour vivre mais aussi le maintien de leur protection sociale (santé et retraite), dont la couverture ne cesse de se dégrader. En même temps, ces actions posent la question du renouvellement des stratégies syndicales dans un contexte de résurgence des mouvements sociaux (Sauviat, 2014 ; Kesselman, Sauviat, 2017).

Un mouvement parti de la base, préparé longtemps à l'avance et qui a fait boule de neige dans plusieurs États

Le recours à l'arme de la grève pouvait apparaître comme une tactique vouée à l'échec, tant il est rare dans le secteur public où le droit de grève est sévèrement réglementé, voire inexistant. Mais la mobilisation des enseignants de Virginie occidentale avait été soigneusement orchestrée en amont et son modèle d'organisation a fait tache d'huile et inspiré d'autres États. Ces actions interviennent près de six ans après la révolte des enseignants de la ville de Chicago et se rejoignent dans la défense commune de l'école publique. À l'automne 2012, les enseignants y avaient fait neuf jours de grève pour protester contre la privatisation rampante du système scolaire et la remise en cause du système de protection de l'emploi et du droit de grève des enseignants que la réforme engagée par le maire de la ville initiait (Sauviat, 2014). La démonstration de force actuelle, en dépit de caractéristiques communes avec la grève de 2012 des enseignants de Chicago (travail de terrain approfondi,

3. La NEA compte près de 3 millions de membres et possède des organisations affiliées dans tous les États tandis que l'AFT n'en a que près de 1,6 million. Ces deux syndicats ont néanmoins signé un accord de partenariat dans les années 2000 pour œuvrer en commun au bon développement du système public d'enseignement.

soutien massif de la population, occupation des espaces publics), a pris toutefois une tournure singulière dans les quatre États où elle a eu lieu.

La Virginie occidentale donne le ton

Les premiers signes de mécontentement sont apparus à la fin de l'année 2017, quand des enseignants de Virginie occidentale se sont organisés en un groupe fermé sur Facebook ⁴ et ont commencé à programmer une journée de protestation devant le bâtiment du Congrès de l'État (capitole) le jour de la commémoration de l'assassinat de Martin Luther King. Elle a été suivie par un rassemblement officiel, organisé cette fois par la branche locale du syndicat NEA, la West Virginia Education Association (WVEA). Les enseignants et le personnel de service des écoles ont pris l'initiative de tenir des votes de protestation comté par comté ouverts à tous les employés des écoles, syndiqués ou pas.

Durant la première semaine de février, les comtés du Sud de l'État ont commencé à organiser des protestations, alors que les dirigeants de l'AFT-WV et WVEA demandaient aux sections syndicales locales de chaque comté de se prononcer sur une grève au niveau de l'État avant le 10 mars qui marquait la fin de la session parlementaire. Le 17 février, 10 000 enseignants et employés de services se sont rassemblés devant le capitole, soutenus par les dirigeants du syndicat des mineurs et des Teamsters tandis

que les deux syndicats enseignants, face au blocage des négociations, annonçaient une grève de deux jours. Pour obtenir le soutien de la population, les enseignants et le personnel de service des écoles avaient organisé des repas en prévision des deux jours de débrayage pour s'assurer que les élèves n'en soient pas privés à cause de leur mouvement.

La grève, bien que légalement interdite ⁵, a commencé le 22 février. Elle s'est poursuivie neuf jours durant malgré les risques encourus par les participants ⁶. Elle s'est terminée le 2 mars après que le Congrès de l'État à Charleston, contrôlé par les républicains, eut accordé une augmentation de salaire de 5 % pour tous les salariés du secteur public de l'État et accepté de mettre en place un groupe de travail pour trouver une solution de long terme à l'augmentation des coûts de la santé (primes d'assurance).

Plus de 200 000 enseignants dans 55 comtés ont pris part à ce mouvement de grève en défiant la loi, forts du soutien populaire. Il s'agit de la grève la plus longue dans l'histoire de l'État, un pays de mineurs dévasté par la crise et bastion de l'électorat de Trump et de la classe ouvrière blanche déclassée ⁷. La Virginie occidentale a néanmoins une longue tradition de syndicalisme militant, et beaucoup de personnes sont familières avec la présence syndicale historique dans cet État minier, où le taux de syndicalisation est resté légèrement supérieur à la moyenne nationale (11 % contre 10,7 %

4. Le groupe intitulé « West Virginia Public Employees United » comptait 20 000 membres sur Facebook en février 2018.

5. Comme c'est le cas pour les salariés du secteur public dans la moitié des États.

6. Les sanctions possibles dans ce cas peuvent aller de retenues sur salaire jusqu'à l'interdiction d'enseigner dans le secteur public pendant un an, voire jusqu'au licenciement. Mais 2018 étant une année d'élection, ni l'administration de l'école, ni le procureur général de l'État qui a annoncé sa candidature aux prochaines sénatoriales en novembre prochain ne se risqueront à une telle action.

7. Donald Trump y a remporté 68,7 % des votes, soit le plus grand nombre de suffrages dans le pays après l'État du Wyoming.

en 2017). Cette tradition remonte au début des années 1920 quand des mineurs, aux côtés du syndicat des mineurs (United Mine Workers of America) cherchant à syndiquer les bassins houillers du Sud-Ouest de l'État, durent affronter 3 000 hommes de loi, des briseurs de grève, et finalement l'armée fédérale appelée à intervenir sur décret présidentiel. La dernière grève des enseignants remonte quant à elle à 1990. Elle avait entraîné la fermeture des écoles dans 47 comtés et avait duré 11 jours.

**L'Oklahoma se mobilise...
avec moins de succès**

Dans l'Oklahoma, les enseignants ont commencé à se mobiliser sur Facebook après qu'une proposition législative visant à augmenter les impôts eut échoué à obtenir la super majorité nécessaire au Congrès de l'État (75 %), une mesure adoptée en 1992 à la suite de la dernière grève enseignante en 1990 qui avait effectivement abouti à une augmentation du budget de l'éducation et des salaires dans la profession. Les enseignants dans cet État ne gagnent en moyenne que 45 245 dollars (36 753 euros) par an, soit un niveau de salaire parmi les plus bas (au 48^e rang des États), après le Mississippi et le Dakota du Sud (tableau 1).

Le 12 mars 2018, ils ont organisé une marche de protestation à la sortie des cours. Devant la menace de grève, le Congrès de l'État a adopté le 29 mars une proposition de loi bipartite. Celle-ci accorde une augmentation de salaire aux enseignants de 6 000 dollars (4 874 euros) en moyenne pour l'année 2018 et

de 1 250 dollars (1 015 euros) pour le personnel de service des écoles ainsi qu'un engagement budgétaire additionnel de 50 millions de dollars (40 millions d'euros) pour l'éducation, des mesures financées par de nouveaux impôts (sur les carburants, les cigarettes, le pétrole et le gaz) après deux tentatives législatives du même genre restées lettre morte en 2016 et 2017 (Carlson, 2018) ⁸. Frustrés par la revalorisation proposée, ils ont menacé de se mettre en grève le 2 avril, si le Congrès de l'État n'accédait pas à leur demande plus substantielle, poussant leur syndicat (Oklahoma Education Association), fort de ses 40 000 membres, à soutenir leurs revendications ⁹.

Face à l'inertie du Congrès, ils ont effectivement débrayé le 2 avril et provoqué la fermeture de 200 des 500 districts scolaires que compte l'État, en dépit des protestations des parents et de l'administration. Leur mouvement de grève, qui a continué neuf jours durant avec des manifestations devant le capitol de l'État, n'aura pas suffi à faire revenir le Congrès sur sa proposition de loi initiale. Le mouvement avait par ailleurs commencé à se fissurer, de nombreux enseignants ayant repris le travail, notamment dans les communes rurales mais pas dans les deux plus importants districts scolaires, Oklahoma City et Tulsa, où la grève a continué avec le soutien croissant du public et des églises. En outre, alors que le groupe constitué sur Facebook (Oklahoma Teachers Walk-out), fort de ses 73 000 membres, décidait de continuer la mobilisation, incitant certains enseignants à se présenter aux prochaines élections syndicales pour

8. Dans les deux cas, le Congrès de l'État avait échoué à recueillir la super majorité requise à cause du refus des voix démocrates, nécessaires à son obtention, de financer de telles mesures principalement par un impôt sur la consommation, jugé régressif.

9. Soit des augmentations de salaire sur 3 ans de 10 000 dollars (8 125 euros) pour les enseignants, de 5 000 dollars (4 063 euros) pour le personnel de service et 200 millions de dollars (162 millions d'euros) de financement additionnel pour le budget de l'éducation.

renouveler leurs représentants, le syndicat (Oklahoma Education Association) appelait clairement à mettre un terme à la grève après avoir apporté son soutien au mouvement.

Les enseignants du Kentucky, contre la réforme de leur système de retraite

Dans le Kentucky, les enseignants ont organisé des rassemblements pour protester contre la législation visant à modifier leur système de retraite pour les nouveaux embauchés¹⁰. Adoptée fin mars par le Congrès de l'État et promulguée en loi par son gouverneur le 10 avril, cette réforme a été engagée pour réduire le sous-financement de leur régime professionnel de retraite (provisionné seulement à hauteur de 31 % de ses besoins de financement). Cette question est particulièrement sensible dans cet État où les enseignants n'ont pas accès au régime public de retraite (Social Security), créé en 1935. L'affiliation au régime de base, resté longtemps fermé aux salariés des administrations publiques, leur a été progressivement ouverte dans les années 1950 mais sur une base volontaire (apRoberts, 2000). L'État du Kentucky avait alors choisi de ne pas faire participer ses enseignants à ce régime, ces derniers ayant développé dès les années 1940 leur propre régime professionnel de retraite. Actuellement, 40 % des enseignants aux États-Unis ne sont pas couverts par la Social Security

et le Kentucky est donc l'un des 15 États dans ce cas¹¹.

La branche locale de la NEA (Kentucky Education Association), opposée à la réforme et aux coupes budgétaires dans l'éducation, a demandé aux grévistes de mettre fin à leur mouvement, tout en appelant les enseignants à une ultime journée d'action le 13 avril devant le capitole de l'État. Sous la pression de ce rassemblement réunissant des milliers d'enseignants qui se sont mis en congé maladie pour aller manifester, le Congrès de l'État a finalement annulé le veto du gouverneur républicain à une proposition de loi augmentant le budget de l'éducation par une levée d'impôts supplémentaires de 480 millions de dollars (390 millions d'euros). Tandis que le syndicat mise sur les prochaines élections législatives de mi-mandat pour faire pression sur les parlementaires, une quarantaine d'enseignants de base ont de leur côté décidé de se présenter à ces élections, tant la question de la réforme des retraites et plus largement du financement public de l'éducation est devenue sensible.

L'Arizona, en état de mobilisation... mais pas encore en grève

En Arizona, les enseignants ont créé, à l'instar de leurs confrères en Virginie occidentale et en Oklahoma, leur propre groupe Facebook (Arizona Educators United) et entamé un certain nombre d'actions pour être visibles médiatiquement. Leur première initiative a consisté

10. Il s'agit de transformer leur régime à prestations définies, dont le niveau de pension est déterminé en fonction du salaire et des années d'ancienneté, en un régime hybride qui combine les caractéristiques des régimes traditionnels à prestations définies avec celles des régimes à cotisations définies comme les « 401K », sorte de plans d'épargne salariale dont le niveau de pension est lié à l'évolution des marchés financiers. Le niveau de la pension s'en trouve réduit.

11. Les autres États sont : l'Alaska, la Californie, le Colorado, le Connecticut, la Géorgie, l'Illinois, la Louisiane, le Maine, le Massachusetts, le Missouri, le Nevada, l'Ohio, Rhode Island et le Texas : voir A. O'Shea, « Teachers: Here's How to Race Retirement Without Social Security », *Nerdwallet*, July 20, 2017, <https://goo.gl/C8w7Ui>.

à demander aux enseignants de l'État le 7 mars 2018 de porter des T-shirts rouges à l'école (« Red for Ed day »). Ils ont aussi organisé des rassemblements (« Red Ed rallies ») devant le capitole de l'État, réclamant des augmentations de salaire de 20 % et un budget accru pour l'éducation, afin que la dépense par élève (actuellement de 7 500 dollars, ou 6 129 euros) rejoigne la moyenne nationale (11 000 dollars, soit 8 989 euros). L'initiative là encore est venue de la base enseignante, dont le salaire moyen est de 47 403 dollars (38 513 euros) par an, ce qui classe l'Arizona au 44^e rang des États. Son gouverneur a déclaré le 10 avril vouloir proposer une augmentation de salaire de 20 % d'ici 2020, sans toutefois augmenter les impôts ni le budget dévolu à l'éducation. Il n'est pas certain cependant que cette proposition soit approuvée par le Congrès de l'État et soit suffisante pour mettre fin à la mobilisation et empêcher la grève.

D'autres États pourraient suivre ces exemples, avec un appel à rassemblement devant le capitole de l'État de Caroline du Nord au mois de mai prochain lancé par les enseignants et des rumeurs d'appel à l'action en Indiana et au Texas (Hansen, 2018b).

L'éducation et les enseignants, un secteur et une profession particulièrement malmenés par la grande récession

Aux États-Unis, le financement de l'éducation se fait pour l'essentiel au

niveau des États et des collectivités locales, et marginalement au niveau fédéral. Or les États ont opéré de nombreuses et parfois sévères coupes budgétaires dans les services publics (notamment dans l'éducation mais aussi la santé, deux secteurs particulièrement intensifs en main-d'œuvre) à la suite de la « grande récession » (Ires, 2014) alors que parallèlement, ils accordaient des réductions d'impôt aux entreprises ou aux particuliers et que certains d'entre eux rendaient quasi impossible leur augmentation¹². Dans la majorité des États (29 au total), les budgets dédiés à l'enseignement élémentaire et secondaire en termes de dépenses par élève n'ont pas recouvré leur niveau d'avant la récession (Leachman *et al.*, 2017). À l'exception de la Virginie occidentale qui a vu ce budget légèrement augmenter entre 2008 et 2015 (3,6 %), c'est le cas dans les trois autres États où les mouvements de protestation et de grève ont éclaté : l'Arizona a connu la plus forte réduction budgétaire (-36,6 %), suivi par l'Oklahoma (-15,6 %) et le Kentucky (-5,9 %). De manière générale, les États dépensent 2 % de moins dans le système K-12 en 2017 qu'en 2008, selon les données de la National Association of State Budget Officers, compte tenu de l'inflation et de la croissance de la population.

Les enseignants aux États-Unis sont une profession largement féminisée¹³, qu'ils travaillent dans le secteur public ou privé (75 %), et sous-payée. Ils sont parmi les professions les moins bien rémunérées des pays de l'OCDE, et ne

12. 15 États ont adopté une législation exigeant une super majorité pour augmenter les impôts, dont l'Oklahoma (75 % des votes), l'Arizona (66 %) et le Kentucky (60 %) : voir <https://goo.gl/2B66Zq>.

13. Ce sont d'ailleurs deux femmes qui sont à la tête des deux grands syndicats nationaux d'enseignants, Lily Eskelsen Garcia pour la NEA et Randi Weingarten pour l'AFT. De même, les branches locales de ces syndicats sont dirigées par des femmes en Virginie occidentale, en Oklahoma et au Kentucky.

perçoivent en moyenne que 77 % de ce que gagnent des travailleurs américains de même niveau d'éducation. Cet écart est encore plus important dans trois des États où ont eu lieu les conflits (63 % en Arizona, 67 % en Oklahoma, 75 % en Virginie occidentale) et il reste conséquent dans le Kentucky (79 %) (Allegretto, 2018). Depuis la « grande récession », les enseignants du secteur public (K-12) dans les quatre États concernés ont en outre subi une baisse de salaire réel supérieure à la moyenne nationale, particulièrement prononcée dans le cas de l'Oklahoma, de la Virginie occidentale et de l'Arizona (tableau 1).

De surcroît, ils ont dû contribuer de plus en plus à leurs primes d'assurance santé et à leur cotisation de retraite au cours des deux dernières décennies. Tout ceci explique pourquoi ils sont nombreux à occuper un second emploi pour compléter leurs fins de mois, et pourquoi cette situation est plus fréquente en moyenne

pour un enseignant que pour un non-enseignant (14 % contre 1 %), et tout particulièrement pour les enseignants du secondaire et de sexe masculin (près de 20 %) (Startz, 2018).

Enfin, depuis quelques années, le système de protection de l'emploi des enseignants (*tenure*), qui repose sur le principe général *last in, first out* mais qui comporte des règles spécifiques localement, subit des attaques judiciaires dans plusieurs États, au prétexte qu'il ne tient pas compte de la « qualité » des enseignants et qu'il affecterait particulièrement les jeunes de milieux défavorisés¹⁴. Or dans un contexte de pénurie d'enseignants dans plusieurs États à cause de conditions d'emploi et de travail peu attractives, le système de *tenure* qui protège (mais pas complètement) les enseignants du risque d'un licenciement est l'un des rares avantages que les districts scolaires peuvent mettre en avant pour attirer et fidéliser leur population d'enseignants¹⁵.

Tableau 1. Salaire moyen des enseignants du secteur public (K-12)

	2009-2010 (en dollars 2016-2017)	2016-2017 (en dollars 2016-2017)	Taux de croissance (en %)
Oklahoma	53 395	45 245	-15,3
Virginie occidentale	51 456	45 701	-11,2
Arizona	52 567	47 403	-9,8
Kentucky	55 468	52 339	-5,6
États-Unis	61 804	58 950	-4,6

Source : NECS, Digest 2017, Table 211.60.

14. L'argument mis en avant par la plupart des plaignants est qu'il favoriserait le maintien d'enseignants peu expérimentés ou jugés « peu efficaces », dont la probabilité d'être affectés dans des écoles publiques et des districts scolaires concentrant de nombreux jeunes défavorisés issus des minorités ethniques est élevée. Ils priveraient ainsi ces jeunes de leur droit fondamental à une éducation appropriée, sachant que le système d'évaluation des enseignants et les règles d'ancienneté varient d'un État à l'autre.

15. La *tenure* est une modalité de sécurisation de l'emploi qui rend le licenciement beaucoup plus difficile que dans le secteur privé mais néanmoins pas impossible. L'emploi dans l'enseignement public ne bénéficie en effet pas d'une garantie à vie. La grande récession a d'ailleurs donné lieu à de nombreux licenciements d'enseignants, qui devaient respecter dans ce cas la règle d'ancienneté.

La première action judiciaire a été menée contre l'État de Californie en 2012 (*Vergara v. California*)¹⁶ mais la Cour d'appel de cet État a statué en faveur de l'État en 2016, la Cour suprême californienne ayant refusé d'entendre le cas. En 2014, une procédure judiciaire a été lancée par des plaignants de l'État de New York (parents d'élèves) contre l'État (*Wright v. New York*), alors qu'un nouveau système d'évaluation des enseignants a été adopté par le Congrès de l'État, qui modifie les règles d'ancienneté dans la profession et peut exiger jusqu'à quatre ans d'expérience avant d'obtenir la *tenure*. Deux autres cas d'actions judiciaires sont actuellement en cours d'examen, lancés en 2016 dans le Minnesota (*Forslund v. Minnesota*) et dans le New Jersey (*HG v. Harrington*).

Des mobilisations dans un secteur fortement syndiqué mais dans un contexte particulièrement hostile au syndicalisme

Les grèves enseignantes (K-12) sont fréquentes aux États-Unis mais généralement peu visibles médiatiquement, car la plupart d'entre elles se produisent au niveau des districts scolaires où sont établis et/ou négociés les salaires et restent de fait des événements locaux. Celles qui se multiplient depuis le mois de février sont différentes dans la mesure où elles ont lieu d'emblée au niveau des États et dans plusieurs États à la fois. À l'exception de l'Arizona, c'est effectivement le pouvoir législatif qui décide du niveau de salaire des enseignants en Virginie occidentale, en Oklahoma et au Kentucky et non les

districts scolaires¹⁷. Et les manifestations occupent l'espace médiatique dans la mesure où elles prennent pour cible le siège des parlements et peuvent ainsi recevoir davantage d'appui du public.

Un autre trait commun à ces mouvements est qu'ils se produisent dans des États conservateurs, dominés par les républicains. Il s'agit d'États dits de « droit au travail » où le pouvoir collectif des enseignants résulte moins de l'action des syndicats globalement affaiblis par cette législation, que de leur capacité à s'organiser de façon autonome *via* les réseaux sociaux, même s'ils reçoivent ultérieurement le soutien des syndicats (Hansen, 2018a). Ces derniers sont apparus le plus souvent dans ces conflits comme des acteurs de second plan, suivant le mouvement plutôt qu'à l'initiative.

Pourtant, les enseignants et autres travailleurs du secteur public sont devenus la colonne vertébrale du syndicalisme américain. Alors que la négociation collective a longtemps été interdite dans la plupart des États, elle s'y est développée au cours des années 1960 et 1970 de sorte qu'aujourd'hui, le taux de syndicalisation dans le secteur public est près de six fois plus important que dans le secteur privé (34,4 % contre 6,5 % en 2017). Dans l'enseignement, ce taux est plus élevé encore : en 2017, ils sont près de 45 % à être syndiqués à l'école élémentaire et intermédiaire, et 50 % au lycée.

Ce n'est sans doute pas un hasard si ces mouvements de grève interviennent au moment où un jugement de la Cour suprême, particulièrement attendu au début de l'été 2018, risque d'affaiblir encore plus les syndicats du secteur public. Il s'agit

16. Les plaignants, des élèves, prétendaient que les règles d'ancienneté dans la profession violaient la clause de protection égale (14^e amendement). Le cas est actuellement en examen devant la Cour suprême de l'État.

17. Une minorité d'États sont dans ce cas aux États-Unis (15 au total).

du cas *Janus vs. AFSCME Council 31*, dans lequel le plaignant Mark Janus, un employé du secteur public dans l'Illinois, considère que l'obligation de payer sa cotisation syndicale (*agency fee*)¹⁸ au syndicat représentatif sur son lieu de travail, l'American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME), viole ses droits constitutionnels au nom de la liberté d'expression (1^{er} amendement). Si les juges de la Cour suprême lui donnent raison, ce qui est possible compte tenu de la composition de cette instance (5 juges conservateurs sur 9), la syndicalisation des salariés du secteur public deviendra optionnelle dans tous les États (y compris dans ceux qui ne sont pas des États dits « de droit au travail ») et leurs syndicats en sortiront très affaiblis. L'AFT estime que certaines de ses sections locales pourraient perdre 20 %, voire plus de leur financement dans ce dernier cas¹⁹. L'imminence de ce jugement et l'importance des enjeux expliquent aussi sans doute en partie le degré de mobilisation militante des enseignants du secteur public depuis deux mois.

Conclusion

Ces conflits sont sans nul doute la conséquence de la pression qui s'est exercée sur les dépenses publiques aux États-Unis comme dans la plupart des autres

pays à la suite de la crise financière de 2008, une pression qui a particulièrement pesé sur les dépenses d'éducation relativement aux autres dépenses et partant, sur les emplois, salaires et conditions de travail des personnels employés dans ce secteur (Concialdi, 2014). Et de fait, l'enseignement public sera probablement aux États-Unis un enjeu central des prochaines élections de mi-mandat en novembre 2018 et aussi des prochaines élections syndicales.

Ce qu'il faut retenir de ces mouvements, c'est qu'ils ont été principalement initiés par les enseignants de base, à travers la constitution de groupes Facebook, et que ces derniers se sont mobilisés plus rapidement et plus radicalement que leurs syndicats, tout en obtenant le soutien des populations locales et la faveur du public grâce à des actions soigneusement préparées et coordonnées. Il est vrai que dans ces États dits de « droit au travail », le taux de syndicalisation est plus faible qu'ailleurs, notamment en Arizona (4 %) et en Oklahoma (5,5 %). Cependant, le soutien des organisations syndicales dans un second temps n'a pas été négligeable et a permis des mobilisations massives ainsi que l'exercice d'une réelle pression sur les autorités politiques et législatives dans ces États. Pour autant, il convient de remarquer que dans les États comme la Virginie occidentale où il existe une tradition de lutte syndicale

18. En fait, l'*agency fee* correspond à la majeure partie de la cotisation que le syndicat élu estime être la « juste part » pour les travailleurs qui refusent d'en devenir membres, alors qu'ils continuent à bénéficier de la convention collective négociée par le syndicat, de son aide dans les procédures de règlement des contentieux du travail, etc. Cette part représente dans ce cas 78 % de la cotisation totale (*union due*), soit 45 dollars (36 euros) par mois pour Mark Janus. Un arrêt précédent de la Cour suprême datant de 1977 (*Abood vs. Detroit Board Education*) avait autorisé la perception de la « juste part » par les syndicats du secteur public pour éviter les comportements de « passager clandestin », la cotisation syndicale étant amputée seulement de la part destinée à financer les activités politiques du syndicat.

19. M. Hackman, « Supreme Court Case Galvanizes Teachers Unions », *The Wall Street Journal*, March 1, 2018, <https://www.wsj.com/articles/supreme-court-case-galvanizes-teachers-unions-1519909201>.

et d'organisation militante ayant marqué l'imaginaire social de sa population, les résultats des mobilisations en termes de gains obtenus sont supérieurs à ceux des autres États, notamment de l'Oklahoma.

Enfin, on peut penser que d'autres mouvements sociaux tels que Black Lives Matter, #MeToo, the March for Our Lives, qui ont éclos récemment aux États-Unis, ont pu galvaniser l'action des enseignants dans un contexte de montée générale de la protestation, même si ces mouvements restent morcelés et n'appellent pas à la convergence des luttes.

Sources :

Allegretto S. (2018), « Teachers Across the Country Have Finally Had Enough of the Teacher Pay Penalty », *Economic Policy Institute Economic Snapshot*, April 4, <https://goo.gl/jrmcoq>.

apRoberts L. (2000), *Les retraites aux États-Unis : sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute.

Carlson D. (2018), « Not Just a "Red-state Revolt": The Story behind the Oklahoma Teacher Walkout », *Brookings*, April 12, <https://goo.gl/sdwsGt>.

Concialdi P. (2014), « L'éducation n'est pas épargnée », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 148, novembre, p. 5-21, <https://goo.gl/XLK2ZQ>.

Hansen M. (2018a), « Hidden Factors Contributing to Teacher Strikes in Oklahoma, Kentucky, and beyond », *Brookings*, April 6, <https://goo.gl/pNCwyJ>.

Hansen M. (2018b), « Which States Might Experience the Next Wave of Teacher Strikes », *Brookings*, April 13, <https://goo.gl/pKbwmm>.

Ires (2014), « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 148, novembre, <http://www.ires.fr/publications/chronique-internationale-de-l-ires/itemlist/category/90-148>.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 160, décembre, p. 19-37, <https://goo.gl/hJmzt6>.

Leachman M., Masterson K., Figueroa E. (2017), *A Punishing Decade for School Funding*, Center on Budget and Policy Priorities, November 29, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/11-29-17sfp.pdf>.

Sauviat C. (2014), « États-Unis : résurgence des luttes sociales et renouvellement des stratégies syndicales », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 145, mars, p. 3-18, <https://goo.gl/KtTMiw>.

Startz D. (2018), « Why Are Teachers More Likely Than Others to Work Second Jobs? », *Brookings*, March 23, <https://goo.gl/x1mP6V>.

Presse : *The Wall Street Journal*, *The New York Times*, *Labor Notes* et presse locale.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2018

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

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

Christophe COUILLARD-BELLUSCI, CGT-FO

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Membres du Conseil :

Fabrice CANET, CGT

Marylise LÉON, CFDT

Sophie TASQUÉ, CGT-FO

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Marc AUBERT, *Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES*

Didier BLANCHET, *Directeur des études*

et des synthèses économiques, INSEE

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation*

de la recherche, des études et des statistiques, DARES

N.N.

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences*

à l'université de Méditerranée

Gilles FERREOL, *Professeur*

à l'université de Poitiers

Cécile GUILLAUME, *Maître de*

conférences à l'université de Lille 1

Donna KESSELMAN, *Professeure*

à l'université Paris-Est Créteil

Bernard LAURENT, *Professeur à*

l'École de management de Lyon

Nasser MANSOURI-GUILANI,

Enseignant à l'université

de Marne-la-Vallée

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



ires

16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX

Tél : +33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr - www.ires.fr