

iRES

Institut de Recherches
Économiques et Sociales

Numéro spécial

N° 180
Décembre 2022

Les salaires au piège
de l'inflation :
quelles mesures publiques,
quel renouveau
des revendications ?

CHRONIQUE INTERNATIONALE
DE L'IRES

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

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

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Lyubica CURICH

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

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

Conseillers techniques

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

CORRESPONDANTS

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

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

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

© IRES, Noisy-le-Grand, 2022 ■ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : décembre 2022 ■ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 13,00 €

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

SOMMAIRE

N° 180
Décembre 2022

Numéro spécial

Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ?

Coordonné par Antoine MATH

Inflation, salaires. Réponses des États, revendications des salariés _____	3
<i>Antoine MATH</i>	
États-Unis	
Montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain _____	37
<i>Catherine SAUVIAT</i>	
Royaume-Uni	
Gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité _____	57
<i>Jacques FREYSSINET</i>	
Allemagne	
L'inflation plus forte que la négociation salariale _____	79
<i>Marcus KAHMANN</i>	
Autriche	
Pas de raison de se retenir dans la négociation salariale ? _____	101
<i>Kevin GUILLAS-CAVAN</i>	
Belgique	
Hausse des salaires nominaux, aides publiques ponctuelles et perte de pouvoir d'achat _____	123
<i>Bernard CONTER et Jean FANIEL</i>	
Espagne	
Un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées _____	139
<i>Catherine VINCENT</i>	
Irlande	
Face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes _____	155
<i>Noélie DELAHAIE</i>	
Italie	
Politique des primes fiscales et absence de revendications salariales sous le gouvernement Draghi _____	175
<i>Cristina NIZZOLI</i>	
Suède	
Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels _____	189
<i>Annie JOLIVET</i>	

Inflation, salaires. Réponses des États, revendications des salariés

Antoine MATH, chercheur à l'Ires

Cet article transversal analyse les évolutions en matière de salaires ainsi que les débats en cours dans un contexte de forte inflation, dans les pays examinés dans ce numéro (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Suède). Il analyse les causes et les transformations de l'inflation depuis 2021 ainsi que les enjeux de répartition qui en découlent. Il présente ensuite les mesures prises par les États pour protéger le pouvoir d'achat des ménages, tout en limitant les hausses de salaire. L'article retrace enfin les réactions du monde de travail face à la diminution forte et inédite des salaires réels.

This overview article analyses the trends in respect of wages as well as current debates in a context of high inflation in the countries examined in this issue (United States, United Kingdom, Germany, Austria, Belgium, Spain, Ireland, Italy, Sweden). It analyses the causes and changes in inflation since 2021 as well as the redistributive challenges arising therefrom. It then presents the measures taken by states to protect the purchasing power of households, while limiting wage increases. Finally, the article details reactions in the labour sphere in the face of a huge, unprecedented fall in real wages.

La sortie des restrictions liées à la pandémie de Covid-19 se traduit en 2021 par des difficultés de recrutement et la réapparition de l'inflation selon un calendrier et une ampleur distincts des deux côtés de l'Atlantique. Les premiers débats, surtout aux États-Unis, portent sur l'attractivité des emplois après les confinements et sur les causes de l'inflation.

Cet article transversal s'intéresse à la question du pouvoir d'achat dans le nouveau contexte inflationniste. En raison de l'apparition de phénomènes croissants de désaffection des travailleurs constatés dans le « monde d'après » Covid, mais aussi après plusieurs décennies de dégradation des conditions de travail et de réformes affaiblissant le rapport de force pour les salariés (droit du travail, protection chômage, moyens alloués aux services publics), nous avons fait l'hypothèse au début 2022, et en prévision de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IREs*, d'un essor des questions autour de la qualité de vie au travail (conditions de travail, organisation du travail et autonomie, sens du travail). Celles-ci semblaient se manifester dans l'accroissement des ruptures de la relation de travail (« grande démission » aux États-Unis) ou dans diverses formes de distanciation des travailleurs (découragement, désinvestissement, résistance individuelle, « *quiet quitting* »). Dans un contexte marqué par des

difficultés de recrutement, des pénuries d'emploi et un taux de chômage très faible (voir l'annexe), on pouvait faire l'hypothèse que l'amélioration des conditions de travail prendrait une place plus importante au sein du cadre revendicatif, en devenant un des moteurs des mobilisations. Des premiers signes en attestent au moins aux États-Unis (Sauviat, 2021). Ces questions autour de l'amélioration de la qualité de vie au travail apparaissent dans l'immédiat avoir été reléguées par les préoccupations salariales, notamment dans les pays européens¹. Compte tenu de la profondeur et de la persistance du mal, qui a des conséquences majeures en matière de santé publique et notamment de santé mentale, elles pourraient réapparaître ultérieurement.

Ces considérations sont pour le moment balayées par la question du pouvoir d'achat. À la sortie de la pandémie, la poussée inflationniste est perçue comme transitoire. Elle doit disparaître avec les causes qui l'ont provoquée, liées à des phénomènes passagers consécutifs aux confinements (désorganisation des flux commerciaux et des chaînes de production, pénuries, comportements spéculatifs) ou à des événements pensés comme conjoncturels (mauvaises récoltes, baisse des cours des monnaies par rapport au dollar pour les pays européens depuis début 2021). En septembre 2021, l'inflation est encore limitée à 4 % environ dans la

1. Malgré la pression sur les salaires, les conditions de travail, thématique à laquelle l'opinion publique a été sensibilisée pendant la crise sanitaire, n'ont pas pour autant entièrement disparu de l'agenda syndical en Allemagne dans le secteur public où on constate une plus grande prégnance des enjeux non salariaux. Plusieurs conventions collectives en ce sens ont été signées récemment dans des hôpitaux, des établissements d'enseignement ou dans les administrations locales. On peut y noter la fixation de seuils minima de personnel pour maintenir le fonctionnement des services (ou de nombre maximal d'élèves par classe pour les enseignants) et des compensations en cas de forte charge de travail sous forme de jours de répit (ou de « régénération ») ou de primes (Kahmann, dans ce numéro). On note également la prise en compte de préoccupations liées aux conditions de travail dans d'autres pays, mais l'origine de ces préoccupations est antérieure à la nouvelle période inflationniste, par exemple en Espagne en matière de lutte contre le travail précaire (Vincent, dans ce numéro) ou au Royaume-Uni, après les confinements et l'extension du travail à domicile, avec une relance des revendications pour une plus grande maîtrise par les salariés des temps et des lieux de travail (Freysinet, dans ce numéro).

zone euro et 6 % aux États-Unis. Face à une inflation appelée à se résorber rapidement en 2022, certains États décident, à partir de l'été 2021, de verser des transferts ponctuels en direction des ménages ou plafonnent temporairement certains tarifs. Certes pour protéger le pouvoir d'achat mais aussi déjà avec l'idée de limiter les hausses de salaire, de protéger les marges des entreprises et d'éviter les mécanismes d'auto-entretien de l'inflation, et notamment la boucle prix-salaire, c'est-à-dire la persistance d'une inflation élevée causée par des hausses de salaire.

La donne change radicalement en 2022. La stratégie zéro Covid de la Chine face à la vague Omicron puis la guerre en Ukraine vont en être des catalyseurs. L'inflation change d'ampleur, se diffuse et prend un caractère plus structurel. À l'automne 2022, elle est d'environ 10 % dans la zone euro, avec de fortes différences selon les pays. La perte de pouvoir d'achat des salaires y atteint des records historiques.

Cet article vise, à partir des pays examinés dans ce numéro (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Suède) et en référence parfois à la situation française, à analyser les évolutions en matière d'inflation et de salaires et à en saisir les débats. La première partie porte sur l'inflation, ses causes, ses transformations et les enjeux de répartition qu'elle soulève. La deuxième partie présente les mesures prises par les pouvoirs publics à partir de l'automne 2021 face à la poussée inflationniste. La troisième partie retrace la forte diminution en cours des salaires réels ainsi que les réactions du monde du travail face à cette situation inédite.

Une inflation qui attise les conflits de répartition

L'inflation est repartie à la hausse dès le début 2021 aux États-Unis, alors que ce fut plutôt à partir de l'été 2021 en Europe. Outre-Atlantique, la poussée y été plus élevée jusqu'à l'été 2022, avant que l'inflation ne s'y stabilise et passe sous le niveau de celle des pays européens. En septembre 2022, l'inflation (harmonisée) atteignait 6,2 % en France, 10 % en zone euro, 10,1 % au Royaume-Uni et 8,2 % aux États-Unis. Il est utile de distinguer, notamment pour les pays européens, l'inflation apparue en 2021 et la tournure qu'elle a prise en 2022.

Débats sur les causes de la résurgence de l'inflation en 2021

L'inflation fait toujours l'objet de débats quant à ses causes et quant à la réalité de sa nocivité. La période entamée en 2021 à la sortie des confinements ne fait pas exception (Marie, Dallery, 2022). D'un côté la demande repart, et bien plus fortement aux États-Unis où les injections budgétaires, et notamment le soutien aux ménages, ont été massives et bien plus élevées que le « quoi qu'il en coûte » des pays européens (Math, 2021). De l'autre, et ce fut la cause principale de l'inflation partout dans le monde, l'offre ne peut suivre en raison de la désorganisation des flux commerciaux et des chaînes logistiques qui ont créé des difficultés d'approvisionnement, entraînant une forte hausse importée des prix des biens intermédiaires (semi-conducteurs, composants électroniques, pièces détachées, bois, papier, plastique...). Les goulets d'étranglement trouvent aussi une cause plus structurelle dans une mondialisation construite sur l'éclatement des chaînes de valeur,

le juste-à-temps et le zéro stock. À la sortie des restrictions, les difficultés de recrutement renforcent les problèmes d'offre, en particulier aux États-Unis qui ont décidé durant la pandémie de laisser filer les emplois en soutenant massivement les revenus des entreprises et des ménages, quand les pays européens les ont davantage protégés par des dispositifs de type chômage partiel (Math, 2021). L'inflation est aussi liée à la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation au cours de l'année 2021 en raison d'aléas divers (mauvaises récoltes, hausses du cours de dollar pour les pays européens). La situation est aggravée par des comportements spéculatifs sur les marchés. L'idée dominante est alors que tous ces facteurs doivent disparaître, que la composante temporaire de l'inflation prédomine, davantage en Europe qu'aux États-Unis, d'autant que l'inflation est importée ou liée à une conjonction d'aléas passagers, et qu'elle ne peut pas, ou marginalement, être imputée à des effets liés à la demande. À l'automne 2021, les instituts statistiques nationaux prévoient d'ailleurs un très fort reflux de l'inflation pour 2022².

Aux États-Unis, le diagnostic sur l'inflation diffère des pays européens. D'abord l'inflation y est globalement peu importée, ce pays étant exportateur net de combustibles fossiles, bénéficiant donc globalement des hausses de cours³. Le conflit de répartition inhérent à l'inflation s'effectue quasi

exclusivement entre acteurs nationaux, alors que pour les États européens, l'inflation constitue une très forte ponction nette de l'extérieur sur l'économie⁴ dont la charge, d'un point de vue macroéconomique, doit forcément être partagée entre les ménages, les entreprises et les administrations. Ensuite, l'inflation s'explique aux États-Unis certes par un choc d'offre depuis 2020 comme dans les pays européens, mais aussi pour partie par un effet de la demande (c'est également le cas du Royaume-Uni)⁵, alors que la composante imputable à la hausse des revenus est introuvable en Europe⁶. L'ampleur beaucoup plus élevée des plans de soutien et de relance en direction des ménages en 2020 et 2021 aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni (Math, 2021) explique alors le différentiel d'inflation (Jordà *et al.*, 2022). S'ajoutant aux difficultés de recrutement, le spectre de fortes hausses de salaire et d'une boucle prix-salaire est agité très tôt aux États-Unis alors qu'en Europe la question du conflit de répartition généré par l'inflation n'est pas encore centrale dans les débats.

Un choc d'inflation très variable selon les pays

L'agression de l'Ukraine par la Russie en 2022 accentue fortement le choc d'inflation importée en Europe avec l'envolée des prix du pétrole, du gaz, du blé et d'autres produits alimentaires et matières

2. En France, le taux d'inflation prévu pour l'année 2022 au moment du vote du projet de loi de finances (novembre 2021) était de 1,5 %. Dès juillet 2022, le projet de loi de finances rectificatives tablait sur 5 % sur l'année tandis que divers organismes (Insee, Banque de France) l'estimaient alors plutôt entre 5 et 6 %.

3. Les États-Unis sont exportateurs nets de gaz naturel et importateurs nets de pétrole brut.

4. La ponction nette pour la France en 2022 est estimée à 1,5 point du PIB (Amoureux *et al.*, 2022 ; OFCE, 2022a).

5. « Le rôle des relances budgétaires dans l'inflation pandémique », *Les Esprits Animaux*, 5 août 2022, <https://espritsanimaux.blogspot.com/2022/08/relances-budgetaires.html>.

6. Gagnon (2022). Voir aussi « Le rôle des goulots d'étranglement dans l'inflation », *Les Esprits Animaux*, 11 juillet 2022, <https://espritsanimaux.blogspot.com/2022/07/goulots.html>.

premières, et ce d'autant plus que les deux pays en conflit sont à l'origine d'une part importante des exportations mondiales de produits agricoles et d'énergie. Aux États-Unis, l'inflation, bien plus élevée qu'en Europe avant le conflit, s'est en revanche peu accrue depuis le déclenchement du conflit, et a même un peu décéléré d'environ 9 à 8 % entre le début et la fin de l'été 2022. Ces différences d'évolution peuvent s'expliquer à la fois par la baisse continue du cours des monnaies européennes par rapport au dollar – d'un cinquième à un quart depuis début 2021 – et par les hausses récentes des prix des produits énergétiques beaucoup plus fortes en Europe⁷.

Les différences d'inflation sont également très fortes au sein de l'Europe⁸. En septembre 2022, elle est d'environ 10 % dans la zone euro, 6 % environ en France, autour de 9 % en Irlande, en Italie, en Espagne, et au Royaume-Uni, 11 % en Allemagne et en Autriche, 12 % en Belgique, 17 % aux Pays-Bas et jusqu'à plus de 20 % dans les pays baltes⁹. Les écarts s'expliquent par des différences de structure de consommation, notamment en matière d'énergie¹⁰ ainsi que des différences dans l'évolution des prix de l'énergie¹¹. La France et la Suède, dépendant beaucoup moins des énergies fossiles et

faisant face à des hausses de prix de l'énergie plus faibles, se sont ainsi trouvées dans une situation très favorable par rapport à leurs voisins. Les différences d'exposition des économies aux chaînes de valeur ont aussi joué un rôle clef, par exemple pour expliquer la divergence d'inflation entre la France et l'Allemagne (Ortmans, Tripiër, 2022). Enfin, les écarts peuvent aussi provenir de différences dans l'ampleur des « boucliers » tarifaires qui consistent en une prise en charge par les États d'une partie du prix de l'énergie payé par les consommateurs (voir *infra*).

La diffusion de l'inflation : une boucle prix-salaire introuvable en Europe

La poursuite des tensions guerrières au niveau international et la persistance de l'inflation à des niveaux toujours plus élevés fait craindre l'installation de mécanismes d'auto-entretien transformant l'inflation initiale, importée et temporaire, en une inflation inarrêtable dont les ressorts seraient de plus en plus internes (OFCE, 2022b). Sur ce point, plusieurs mécanismes peuvent jouer : une diffusion aux prix de production de la hausse des prix des consommations intermédiaires ; une diffusion aux prix de production également

7. Derrière des indicateurs communs, les « cours mondiaux », les prix pratiqués sont très différents, en particulier pour le gaz, dont le prix a explosé en Europe en 2022 alors que son augmentation a été beaucoup plus contenue dans le reste du monde. Les règles de tarification de l'électricité en Europe, liée à l'évolution du prix du gaz, sont aussi un autre facteur d'explication de cette différence.

8. Allègre *et alii* (2022 a et b) montrent à partir d'enquêtes auprès des ménages que l'inflation subie par ces derniers depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine a été la plus importante dans les pays baltes, la Roumanie, la Grèce et les Pays-Bas. L'Allemagne, la Suède, le Portugal, l'Espagne, l'Autriche et l'Irlande sont dans une situation intermédiaire. Les pays les moins touchés sont la France, la Belgique et l'Italie.

9. Selon les estimations d'Eurostat, l'inflation continuerait d'augmenter en octobre 2022 dans tous les pays (très fortement en Italie où elle passerait à près de 13 %), sauf en Espagne où elle reculerait, passant de 9 à 7 % environ.

10. Par exemple, la part des énergies fossiles, dont les prix se sont envolés, dans la production d'électricité est en 2021 d'environ 10 % en France, 43 % au Royaume-Uni, 44 % en Allemagne et près de 60 % en Italie.

11. La hausse des prix de l'énergie en glissement annuel en août 2022 a été de 46,5 % en moyenne dans la zone euro, mais de 108 % aux Pays-Bas, 66 % en Belgique, 59 % en Italie, 58 % en Espagne, 50,5 % au Royaume-Uni, 42 % en Allemagne, 26,5 % en France, 19 % en Suède, et 2 % en Hongrie (Sterdyniak, 2022).

de l'augmentation des coûts salariaux ; une répercussion sur les prix de vente pour préserver voire améliorer les marges bénéficiaires des entreprises, surtout pour celles disposant d'un pouvoir de marché.

Ce risque de persistance de l'inflation à des niveaux élevés, en raison de la diffusion aux chaînes de valeur, et quand bien même les prix de l'énergie reflueraient, semble se confirmer à travers l'évolution des indicateurs d'inflation « sous-jacente », calculés en excluant notamment les produits énergétiques et alimentaires¹². Cette inflation sous-jacente a beaucoup augmenté, et de façon plus précoce, dès 2021, aux États-Unis et au Royaume-Uni en comparaison de l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Dans ces pays, l'inflation sous-jacente n'a commencé à atteindre des niveaux significatifs qu'à partir de 2022 et elle reste à des niveaux encore bien plus faibles (OFCE, 2022a)¹³.

Le premier mécanisme, la diffusion aux coûts de production imputables à la hausse des prix de l'énergie (pétrole, gaz, électricité) et des biens agricoles, est désormais bien attesté. La hausse des coûts intermédiaires a pénétré toutes les chaînes de valeur et

gagné les prix de production non seulement dans l'industrie mais aussi dans les services. Même dans la perspective d'un tassement des prix de l'énergie et de l'alimentation, les prix des autres consommations ont commencé à prendre le relais.

Le risque d'une boucle prix-salaire est encore hypothétique, au moins en Europe où l'inflation reste essentiellement importée¹⁴. En atteste la diminution historique des salaires réels dans tous les pays en 2022¹⁵ (voir *infra*). Même le Fonds monétaire international (FMI), dans son dernier *World Economic Outlook*, écarte l'hypothèse d'une boucle prix-salaire (IMF, 2022). De même, en raison de nombreuses évolutions (désyndicalisation, affaiblissement des organisations syndicales, réformes de la protection de l'emploi, précarisation des emplois), la corrélation entre croissance des salaires et inflation a fortement décliné au fil des décennies¹⁶. Reste que l'argument est mis en avant pour justifier une sous-indexation des salaires. Selon une étude à partir de données britanniques sur plus d'un siècle, l'inflation devrait excéder 6 à 8 % pour que s'enclenche une spirale prix-salaire (Hendry *et al.*, 2022).

12. Ces indicateurs d'inflation excluent notamment les produits à prix volatils (produits pétroliers, produits frais, produits laitiers, viandes...) qui subissent des mouvements très variables dus à des facteurs climatiques ou à des tensions sur les marchés mondiaux. Ce sont des indicateurs considérés comme plus adaptés à une analyse des tensions inflationnistes plus profondes de l'économie, car moins perturbée par des phénomènes exogènes. Voir par exemple la définition qu'en donne l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1481>.

13. Selon l'OCDE, l'inflation sous-jacente était extrêmement faible dans la zone euro en 2021, à 1,4 %, alors qu'elle se situait déjà à 3,3 % aux États-Unis, et à 2,4 % au Royaume-Uni. Selon les prévisions de l'OCDE de septembre 2022, elle s'élèverait à 3,9 % dans la zone euro en 2022 (3,4 % en Allemagne et 3,6 % en France) contre 4,7 % aux États-Unis et 6,7 % au Royaume-Uni.

14. A. Lemangnen, « En France, l'inflation reste pour l'heure majoritairement importée », *Risk & Opportunities*, n° 19, Société générale, octobre 2022, <http://bit.ly/30EwBJS>.

15. Selon la Banque de France, « L'abandon des mécanismes généralisés d'indexation automatique des salaires devrait contribuer à éviter l'enclenchement de cette spirale prix-salaire », lettre au Président de la République, juillet 2022, <http://bit.ly/3GLhLir>.

16. Voir la discussion des travaux sur le sujet dans le billet de Martin Anota, « Doit-on s'attendre à une spirale inflationniste ? », *Alternatives économiques*, 14 mai 2022, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/node/28806>.

Une boucle prix-profits ?

Un autre mécanisme possible d'auto-entretien de l'inflation est celui d'une boucle prix-profits, consistant pour les entreprises à maintenir, voire augmenter leurs taux de marge, en répercutant la hausse des prix de production sur les prix de vente. Au niveau macroéconomique, l'inflation ne semble pour l'instant pas avoir eu de prise sur les profits. Jusqu'au 1^{er} semestre 2022, les taux de marge se sont maintenus dans l'Union européenne (UE) en moyenne. C'est en particulier le cas en Allemagne, en France, en Autriche et en Espagne (tableau 1)¹⁷. Le taux de marge s'est même accru en Irlande, en Belgique et en Suède. Il diminue en revanche significativement en Italie. Ce

résultat est remarquable en Europe compte tenu de la forte inflation importée. Avec la hausse des coûts intermédiaires, le maintien des profits au niveau global a sans doute pu être obtenu par un mélange de limitation des coûts salariaux et de hausse des prix de vente.

Des études empiriques sur les États-Unis montrent que l'augmentation des marges bénéficiaires des entreprises apparaît dès 2020 comme un facteur majeur d'explication de l'inflation (Sauviat, dans ce numéro). La cause de l'inflation y serait à chercher du côté de la cupidité des actionnaires (*greedflation*). Ce constat méritera d'être davantage documenté mais il ne fait guère de doute que les marges bénéficiaires

Tableau 1 - Taux de marge au 1^{er} semestre 2022 en comparaison des périodes antérieures

Base 100 = période avec laquelle le taux de marge en 2022 est comparée (1999-2021 ; 2010-2021 ; 2017-2021)

	1999-2021	2010-2021	2017-2021
Allemagne	96,5	99,1	101,8
France	100,6	101,9	99,0
Autriche	97,5	99,2	99,3
Belgique	113,5	109,7	106,1
Espagne	101,9	96,9	99,2
Irlande	128,4	114,9	103,5
Italie	88,8	93,5	93,7
Suède	103,7	105,1	105,0

Taux de marge : part des profits bruts (excédent brut d'exploitation et revenus mixtes) dans la valeur ajoutée brute des entreprises non financières.

Lecture : en Allemagne, le niveau du taux de marge durant le 1^{er} semestre 2022 est plus élevé en comparaison du niveau moyen atteint de 2017 à 2021, de 1,8 % (base 100 = moyenne 2017-2021).

Sources : calculs Ires à partir des données trimestrielles de comptabilité nationale.

17. En France, selon les données de comptabilité nationale de l'Insee, les taux de marge pour les 3 premiers trimestres de 2022 sont restés à un niveau historiquement très élevé, autour de 31,5 %, bien supérieur à leur moyenne de longue période (30,5 % depuis 1949). Utiliser l'année 2021 comme point de comparaison est contestable, 2021 ayant été une année exceptionnelle, notamment en France du fait des mesures liées à la pandémie et de plus de 20 milliards d'euros de nouveaux cadeaux fiscaux pérennes pour cette seule année (suppression des impôts de production et baisse de l'impôt sur les sociétés).

ont stimulé l'inflation¹⁸. Isabel Schnabel, une des six membres du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), est bien obligée de constater que l'augmentation des prix est davantage tirée par les profits que par les salaires¹⁹.

Il ne faut toutefois pas généraliser ce constat global à l'ensemble des entreprises. Les situations sont très variables. Le choc d'inflation sur les prix intermédiaires diffère d'abord évidemment selon les secteurs et selon les entreprises, notamment en fonction de leur dépendance aux produits énergétiques. En outre, une partie des entreprises ne peut pas répercuter les hausses de coût sur les prix de vente et rencontre déjà, ou va rencontrer, de très grandes difficultés.

D'autres entreprises en revanche, notamment des grands groupes donneurs d'ordre, peuvent non seulement préserver leurs

marges bénéficiaires mais les augmenter grâce à leur pouvoir de marché²⁰ ou encore parce qu'ils ont saisi l'aubaine créée par les décalages entre les cours futurs auxquels sont vendus les produits et leurs stocks disponibles (notamment les compagnies pétrolières). « Les grands groupes font plus que s'adapter à l'inflation, grâce à leur pouvoir de marché, c'est eux maintenant qui la font²¹. » L'explosion des profits des grandes entreprises²², des rémunérations des cadres dirigeants²³ et des dividendes versés semble conforter cette explication (tableau 2).

L'envolée des prix est une aubaine pour une partie des entreprises qui trouvent ainsi dans les désordres géopolitiques le moyen de dégager des bénéfices exceptionnels. Le mythe selon lequel ces entreprises mériteraient ces profits en temps de guerre est intenable. Face au besoin croissant de ressources pour les finances publiques, plusieurs pays ont ainsi mis en place ou

18. P. Donovan, « Fed should make clear that rising profit margins are spurring inflation », *Financial Times*, November 2, 2022, <http://bit.ly/3UbPqF6>.

19. « *Wages are unlikely to add to inflation going forward, as real producer wages, deflated using sectoral value added deflators, have also fallen across most industries since the start of the pandemic. In fact, profits across a broad range of industries have risen markedly, even in some contact-intensive sectors. (...) This means that many firms have so far been able to increase their prices beyond the increase in nominal wages, and in many cases even beyond the increase in energy costs. In the hospitality and transport sectors, for example, profits have expanded by nearly 20% since the outbreak of the pandemic, more than twice as fast as the growth rate of nominal wages. The rise in profits is strikingly different from previous crises that have all seen profits fall. This suggests that strong pent-up demand created an environment for many firms to boost profit margin* », « Monetary policy in a cost-of-living crisis », Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, September 30, 2022. <http://bit.ly/3XANBVi>.

20. Dans le transport maritime, les situations de rente sont extrêmes puisque quatre entreprises (MSC, Maersk, Cosco et la française CMA CGM) se partagent 85 % du marché mondial.

21. « Comment les groupes du CAC 40 obtiennent des profits records », Olivier Passet, 26 septembre 2022, <http://bit.ly/3ODthi3>.

22. En France, les profits des entreprises du CAC 40 ont atteint 157 milliards d'euros en 2021, dépassant de plus de 60 % le précédent record datant de 2007, et ils atteignent 72,8 milliards pour le seul 1^{er} semestre 2022. Aux Pays-Bas, les profits des multinationales ont augmenté de plus de 500 % au cours des 20 dernières années alors que la rémunération des travailleurs n'a augmenté que de 50 % (<http://bit.ly/3igHoOC>).

23. Aux États-Unis, les salaires des 100 plus importants dirigeants ont augmenté de 31 % en 2021 (<http://bit.ly/3UcbyiH>). En France, alors que les très hauts salaires (les 1 % les mieux rémunérés, moins d'un cinquième de femmes, s'étaient déjà envolés depuis le milieu des années 1990 (« L'envolée des très hauts salaires », Observatoire des inégalités, 7 septembre 2022, <http://bit.ly/3ODtzWb>), la rémunération des patrons du CAC 40 a encore augmenté en moyenne de 52 % entre 2020 et 2021. La hausse a été de 26 % entre 2019 et 2021 quand les dépenses moyennes par salarié du CAC 40 n'ont augmenté sur la même période que de 1,7 % (« Les patrons du CAC 40 ne connaissent pas la crise », Observatoire des multinationales, 20 octobre 2022, <http://bit.ly/3VyVicy>).

Tableau 2 - Des dividendes à un niveau record en 2022

Indice : base 100 = moyenne annuelle 2015-2021 des dividendes exprimés en dollars

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021T4 - 2022T3
France	91	102	98	119	120	67	103	113
Allemagne	86	92	96	120	110	94	102	117
Italie	84	92	95	112	117	69	131	139
Pays-Bas	65	99	109	109	148	61	109	131
Espagne	108	107	104	115	110	70	85	89
Suède	109	107	96	108	107	28	146	124
États-Unis	88	89	94	101	106	109	113	123
Royaume-Uni	104	101	104	108	115	69	99	102

Lecture : en France, les dividendes versés du 4^e trimestre 2021 au 3^e trimestre 2022 se sont élevés à 60 milliards de dollars, ce qui correspond à un indice 113, au-dessus de la moyenne annuelle des dividendes versés de 2015 à 2021 (indice 100, 53,2 milliards de dollars) et au-dessus du niveau des dividendes versés en 2021 (indice 103, 55 milliards de dollars).

Source : calculs Ires à partir des données du Janus Henderson Global Dividend Index, rassemblant chaque trimestre les dividendes versés (en dollars) des 1200 plus grandes capitalisations boursières mondiales (soit 85 % de l'ensemble des dividendes versés) : <http://bit.ly/3Ud3CON>.

annoncé vouloir mettre en place des taxes exceptionnelles (encadré 1).

Des actions des gouvernements afin de protéger le pouvoir d'achat des ménages, les revenus des salariés ou les marges des entreprises ?

La période de la pandémie de Covid-19 a marqué le « grand retour de l'État » avec de très fortes impulsions budgétaires pour préserver les emplois et les revenus, et éviter l'effondrement économique (Ires, 2021). Alors que ce « quoi qu'il en coûte » s'amenuisait et, malgré quelques plans de

relance, était appelé à disparaître, de nouvelles mesures sont prises à partir de l'automne 2021, cette fois-ci pour protéger des effets de l'inflation, avant tout les ménages, et plus secondairement les entreprises (encadré 2).

L'inflation étant perçue comme temporaire, les nouvelles mesures le sont aussi. Mais, dès lors que l'inflation s'envole à partir de 2022 et semble partie pour durer, notamment en raison de la persistance des troubles géopolitiques, les actions prennent de l'ampleur. S'ajustant à ces différents temps de l'inflation, les gouvernements européens²⁴ ne cessent d'annoncer de nouveaux plans, ce qui rend le suivi dans

24. Aux États-Unis, on s'en remet principalement à la Federal Reserve (Fed, banque centrale) pour lutter contre l'inflation et non aux pouvoirs exécutif et législatif. Des États fédérés et des collectivités locales ont cependant pris des actions de soutien du pouvoir d'achat en augmentant le salaire minimum local ou en réduisant des taxes ou impôts (Sauviat, dans ce numéro).

Encadré 1 - Taxer les bénéficiés et revenus extraordinaires

L'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Roumanie, la Grèce, la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, la Hongrie et les Pays-Bas ont en 2022 décidé ou annoncé leur intention de taxer les profits exceptionnels, « gains fortuits » ou gains d'aubaine (*windfall tax*), surtout des grandes entreprises du secteur de l'énergie (Sgaravatti *et al.*, 2022). Cette idée s'est peu à peu installée comme une évidence (Sterdyniak, 2022).

En Italie, une taxe de 10 % sur les bénéfices des entreprises du secteur de l'énergie a été décidée en mars 2022 et son niveau a été rehaussé à 25 % en mai. Au Royaume-Uni, une surtaxe exceptionnelle en plus de la taxation à 40 % des bénéfices des compagnies d'hydrocarbures a été mise en place fin mai 2022 à un niveau de 25 %, et il a été annoncé en novembre 2022 qu'elle serait portée à 35 % jusqu'en 2028. L'Espagne a décidé d'une taxe sur les superprofits à partir de 2023 et pour deux ans pour les entreprises du secteur de l'énergie (1,2 % de leurs ventes) et les banques (4,8 % de leur profit). Aux Pays-Bas, le gouvernement a annoncé en septembre 2022 l'instauration d'une taxe sur les bénéfices exceptionnels des entreprises de pétrole et de gaz. En Roumanie, les superprofits sont d'une certaine manière prélevés à la source puisque les recettes des ventes au-dessus d'un prix plafond sont taxées à 80 %.

La Commission européenne propose en septembre une voie similaire au niveau européen avec la mise en place d'une contribution exceptionnelle qui consisterait à plafonner les revenus des énergéticiens au-dessus de 180 euros le mégawattheure. Finalement, le Conseil européen décide le 6 octobre 2022 le principe d'une future « contribution de solidarité » temporaire sur les bénéfices des entreprises des secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage. Celle-ci s'appliquera en 2022 ou 2023 aux bénéfices imposables qui dépassent de plus de 20 % la moyenne des bénéfices annuels imposables depuis 2018¹.

Le projet est critiqué par son manque d'ambition. En outre, comme pour les mesures déjà décidées dans certains pays, seules les entreprises de l'énergie sont visées alors que la période se caractérise par des superprofits pour d'autres entreprises dans des secteurs comme le transport (fret maritime), la finance² et l'industrie³. Les mesures sont aussi critiquées pour leur caractère très temporaire. L'idée de réaugmenter les impôts sur les sociétés, de toutes les sociétés, présenterait l'avantage d'une mise en œuvre plus simple⁴.

1. « Le Conseil adopte formellement des mesures d'urgence pour faire baisser les prix de l'énergie », communiqué du Conseil de l'UE, 6 octobre 2022, <http://bit.ly/3ieCFfO>.

2. Au 1^{er} semestre 2022, les profits de la banque de marché de la BNP Paribas et de celle de la Société générale ont bondi de respectivement 30 % (3 milliards d'euros) et de plus de 20 %.

3. M. Thépot, « Les superprofiteurs de la crise sont aussi des superpollueurs », *Mediapart*, 14 septembre 2022, <http://bit.ly/3uOh65r>.

4. En France, après avoir été diminué en plusieurs étapes de 50 % en 1985 à 33, 3 % en 1993, le taux de l'impôt sur les sociétés a de nouveau été baissé de 31 % en 2018 à 25 % en 2022.



Pour les États fortement endettés devant assumer de gros investissements dans le cadre de la transition écologique, cette mise à contribution pour préserver les recettes publiques devrait être une priorité. Même les marchés semblent aller dans ce sens : en témoigne la mésaventure arrivée à Liz Truss, l'éphémère Première ministre britannique, qui a dû rapidement faire marche arrière et renoncer à son projet d'annuler la hausse prévue de l'impôt des sociétés de 18 à 25 % au 1^{er} mars 2023. Aux Pays-Bas, il a été décidé en septembre 2022 d'augmenter de 15 à 19 % le taux de l'impôt sur les bénéfices des PME. Aux États-Unis, l'Inflation Reduction Act adopté à l'été 2022 crée un impôt minimal de 15 % sur les profits pour les grandes entreprises qui, grâce en particulier à l'évasion fiscale, échappent à l'impôt sur les sociétés (dont le taux facial est de 21 % aux États-Unis).

Dans un domaine connexe, celui des inégalités de richesse qui se sont envolées depuis quelques années, l'idée d'un impôt exceptionnel sur les patrimoines est aussi avancée, d'autant que la période Covid s'est traduite par une explosion de l'épargne des plus aisés. Ce serait un moyen de financer les mesures prises face à l'inflation et une alternative à des politiques monétaires synonymes de récession, d'austérité budgétaire et de chômage⁵.

5. S. Markowitz, « Combating inflation: the case for one-off wealth taxes », *Social Europe*, October 20, 2022, <http://bit.ly/3UjUnMs>.

certains pays particulièrement difficile et la comparaison bien davantage²⁵.

Parmi les nouvelles mesures prises depuis l'automne 2021, nous distinguons :

- les dépenses publiques supplémentaires destinées à protéger le pouvoir d'achat des ménages, sous la forme de transferts ponctuels ou de contrôle des prix à la consommation ;
- les incitations en direction des employeurs destinées à orienter leurs politiques salariales ;

- les revalorisations directes des salaires lorsqu'elles relèvent de l'État, ce qui est notamment le cas des salaires minima légaux.

Des mesures de protection du pouvoir d'achat des ménages²⁶

Tous les pays européens prennent des mesures pour protéger le pouvoir d'achat des ménages, certains dès l'automne 2021, tous et de façon de plus en plus accentuée depuis le début du conflit en Ukraine. Très schématiquement, on peut distinguer deux

25. Les pays présentés dans cette chronique en témoignent. On peut cependant distinguer trois temps forts concernant les annonces de nouveaux plans : l'automne 2021 avec l'apparition de l'inflation et à l'occasion des discussions budgétaires ; la fin de l'hiver 2022 après le déclenchement de l'invasion russe ; l'automne 2022 avec la poursuite du conflit, l'enracinement de l'inflation et les discussions budgétaires.

26. Nous nous appuyons notamment sur les études nationales figurant dans cette chronique ainsi que sur diverses autres sources (presse, *Mind RH*, *Collective Bargaining*). Les rares travaux et sources de données permettant des comparaisons quantitatives et des mises en perspective sont trop lacunaires. Que ce soit la base de données EU PolicyWatch sur les nouvelles mesures depuis le début de la crise du Covid-19 (<https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/database.html>) analysée par Aumayr-Pintar et Cantero Guerrero (2022) ou les données rassemblées par le *think tank* Bruegel sur les mesures décidées ou annoncées depuis septembre 2021 pour protéger de la hausse des prix de l'énergie (Sgaravatti *et al.*, 2022).

Encadré 2 - Peu de mesures initiales pour protéger les entreprises face à l'inflation mais un changement notable à partir de l'automne 2022

Si les entreprises ont été très fortement soutenues dans tous les pays durant la pandémie de Covid-19 (transferts directs, report ou annulation de charges, mesures de liquidité, prêts garantis, etc.) (Math, 2021) et même si certains soutiens ont été pérennisés (suppression des impôts de production et poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés en France par exemple), les nouveaux efforts budgétaires des États pour aider les entreprises spécifiquement frappées par la hausse des prix à partir de l'automne 2021 ont été assez limités en comparaison de ceux destinés aux ménages au moins jusqu'à l'automne 2022. La protection face à l'inflation a surtout visé les ménages. Des aides ont néanmoins été accordées dans plusieurs pays dans les secteurs plus particulièrement touchés par la hausse des prix, notamment les transports, la pêche et l'agriculture en Espagne (Vincent, dans ce numéro). En France, un bouclier tarifaire sur l'énergie a aussi été mis en place en 2022 pour les PME et TPE selon des modalités particulières ainsi que des aides sectorielles et des aides spécifiques aux entreprises énérgo-intensives. Depuis l'automne 2022, les nouvelles mesures de type « boucliers tarifaires » tendent cependant à davantage s'étendre aux entreprises dans plusieurs pays : c'est notamment le cas du nouveau plan annoncé en Allemagne, si massif pour les entreprises que ce pays est critiqué pour les distorsions de concurrence au sein de l'UE qui pourraient en résulter. En France a également été annoncé en octobre un nouveau dispositif pour faire baisser la facture moyenne d'électricité des PME de 10 à 25 %¹.

1. S. Wajsbrot, « Crise énergétique : le gouvernement met 10 milliards d'euros sur la table pour aider les entreprises », *Les Échos*, 27 octobre 2022.

grandes catégories de mesures destinées aux ménages, les transferts exceptionnels et les actions pour limiter les prix acquittés.

Les transferts ponctuels aux ménages

Des aides directes ont été accordées aux ménages, primes, chèques énergie ou bonus

divers, ou de façon équivalente des réductions ou crédits d'impôts directs. Ces aides en espèces²⁷ ont un caractère ponctuel et sont souvent d'un montant forfaitaire²⁸. Les aides ont souvent pris la forme d'une prestation venant alléger la facture d'énergie, accordée en fonction des ressources ou versée à tous les ménages. Des revalorisations

27. Pourraient être pris en compte les transferts en nature ciblés sur certains besoins, mais il semble qu'il n'y en ait pas eu s'agissant des produits énergétiques. Il aurait pu y en avoir en matière d'alimentation. En France, le « chèque alimentaire » promis par la majorité politique durant les campagnes électorales de 2022 et évoqué par les responsables jusqu'au début de l'été 2022 semble avoir été abandonné. Il a été considéré comme trop complexe à mettre en œuvre, notamment s'il avait dû être ciblé sur des biens de qualité ou responsables d'un point de vue environnemental.

28. En France : l'aide exceptionnelle de rentrée de 100 euros par foyer (et 50 euros par enfant) versée en septembre 2021 aux bénéficiaires de certaines aides sociales ; l'indemnité inflation de 100 euros allouée fin 2021 ou début 2022 à 38 millions de personnes ; les chèques énergie exceptionnels de 100 euros en décembre 2021 pour 5,8 millions de foyers et de 100 à 200 euros en décembre 2022 pour 12 millions de foyers.

anticipées de prestations ont également été décidées en France et en Espagne²⁹.

Les actions sur les prix à la consommation des produits énergétiques

Les actions sur les prix payés par les ménages ont surtout concerné l'énergie (gaz, électricité, carburants) et moins les autres biens ou services comme les loyers³⁰, les produits de première nécessité ou les transports³¹.

Ces mesures, prévues initialement pour des durées très courtes, ont souvent fait l'objet de prolongations. On peut distinguer les actions de régulation sur les prix, les remises à l'achat et les baisses de taxes sur la consommation d'énergie :

- les actions de contrôle des prix de l'énergie, à travers le plafonnement des hausses de tarifs, est une méthode qui n'avait plus été utilisée depuis longtemps dans l'UE³². De telles actions ont été

initiées d'abord par quelques pays puis ont eu tendance à se généraliser à partir de l'automne 2022³³. Des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni ont ainsi annoncé en septembre 2022 désormais y recourir massivement alors qu'ils n'y avaient peu ou pas recouru auparavant³⁴. Au Royaume-Uni, le projet de gel des prix de l'énergie pendant deux ans pour les ménages et de six mois pour les services publics et les entreprises, annoncé en septembre par la Première ministre Liz Truss, a toutefois été revu à la baisse. Il devrait être limité aux ménages pour six mois puis, à partir d'avril 2023, réservé aux plus vulnérables ;

- des ristournes sur le prix d'achat des carburants à la pompe ont également été décidées dès le printemps 2022 pour des périodes très limitées, mais parfois prolongées³⁵ ;
- enfin, ce qui peut revenir au même, ont été décidées des baisses temporaires des taxes

29. Augmentation de 15 % en Espagne à partir de mars 2022 du montant du revenu minimum vital et des pensions non contributives, prestations de nouveau revalorisées à l'été (respectivement de 3 et 2,5 %).

30. La question de la limitation des hausses de loyers se pose en France : A. Cariou, « Inflation : faut-il geler les loyers ? », *Alternatives économiques*, 25 mai 2022, mais aussi aux États-Unis : E. Bader, « Rent Is Too Damned High: US Tenants Mobilize to Demand Rent Controls », *Vox*, November 25, 2022.

31. On peut relever un contrôle des prix des biens alimentaires (sucre, farine, huile, viande, lait) en Hongrie à partir de février 2022 (initialement prévu jusqu'en juillet 2022) ; un gel des loyers au Luxembourg jusque fin 2022 ; une limitation de la hausse des loyers de 2 % en Espagne décidée en mars 2022, ainsi qu'une baisse de 50 % des prix des transports en commun dépendant de l'État à partir de septembre 2022 ; un gel ou une limitation des loyers des logements mal isolés à compter de 2023 en Belgique ; une réduction du prix des transports en commun jusqu'à la fin de l'année 2023 ainsi que la gratuité des livres scolaires dans les établissements du 1^{er} degré a été annoncée en septembre 2022 en Irlande.

32. Avec le même effet, l'Espagne et le Portugal ont obtenu en mai 2022 de pouvoir s'extraire des règles européennes de fixation du tarif de l'électricité, en n'étant plus obligés de le coupler avec le prix du gaz.

33. En France, il s'agit du bouclier tarifaire. Dans la version initiale (2022), il a consisté en un plafonnement de la hausse du tarif régulé de l'électricité à 4 % en février 2022 jusqu'à la fin 2022 et en un gel du tarif réglementé du gaz d'octobre 2021 à fin 2022 (les tarifs réglementés concernent environ 70 % de la consommation d'électricité des ménages et 30 % de leur consommation de gaz). Dans la version décidée à l'automne 2022, les augmentations de ces tarifs régulés seront plafonnées à 15 % en 2023.

34. L'Irlande l'avait envisagé mais y a renoncé.

35. Remise de 20 centimes par litre en Espagne (15 par l'État et 5 par les distributeurs), mesure qui doit s'achever à la fin de l'année. Remise de 10 puis de 40 centimes en mars et avril 2022 au Portugal. En France, la remise a été de 18 centimes à partir d'avril, puis de 30 centimes à partir de septembre, de 10 centimes à partir de la mi-novembre et doit s'interrompre à la fin de l'année 2022. En Italie, au mois de mars 2022 est décidée une remise de 15 puis de 25 centimes, mesure renouvelée ensuite jusqu'au mois de novembre 2022 lorsqu'elle atteint 30,5 centimes.

sur l'essence³⁶, mais également, dans certains pays, sur la consommation d'énergie³⁷.

Des mesures appropriées et justement réparties ?

L'objet premier de toutes ces mesures est de limiter la perte de pouvoir d'achat des ménages³⁸. L'intérêt spécifique des actions de contrôle des prix est, pour les pays qui en ont eu un recours plus large et plus précoce comme la France, de réduire davantage l'inflation, ce qui revient à une forme de dévaluation interne favorable au commerce extérieur. Avantage compétitivité-prix de court terme cependant puisque, avec la fin inéluctable de ces mesures, l'avantage sera alors effacé par un surplus d'inflation. Une autre justification des mesures est aussi d'éviter ou se substituer à des hausses excessives de salaire, qui limiteraient les profits des entreprises ou risqueraient de déboucher sur une spirale inflationniste (voir *infra*).

Les mesures non ciblées, qu'il s'agisse des actions sur les prix ou des transferts versés

aux ménages indistinctement de leur niveau de ressources, font l'objet de critiques pour leurs effets antiredistributifs³⁹. La question de la répartition des aides publiques fait d'autant plus débat que les ménages les moins aisés sont davantage frappés par l'inflation (encadré 3).

La question fait débat en Autriche, en Belgique et en Allemagne. La prime dite « de chauffage » de 100 euros versée de façon indiscriminée en Belgique est considérée comme insuffisante pour les plus vulnérables et négligeable pour les ménages sans difficultés. En France, l'Insee a montré que le plafonnement des prix de l'énergie ou les ristournes par litre de carburant bénéficient davantage, compte tenu de la structure des dépenses, aux ménages les plus aisés⁴⁰. Dans plusieurs pays en outre, ces mesures ont bénéficié d'un effort budgétaire très important alors que les transferts ciblés sur les ménages vulnérables ont reçu une portion congrue⁴¹.

Des moyens existent pour rendre plus redistributives des aides directes pourtant

36. En Suède, la taxe sur le diesel et l'essence a été diminuée à partir de mai 2022. Une mesure similaire a été prise en Belgique à compter de mars 2022 et jusqu'à la fin 2022. En Allemagne, les baisses de taxes ont permis entre juin et août de diminuer l'essence de 34 centimes et le diesel de 17 centimes. Au Royaume-Uni, les taxes sur les carburants ont diminué de 5 pence entre mars 2022 et mars 2023. Aux Pays-Bas, les taxes sur l'essence, le diesel et le GPL ont été réduites respectivement de 17,3, 11,1 et 4,1 centimes, et la mesure a été prolongée jusqu'au 1^{er} juillet 2023. En Irlande, ont été annoncées en septembre 2022 des réductions de taxes sur l'essence (21 centimes par litre) et le diesel (16 centimes).

37. En Allemagne, la TVA sur le gaz vendu aux ménages a été abaissée de 19 à 7 % ; la TVA sur l'électricité et le gaz a diminué de 21 à 6 % en Belgique et de 21 à 9 % aux Pays-Bas ; en Espagne, la TVA sur l'électricité a baissé de 21 à 10 % à partir de mars, puis à 5 % à partir de juin ; en Irlande, a été annoncée en septembre 2022 la baisse du taux de TVA sur l'électricité et le gaz jusqu'à fin février 2023.

38. De 2 à 3 points en 2022 en France (Bourgeois, Lafrogne-Joussier, 2022 ; OFCE, 2022a).

39. Les mesures de réduction des prix sont aussi critiquées car elles vont à l'encontre des objectifs de limitation de la consommation d'énergie et de transition vers des sources d'énergie renouvelables et qu'elles brouillent passablement le message à ce propos.

40. Lorsque l'État dépense 100 euros pour plafonner les prix du gaz et de l'électricité, 8 euros bénéficient aux 10 % des ménages les plus modestes, alors que 13 euros bénéficient aux 10 % des ménages les plus aisés.

41. En France, les mesures ciblées sur les ménages modestes (indemnité inflation, chèque énergie exceptionnel, aide exceptionnelle de rentrée) représentent environ 2 milliards d'euros en 2022 alors que les mesures sur les prix (boucliers tarifaires, remise à la pompe) s'élèvent à près de 35 milliards en 2022 et 45 milliards en 2023 (OFCE, 2022a).

Encadré 3 - L'inflation : un choc inégal selon les ménages

Pour les ménages, l'impact de l'inflation dépend de leur structure de consommation et de leur niveau de revenu. Le choc subi par les ménages dépend en particulier de leurs consommations incompressibles ou indispensables, en particulier le chauffage domestique, les transports et l'alimentation. Il dépend ainsi de leur logement, de leurs besoins de déplacement et selon que leur lieu d'habitation se situe en ville, en périphérie ou en milieu rural¹. Il dépend aussi de leur niveau de revenu. Les ménages aux revenus les plus bas et qui ne pouvaient déjà pas épargner doivent augmenter leurs privations². Ils subissent plus fortement la hausse des prix de l'énergie parce que la part des dépenses de transport et de logement est plus élevée en moyenne dans leur panier de consommation³. Des travaux comparatifs montrent que les moins aisés sont bien plus touchés, en pourcentage de leurs revenus, que les plus aisés (Allègre *et al.*, 2022a, 2022b ; Charalampakis *et al.*, 2022)⁴.

1. En France, les ménages habitant en zone rurale étaient exposés en avril 2022 à une inflation supérieure d'environ un point à la moyenne des ménages (« Guerre et Prix », Insee, *Note de conjoncture*, juin 2022, <http://bit.ly/3igRE97>).

2. L'impact de l'inflation pourrait être plus fort pour les ménages ayant des enfants. « La hausse des prix frappe plus les familles avec enfants, soulignent les banques alimentaires », *Sud Ouest*, 7 juillet 2022. <http://bit.ly/3EHZyUX>.

3. Il en va de même des dépenses d'alimentation. En France, la hausse des prix de l'alimentation s'élevait en septembre 2022 à près de 10 % sur un an, soit de 4 à 5 points de plus que l'inflation générale.

4. En France, l'Insee, dans sa note de conjoncture de juin 2022 précitée, montre que l'inflation est plus élevée dans le bas de la distribution des revenus. Hors bouclier énergétique, la hausse des prix est supérieure de près de 1,5 point entre les premiers déciles de revenus et le dernier décile (Bourgeois, Lafrogne-Joussier, 2022). Le bouclier mis en place atténue fortement cet écart, sans le supprimer, à un peu moins d'un point entre les ménages les plus modestes et les ménages les plus aisés. Des travaux du FMI montrent aussi que l'inflation est plus élevée pour les ménages les moins aisés dans tous les pays : O. Celasun, D. Iakova, I. Parry, « How Europe Can Protect the Poor from Surging Energy Prices », August 3, 2022, <http://bit.ly/3ijR7TF>.

non réservées aux plus défavorisés. L'aide forfaitaire de 300 euros destinée à alléger les factures d'énergie de tous les foyers en Allemagne permet ainsi de parvenir à aider davantage les personnes à faibles revenus en raison de son caractère imposable (Kahmann, dans ce numéro). De manière similaire en Belgique, les nouvelles aides forfaitaires à l'allègement des factures d'électricité et de gaz à partir de novembre 2022 deviennent imposables au-dessus d'un

certain niveau de revenu (Conter, Faniel, dans ce numéro).

Moduler les tarifs en fonction des revenus est également possible. La Belgique a décidé d'une telle « tarification sociale » pour l'électricité et le gaz. À défaut de pouvoir différencier les prix pratiqués en fonction du niveau de ressources, une tarification « duale » est possible sous la forme d'un tarif réduit égal pour tous jusqu'à un plafond de quantité consommée. Si des

pays ont préféré à cette option des transferts comme le « chèque énergie » en France⁴², en Autriche depuis l'automne 2022, un tel tarif réglementé de l'électricité existe jusqu'à un certain niveau de consommation, ce niveau couvrant la totalité de la consommation de la moitié des ménages (Guillas-Cavan, dans ce numéro). Dans son troisième plan présenté en septembre 2022, l'Allemagne prévoit également un système de plafonnement du prix de l'électricité pour un volume de base.

Les mesures, surtout celles non ciblées, sont également critiquées pour leur coût budgétaire très élevé⁴³. Au niveau macroéconomique, l'effort budgétaire peut s'interpréter comme un moyen pour l'État de se substituer aux hausses de salaire. Ce déport de fait sur l'État n'est pas une nouveauté, notamment en France⁴⁴. Il permet, pour atteindre un même niveau de salaire net perçu par le salarié (ou encore un même niveau de vie), d'atténuer les besoins de hausse de salaire

(direct et indirect) et d'alléger le coût du travail⁴⁵. La nouveauté de la période actuelle vient de l'utilisation de mesures de contrôle des prix comme un moyen d'incitation à la modération salariale.

Recommandations et mesures d'incitation pour limiter les hausses excessives de salaire

Les États n'interviennent en général pas dans la fixation des salaires⁴⁶. Face à la bonne santé de certains secteurs et au niveau élevé des rémunérations des dirigeants ou encore des profits, certains gouvernements, par exemple en Italie et en France, en appellent à la responsabilité des entreprises pour augmenter les salaires⁴⁷. Mais, comme lors de la pandémie de Covid-19, où certains gouvernements avaient demandé aux grandes entreprises de modérer leurs distributions de dividendes, ces incitations ne sont pas toujours suivies d'effets. Dans certains pays,

42. La proposition serait réalisable en France pour les fluides. S'agissant de l'eau potable à Dunkerque, il existe depuis dix ans trois niveaux de prix selon trois tranches de consommation : pour les 80 premiers m³, le prix est bas, de 80 à 200 m³ il est intermédiaire et au-delà, il est élevé. F. Magdelaine, « Dunkerque, pionnière de la tarification écologique et sociale de l'eau potable », *Reporterre*, 29 août 2022, <http://bit.ly/3Vmcrcq2>.

43. Le coût budgétaire des nouvelles mesures en direction des ménages est difficile à comparer en l'absence de données fiables. Certaines estimations s'arrêtent aux mesures décidées jusqu'à l'été 2022 et concluent à des efforts budgétaires de l'ordre de 1 à 2 points de PIB en 2022 pour les cinq grands pays d'Europe de l'Ouest (Adjiman *et al.*, 2022 ; OFCE, 2022b). Les estimations du *think tank* Bruegel (Sgaravatti *et al.*, 2022) sur les mesures décidées ou annoncées depuis septembre 2021 pour protéger de la hausse des prix de l'énergie ont été écartées car elles reposent sur des données lacunaires, qui ne prennent pas en compte les mesures prises aux niveaux infranational (alors que dans certains pays, par exemple en Autriche et en Belgique, elles sont importantes) et surtout qui ne distinguent pas celles en direction des ménages de celles en direction des entreprises (or, par exemple, la forte augmentation récente constatée par les auteurs sur l'effort budgétaire en Allemagne résulte pour une grande part de nouvelles mesures pour les entreprises).

44. Par exemple en France, les exonérations sur certains avantages non salariaux, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, etc. Dans ce registre, on peut noter la loi pouvoir d'achat d'août 2022 qui prévoit une nouvelle réduction (au 1^{er} octobre 2022) des cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour les entreprises entre 20 et 250 salariés, pour un coût de 200 millions d'euros en année pleine.

45. Cela peut aussi prendre la forme de crédits d'impôt ou prestations ciblées en particulier sur les travailleurs à bas revenus, à l'instar de la forte augmentation de la prime d'activité en France à partir de 2019 pour répondre aux demandes de pouvoir d'achat des « gilets jaunes ».

46. Des mesures contraignantes ont pu en revanche être prises en matière de politique d'emploi des entreprises. Ainsi en Espagne, les licenciements justifiés par la hausse des coûts de l'énergie ont été restreints pour les entreprises ayant bénéficié d'aides de l'État pour faire face à l'inflation.

47. Tel le ministre de l'Économie en France qui a appelé plusieurs fois depuis juin 2022 « toutes les entreprises qui le peuvent à augmenter les salaires », une antienne reprise par la Première ministre à l'automne.

l'État peut cependant jouer un rôle en poussant les partenaires sociaux à négocier⁴⁸. Il peut même en cas de situations exceptionnelles organiser des réunions ou négociations tripartites interprofessionnelles. Ce fut le cas en septembre 2022 en Allemagne avec la re-création d'une instance, l'« Action concertée », destinée notamment à prévenir tout « dérapage » des salaires (Kahmann, dans ce numéro). Au Portugal, une négociation tripartite a abouti à un accord sur les salaires entre le gouvernement, quatre confédérations patronales et une des deux confédérations syndicales (l'Union générale du travail – UGT mais pas la Confédération générale du travail du Portugal – CGTP), prévoyant des augmentations jusqu'à la fin de la législature en 2026, avec une hausse de 5,1 % en 2023⁴⁹.

Une autre façon d'opérer pour influencer sur l'évolution des salaires consiste à offrir aux employeurs des moyens pour préserver ponctuellement et à moindre coût le pouvoir d'achat de leurs salariés sans en passer par des hausses de salaire aux effets durables. La France est en pointe depuis longtemps dans ce domaine (Purière, 2022 ; Darricarrère, 2022). Tout un arsenal de dispositifs d'évitement ou de contournement du salaire a été développé, sous forme de rémunérations exemptées de prélèvements : intéressement, participation, épargne salariale, monétisation des réductions du temps de travail, « prime Macron ». Le plafond de

cette « prime de partage de la valeur » totalement exonérée d'impôt et de cotisations sociales qui peut être versée depuis 2019 aux salariés ayant des salaires jusqu'à trois fois le Smic est triplée et s'élève à 3 000 euros à compter de 2023⁵⁰. Cette mesure, critiquée pour le manque à gagner qu'elle induit pour les finances sociales et pour ses effets inégalitaires, a été peu effective jusqu'à présent : en 2021, elle a été versée à moins d'un salarié du secteur privé sur cinq et pour un montant moyen égal à environ la moitié du plafond alors en vigueur (1 000 euros). La décision d'en tripler le plafond semble d'abord un moyen de communication en direction des employeurs ou des négociateurs, pour qu'ils préfèrent de telles primes ponctuelles à des hausses de salaire.

Cette méthode semble trouver un écho favorable dans d'autres pays. Elle répond aux demandes des entreprises qui, en période de très forte incertitude économique, préfèrent verser des primes plutôt qu'augmenter les salaires. En Belgique, un comité d'experts réunis pour faire des propositions préconise d'étendre davantage les formes alternatives de rémunération (voitures de société, chèques-repas, etc.) exonérées de prélèvements pour la sécurité sociale. En Croatie, le gouvernement a annoncé en septembre 2022 augmenter de 397 à 661 euros le plafond des avantages accordés par les employeurs exonérés de prélèvements⁵¹. L'Irlande a annoncé en

48. En France, le gouvernement a proposé aux partenaires sociaux de négocier un étrange « dividende salarié » à travers des mécanismes d'évitement du salaire tels que l'intéressement, la participation ou des primes. B. Bissuel, T. Métais, « Le gouvernement incite les partenaires sociaux à négocier le "partage de la valeur" », *Le Monde*, 21 septembre 2022 ; R. Godin, « Le "dividende salarié", nouveau gadget pour éviter la hausse des salaires », *Mediapart*, 18 novembre 2022.

49. M. L. Darcy, « Portugal : accord sur les revenus et la compétitivité », *Mind RH*, 10 octobre 2022.

50. Fixé à 1 000 euros en 2019, son plafond passe à 3 000 euros par salarié et par an, et de 2 000 à 6 000 euros pour les entreprises de moins de 50 salariés ou qui disposent d'un accord d'intéressement.

51. L. Simmonds, « Larger Croatian Christmas bonuses and other benefits on horizon? », *Total Croatia News*, September 20, 2022, <http://bit.ly/3gBvP3J>.

septembre 2022 porter de 500 à 1 000 euros le plafond des bonus défiscalisés (*voucher payment*) que les employeurs peuvent verser. Une analyse des accords récents dans ce pays montre que le développement d'accès soires aux rémunérations, en particulier ces bonus, sont plus fréquemment mentionnés et qu'ils jouent un rôle central en conduisant à des progressions limitées des hausses de salaire (Delahaie, dans ce numéro). L'Italie a aussi décidé en août 2022 d'étendre les biens et services exonérés des charges sociales et fiscales auxquels les travailleurs peuvent accéder par le biais de la protection sociale d'entreprise (Nizzoli, dans ce numéro). De son côté, l'Allemagne a annoncé en septembre une « prime d'inflation » similaire à la « prime Macron », non soumise à cotisations et à impôts, avec également un plafond de 3 000 euros. Son objectif affiché encore plus explicitement qu'ailleurs est de favoriser la modération salariale lors des négociations à venir.

Des revalorisations des salaires minima inférieures à l'inflation dans une majorité de pays

Les pouvoirs publics ont pu prendre des mesures de revalorisation des salaires dans les secteurs sous leur responsabilité⁵², ce qui

a notamment été le cas dans plusieurs pays dans les secteurs frappés par des pénuries d'emploi comme la santé ou l'éducation⁵³. Mais c'est surtout en matière de revalorisation des salaires minima légaux que les États ont la main.

La question se pose d'autant plus dans l'UE que, durant l'été 2022, les États membres se sont mis d'accord sur une nouvelle directive sur les salaires minima qui impliquera notamment des revalorisations régulières en fonction de critères objectifs parmi lesquels le coût de la vie (Math, 2022).

Le graphique 1 montre l'évolution du pouvoir d'achat des salaires minima entre juillet 2021 et juillet 2022⁵⁴. Ces évolutions doivent être prises avec précaution en raison des décalages de calendrier, impliquant souvent un retard dans la revalorisation des salaires minima en cas de hausse imprévue de l'inflation⁵⁵.

Le pouvoir d'achat a été maintenu dans peu de pays : c'est le cas en Hongrie, en Allemagne⁵⁶, en Belgique et en France, ces deux derniers pays disposant de mécanismes de révision automatique (graphique 1). La baisse du pouvoir d'achat du salaire minimum a été limitée, de l'ordre de 2 à 3 points,

52. En France, la revalorisation des salaires des fonctionnaires et contractuels de la fonction publique de 3,5 % en juillet 2022.

53. En France par exemple, les mesures salariales prises lors du Ségur de la santé à l'automne 2021 pour certains professionnels du secteur médico-social, ou celles annoncées pour les enseignants nouvellement embauchés dans l'Éducation nationale.

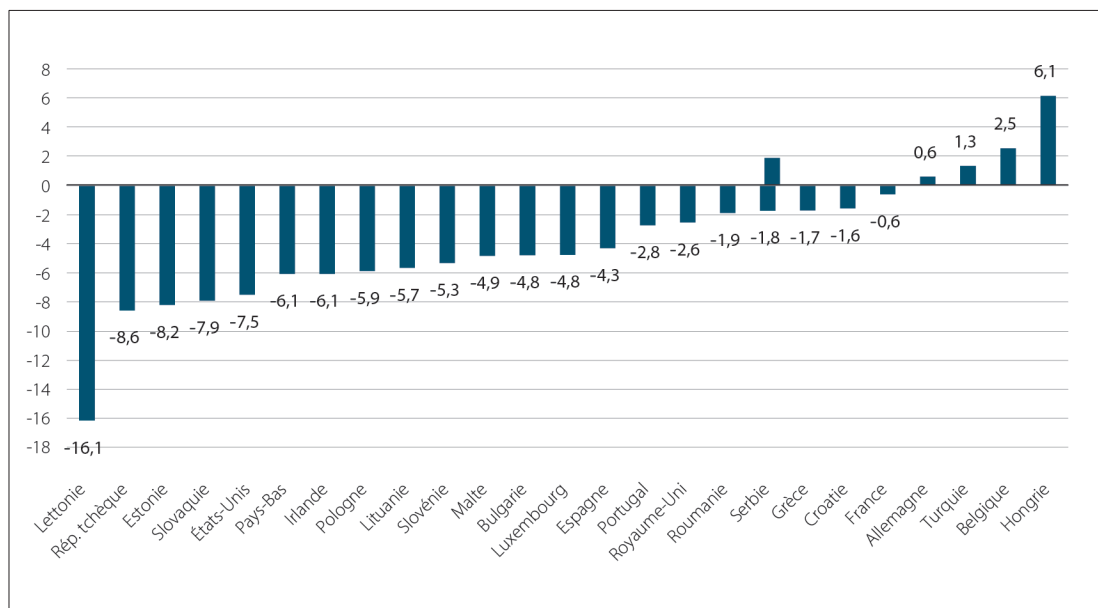
54. Comme les revalorisations ne sont pas continues et qu'elles ont plutôt un rythme annuel, nous avons écarté toute analyse des évolutions par semestre.

55. Ainsi, après le 1^{er} juillet 2022, dernière date pour laquelle les données sont disponibles, des revalorisations sont intervenues : en France, le Smic a été revalorisé de 2 % en août 2022 ; en Allemagne, le salaire horaire minimum a été revalorisé en juillet puis en octobre 2022, passant à 12 euros, soit une augmentation de 22 % depuis le début de l'année ; en Irlande, le gouvernement a annoncé une augmentation du salaire minimum de 10,50 à 11,30 euros (+7,6 %) au 1^{er} janvier 2023 ; aux Pays-Bas, le salaire minimum a été revalorisé de 1,8 % en juillet et le sera de nouveau de 10 % au 1^{er} janvier 2023 (A. Piel, « Pays-Bas : le salaire minimum va être relevé de 10 % en 2023 », *Mind RH*, 21 septembre 2022) ; au Portugal a été annoncée une augmentation de 7,8 % au 1^{er} janvier 2023 (M. L. Darcy, 10 octobre 2022, précité) ; en Pologne, le gouvernement a annoncé une augmentation de 16 % au 1^{er} janvier 2023 et de 3,1 % au 1^{er} juillet 2023.

56. Avant même la très forte augmentation à 12 euros mise en œuvre le 1^{er} octobre.

Graphique 1 - Évolution récente du pouvoir d'achat du salaire minimum (juillet 2021-juillet 2022)

En %



Notes : ne figurent pas les pays de l'UE qui ne disposent pas d'un salaire minimum légal national : Italie, Autriche, Suède, Finlande, Danemark et Chypre (dans ce pays, un salaire national de 885 euros a été annoncé en septembre 2022, son montant sera porté à 940 euros au 1^{er} janvier 2023). Pour les États-Unis, l'indicateur retenu est le salaire minimum fédéral (Fair Labor Standards Act, 1935).

Source : calculs Ires à partir des données Eurostat (prix à la consommation et montants des salaires minima bruts aux 1^{er} janvier et 1^{er} juillet), sauf pour le Royaume-Uni (Office for National Statistics) et pour les États-Unis (US Bureau of Labor Statistics).

dans des pays comme la Grèce, la Roumanie, le Portugal et le Royaume-Uni⁵⁷. Dans tous les autres pays, la baisse est très forte, de 4 à 10 points entre juillet 2021 et juillet 2022⁵⁸, y compris dans les pays où sont prévus des mécanismes de révision obligatoire et/ou guidés par des comités d'experts (Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovénie, Croatie, Irlande). Aux États-Unis, le salaire minimum fédéral n'a connu aucune revalorisation malgré les intentions initiales de

l'exécutif, mais de nombreux États ont augmenté leurs salaires minima locaux (Sauviat, dans ce numéro).

Globalement, selon la Confédération européenne des syndicats (CES), la valeur réelle des salaires minima légaux a diminué entre juillet 2021 et juillet 2022 de 4,8 % en moyenne dans les 21 pays de l'UE dotés d'un tel dispositif : leur montant a augmenté en moyenne de 7,6 % alors que

57. Son montant a été fortement revalorisé, de 6,6 % en novembre 2021, dans le cadre du nouveau National Living Wage (Freyssinet, 2020 ; dans ce numéro).

58. Et même 16 points en Lettonie. Cependant, fin octobre 2022, le Parlement de ce pays a voté une augmentation de 24 % en 2023 (pour un montant passant de 500 à 620 euros) et une autre de 13 % en 2024 (700 euros).

le taux d'inflation moyen y a été de 12,4 %. La CES s'alarme de cette « chute record de la valeur des salaires minimum légaux⁵⁹ ».

Baisses des salaires réels et revendications

L'année 2022 va être marquée par une baisse historique du pouvoir d'achat des salaires. Les augmentations nominales demeurent en effet très en deçà de l'inflation, générant un appauvrissement des salariés et augurant de fortes tensions sociales.

Des pertes importantes de pouvoir d'achat des salaires en 2022

Au 2^e trimestre 2022, la rémunération par salarié sur un an a diminué en termes réels de 3,6 % dans l'UE (3,2 % dans la zone euro) selon les données de la comptabilité nationale⁶⁰. Des enquêtes nationales réalisées vers le milieu de l'année 2022 confirment des pertes importantes de pouvoir d'achat des salaires depuis un an, ce qui est une situation inédite. L'ampleur de la baisse diffère cependant selon les pays⁶¹.

En Belgique, la baisse des salaires réels devrait être limitée à 2 % en 2022 (Conter, Faniel, dans ce numéro). Aux États-Unis,

selon le BLS, les salaires horaires réels ont baissé en septembre 2022 de 3 % au cours des 12 derniers mois. En France, la baisse des salaires réels à la mi-2022 est de 2 à 3 %⁶², une perte atténuée pour les salaires les plus faibles grâce aux revalorisations du salaire minimum et, pour 2022, au versement de transferts exceptionnels ciblés. En Roumanie, en juin 2022, les salaires réels ont baissé de l'ordre de près de 3 % en un an malgré une hausse des montants nominaux de 12,3 %⁶³. En République tchèque, les salaires réels ont diminué au 1^{er} trimestre 2022 de 3,6 % sur un an⁶⁴. En Slovaquie, au 2^e trimestre 2022, les salaires réels avaient diminué sur un an de 4,5 % en dépit d'une hausse des salaires nominaux de 7,4 %⁶⁵. En Irlande, les salaires horaires réels diminuent de 4,7 % en moyenne entre le 1^{er} trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2022, très différemment selon les secteurs d'activité, avec une baisse plus forte dans l'hôtellerie-restauration et jusqu'à une hausse dans les secteurs de l'information et de la communication et celui des activités scientifiques (Delahaie, dans ce numéro). En Slovénie, le salaire réel moyen en août 2022 a diminué de 4,8 % sur un an⁶⁶. En Autriche, selon les premières estimations et compte tenu des négociations d'automne 2021 et du printemps 2022, la baisse de pouvoir d'achat

59. <http://bit.ly/3GMcS92>, 13 septembre 2022.

60. Calculs Ires à partir des données Eurostat.

61. D'après les prévisions économiques d'automne de la Commission européenne, le pouvoir d'achat des salaires se maintiendrait en 2022 en Hongrie et aux États-Unis et augmenterait en Bulgarie.

62. En France, au 2^e trimestre, l'indice du salaire mensuel de base (SMB issu de l'enquête trimestrielle Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre réalisée par la Dares) a progressé de 3,1 % sur un an quand les prix à la consommation augmentaient de 6 % entre juin 2021 et juin 2022, soit une baisse de 2,9 % du SMB en termes réels (Hananel, 2022a). Selon les résultats provisoires du 3^e trimestre, le SMB a baissé en termes réels de 2 % sur un an (Hananel, 2022b).

63. R. Dumitrescu, « Average net salary in Romania up 12.3% but under annual inflation », *Romania Insider*, August 11, 2022, <http://bit.ly/3GNcya7>.

64. « Czech real average wage drops 3.6 percent due to inflation », *Expats Cz*, June 7, 2022, <http://bit.ly/3ANP2G2>.

65. « Average monthly wage of employee in economy of the SR in the 2nd quarter of 2022 », Statistical Office of the Slovak Republic, September 5, 2022, <http://bit.ly/3GPE7zl>.

66. « Average gross wage in Slovenia down by real 4.8% y/y in August », *bne IntelliNews*, October 24, 2022, <http://bit.ly/3ANPi7Y>.

des salaires conventionnels, qui sont de fait les salaires effectifs des nouveaux embauchés, a été de 6,2 % à la mi-2022, celle de l'ensemble des salaires étant probablement autour de 5 %. En Espagne, le salaire moyen nominal a augmenté de 3,3 % à la mi-2022 ce qui, avec une inflation sur douze mois de plus de 10 points de pourcentage, correspondrait à une très forte baisse du salaire réel moyen. En Italie, les salaires réels, déjà stagnants depuis trois décennies (Nizzoli, dans ce numéro), devraient aussi connaître une forte baisse compte tenu de la quasi-absence d'augmentation des salaires nominaux dans un contexte de forte inflation. Au Royaume-Uni, la baisse de pouvoir d'achat sur un an est estimée à environ 3 % vers la mi-2022⁶⁷. Selon des prévisions de la Banque d'Angleterre, la perte de pouvoir d'achat serait de 7,75 % en fin d'année. Aux Pays-Bas, avec une inflation de 12,3 % sur un an au 3^e trimestre, la baisse des salaires réels est de 9 % environ⁶⁸.

Ces baisses de pouvoir d'achat pourraient faire l'objet d'un rattrapage à l'occasion des négociations à venir, mais pourraient aussi s'accroître puisque l'inflation s'est accélérée depuis.

Des salaires négociés à la peine

Les évolutions des salaires effectifs résultent en partie de l'évolution des salaires négociés et plus particulièrement dans les pays où la négociation salariale centralisée

est motrice, comme en Autriche. Selon un rapport du WSI (Lübker, Janssen, 2022), le pouvoir d'achat des salaires négociés a diminué dès 2021 dans plusieurs pays étudiés, avant même l'emballement de l'inflation : ils ont à peine été maintenus en République tchèque (-0,1 %), en Suède (-0,2 %), en Finlande (-0,3 %) et aux Pays-Bas (-0,7 %) et ont baissé plus significativement en Autriche (-1 %), en Espagne (-1,5 %), en Allemagne (-1,5 %) et en Belgique (-2,7 %) malgré le système d'indexation existant dans ce pays⁶⁹. Ces baisses peuvent pour partie s'expliquer par un simple décalage temporaire, les négociations ayant eu lieu avant l'essor non prévu de l'inflation.

Les tendances en 2022 indiquent une poursuite des revalorisations de salaire négociés inférieures à l'inflation. En France, les salaires négociés entre fin 2021 et le 1^{er} trimestre 2022 pour l'année 2022 se situent en moyenne à 3 % alors que l'inflation y est devenue bien supérieure⁷⁰. En Irlande, l'accord salarial ratifié en octobre 2022 dans le secteur public ne permet pas d'éviter la baisse du pouvoir d'achat et, dans le secteur privé, les négociations et les accords, plus nombreux à partir de 2021, ont conduit à des hausses de salaires négociés très en deçà de l'inflation. En Suède, la hausse nominale de 3 % en moyenne des salaires négociés entre juin 2021 et juin 2022 équivaut à une baisse en termes réels de 5,5 % en un an. En Autriche, les négociations passées et celles à venir, compte tenu des modes de calcul

67. Sur juin-août 2022, les salaires ont baissé de 2,9 % sur un an (2,4 % en incluant les primes). La baisse était de 3 % sur avril-juin 2022 (source : ONS).

68. « Largest wage increase in years, but inflation is much higher », *NL Times*, October 6, 2022, <http://bit.ly/3U5Pc2x>.

69. Aux États-Unis, les organisations syndicales ont obtenu des augmentations substantielles des salaires négociés supérieures en moyenne à l'inflation en 2021 lorsqu'on y inclut les primes, mais les travailleurs américains couverts ne représentent que 7 % des travailleurs dans le privé et 37,6 % dans le secteur public.

70. E. Gautier, « Les hausses de salaires négociés pour 2022 : où en est-on ? », *Bloc-notes Éco*, Billet n° 269, Banque de France, 13 mai 2022, <http://bit.ly/3XOCngb>.

pour les revendications fondées sur le niveau de l'inflation mesurée plusieurs mois auparavant devraient conduire à une baisse conséquente des salaires réels. En Allemagne, les salaires conventionnels nominaux augmentent de 2,9 % en 2022 ce qui, compte tenu de l'inflation durant la première partie de l'année 2022, équivaudrait à un recul de 3,6 % des salaires négociés réels.

Expliquer ces baisses par des effets de calendrier – les salaires sont négociés à un moment où l'inflation est plus faible (et parfois sur la base d'une mesure de l'inflation établie plusieurs mois auparavant) – vaut en particulier en Suède où la plupart des accords négociés sont pluriannuels (Jolivet, dans ce numéro). Mais l'explication reste partielle. En Allemagne par exemple, la perte de pouvoir d'achat vaut aussi pour le 1^{er} semestre 2022 dans les quelques secteurs où les salaires négociés ont augmenté en moyenne de 4,5 %, soit bien moins que l'inflation atteinte durant cette période. Au Royaume-Uni également, la grande majorité des augmentations des salaires négociés se situent en-dessous du taux d'inflation observé à la date où ils sont signés.

Ces évolutions reflètent un rapport de force défavorable des organisations syndicales face à des positions souvent inflexibles des entreprises dans un climat de fortes incertitudes. On peut aussi faire l'hypothèse que les organisations syndicales ont entendu les appels à la modération salariale visant à empêcher l'enclenchement de la redoutée boucle prix-salaire et, surtout, qu'ils aient intériorisé les compensations des plans gouvernementaux pour les ménages (transferts directs, contrôle des prix, possibilités de rémunérations défiscalisées se substituant

au salaire). On peut par exemple remarquer que la revendication d'IG Metall, scrutée attentivement en Allemagne à l'aube des négociations d'automne, a été fixée à 8 % sur un an, soit un objectif très modeste compte tenu du niveau d'inflation (10,9 % en septembre, 11,6 % en octobre) et de la santé toujours très bonne des entreprises de ce secteur. Finalement, l'accord, intervenu en novembre 2022, consiste en une augmentation limitée et étalée sur deux ans, 5,2 % en juin 2023 puis 3,3 % en mai 2024, ainsi qu'une « prime d'inflation » défiscalisée de 3 000 euros versée également en deux fois.

À l'inverse, on peut noter des revendications bien supérieures à l'inflation dans des secteurs de services habituellement moins offensifs que l'industrie, et en particulier des secteurs féminisés et à bas salaires, par exemple en Autriche dans le commerce et le médico-social privé. En Allemagne, quelques secteurs à bas salaires comme le nettoyage industriel, l'intérim ou l'hôtellerie-restauration, des secteurs qui font face à des difficultés de recrutement, sont même parvenus à maintenir, voire à accroître le pouvoir d'achat des salaires négociés, avec en particulier des améliorations en bas des grilles.

La question de l'évolution des inégalités de salaire au sein d'un même secteur ou d'une même entreprise peut se poser, peut-être plus particulièrement dans les pays où la négociation collective a moins d'importance dans la fixation des salaires de l'ensemble de l'économie. On peut illustrer ce point avec la France, où les cadres ont perdu l'habitude de compter sur les augmentations générales de salaire et misent surtout sur les augmentations individuelles, dont ils bénéficient davantage que les autres

Tableau 3 - Augmentation des salaires mensuels nets réels en équivalent temps plein (EQTP) selon le niveau de salaire en France *

En %

	1 ^{er} décile	Médiane	9 ^e décile
2001-2009	7,1	5,4	3,4
2009-2020	4,1	7,4	10,4
dont 2019-2020	1,1	2,6	4,3
2001-2020	11,5	13,1	14,1

* Salariés du secteur privé.

Source : calculs Ires à partir de données Insee (base Tous salariés ; Sanchez Gonzalez, Sueur, 2022).

salariés parce qu'ils sont considérés comme participant davantage à la performance de l'entreprise. Pour la France, cette plus forte individualisation des rémunérations pourrait expliquer en partie la très forte hausse des inégalités de salaire entre 2009 et 2020, alors qu'elles avaient continué à diminuer entre 2001 et 2009 (tableau 3).

Vers des revendications et des mouvements de plus grande envergure ?

Une fois dissipée l'illusion monétaire procurée par les augmentations des salaires nominaux, les salariés pourraient davantage prendre la pleine mesure de la perte de pouvoir d'achat. Les pressions inflationnistes actuelles devraient donc être propices aux revendications salariales. Les États-Unis ont, très tôt, connu une recrudescence des conflits, des grèves, une accélération de la syndicalisation et des revendications salariales. Dans les pays européens, les réactions syndicales ont d'abord été marquées par une certaine apathie face à ce nouveau contexte. Avec l'envolée de l'inflation, des tensions sociales apparaissent et les comportements se modifient.

La demande d'une indexation automatique des salaires sur l'inflation a fait son retour. Les regards se tournent vers la Belgique, le seul pays ayant conservé un tel système d'indexation (Conter, Faniel, dans ce numéro). Il n'est certes pas la panacée en raison des décisions successives prises depuis un quart de siècle et qui en ont affaibli l'efficacité, mais il reste relativement protecteur en temps de forte inflation. Il est fermement défendu par les organisations syndicales face aux offensives patronales qui en demandent la suppression depuis longtemps. Les organisations syndicales d'autres pays revendiquent l'instauration d'un tel mécanisme d'indexation. Aux Pays-Bas, la principale confédération (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV) demande une « compensation automatique des prix ». Une telle indexation automatique a été obtenue pour la première fois en octobre avec l'accord dans le secteur des peintres en bâtiment qui conduira à une augmentation de 10,3 % correspondant à l'inflation constatée entre juillet 2021 et juillet 2022. Aux États-Unis, les organisations syndicales demandent la remise en place des clauses d'ajustement automatique à l'inflation (*cost of living allowance*) qui avaient

été perdues dans les années 1980. Certains accords conclus depuis la fin 2021 prévoient une telle clause.

Ces revendications font face à de nombreux opposants à tout système d'indexation, qui brandissent le spectre de la boucle prix-salaire et préconisent des revalorisations en dessous du rythme de l'inflation. Bien plus, certains demandent la désindexation des autres dispositifs sociaux (prestations, retraites, salaires minima) au motif qu'il serait injuste que les personnes bénéficiant de ces dispositifs soient avantagées par rapport aux salariés⁷¹.

Les négociations à venir sur les salaires s'annoncent plus tendues dans plusieurs pays⁷². Des grèves, parfois générales, et des manifestations de grande ampleur sont organisées depuis l'été 2022 sur la question des salaires et du coût de la vie, par exemple en Belgique, en France, en République tchèque ou au Royaume-Uni, qui connaît depuis le début de l'été une vague de tensions sociales et de grèves (Freyssinet, dans ce numéro). En Autriche, dans la métallurgie, la revendication syndicale d'une augmentation des salaires de 10,6 % (correspondant à la somme de l'inflation et une partie des gains de productivité sur la période) avait reçu pour réponse patronale une proposition d'augmentation de 4,1 % ; c'est l'imminence d'une grève massive initialement prévue pour le 7 novembre, dans un pays où elles sont rarissimes, qui permet un accord à 7,4 %, et jusqu'à 8,9 % pour les

plus bas salaires (Guillas-Cavan, dans ce numéro).

Dans d'autres pays, un tel réveil des revendications n'a pas eu lieu. En Italie, alors que l'inflation est à deux chiffres, les organisations syndicales italiennes ne sont guère portées sur des revendications salariales. Leurs demandes se focalisent plutôt sur l'insuffisance des bonus versés par l'État ou sur la nécessité de taxer davantage les superprofits (Nizzoli, dans ce numéro). En Espagne, alors que le patronat se montre très fermé lors des négociations salariales et que les augmentations sont faibles au regard de l'inflation, les conflits sont rares et les syndicats absents, si on met à part une manifestation importante survenue à Madrid en mars 2022 contre les prix de l'énergie. Dans ce pays, les conflits et les manifestations visibles ont davantage été le fait de travailleurs indépendants que des salariés, notamment dans des secteurs comme la pêche, l'agriculture, le transport routier et le commerce (Vincent, dans ce numéro).

Conclusion

Les phénomènes de pénuries d'emploi auraient pu provoquer un élargissement des préoccupations syndicales à la question des conditions de travail et de l'organisation du travail. Ces préoccupations sont passées au second plan avec l'inflation élevée et largement imprévue qui a conduit depuis 2021 à une baisse du pouvoir d'achat des salaires dans tous les pays examinés. Les États ont répondu par des mesures ponctuelles de

71. En ce sens en France, les chroniques récentes du *think tank* Terra Nova ou encore O. Blanchard, J. Pisani-Ferry, « La réponse au choc inflationniste est aujourd'hui prioritaire », *Le Monde*, 18 mai 2022.

72. On notera une originalité concernant l'Autriche, où, les organisations syndicales, pour défendre le pouvoir d'achat des salariés, revendiquent également un pouvoir de contrôle des prix en réactivant notamment des commissions des prix (Guillas-Cavan, dans ce numéro).

soutien aux ménages. Avec l'installation de l'inflation à des niveaux élevés et compte tenu des hausses des salaires nominaux très insuffisantes, les pertes de pouvoir d'achat des salariés vont être très fortes en 2022. D'autant que l'idée d'augmenter les salaires au moins au rythme des hausses de prix est fermement écartée. Dans le sillage de la Fed américaine, les banques centrales ont entamé à l'été 2022 un resserrement de leur politique monétaire en ré-haussant les taux d'intérêt et en annonçant la fin de leurs interventions, en particulier les achats de titres de la dette publique. Le diagnostic sur lequel repose ce changement est celui d'une croissance excessive de la demande et des salaires, ayant conduit à une boucle prix-salaire qu'il conviendrait désormais de casser pour endiguer l'enracinement de l'inflation. Cette orientation repose sur un diagnostic erroné selon lequel l'inflation serait imputable à une boucle prix-salaire. L'enracinement de l'inflation semble en effet trouver sa source davantage du côté de la préservation des marges bénéficiaires des entreprises : en atteste le maintien à des niveaux élevés des profits et des dividendes versés, alors que les salaires réels chutent. Dans le conflit de répartition qui se joue avec l'inflation, les orientations en cours

peuvent d'ailleurs s'interpréter comme un moyen de préserver les profits. L'orientation des banques centrales est aussi risquée car la hausse des taux d'intérêt va obliger les États à renouer avec des politiques d'austérité, avec pour effet de compromettre les investissements nécessaires face aux enjeux climatiques ; elle pourrait même provoquer pour certains pays périphériques une crise des dettes publiques aux effets dévastateurs⁷³. Elle va certainement conduire à une baisse de l'activité, une fragilisation de nombreuses entreprises et une hausse du chômage, mal considéré comme nécessaire pour lutter contre le mal absolu, les augmentations de salaire.

Opposée à cette perspective, la Confédération européenne des syndicats propose un autre plan en six points comportant notamment des augmentations de salaire et des taxes sur les profits⁷⁴. Et face à la paupérisation des salaires, les revendications, très modérées encore jusqu'à l'automne 2022, pourraient prendre une tournure plus conflictuelle comme cela semble se dessiner dans plusieurs pays.

Achévé de rédiger le 30 novembre 2022

73. Des tensions commencent à apparaître entre les États, soucieux de maintenir le soutien aux entreprises, et les banques centrales, qui veulent briser la demande, comme en atteste une réaction récente d'Emmanuel Macron (R. Godin, « L'impasse du débat entre États et banques centrales », *Mediapart*, 31 octobre 2022).

74. « Mettez fin à la crise du coût de la vie : augmentez les salaires, taxez les bénéfices ! », CES, 14 septembre 2022, <http://bit.ly/3XAdYdZ>.

Sources :

- Adjiman L., Alvarez B., Beaujeu R., Bigot S., Blin-Vialart G., Coeln X., Dennery C., Diallo A. H., Giust V., Noel L., Ronze C., Villani É. (2022), « Perspectives mondiales à l'automne 2022 : l'économie plie mais ne rompt pas », *Trésor-Éco*, n° 312, Direction générale du Trésor, septembre, <http://bit.ly/3Vu1RNx>.
- Allègre G., Geerolf F., Timbeau X. (2022a), « Social Impact of the War in Ukraine (SIWU) », OFCE, July 19, <http://bit.ly/3ie48yl>.
- Allègre G., Geerolf F., Timbeau X. (2022b), « Inflation en Europe : les conséquences sociales de la guerre en Ukraine », *OFCE - le blog*, 5 juillet, <http://bit.ly/3V4jvru>.
- Amoureux V., Carnot N., Laurent T. (2022), « Termes de l'échange et revenu intérieur réel : mesurer le pouvoir d'achat », *Le blog de l'Insee*, 9 septembre, <http://bit.ly/3U80PWq>.
- Aumayr-Pintar C., Cantero Guerrero M. (2022), *First Responses to Cushion the Impact of Inflation on Citizens*, Eurofound, September, <http://bit.ly/3tXanZN>.
- Bourgeois A., Lafrogne-Joussier R. (2022), « La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le "bouclier tarifaire" », *Insee Analyses*, n° 75, 1^{er} septembre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6524161>.
- Charalampakis E., Fagandini B., Henkel L., Osbat C. (2022), « The impact of the recent rise in inflation on low-income households », *ECB Economic Bulletin*, n° 7/2022, European Central Bank, <http://bit.ly/3XzVYQM>.
- Conter B., Faniel J. (2022), « Belgique : hausse des salaires nominaux, aides publiques ponctuelles et perte de pouvoir d'achat », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 123-128.
- Coutrot T. (2022), « Quelles sont les conditions de travail qui contribuent le plus aux difficultés de recrutement dans le secteur privé ? », *Dares Analyses*, n° 26, juin, <http://bit.ly/3ibZ6SV>.
- Darricarrère R. (2022), « Pouvoir d'achat : pourquoi les primes sont une arnaque », *LVSL*, 10 juin, <http://bit.ly/3gwJMzV>.
- Delahaie N. (2022), « Irlande : face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes », n° spécial,

« Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 155-173.

- Flamand J., Jolly C. (2022), « La prospective des métiers, une boussole pour les politiques emploi-formation », *L'Économie politique*, vol. 95, n° 3, p. 67-79, <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2022-3-page-67.htm>.
- France Stratégie, Dares (2022), *Les métiers en 2030*, Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars, <http://bit.ly/3EEo7ha>.
- Freyssinet J. (2020), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 67-101, <https://bit.ly/3nSc5qv>.
- Freyssinet J. (2022), « Royaume-Uni : gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 57-77.
- Gagnon J. E. (2022), « The inflation story differs across major economies », Peterson Institute for International Economics, June, <http://bit.ly/3F1GLRr>.
- Guillas-Cavan K. (2022), « Autriche : pas de raison de se retenir dans la négociation salariale ? », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 101-122.
- Hananel J. (2022a), « Évolution des salaires de base dans le secteur privé : résultats définitifs du 2^e trimestre 2022 », *Dares Indicateurs*, n° 47, septembre, <http://bit.ly/3gG3rgM>.
- Hananel J. (2022b), « Évolution des salaires de base dans le secteur privé : résultats provisoires du 3^e trimestre 2022 », *Dares Indicateurs*, n° 55, novembre, <http://bit.ly/3F3WTC0>.
- Hendry D., Martinez A., Castle J. (2022), « The role of energy in UK inflation and productivity », VoxEU, CEPR, September 14, <http://bit.ly/3GKZzFH>.
- IMF (2022), *World Economic Outlook, October 2022. Countering the Cost-of-Living Crisis*, October, <http://bit.ly/3ibw4Tw>.

- Ires (2021), « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : Le grand retour de l'État », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, <https://bit.ly/3RQVXo9>.
- Jolivet A. (2022), « Suède : des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 189-209.
- Jordà Ò., Liu C., Nechio F., Rivera-Reyes F. (2022), « Why is US inflation higher than in other countries? », *FRBSF Economic Letter*, n° 2022-07, March 28, <https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/sites/4/el2022-07.pdf>.
- Kahmann M. (2022), « Allemagne : l'inflation plus forte que la négociation salariale », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 79-99.
- Lübker M., Janssen T. (2022), « WSI European collective bargaining report 2021/2022. Collective bargaining in times of crisis, war, and inflation », *Report*, n° 77e, WSI, Hans-Böckler Stiftung, August, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008373.
- Marie J., Dallery T. (2022), « L'inflation : revenue pour partir, ou partie pour durer ? », *Les Possibles*, n° 33, automne, <http://bit.ly/3VudSmr>.
- Math A. (2021), « Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ? », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 8-31, <https://bit.ly/3BrpCit>.
- Math A. (2022), « Union européenne : nouvelle directive sur des salaires minima adéquats », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 38-47, <https://bit.ly/3WvdKV2>.
- Meilland C. (2022), « Danemark : pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 178, juin, p. 24-35, <http://bit.ly/3V8UECS>.
- Nizzoli C. (2022), « Italie : politique des primes fiscales et absence de revendications salariales sous le gouvernement Draghi », n° spécial, « Les salaires au piège

de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 175-187.

- OCDE (2022), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022 : reconstruire des marchés du travail plus inclusifs*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/f4bcd6ab-fr>.
- OFCE (2022a), « La croissance manque d'énergie. Perspectives 2022-2023 pour l'économie française », *Policy Brief*, n° 110, 12 octobre, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2022/OFCEpbrief110.pdf>.
- OFCE (2022b), « Du coup de chaud au coup de froid. Perspectives 2022-2023 pour l'économie mondiale », *Policy Brief*, n° 109, 12 octobre, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2022/OFCEpbrief109.pdf>.
- Orsetta C., Abendschein M., Luu N., Soldani E., Soriolo C. (2022), « The post-COVID-19 rise in labour shortages », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1721, <https://doi.org/10.1787/e60c2d1c-en>.
- Ortmans A., Tripiet F. (2022), « Le risque d'inflation en France et en Allemagne : le rôle des chaînes de valeur », *Note de l'Observatoire Macro*, n° 2022-04, CEPREMAP, <http://bit.ly/3OO0G9D>.
- Purière A. (2022), « Prime contre salaire. Histoire et sous-entendu d'une lutte menée au nom du pouvoir d'achat », *La Vie des idées*, 7 mars, <https://lavedesidees.fr/Prime-contre-salaire.html>.
- Sanchez Gonzalez J., Sueur E. (2022), « Les salaires dans le secteur privé en 2020. Des évolutions atypiques du fait de la crise sanitaire », *Insee Première*, n° 1898, 26 avril, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6436313>.
- Sauviat C. (2021), « États-Unis : à crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 95-113, <https://bit.ly/3PEn05w>.
- Sauviat C. (2022), « États-Unis : montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 37-55.
- Sgaravatti G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2022), *National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis*, Bruegel, <https://bit.ly/3DCH2rU>.

- Sterdyniak H. (2022), « Taxer les superprofits ! », *Blog Mediapart*, 13 septembre, <http://bit.ly/3GLdCep>.
- Vincent C. (2022), « Espagne : un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 139-153.

ANNEXE

Difficultés de recrutement et émergence de la question des conditions de travail à la sortie de la crise du Covid-19

L'accroissement des pénuries de main-d'œuvre depuis la sortie des restrictions est un phénomène commun à tous les pays industrialisés (Orsetta *et al.*, 2022). Les plus grandes difficultés de recrutement doivent d'abord être replacées dans le contexte démographique de plus longue période, celui d'une baisse structurelle du nombre de personnes en âge de travailler (voir encadré). Entre 2015 et 2020, il a en effet diminué de 1,2 % dans l'UE (0,4 % dans la zone euro) et cette baisse devrait s'accélérer et se généraliser à quasiment tous les pays à partir de 2020 selon les projections (tableau 1)¹.

Autre facteur possible lié à l'offre de travail et ayant conduit aux difficultés de recrutement, des travailleurs ne sont pas retournés sur le marché du travail après la pandémie dans certains pays. A pu jouer le déficit de travailleurs immigrés, ceux retournés dans leur pays durant la crise Covid ou ceux désormais empêchés de venir du fait de restrictions croissantes, par exemple au Danemark (Meilland, 2022) ou au Royaume-Uni (Freyssinet, dans ce numéro). Dans ce dernier pays, la pandé-

mie a aussi conduit davantage de travailleurs âgés à anticiper leur retraite.

La thèse d'une « grande démission » durable, celle qui avait conduit une part significative de la main-d'œuvre américaine à se retirer de l'activité à partir de 2020, n'est pas confirmée par l'observation. D'abord, les démissions sont élevées partout mais n'ont pas atteint des niveaux inconnus par le passé aux États-Unis comme en Europe. Elles sont favorisées par un marché du travail plus favorable. « Rien n'indique que l'augmentation du nombre de démissions soit due au fait que des personnes sortent de la population active » (OCDE, 2022). Les taux d'emploi au début 2022 étaient en effet plus élevés que leur niveau d'avant-crise dans les pays de l'UE et avaient presque rattrapé leur retard (moins d'un point de différence) aux États-Unis et au Royaume-Uni². Dans un contexte de forte reprise économique à la sortie des restrictions, l'emploi dans la zone euro dépasse à la mi-2022 d'environ 2,3 % son niveau d'avant-Covid. Les taux de chômage ont fortement diminué. Dans la zone euro, il n'avait pas été aussi bas depuis 1998.

1. Une analyse prospective par métiers d'ici 2030 en France (France Stratégie, Dares, 2022) montre que le nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail sera très inférieur au nombre de postes à pourvoir. Certains métiers sont plus particulièrement concernés, parmi lesquels certains où les conditions de travail sont très difficiles (aides à domicile, conducteurs routiers, ouvriers peu qualifiés de l'industrie...) et pour lesquels, pour pallier les déficits à venir, attirer des personnes nécessitera des changements en matière de conditions de travail (Flamand, Jolly, 2022).

2. Le nombre total d'heures travaillées n'a pas retrouvé ses niveaux d'avant-crise dans tous les pays et a évolué beaucoup moins favorablement que les taux d'emploi, ce qui reflète une forte baisse du nombre d'heures travaillées par personne occupée, les 15-24 ans étant davantage concernés que les autres tranches d'âge (Eurostat, Labour force survey, Eurofound).

Les périodes de confinement ont conduit de nombreux travailleurs à prendre certaines distances et à s'interroger sur leur rapport au travail, conduisant à des envies de changement d'orientation³. Ajouté à la situation plus favorable des salariés sur le marché de l'emploi du fait de la baisse du chômage, il en est résulté davantage de démissions et autres formes de séparations (ruptures conventionnelles et licenciements par exemple en France) mais aussi davantage d'embauches⁴. Les personnes ont été plus nombreuses à changer d'entreprise, de secteur voire de métier, et parler de (plus) grande rotation des emplois est plus adapté.

Les indicateurs d'emplois vacants ont pourtant augmenté partout, et de façon particulièrement forte, par exemple en Autriche, en Suède, au Danemark, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Si des pénuries dans tous les secteurs et à différents niveaux de qualification sont signalées pour les pays de l'OCDE (2022), les plus aiguës se trouvent dans les secteurs souvent caractérisés par des bas salaires et des conditions de travail difficiles, comme l'hôtellerie-restauration, les activités saisonnières (agriculture, tourisme), le *care*, le médico-social, les services aux personnes, le BTP. En Allemagne, l'hôtellerie-restauration a perdu un emploi sur quatre. Les transitions d'un secteur à un autre ont été plus fréquentes. Mais au-delà de réaffectations d'emploi entre secteurs, des travaux au niveau des entreprises montrent également

de forts mouvements entre les entreprises d'un même secteur. Au sein d'un même secteur, les démissions et les difficultés de recrutement sont beaucoup plus fréquentes dans les entreprises dans lesquelles les rapports hiérarchiques sont difficiles, la culture d'entreprise toxique, le travail empêché surtout quand il s'exerce sous la forme d'un service au contact de clients ou d'utilisateurs. Une étude en France montre que ce sont les employeurs qui signalent que leurs salariés sont exposés à des conditions de travail difficiles – en particulier des horaires atypiques ou imprévisibles ou encore la difficulté à pouvoir faire un travail de qualité – qui connaissent davantage de problèmes pour recruter et fidéliser de la main-d'œuvre (Coutrot, 2022). Une étude aux États-Unis montre que la « culture toxique d'entreprise » est un facteur explicatif dix fois plus important que la rémunération pour expliquer les différences de *turn-over* des entreprises (Sauviat, dans ce numéro).

Les difficultés de recrutement ou pour retenir les employés pourraient être propices à davantage de revendications sur les conditions de travail, de nombreux éléments attestant qu'elles constituent une cause majeure aux problèmes d'attractivité, notamment si on inclut, au-delà des conditions de travail au sens restreint généralement retenu (horaires, contraintes, etc.), également d'autres questions relatives au travail : rapport au travail, bien-être et qualité du travail, relations au travail, sens du travail.

3. « L'envie de changement professionnel, dopée par la crise ? », Baromètre Unédic, 17 mars 2022, <http://bit.ly/3VyMUTY>.

4. Pour la France, voir A. Lagouge, I. Ramajo, V. Barry, « La France vit-elle une "grande démission" ? », Dares, 10 octobre 2022, <http://bit.ly/3Vx84so>.

Encadré - La baisse de la population en âge de travailler

Tous les pays de l'UE, ou presque, ont connu une stagnation et connaissent déjà ou vont connaître une diminution de la population en âge de travailler. Cette évolution ne peut qu'accentuer les difficultés de recrutement à l'avenir.

La population en âge de travailler a commencé à diminuer à partir de 2010 dans l'UE (voir *infra*, tableau 1). Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la baisse est souvent bien plus ancienne. Elle a débuté depuis plus de deux décennies et est de grande ampleur pour certains (Bulgarie, Roumanie, Hongrie). Elle est intervenue autour de 2010 et est plus modérée dans d'autres (République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Pologne). Elle diminue depuis au moins le début des années 2000 également en Allemagne, la baisse ayant toutefois été enrayée entre 2015 et 2020 en raison des flux migratoires. Les flux migratoires importants expliquent également que la baisse soit intervenue plus tardivement et de façon très modérée dans des pays comme l'Italie et l'Espagne qui connaissent également un solde naturel de la population fortement négatif depuis longtemps. En France, où elle croissait rapidement auparavant, la population en âge de travailler tend à stagner voire à légèrement diminuer depuis le début des années 2010.

À partir de 2015, la baisse de population en âge de travailler s'étend et s'accélère. Entre 2015 et 2020, elle est de 1,2 % dans l'UE et devrait encore diminuer de 1,3 % entre 2020 et 2025 selon les projections (respectivement 0,4 et 0,8 % dans la zone euro). Alors que cette population a diminué entre 2015 et 2020 dans environ la moitié des pays de l'UE (surtout les pays d'Europe centrale et orientale), cette baisse touchera la quasi-totalité des pays entre 2020 et 2025 selon les projections, avec des exceptions notables comme l'Irlande, la Suède et l'Espagne. Dans les projections plus lointaines, l'Irlande et la Suède se distinguent pour être les seules à connaître une hausse de la population en âge de travailler.

Les diminutions récentes et à venir sont très fortes dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Dans plusieurs pays de l'Ouest, alors que la croissance de la population en âge de travailler avait ralenti mais était restée positive entre 2015 et 2020, les projections - pour lesquelles les flux d'immigration sont peut-être sous-estimés notamment depuis l'agression de l'Ukraine - indiquent désormais une baisse à venir durant les prochaines années. C'est le cas en Allemagne, aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique. Dans d'autres pays, la baisse débutée avant 2015 se poursuit, comme en France et en Finlande.

Tableau 1 - Évolution de la population en âge de travailler - 15-64 ans (2005-2035)

Base 100 en 2001

	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2025	2030	2035	Pic (entre 2000-2035)	Évolution 2015-2020*	Évolution 2020-2025
UE 27 (hors R.-U.)	101,1	101,9	100,7	99,6	99,4	99,0	98,1	95,9	93,4	2009	-1,2	-1,3
UE 28	101,3	102,6	101,6	100,8						2009	-0,8	nd
Zone euro-19	101,6	102,9	102,0	101,6	101,6	101,4	100,8	98,5	95,8	2009	-0,4	-0,8
Belgique	101,8	106,2	108,4	109,2	109,6	110,0	109,5	108,5	107,3	2020-25	1,2	-0,1
Bulgarie	95,4	91,8	85,8	81,1	80,1	79,5	75,7	72,3	68,9	2000	-5,7	-4,4
Rép. tchèque	101,1	102,9	98,6	96,0	95,7	95,3	95,1	94,3	93,4	2009	-2,9	-0,6
Danemark	100,5	101,9	102,3	104,2	104,2	104,3	103,4	102,1	100,5	2021	1,9	-0,8
Allemagne	99,0	96,6	95,8	96,5	96,2	95,7	93,8	90,2	87,5	2000	0,5	-2,4
Irlande	108,8	119,8	119,2	124,4	125,8	126,8	134,0	139,3	141,9	2035	6,6	8,2
Grèce	99,5	100,5	95,4	92,9	92,6	92,0	89,7	86,5	82,4	2009	-2,8	-2,9
Espagne	107,1	113,8	110,4	110,8	111,8	112,1	113,3	111,8	108,6	2009	1,4	1,5
France	103,0	105,7	105,6	105,0	104,8	105,2	104,2	103,7	102,2	2011	-0,9	-0,6
Italie	100,1	101,1	102,2	99,8	99,3	98,2	99,2	96,3	92,0	2014	-3,0	0,0
Hongrie	99,7	98,7	95,7	92,8	92,0	91,0	89,7	88,5	86,8	2000	-3,7	-2,3
Pays-Bas	101,6	102,7	102,1	103,6	104,2	104,3	103,9	101,8	99,5	2021	2,1	-0,3
Autriche	102,7	103,9	106,5	109,0	109,2	109,4	108,0	105,9	103,7	2021	2,8	-1,2
Pologne	102,1	103,1	100,8	96,9	96,0	94,9	92,1	90,0	88,6	2009	-4,8	-3,9
Portugal	100,7	100,9	97,4	95,1	95,0	94,9	92,3	88,2	84,0	2008	-2,3	-2,7
Roumanie	95,1	89,9	87,3	83,1	82,2	81,2	77,2	74,2	69,7	2001	-5,1	-5,0
Slovénie	100,7	101,9	99,6	97,1	97,2	97,2	95,8	94,0	91,7	2010	-2,4	-1,4
Slovaquie	102,6	104,2	102,8	99,7	98,9	98,1	95,9	93,5	92,0	2010	-3,9	-3,0
Finlande	100,7	102,5	100,5	98,9	98,7	98,5	98,1	97,1	95,5	2010	-1,8	-0,7
Suède	102,7	106,6	107,5	111,4	112,3	112,8	116,5	120,1	122,6	2035	4,8	4,1
Royaume-Uni	103,0	107,3	108,8	110,2	nd	nd	nd	nd	nd	2019	1,5	nd

* 2015-2019 pour l'UE 28 et le Royaume-Uni.

Note : nd = non disponible.

Sources : calculs Ires ; Eurostat - (2025-2035 : projection Eurostat 2019 - scénario de base).

États-Unis

Montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain

Catherine SAUVIAT, chercheure associée à l'Ires

L'économie étasunienne a connu une dégradation de sa croissance et un rythme soutenu d'inflation durant la première moitié de l'année 2022. Face à une situation de quasi plein emploi, la pression à la hausse des salaires est restée forte dans le secteur privé. Dans le même temps, la résurgence des conflits et la hausse de la syndicalisation ont permis aux organisations syndicales d'être en position de force dans les négociations salariales de 2021 et surtout de 2022. Mais la politique de hausse des taux d'intérêt orchestrée par la banque centrale américaine, sur laquelle repose principalement le combat contre l'inflation, risque d'aboutir à une dégradation du marché du travail et à une inversion du rapport de force au détriment des salariés.

The US economy saw declining growth and high rates of inflation in the first half of 2022. In the face of almost full employment, upward pressure on wages has remained strong in the private sector. Meanwhile, a resurgence of disputes and a rise in union membership have allowed unions to occupy a position of strength in wage negotiations in 2021 and especially in 2022. But the policy of rising interest rates orchestrated by the American central bank, as a main pillar of the fight against inflation, may result in a labour market decline and a flipping of the power dynamic to the detriment of workers.

L'économie étasunienne connaît une dégradation de sa croissance et un rythme soutenu d'inflation en 2022, au risque d'une entrée en récession bien qu'elle soit actuellement proche du plein-emploi, signe de la robustesse du marché du travail. Ce contexte économique qui offre des signaux contradictoires ou à tout le moins inhabituels est propice aux hausses de salaire, surtout dans les secteurs des services où la demande d'emploi reste forte. Le combat contre l'inflation est la principale préoccupation des autorités américaines. Il repose néanmoins principalement sur la politique de la banque centrale, la Federal Reserve (Fed), qui a remonté à plusieurs reprises ses taux d'intérêt directeurs pour ralentir la demande. Les initiatives émanant du pouvoir exécutif et législatif pour lutter contre l'inflation sont en revanche restées timides comparées aux pays européens. Le gouvernement fédéral a en effet fait preuve de peu d'initiatives en la matière. De son côté, le Congrès est parvenu à adopter deux lois importantes, en dépit de la polarisation du débat politique. Saluées par l'American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles), ces lois n'auront cependant qu'un impact négligeable sur le taux global d'inflation, du moins à court terme. Les actions immédiates contre la vie chère sont donc avant tout venues des États fédérés et des collectivités locales.

Dans ce contexte, une recrudescence des conflits ainsi qu'une vague de syndicalisation à partir de l'automne 2021 ont permis aux organisations syndicales d'être en position de force dans les négociations salariales qui ont eu lieu en 2021 et surtout en 2022. Ces événements ainsi que les tensions

apparues sur le marché du travail ont aussi conduit certains employeurs du secteur privé sans présence syndicale à augmenter les salaires d'embauche de leurs employé-es. Mais ces hausses de salaire, qu'elles soient négociées ou pas, n'ont toutefois pas suffi à maintenir le pouvoir d'achat des salaires, en butte à la résurgence de l'inflation alors que les aides en soutien au revenu des ménages issues des différents plans de relance ont pris fin. Dès lors, la politique de resserrement monétaire mise en œuvre par la Fed suffira-t-elle à venir à bout de l'inflation tout en écartant le risque d'une récession ?

Un contexte économique incertain

Croissance en berne et accélération de l'inflation en 2022 font craindre une nouvelle entrée en récession de l'économie américaine. Pour autant, le nombre d'emplois a recouvré son niveau d'avant la crise sanitaire en juillet 2022 même si des signes de tension persistent, qui alimentent les hausses de salaire.

Une croissance en berne et une résurgence de l'inflation

Une forte récession de l'économie américaine a eu lieu en 2020 (-3,4 %), notamment au 2^e trimestre (-31,7 %), à cause de la pandémie de Covid-19. Elle a été suivie d'une forte reprise en 2021 (+5,7 % du PIB), la plus forte depuis 1984, grâce à une politique budgétaire massive de soutien à la demande intérieure, qui a par ailleurs conduit à une augmentation record du déficit de la balance commerciale (+27 %). Mais en 2022, les États-Unis ont aligné deux trimestres consécutifs de croissance négative du PIB en rythme annualisé : -1,6 % au

1^{er} trimestre et -0,6 % au 2^e trimestre, soit la manifestation usuelle d'une récession même si l'arbitre ultime est le National Bureau of Economic Research (NBER), qui considère plusieurs critères pour déterminer si l'économie étasunienne est entrée ou pas en récession¹. Or c'est l'anomalie par rapport aux douze récessions qui ont eu lieu depuis la seconde guerre mondiale aux États-Unis : si l'on observe bien une contraction du PIB au cours des deux premiers trimestres 2022, l'emploi a crû plus vite qu'avant la pandémie ; le taux de chômage, en déclin depuis mai 2020, se situe à un niveau historiquement bas (3,7 % en octobre 2022). En conséquence, la productivité du travail a décliné de 6 % durant la première moitié de 2022 selon le Bureau of Labor Statistics (BLS), une tendance qui est apparue au milieu des années 2000 avant la crise financière et la « grande récession ».

Cette contraction du PIB sur les deux derniers trimestres s'est accompagnée d'une résurgence de l'inflation. Selon l'indice CPI (Consumer price index)², elle a atteint 9,1 % en juin 2022 (en glissement annuel), soit son plus haut niveau depuis 40 ans et la plus forte hausse depuis novembre 1981, pour décélérer légèrement mais en restant depuis à un niveau élevé (8,5 % en juillet, 8,3 % en août, 8,2 % en septembre et 7,7 % en octobre). Cette hausse a été principalement alimentée par celle des prix du pétrole et des carburants, quand bien même les

États-Unis sont autosuffisants en la matière contrairement aux pays européens, ainsi que par celle des prix des biens alimentaires et du logement.

Il y a un débat aux États-Unis sur les causes de cette inflation. Plusieurs économistes dont Larry Summers, ancien secrétaire au Trésor de Bill Clinton, ainsi que les milieux financiers considèrent qu'elle serait due à un excès de demande, lié à l'ampleur des plans de relance mis en œuvre par les gouvernements républicain et démocrate qui se sont succédé en 2020 et 2021³ et que la Fed n'aurait pas réagi pas assez vite et assez fort, au risque d'une entrée de l'économie américaine en stagflation⁴. D'autres considèrent au contraire que l'inflation trouve plutôt son origine du côté de l'offre. Les perturbations apparues dans les chaînes d'approvisionnement lors de la pandémie de Covid-19 ont en effet entraîné une augmentation du prix des importations des biens intermédiaires ; l'invasion de l'Ukraine par la Russie (Caldara *et al.*, 2022) a provoqué une hausse des prix de l'énergie, des matières premières et de certains biens alimentaires (Storm, 2022 ; Santacreu, LaBelle, 2022) ; enfin, les pénuries d'emploi sur le marché du travail sont propices aux hausses de salaire (Barnichon, Shapiro, 2022). Les économistes de l'EPI, un institut de recherche proche des syndicats, insistent de leur côté sur l'augmentation des marges bénéficiaires des entreprises comme facteur

1. Le NBER prend en compte non seulement la contraction du PIB mais aussi la situation du marché de l'emploi et le niveau de revenu des ménages notamment.

2. L'indice CPI, le plus commenté, est calculé chaque mois par le ministère du Travail (BLS) sur la base d'une enquête auprès des ménages, à partir des dépenses de tous les biens et les services payés directement par ces derniers.

3. Plus de 5 000 milliards de dollars d'aides ont été approuvés par le Congrès entre mars 2020 et mars 2021 (Sauviat, 2021).

4. Une croissance faible due à la baisse des salaires réels et à la réduction du déficit public, qui coexiste avec l'inflation causée par les chocs d'offre négatifs, la hausse des salaires nominaux et des marges bénéficiaires des entreprises. Martin Wolf, le commentateur économique en chef du *Financial Times*, fait le même diagnostic : « The Fed must act now to ward off the threat of stagflation », *Financial Times*, May 24, 2022, <https://on.ft.com/3DbIPXI>.

ayant principalement contribué à l'augmentation des prix dans le secteur non financier entre le 2^e trimestre 2020 et le 4^e trimestre 2021 (53,9 %), c'est-à-dire depuis le choc de la pandémie, contrairement aux quatre dernières décennies (Bivens, 2022)⁵. Les firmes étasuniennes ont en effet la possibilité de passer plus facilement l'augmentation de leurs coûts de production dans les prix de leurs produits finaux, opérant sur des marchés plus concentrés (Philippon, 2019) et pouvant ainsi améliorer leurs marges bénéficiaires (Artus, 2022). Selon un économiste de la Federal Reserve Bank of San Francisco, ces facteurs liés à l'offre expliqueraient environ la moitié de l'accélération de l'inflation tandis que ceux relatifs à la demande n'en seraient responsables qu'à hauteur d'un tiers (Shapiro, 2022).

La hausse des prix a entraîné un recul brutal du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages, sur lesquels repose principalement le poids de la crise. Elle affecte davantage les ménages au bas de l'échelle des revenus que les ménages aisés, du fait de la part relativement plus importante des dépenses alimentaires, énergétiques et de logement dans leur consommation (CBO, 2022). Les ménages étasuniens ont en conséquence largement puisé dans leurs réserves d'épargne, accumulées lors de la pandémie et à l'occasion des transferts budgétaires engagés en leur faveur (Sauviat, 2022). Le taux d'épargne personnelle, qui oscillait entre 33,8 et 26,3 % du revenu disponible entre avril 2020 et mars 2021, est retombé à 3,1 % en septembre 2022.

Une reprise de l'emploi propice aux hausses de salaire dans un marché du travail sous tension

Si l'on s'en tient au taux de chômage, celui-ci est passé de 14,7 % en avril 2020 à 3,6 % en mars 2022, un niveau qui a reculé à 3,5 % en septembre 2022, soit le plus bas niveau depuis 50 ans, pour remonter à 3,7 % en octobre. La reprise du marché du travail est avérée avec un niveau d'emploi en juillet 2022 revenu à son niveau de février 2020, juste avant la pandémie. Pour autant, le taux d'emploi reste légèrement en deçà de son niveau pré-pandémique (60,1 % en septembre 2022 contre 61,2 % en février 2020, après être tombé à 51,3 % en avril 2020). Il en va de même du taux d'activité (62,3 % en septembre 2022 contre 63,4 % en février 2020), dont la baisse a été causée durant la pandémie par de nombreux départs anticipés en retraite des 55 ans et plus, mais aussi par des départs d'adultes dans la force de l'âge (25-54 ans), soit à cause de problèmes de santé liés au Covid-19 (Covid long), soit pour des raisons familiales (garde d'enfants, etc.). Cette situation a laissé certains secteurs exsangues (transport ferroviaire, éducation, établissements de soins pour personnes âgées notamment). En outre, des signaux de détérioration du marché du travail commencent à apparaître comme la hausse des inscriptions au chômage, la réduction du nombre d'offres d'emploi disponibles d'après l'enquête du ministère du Travail (JOLTS) ou encore l'annonce de licenciements par de grandes entreprises de la finance ou la *high tech*.

Le phénomène de la « grande démission », qui a marqué l'année 2021, au cours

5. Ce constat rejoint celui établi par Isabel Schnabel (2022), membre du Conseil exécutif de la Banque centrale européenne, à propos des entreprises européennes.

de laquelle 47,8 millions d'Américains ont quitté volontairement leur emploi, persiste en 2022 (plus de 38 millions de départs entre janvier et septembre). Les résultats d'une étude publiée dans une revue du Massachusetts Institute of Technology (MIT) attribuent à « la culture d'entreprise toxique⁶ » la plupart des démissions de salarié-es pendant la pandémie (Sull *et al.*, 2022). Après avoir identifié que plus de 24 millions de personnes avaient quitté leur emploi entre avril et septembre 2021, les auteurs ont pu estimer le taux de départ des salarié-es au sein de 500 grandes entreprises du secteur privé. Ils ont ensuite apparié ces données avec les avis recueillis auprès de plus d'1,4 million de salarié-es sur leur environnement de travail par la plateforme de recherche d'emploi, Glassdoor, confirmant que la culture d'entreprise toxique est le premier motif de *turn-over* (*i.e.* celui qui revient le plus souvent) dans ces entreprises. Cet item a une valeur explicative 10,4 fois plus importante que les rémunérations. L'insécurité de l'emploi et les réorganisations d'entreprises arrivent au deuxième rang des motifs de *turn-over*, avec là encore une valeur explicative 3,5 fois supérieure à la question des rémunérations.

La dégradation des conditions de travail et l'importance croissante des risques psychosociaux expliqueraient donc largement le phénomène de la « grande démission ». D'où la persistance des pénuries d'emploi dans certains secteurs, notamment ceux qui exigent une interaction avec les clients. Dans le commerce de détail ou celui des loisirs et de l'hôtellerie-restauration par exemple, le nombre d'offres d'emploi disponibles demeure en effet supérieur à celui des chômeurs et les travailleuses

et travailleurs continuent d'y quitter leur emploi à un rythme soutenu. Le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration est notamment considéré par les salarié-es comme l'un des pires du point de vue de l'équilibre entre vie professionnelle et familiale, avec des emplois du temps imprévisibles et des heures supplémentaires imposées. Les situations de « *burn-out* » y ont doublé durant la pandémie, les salarié-es étant confrontés à la colère des consommateurs tout en devant répondre aux exigences de sécurité sanitaire. Les hausses de salaire qui ont été accordées dans la restauration (+8,1 % au 3^e trimestre 2021) pour répondre aux pénuries de main-d'œuvre du secteur ne suffiront sans doute pas à ramener les démissionnaires, qui sont de surcroît prisés par des entreprises comme Amazon ou Target qui offrent des avantages sociaux (congrés payés, formations universitaires, etc.) auxquels les employé-es de la restauration ne peuvent prétendre.

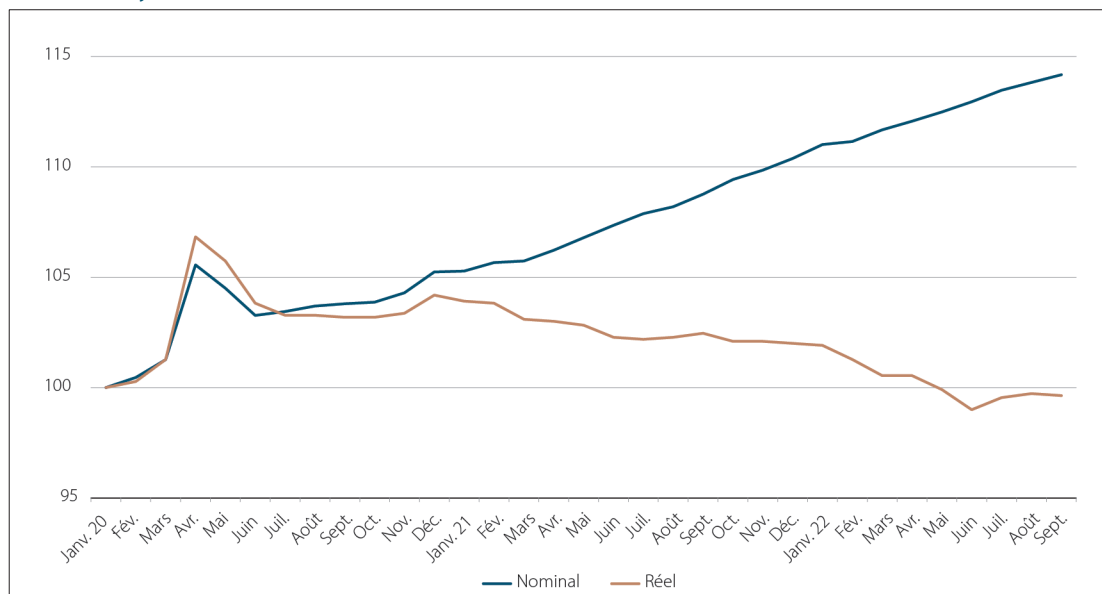
Ces tensions apparues sur le marché du travail ont permis aux travailleuses et travailleurs d'obtenir plus facilement des emplois et des hausses de salaire. Mais si les salaires nominaux ont connu une progression de +14,2 % entre janvier 2020 et septembre 2022, les salaires réels ont quant à eux baissé de -0,4 % sur la période, à cause de l'inflation qui a creusé l'écart entre ces deux indicateurs (graphique 1).

Et ce rapport de force en faveur des salarié-es ne s'est pas traduit non plus par une augmentation significative de la part des salaires dans la valeur ajoutée, passant de 62,7 % au 1^{er} trimestre 2019 à 62,9 % au 1^{er} trimestre 2022. Car d'une part, les

6. L'incapacité des managers à promouvoir la diversité, l'équité et l'inclusion ainsi que leur manque de respect vis-à-vis des salarié-es, seraient selon les auteurs les principaux éléments constitutifs de cette culture toxique d'entreprise.

Graphique 1 - Évolution du salaire horaire moyen (janvier 2020-septembre 2022)

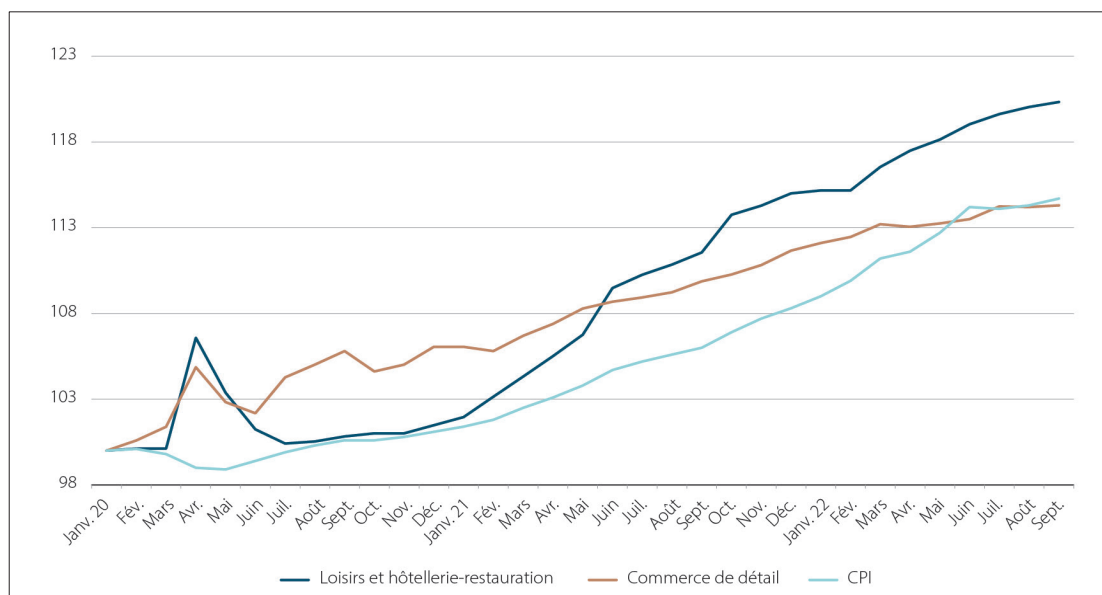
Base 100 en janvier 2020



Source : d'après les données du BLS. Le déflateur utilisé pour le calcul du salaire réel est l'indice des prix à la consommation (Consumer Price Index).

Graphique 2 - Évolution du salaire horaire (loisirs-hôtellerie restauration et commerce de détail) et de l'indice des prix à la consommation (janvier 2020-septembre 2022)

Base 100 en janvier 2020



Source : d'après les données du BLS.

augmentations de salaire ont surtout bénéficié à ceux et celles ayant changé d'emploi et qui ont pu exercer leur pouvoir de négociation, mais ils ne représentent qu'une petite part de la main-d'œuvre. D'autre part, la forte reprise de la consommation a permis aux entreprises d'augmenter leurs prix et d'accroître leurs marges bénéficiaires. Donc ce que certain-es ont gagné en salaire, ils et elles l'ont reperdu en tant que consommateurs et consommatrices. Il y a toutefois des secteurs où les augmentations de salaire ont surpassé l'inflation comme les loisirs et l'hôtellerie-restauration ou le commerce de détail (graphique 2).

En conséquence, de nombreuses personnes en emploi cherchent à travailler davantage pour faire face à leurs dépenses courantes. Ainsi, la part des travailleuses et travailleurs occupant un second emploi a augmenté régulièrement ces deux dernières années ; elle est passée de 4,0 à 4,9 % entre avril 2020 et août 2022 puis à 4,7 % en octobre, mais surtout, le nombre de ceux et celles avec deux emplois à temps plein (soit plus de 70 heures par semaine) a atteint son pic en août 2022 (440 000), pour redescendre depuis à 347 000 en octobre.

Le rôle primordial de la Fed dans le combat contre l'inflation

Contrairement à de nombreux pays européens, l'exécutif s'en est remis pour l'essentiel à la banque centrale pour combattre

rapidement l'inflation, quand bien même l'action de celle-ci ne peut avoir des répercussions que sur la demande, pourtant marginalement responsable de l'inflation par rapport à l'offre de biens et services (voir *supra*).

La Fed à la manœuvre

La Fed a répondu au nouveau contexte inflationniste en durcissant fortement sa politique monétaire. La stabilité des prix est en effet sa priorité même si elle a un double mandat, de maintien du plein emploi également. La banque centrale américaine a pour ce faire procédé à six augmentations à un niveau de plus en plus soutenu de ses taux d'intérêt directeurs depuis mars 2022, pour les porter en novembre autour d'une cible entre 3,75 et 4,0 %, alors qu'ils étaient proches de zéro en début d'année 2022⁷. La prochaine réunion du comité de politique monétaire prévue en décembre devrait amener ces taux en fin d'année 2022 dans une fourchette de 4,0 à 4,5 % si l'inflation continue, voire s'accélère dans les prochains mois. La Fed a également annoncé lors d'une réunion de ce comité en mai son intention de diminuer à partir du 1^{er} juin 2022 le rythme de ses achats d'actifs (bons du Trésor et titres hypothécaires)⁸ afin de réduire la taille de son bilan, qui a été multipliée par dix depuis la crise financière de 2008 et a atteint son pic au printemps 2022 (près de 9 000 milliards de dollars⁹), après des années de politique monétaire expansionniste (*Quantitative Easing*).

7. Une première fois de 0,25 point de pourcentage en mars 2022, une deuxième fois de 0,5 point de pourcentage en mai, puis de 0,75 point de pourcentage en juin, juillet, septembre et novembre 2022.

8. En juin, la Fed a commencé à réduire ses actifs en bons du Trésor de 30 milliards de dollars et ses titres hypothécaires de 17,5 milliards de dollars par mois puis prévoit de les réduire respectivement de 60 et de 35 milliards de dollars par mois à partir de septembre, ce qui devrait permettre de réduire son bilan de 1140 milliards de dollars par an.

9. Le taux de change dollars/euro étant fluctuant, on utilise, pour simplifier, un taux moyen de 1,04 euro pour 1 dollar. Par exemple, 9 000 milliards de dollars sont équivalents à 8 667 milliards d'euros.

Cette réponse de la banque centrale américaine vise à renchérir le coût du crédit pour décourager l'investissement des entreprises et des ménages, pour freiner la demande des consommateurs et, en conséquence, la hausse des prix mais elle risque de provoquer une hausse du chômage, voire une récession. Cette question continue de diviser les économistes, qui oscillent entre la probabilité la plus optimiste d'un atterrissage en douceur de l'économie (Janet Yellen, la secrétaire au Trésor, Brian Deese, l'actuel directeur du National Economic Council de la Maison blanche) et celle la plus pessimiste d'une récession historique (Jamie Dimon, le patron de la banque JP Morgan), voire d'une stagflation (BIS, 2022). Cependant, la probabilité d'un « atterrissage en douceur » semble de plus en plus faible, comme l'a suggéré le président de la Fed, Jérôme Powell, lors du comité de politique monétaire de septembre 2022, en assumant le risque d'une récession comme un mal nécessaire dans son combat contre l'inflation.

L'action limitée de l'exécutif mais deux initiatives du Congrès

L'exécutif a renoncé à intervenir directement à l'exception du recours historique par son ampleur à la réserve stratégique de pétrole brut pour faire baisser le prix de l'essence¹⁰, un enjeu politique ultra sensible dans la mesure où 92 % des ménages américains possèdent au moins un véhicule. Le Président Joe Biden a exploré la possibilité de baisser les droits de douane sur les produits chinois, actuellement de 20 %, imposés

par son prédécesseur, Donald Trump, une alternative à laquelle les syndicats s'opposent. Il a aussi cherché à combattre les pratiques anti-concurrentielles sur certains marchés (l'industrie de la viande notamment) de même qu'il a envisagé de suspendre l'impôt fédéral sur l'essence, mais sans grand succès auprès du Congrès. S'il n'a pu honorer la proposition démocrate de doubler le niveau du salaire minimum fédéral en le portant de 7,50 à 15 dollars l'heure dans l'American Rescue Plan promulgué en avril 2021¹¹, il a, par décret présidentiel, porté à 15 dollars au 30 janvier 2022 (contre 10,95 dollars auparavant) le salaire minimum horaire pour toutes les firmes qui contractent avec le gouvernement fédéral. Il a aussi poussé le Congrès à adopter deux lois qui constituent une victoire historique pour les Démocrates, mais dont l'impact déflationniste à court terme est négligeable.

Le « CHIPS and Science Act » adopté fin juillet 2022 par le Congrès est destiné à renforcer l'industrie étasunienne des semi-conducteurs. Promulguée par Joe Biden le 9 août 2022, cette loi de politique industrielle est censée répondre aux problèmes des chaînes d'approvisionnement ayant provoqué une pénurie de puces électroniques. Elle vise à réduire la dépendance des États-Unis aux importations de semi-conducteurs en provenance d'Asie, et de Taïwan en particulier, qui a été source d'inflation pour le secteur automobile particulièrement affecté par les ruptures d'approvisionnement. Le Congrès a aussi approuvé une version plusieurs fois

10. En mars 2022, Joe Biden a autorisé la vente de 180 millions de barils de pétrole brut sur le marché américain pour une durée de 6 mois en puisant dans la réserve stratégique, soit près d'un tiers du stock national estimé à l'époque à 568 millions de barils. Après une baisse du prix de l'essence durant l'été, les prix sont repartis à la hausse à l'automne. Aussi a-t-il décidé en octobre 2022 d'autoriser une nouvelle vente de 15 millions de barils supplémentaires sur le marché d'ici la fin 2022.

11. Resté à 7,50 dollars l'heure depuis 2007, le salaire minimum fédéral a perdu 27 % de son pouvoir d'achat.

redimensionnée à la baisse et extirpée de la plupart des mesures sociales contenues dans la proposition de loi initiale « Build Back Better¹² », qui n'avait pas trouvé d'issue au Sénat à la fin de l'année 2021, et qui a été renommée opportunément « Inflation Reduction Act » (voir encadré). Toutefois, en dépit de sa nouvelle appellation, il est probable que cette loi n'aura pas d'effet immédiat sur l'inflation. Elle permettra éventuellement d'ici quelques années d'obtenir une baisse des prix de l'énergie, par la promotion des énergies renouvelables au détriment des énergies fossiles plus coûteuses, par l'accroissement de l'offre disponible en autorisant la construction de nouveaux *pipelines* ainsi qu'une réduction des dépenses de santé des assurés. Sous l'effet de la réduction du déficit budgétaire qu'elle est estimée entraîner (300 milliards de dollars sur 10 ans), elle devrait permettre de relâcher la pression de la demande et donc de réduire l'inflation selon la lettre publiée par plus d'une centaine d'économistes libéraux qui se sont prononcés en faveur de son adoption.

Quelques actions des États fédérés et des collectivités locales contre la vie chère

Les actions immédiates contre la vie chère sont venues plutôt du côté des États et des collectivités locales. Elles ont pris la forme soit d'augmentations du salaire

minimum, soit de mesures ponctuelles en soutien au pouvoir d'achat des ménages.

Des augmentations de salaire minimum ont eu lieu dans plusieurs États et collectivités locales, à défaut d'une initiative au niveau fédéral. En 2022, un nombre record d'États et de villes ont (et vont) augmenté(r) leur salaire minimum. Au total, 21 États l'ont fait au 1^{er} janvier 2022, dont 11 par décision législative, 9 par ajustement automatique à l'inflation¹³ et 1 par référendum. Les nouveaux niveaux de salaire minimum varient de 9,20 dollars l'heure pour le Montana à 15 dollars l'heure pour la Californie (Cooper *et al.*, 2022). Quatre autres États ont continué à le faire au 1^{er} juillet (Connecticut, Oregon, Nevada et Washington DC) et deux États auront à fin 2022 un salaire minimum égal ou supérieur à 15 dollars l'heure (Lathrop, 2021). 26 villes et comtés ont procédé de même au 1^{er} janvier 2022, dont une large majorité par ajustement automatique (20), 3 par référendum et 3 par décision exécutive (ordonnance) ou législative. Parmi eux, on trouve 20 villes de Californie (Cooper *et al.*, 2022). Au total, 44 villes et comtés auront un salaire minimum supérieur à 15 dollars l'heure à fin 2022 (Lathrop, 2021). Enfin, la ville de Seattle, qui a été pionnière dans l'instauration d'un salaire minimum à 15 dollars l'heure en 2014, a mis en place le premier salaire minimum pour les travailleuses et

12. Une première proposition de Build Back Better (BBB) avait été introduite à la Chambre des représentants en novembre 2021, au coût de 3 500 milliards de dollars sur dix ans. Elle comprenait alors de nombreuses mesures sociales telles que des subventions à la garde d'enfants, à la garde à domicile des personnes âgées, au logement, un congé parental payé, l'école maternelle gratuite et universelle, la gratuité des deux années universitaires dans les « *community colleges* », la couverture des frais d'optique et dentaires par Medicare, etc. Elle avait ensuite été ramenée à 1 750 milliards de dollars sous la pression de Joe Biden dans l'espoir de son adoption avant la fin de l'année 2021, en vain. Les Démocrates ont finalement décidé de relancer BBB au début de l'année 2022. Cette fois, c'est au Sénat qu'elle a d'abord été introduite et que le compromis a été trouvé en juillet 2022, avant de faire son chemin à la Chambre des représentants.

13. Au total, 12 États ont mis en place des mécanismes d'indexation automatique du salaire minimum sur l'inflation : neuf d'entre eux réalisent cet ajustement au 1^{er} janvier, deux au 1^{er} juillet et un au 31 décembre de chaque année.

Encadré - L'Inflation Reduction Act

Cette loi, finalement promulguée par le Président Joe Biden le 16 août 2022 après un an et demi de négociations, prévoit des dépenses à hauteur de 433 milliards de dollars sur dix ans, soit huit fois moins que la proposition initiale de BBB (3 500 milliards de dollars). Elle contient un volet climat et un volet santé. Elle sera financée par un nouvel impôt fédéral minimal de 15 % sur les bénéfices des entreprises supérieurs à 1 milliard de dollars (au niveau du groupe). Cet impôt est actuellement de 21 % mais de nombreuses entreprises dont Amazon, AT&T, Exxon Mobil, paient un taux effectif beaucoup plus faible, voire nul, grâce à des crédits d'impôt et/ou à des manipulations comptables¹. Il est également prévu d'imposer les rachats d'actions des entreprises au taux de 1 %. Ces pratiques, destinées à gonfler artificiellement le prix des actions et très répandues parmi les entreprises du S&P 500, ne sont pas soumises à l'impôt.

Le volet « climat » constitue la partie la plus importante de cette législation, du point de vue des montants engagés. Il prévoit pour 370 milliards de dollars de crédits d'impôt aux entreprises et aux particuliers dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030.

Le volet « santé », dont le coût est estimé à 64 milliards de dollars par le Congressional Budget Office (CBO), donne pour la première fois à Medicare, l'assurance publique pour les Américains âgés de 65 ans et plus, le pouvoir de négocier avec les laboratoires pharmaceutiques les prix d'un nombre limité de médicaments (dix médicaments à partir de 2026 et vingt à partir de 2029)² ; il plafonne aussi les restes à charge des assurés à 2 000 dollars par an à partir de 2025 pour les médicaments prescrits ainsi qu'à 35 dollars par mois pour l'insuline ; il exige enfin des laboratoires pharmaceutiques qu'ils accordent une remise à Medicare en cas d'augmentation du prix de leurs médicaments supérieure à l'inflation. Enfin, il prolonge de trois années supplémentaires, soit jusqu'à 2025, les subventions reçues par 13 millions d'assurés qui achètent leur couverture santé sur les marchés réglementés de l'assurance (Obamacare) et qui en ont bénéficié dans le cadre de l'American Rescue Plan de 2021, réduisant ainsi temporairement le coût de leur prime auprès des assureurs privés. Il était prévu que ces subventions arrivent à échéance fin 2022.

1. En 2019, entre 100 et 125 entreprises rapportant des bénéfices supérieurs à 1 milliard de dollars avaient un taux effectif d'imposition de moins de 5 %. Selon le Joint Committee on Taxation, ce nouvel impôt toucherait 150 entreprises environ.

2. À partir d'une liste de 50 médicaments aux prix particulièrement élevés, qui sont sur le marché depuis au moins 9 ans et pour lesquels il n'existe pas de génériques.

travailleurs de la Gig économie en juin 2022, établi à 17,27 dollars l'heure.

En outre, une vingtaine d'États ont pris des initiatives pour soutenir le pouvoir

d'achat des ménages. Dix États ont temporairement réduit l'impôt sur le revenu des individus. Deux États, le Kansas et la Virginie, ont décidé d'exempter de façon permanente les magasins d'alimentation de

l'impôt sur le chiffre d'affaires (respectivement de 6,5 et 1,5 %). De nombreux autres États ont également suspendu les taxes sur les biens alimentaires et sur l'énergie¹⁴.

Des hausses salariales sur fond de poussée des conflits et de la syndicalisation

Le contexte inflationniste accru, les tensions sur le marché du travail ainsi que la montée des conflits et de la syndicalisation ont poussé les organisations syndicales, dont le taux d'approbation par la population américaine est actuellement au plus haut depuis 1965 (71 %) ¹⁵, à être plus revendicatives en matière de salaires et de primes dans la négociation collective. Il a en outre conduit certains employeurs, notamment dans les secteurs à bas salaires, à augmenter de façon unilatérale les salaires d'embauche de leurs employés.

Des salaires en hausse, qu'ils soient négociés ou pas

La crise provoquée par la pandémie n'a pas bouleversé le processus de négociation collective aux États-Unis, qui a lieu quasi essentiellement au niveau de l'entreprise et pour une durée de 2 à 3 ans le plus souvent,

voire plus¹⁶. La survenue de la pandémie de Covid-19 et le contexte récessif de mars et avril 2020 ne paraissent pas avoir eu de répercussions majeures sur les négociations salariales opérées dans le cadre du renouvellement des conventions collectives qui arrivaient à échéance en 2020. Leur ratification s'est déroulée sans conflit majeur¹⁷ et n'a pas donné lieu à des innovations particulières du point de vue de leur contenu (Sauviat, 2022). D'après les données recueillies par Bloomberg, les travailleuses et travailleurs syndiqués ont obtenu 3,1 % d'augmentation de salaire la première année du contrat en 2020 contre 3,3 % en 2018 et 2019, et 3,3 % primes incluses contre 3,7 % en 2018 et 3,6 % en 2019¹⁸.

En revanche, 2021 semble avoir été une année où les employeurs ont dû faire des concessions salariales, notamment lors de la ratification des conventions collectives du 4^e trimestre¹⁹ qui a connu une nette accélération de l'inflation. Les données recueillies par Bloomberg Law sur la base d'un échantillon de plus de 800 conventions collectives ratifiées en 2020 et 2021 (tableau 1) montrent que les augmentations annuelles de salaire obtenues par les organisations syndicales en 2021 sont plus élevées qu'en 2020, sur l'ensemble des trois années

14. Le Maryland, la Géorgie, le Connecticut, la Floride et l'État de New York ont suspendu la taxe sur l'essence dont certains dès mars 2022 : T. Vermeer, « State tax reform and relief enacted in 2022 », Tax Foundation, July 13, 2022, <https://bit.ly/3TyAdOz>.

15. Selon le dernier sondage Gallup de fin août 2022.

16. En 2020, 46 % des conventions collectives d'entreprise ont été signées pour une durée comprise entre 2 et 3 ans, et 27 % au-delà de 3 ans, d'après Bloomberg Law.

17. En fait, bon nombre de grèves en 2020 ont été le fait de travailleuses et travailleurs non syndiqués dans des entreprises telles qu'Amazon, McDonald's et Instacart, qui protestaient contre des conditions de travail dangereuses face à la montée de la pandémie.

18. R. Combs, « Wages hikes for union workers didn't slump much in 2020 », *Bloomberg Law Analysis*, April 13, 2021, <https://bit.ly/3gklvfm> et « Labor negotiators say 2020 didn't faze them so easily », *Bloomberg Law Analysis*, April 23, 2021, <https://bit.ly/3Dbzqcq>.

19. R. Combs, « Striketober-fueled Q4 capped huge year of walkouts », *Bloomberg Law Analysis*, January 18, 2022, <https://bit.ly/3VCXzEC>.

d'application de la convention collective. Toutefois, elles ne sont pas exceptionnelles par rapport aux années ayant précédé la pandémie (voir *supra*). C'est dans le secteur des services que ces augmentations ont été les plus fortes, là où les tensions sur l'emploi ont été particulièrement marquées, notamment dans les secteurs à bas salaires.

Le constat d'une année 2021 plus faste que 2020 en matière d'augmentations annuelles de salaire est confirmé lorsqu'on y inclut les primes accordées à la ratification de la convention collective ou les autres types de prime, mais l'industrie manufacturière passe alors devant le secteur des services (tableau 2). Toutefois, il faut rappeler que seuls 11,6 % des travailleuses et travailleurs américains sont couverts par une convention collective²⁰.

Par ailleurs, certaines entreprises de secteurs à bas salaires (grande distribution, restauration, entreposage, etc.) ont décidé d'augmenter unilatéralement les salaires de leurs employé-es en 2021 pour répondre à des hausses de la demande et/ou à des difficultés de recrutement, voire à des menaces de syndicalisation²¹. Amazon, qui avait déjà fixé son salaire d'entrée dans ses entrepôts à 15 dollars de l'heure en 2018, a décidé de le porter à 17 dollars dans certains lieux, tout en offrant des primes à l'embauche jusqu'à 1 000 dollars. La chaîne de restauration Chipotle, dont le salaire d'entrée est de 11 dollars l'heure, a décidé de l'augmenter jusqu'à 18 dollars dans certains cas. La chaîne de distribution Costco a décidé de

porter le salaire d'entrée de ses employé-es à 16 dollars l'heure, les grands magasins Macy's à 15 dollars l'heure, etc. Au total, une centaine d'entreprises auraient procédé à des augmentations de leur salaire d'entrée en 2021, afin de le porter à 15 dollars minimum (Lathrop, 2021).

Alors que l'inflation a connu un rythme soutenu en 2022, venant éroder un peu plus le salaire réel des travailleuses et travailleurs américains (graphiques 1 et 2), la pression pour des augmentations de salaire reste forte. Apple, qui doit faire face à un mécontentement inhabituel de ses salarié-es (horaires de travail et protections insuffisantes notamment), a ainsi porté le salaire d'entrée dans ses magasins à 22 dollars l'heure. Galvanisés par les victoires syndicales chez Starbucks et Amazon, une centaine d'employé-es dans deux magasins d'Apple, l'un à la périphérie de Baltimore dans le Maryland et l'autre à Oklahoma City, capitale de l'Oklahoma, ont voté en faveur d'une représentation syndicale, le premier en juin et le second en octobre 2022²². La chaîne pharmaceutique Walgreens offre des primes de 30 000 à 75 000 dollars pour recruter des pharmaciens face aux difficultés de recrutement et à l'état de « *burn-out* » des employé-es en poste.

Les demandes d'augmentation de salaire risquent d'être encore plus pressantes et les organisations syndicales pourraient devenir plus exigeantes en la matière. L'un des enjeux pour elles est notamment d'éliminer les systèmes de salaire (direct et

20. Dont 7 % dans le secteur privé et 37,6 % dans le secteur public.

21. Ces augmentations sont en général progressives et ne prennent pas forcément effet à la date où la décision est prise.

22. Les employé-es du magasin de Baltimore seront représentés par l'International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM), et ceux du magasin d'Oklahoma City par le Communications Workers of America (CWA).

États-Unis

Montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain

indirect) à deux vitesses, introduits dans les années 1980 dans le secteur aérien²³ pour abaisser le coût du travail des nouveaux embauchés, puis répandus à d'autres secteurs (automobile, transport routier, etc.) à la faveur de la crise économique et financière de 2008-2009. Un autre enjeu est de

regagner les clauses d'ajustement automatiques à l'inflation (COLA ou *cost of living allowance*), perdues à partir du début des années 1980 dans un contexte de désinflation, de récession et d'exacerbation de la concurrence, qui permettent d'ajuster automatiquement les salaires à l'augmentation

Tableau 1 - Augmentations annuelles de salaire négociées en 2020 et 2021 (hors primes)*

En %

	2020			2021		
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année
Tous secteurs	3,1	2,6	2,6	3,7	3,1	3,0
Industrie manufacturière	3,2	2,6	2,7	3,9	3,0	3,0
Hors industrie manufacturière (dont services)	3,5	2,7	2,8	4,3	3,4	3,3
États et collectivités locales	2,5	2,4	2,4	2,9	2,7	2,6

* Les conventions collectives dans la santé et l'éducation universitaire sont incluses dans l'industrie manufacturière tandis que celles de la construction n'apparaissent que dans le total des secteurs.

Lecture : tous secteurs confondus, les salaires négociés en 2021 prévoient des augmentations de 3,7 % la première année du contrat, de 3,1 % la 2^e année et de 3 % la 3^e année. C'est plus qu'en 2020 où les augmentations obtenues n'avaient été que de 3,1 % la 1^{re} année, puis de 2,6 % les 2^e et 3^e années du contrat.

Source : Quarterly Union Wage Data : Year-End 2021, Bloomberg's Law's database of wage settlements.

Tableau 2 - Augmentations annuelles de salaire négociées en 2020 et 2021 (avec primes)*

En %

	2020			2021		
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année
Tous secteurs	3,3	2,6	2,6	4,3	3,2	3,0
Industrie manufacturière	3,2	2,6	2,7	5,2	3,2	3,0
Hors industrie manufacturière (dont services)	3,5	3,3	3,4	4,8	3,4	3,3
États et collectivités locales	2,5	2,6	2,5	3,6	2,8	2,6

Source : *ibid.*

23. Ces systèmes consistent à rémunérer les nouveaux embauchés à un taux horaire moindre que celui des salariés en poste pendant une certaine période. American Airlines inaugure ce système en 1983 et sera suivi par de nombreuses compagnies du secteur aérien un an après.

des prix. La proportion de travailleuses et travailleurs couverts par de telles clauses dans les conventions collectives impliquant plus de 1 000 travailleurs du secteur privé a atteint son pic en 1976 (61 %) pour retomber à 22 % en 1995 (Devine, 1996). Aujourd'hui, cette proportion serait tout juste supérieure à 10 %²⁴.

La nouvelle convention collective d'une durée de cinq ans obtenue par le syndicat de l'agro-alimentaire BCTGM (Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union) et ratifiée par les 1 400 travailleuses et travailleurs en grève de Kellogg's en décembre 2021, qui avaient rejeté une première proposition de contrat, prévoit une clause COLA, à défaut d'augmentation de salaire la première année du contrat et un rattrapage salarial accéléré pour les nouveaux embauchés (salaire direct et indirect). De même, le syndicat de l'automobile UAW a obtenu pour les 10 000 travailleuses et travailleurs de Deere en novembre 2021, après le rejet par ces derniers de deux propositions de contrat entre l'UAW et l'employeur et une grève de cinq semaines, l'élimination d'un système de retraite complémentaire à deux vitesses et l'introduction d'une clause COLA dans la nouvelle convention collective d'une durée de 6 ans. Il sera intéressant de ce point de vue de suivre le renouvellement des conventions collectives chez les trois grands constructeurs automobiles qui doit avoir lieu en 2023. L'UAW parviendra-t-il

à les faire revenir sur les mesures de crise qu'il avait alors acceptées dans la seconde moitié des années 2000, à savoir l'introduction d'un système à deux vitesses en 2007 (Sauviat, 2008), l'abandon des clauses COLA en 2009 lors de la quasi-faillite de GM et de Chrysler (Sauviat, 2009), et des primes de partage du profit plutôt que des augmentations de salaire ?

Une poussée des grèves et de la syndicalisation

Les hausses de salaire survenues en 2021 ont sans doute été portées par la montée des conflits et l'accélération de la syndicalisation qui ont marqué l'année budgétaire 2022 (1^{er} octobre 2021-30 septembre 2022). Une brusque recrudescence des grèves²⁵ et des menaces de grève ayant bénéficié d'une large couverture médiatique a en effet eu lieu à l'automne 2021 (octobre et novembre notamment), qui a valu à cette vague de mobilisations le surnom de Striketober. Celle-ci s'est produite principalement à l'occasion du renouvellement des conventions collectives arrivées à expiration dans de grandes entreprises comme le fabricant de matériel agricole John Deere, où 10 000 travailleuses et travailleurs ont fait grève pour la première fois depuis 35 ans ou encore l'entreprise Kellogg's dans l'agroalimentaire où 1 400 travailleuses et travailleurs se sont mis en grève pendant près de trois mois (tableau 3).

24. H. Nolan, « One simple trick to protect workers from inflation », *In these Times*, April 26, 2022, <https://bit.ly/3srGOKx>.

25. Les grèves ont augmenté en 2021 selon les données recensées par le Bureau of Labor Statistics (BLS), qui ne retient plus que les conflits ayant impliqué 1 000 travailleuses et travailleurs et plus depuis qu'il a subi des coupes budgétaires au début des années 1980. La hausse des conflits est cependant fortement sous-estimée car près de 3/5^e des travailleuses et travailleurs du secteur privé sont employés dans des entreprises de moins de 1 000 salariées. Ainsi, quand le BLS ne compte que 16 arrêts de travail en 2021, l'ILR Labor Action Tracker de l'Université Cornell en enregistre 265 (260 grèves et 5 *lockdowns*), ayant impliqué environ 140 000 travailleuses et travailleurs, y compris les protestations et rassemblements comme celui des 2 000 livreurs de repas qui a eu lieu à New York durant la première moitié de l'année 2021.

Tableau 3 - Les 15 principales grèves en 2021 (dont Striketober *)

Nombre de grévistes	Entreprise	Secteur	Lieu du conflit	Syndicat impliqué
40 000	Kaiser Permanente*	Santé	Californie	Divers
10 100	Deere & Cie*	Matériel agricole	5 États	UAW
7 000	Fred Meyer-Kroger*	Commerce de détail	Oregon	UFCW
3 000	Columbia University	Éducation	New York	UAW
2 900	Volvo Trucks North America	Automobile	Virginie	UAW
2 000	Cook County Health	Santé	Illinois	SEIU
2 200	New York University	Éducation	NYC	UAW
2 000	Associated General Contractors*	Construction	Washington	Carpenters
2 000	Mercy Hospital*	Santé	New York	CWA
1 400	Kellogg's*	Agroalimentaire	4 États	BCTGM
1 400	University of Southern California	Éducation	Californie	CNA/NNU
1 400	Hunts Point Produce Market	Commerce de gros	New York	Teamsters
1 300	Allegheni Technologies Incorporated	Métallurgie	Pennsylvanie	USWA
1 100	Warrior Met Coal	Mines	Alabama	UMWA
1 000	Nabisco		5 États	BCTGM

Source : BLS, Major Work Stoppages.

Cette vague de mobilisations soudaine, qui s'est étendue au secteur privé contrairement à 2019 et 2020 où les grèves s'étaient concentrées dans le secteur public (éducation et santé)²⁶ est la conséquence d'un mécontentement qui grondait depuis le début de la pandémie et sans doute même avant mais qui n'avait pas trouvé à s'exprimer. Le rythme et l'ampleur des grèves sont restés soutenus en 2022, dans un contexte

de forte hausse de l'inflation et d'un marché du travail tendu²⁷. Conduits par les organisations syndicales concernées à l'occasion du renouvellement des conventions collectives d'entreprise, ces conflits n'ont pas seulement porté sur les salaires, avec des demandes d'augmentation qui tiennent compte de la hausse des prix mais aussi sur les conditions de travail, qui se sont particulièrement dégradées pour les travailleuses

26. Ces deux secteurs ont continué à connaître d'importants mouvements de grèves en 2022 à l'occasion du renouvellement des conventions collectives (grève de 6 000 enseignants et enseignantes de Seattle et grève de 15 000 infirmiers et infirmières dans une quinzaine d'hôpitaux du Minnesota en septembre 2022 notamment).

27. Selon l'ILR Labor Action Tracker de l'Université Cornell, 180 grèves ont eu lieu durant les 6 premiers mois de 2022, impliquant 78 000 travailleuses et travailleurs contre 102 grèves durant les 6 premiers mois de 2021, impliquant 26 500 travailleuses et travailleurs.

et travailleurs restés en poste durant la pandémie de Covid-19 (sous-effectif, charge supplémentaire de travail, risques sanitaires). Ces mêmes motifs ont aussi inspiré des campagnes de syndicalisation dans de nombreuses entreprises, lesquelles ont connu une forte hausse à partir de l'automne 2021, qui s'est poursuivie en 2022. Ainsi, le nombre de référendums en faveur d'une représentation syndicale a augmenté de 53 % durant l'année budgétaire 2022 par rapport à 2021 selon le National Labor Relation Board (NLRB), soit la plus forte hausse observée depuis 2016²⁸. Les victoires syndicales historiques chez Starbucks en décembre 2021 et chez Amazon en avril 2022 en sont l'illustration (Sauviat, 2022). Ce mouvement a fait boue de neige avec la reconnaissance pour la première fois d'un syndicat indépendant dans deux supermarchés de la chaîne Trader Joe's (Trader Joe's United), créé sur le modèle de celui d'Amazon durant l'été 2022.

Par ailleurs, des grèves ont aussi eu lieu dans des entreprises sans implantation syndicale, notamment dans la restauration rapide (McDonald's, Burger King, Wendy's et Portillo). Selon la base de données tenue par l'Institut des relations professionnelles de l'Université de Cornell (Labor Action Tracker), 87 grèves ont été déclenchées par des travailleuses et travailleurs non syndiqués en 2021, soit près d'un tiers du total des grèves recensées²⁹. Ces initiatives sont en partie le résultat des mobilisations de

travailleuses et travailleurs à bas salaire qui ont eu lieu sous la pression du mouvement Fight for \$15 (Sauviat, 2016), qui a fêté son 10^e anniversaire en 2022. Plusieurs mobilisations ont également été menées par les travailleuses et travailleurs de plateforme³⁰.

Conclusion

La hausse des taux d'intérêt par la Fed a conduit à l'appréciation du dollar (valeur refuge) et devrait contribuer à ralentir l'économie, mais aussi à réduire l'inflation en faisant baisser le prix des biens et services importés. Jusqu'à présent, le marché du travail reste robuste avec un taux de chômage qui reste proche de son plus bas niveau historique, en octobre 2022 (3,7 %), combiné à un nombre substantiel de créations d'emplois (261 000 en octobre 2022). Face à cette situation de quasi-plein emploi, la pression à la hausse des salaires se poursuit dans le secteur privé, même si la croissance du salaire horaire moyen observe un ralentissement depuis août 2022 (+0,3 % en août et septembre, +0,4 % en octobre contre 4,4 % en juillet). Compte tenu des anticipations d'inflation, on peut penser que les organisations syndicales vont s'employer à maintenir la pression à l'occasion du renouvellement des conventions collectives, dans les secteurs privé et public. Mais une détérioration du marché du travail pourrait remettre en cause leur pouvoir de négociation.

28. « Election Petitions Up 53%, Board Continues to Reduce Case Processing Time in FY22 », *NLRB News Releases*, October 6, 2022. Le NLRB est l'agence gouvernementale chargée de superviser les élections syndicales.

29. <https://bit.ly/3s9yuU9>.

30. Des chauffeurs travaillant pour Uber et Lyft ont fait une journée de grève en Californie en juillet 2021 pour protester contre leurs conditions de travail et en faveur du PRO Act, une proposition de loi visant à faciliter la syndicalisation. À New York, 2 000 livreurs travaillant pour Uber Eats, DoorDash, GrubHub et Relay ont défilé dans les rues de la ville le 21 avril 2021 pour réclamer de meilleurs salaires et conditions de travail, notamment l'accès à des toilettes et une protection contre les agressions.

Or affaiblir le marché du travail et freiner la hausse des salaires sont précisément les deux objectifs auxquels s'attelle la politique agressive de hausse des taux d'intérêt de la Fed, au risque d'une entrée en récession que nombre d'observateurs prédisent pour 2023, malgré les projections du Bureau of Economic Analysis qui annonce une croissance du PIB de 2,6 % pour le 3^e trimestre 2022. L'objectif de la banque centrale américaine est en effet de ramener l'inflation autour de sa cible officielle en matière de stabilité des prix (2 %) et d'éviter le déclenchement, tant redouté, d'une spirale prix-salaire et prix-profits aboutissant à une sévère récession, comme l'économie américaine en a connue dans les

années 1980. Cependant, si l'inflation est davantage causée par des problèmes liés à l'offre qu'à la demande, la réponse de la Fed risque d'apparaître insuffisante, sinon disproportionnée et demanderait d'être complétée par des politiques visant à prévenir les pénuries d'offre de biens et de services causées par les perturbations des chaînes mondiales d'approvisionnement. Autrement dit, la lutte contre l'inflation exigerait pour être efficace une coordination étroite entre politique monétaire et politique budgétaire, et pour cette dernière, des politiques ciblées en faveur des ménages les plus défavorisés.

Achévé de rédiger le 15 novembre 2022

Sources :

- Artus P. (2022), « Pourquoi l'attitude différente de la Banque centrale aux États-Unis et dans la zone euro? », *Flash Économie*, n° 581, Natixis, 4 août, <http://bit.ly/3GiUX9O>.
- Barnichon R., Shapiro A. H. (2022), « What's the best measure of economic slack? », *FRBSF Economic Letter*, n° 2022-04, February 22, <https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/sites/4/el2022-04.pdf>.
- BIS (2022), *Annual Economic Report*, Bank for International Settlements, June 26, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e.pdf>.
- Bivens J. (2022), « Corporate profits have contributed disproportionately to inflation. How should policymakers respond? », *Working Economics Blog*, Economic Policy Institute, April 21, <https://bit.ly/3S9vv8N>.
- Caldara D., Conlisk S., Iacoviello M., Penn M. (2022), « The effect of the war in Ukraine on global activity and inflation », *FEDS Notes*, May 27, <https://doi.org/10.17016/2380-7172.3141>.
- CBO (2022), *How Inflation Has Affected Households at Different Income Levels Since 2019*, Congressional Budget Office, September, <https://www.cbo.gov/system/files/2022-09/58426-Inflation.pdf>.
- Cooper D., Faries K., Martinez Hickey S. (2022), « Twenty-one states raised their minimum wages on New Year's Day: Federal action is still needed », *Working Economics Blog*, Economic Policy Institute, January 6, <https://bit.ly/3CDRzTe>.
- Devine J. (1996), « Cost-of-living clauses: Trends and current characteristics », *Compensation and Working Conditions*, Monthly Labor Review, December, p. 24-29, <https://bit.ly/3MHFa5s>.
- Lathrop Y. (2021), *Raises From Coast to Coast in 2022*, National Employment Law Project, December, <https://bit.ly/3gdMBFf>.
- Philippon T. (2019), *The Great Reversal – How America Gave Up on Free Markets*, Cambridge, Belknap Press.
- Santacreu A. M., LaBelle J. (2022), « Supply chain disruptions and inflation during COVID-19 », *Federal Reserve Bank of St. Louis Economic Synopses*, n° 2022(11), May 12, <https://doi.org/10.20955/es.2022.11>.

- Sauviat C. (2008), « États-Unis : restructurations et négociations collectives chez les trois grands de l'automobile américaine : un véritable tournant », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 17-32, <http://bit.ly/2Ivu03H>.
- Sauviat C. (2009), « États-Unis : à crise sans précédent, mesures sans précédent mais business as usual », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 50-60, <https://bit.ly/3gkozZx>.
- Sauviat C. (2016), « États-Unis : flexibilité et performance du marché du travail : une relation équivoque », dossier « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 154-171, <https://bit.ly/3vUMnqy>.
- Sauviat C. (2021), « États-Unis : à crise et relance budgétaire inédites, marché du travail sous tension et résurgence des conflits », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 95-113, <https://bit.ly/3PEn05w>.
- Sauviat C. (2022), « États-Unis : deux victoires syndicales historiques chez Starbucks et Amazon. Et après ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 178, juin, p. 47-60, <https://bit.ly/3S8FHhW>.
- Schnabel I. (2022), « The globalisation of inflation », Speech at the Conference organised by the Österreichische Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management, Vienna, May 11, <https://bit.ly/3D81L8c>.
- Shapiro A. H. (2022), « How much do supply and demand drive inflation? », *FRBSF Economic Letter*, n° 2022-15, June 21, <https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/sites/4/el2022-15.pdf>.
- Storm S. (2022), « Inflation in the time of Corona and war », *Working Paper*, n° 185, Institute for New Economic Thinking, May 30, <https://doi.org/10.36687/inetwp185>.
- Sull D., Sull C., Zweig B. (2022), « Toxic culture is driving the Great Resignation », *MIT Sloan Management Review*, January 11, <https://bit.ly/3eLqAxx>.

Royaume-Uni

Gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité

Jacques FREYSSINET, chercheur associé à l'Ires

À l'automne 2021, le gouvernement du Royaume-Uni prévoit une croissance rapide génératrice de tensions sur le marché du travail. Bientôt, la situation se dégrade d'une manière imprévue. L'accélération de l'inflation engendre une chute du pouvoir d'achat des ménages qui n'est que partiellement compensée par une succession de mesures hétérogènes adoptées dans l'urgence. L'accélération de l'inflation redonne la priorité aux revendications salariales qui s'accompagnent d'une multiplication des grèves.

In autumn 2021, the UK government predicted rapid growth leading to pressure on the labour market. Before long, the situation would worsen in unforeseen ways. Rising inflation caused household purchasing power to fall, only partially mitigated by a series of varied measures implemented in a hurry. Rapidly rising inflation hands the impetus back to wage demands, which are accompanied by a proliferation of strikes.

À l'automne 2021, le gouvernement du Royaume-Uni se consacre à la gestion d'une sortie de la crise engendrée par la pandémie ; il se situe dans la perspective d'une croissance rapide génératrice de tensions sur le marché du travail. Bientôt, la situation se dégrade progressivement d'une manière largement imprévisible. L'accélération de l'inflation engendre une chute du pouvoir d'achat des ménages qui n'est que partiellement compensée par une succession de mesures hétérogènes adoptées dans l'urgence. L'impact sur les comportements des travailleuses et des travailleurs est complexe : si l'expérience de la pandémie a provoqué une remise en question des attitudes à l'égard du travail, l'accélération de l'inflation redonne aujourd'hui la priorité aux revendications salariales.

L'ampleur d'un choc non anticipé

En octobre 2021, le gouvernement se prépare à accompagner une reprise économique rapide sur la base de prévisions macroéconomiques favorables à court et moyen terme. Rapidement, il est confronté à deux obstacles. Le premier est largement imprévisible et d'origine principalement externe : l'accélération de l'inflation. Le second, d'origine interne, a été initialement sous-estimé : les pénuries de main-d'œuvre.

De la reprise économique à la stagflation ?

Sans entrer dans le détail des évolutions enregistrées au cours des douze derniers

mois, il est instructif de comparer les diagnostics établis aux deux extrémités de cette période.

En octobre 2021, l'Office for Budget Responsibility (OBR)¹ présente une analyse globale de la situation économique (OBR, 2021). Les prévisions sont optimistes. La reprise, plus rapide que prévue, assurerait une croissance de 6,5 % pour l'année 2021 et se poursuivrait en 2022 (6,0 %). Quelques ombres résultent de restrictions sur l'offre (achèvement du Brexit, difficultés de recrutement) et d'une accélération passagère de l'inflation qui connaîtrait un pic à 4,4 % au 2^e trimestre 2022 avant de revenir progressivement à 2 % d'ici 2024².

En novembre 2022, le même OBR diagnostique une entrée en récession au 3^e trimestre 2022 qui se prolongera jusqu'à la fin de 2023. L'inflation de 11 % au 4^e trimestre 2022 ne ralentirait que lentement et engendrerait sur l'ensemble des années budgétaires 2022-2023 et 2023-2024 une baisse du pouvoir d'achat des ménages de 7 %. Le taux de chômage passerait de 3,5 à 4,9 % au 3^e trimestre 2024 (OBR, 2022a).

Les causes du renversement sont, pour l'essentiel, externes avec d'abord les ruptures engendrées par la pandémie dans les chaînes d'approvisionnement, puis surtout l'explosion des prix de l'énergie suivie par l'augmentation sur les marchés mondiaux des prix des matières premières et des produits alimentaires, deux domaines où le Royaume-Uni est grand importateur. L'inquiétude des prévisionnistes est accentuée

1. L'OBR est une instance publique indépendante chargée d'évaluer la politique budgétaire du gouvernement.

2. Dans tout cet article, nous utilisons comme mesure de l'inflation l'indice des prix à la consommation (Consumer Price Index - CPI) qui est la référence des publications officielles. Il est critiqué par certains experts et par les syndicats pour sous-évaluer la hausse des prix : « What is the real rate of inflation in the UK ? », *Labour Research*, March 2022.

par le risque d'un relais de l'inflation d'origine externe par des mécanismes inflationnistes internes. Un marché du travail exceptionnellement tendu (voir *infra*) favorise les revendications salariales engendrées par la hausse du coût de la vie. Confrontées aux difficultés de recrutement, les entreprises sont portées à céder tout en augmentant les prix pour conserver leurs marges. Un retour à la normale sur le front de l'inflation ne peut être attendu qu'à partir de 2024 sous l'effet du ralentissement ou de l'arrêt de la croissance et l'augmentation du chômage. De plus, l'ampleur de l'inflation conduit la Banque d'Angleterre à des augmentations successives du taux d'intérêt de base (*Bank Rate*), qui passe d'un minimum historique de 0,1 % en décembre 2021 à 3,0 % le 2 novembre 2022. De nouvelles hausses sont anticipées avec un effet négatif immédiat sur l'activité économique. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit qu'en 2023 le Royaume-Uni aura le plus faible taux de croissance et le plus fort taux d'inflation parmi les pays du G7³.

Du plein emploi aux pénuries de main-d'œuvre

Le caractère paradoxal de l'évolution britannique depuis l'éclatement de la pandémie est mis en évidence dans le tableau 1 où figurent les variations entre le dernier trimestre qui la précède et les derniers résultats disponibles de l'Enquête sur la force de travail. Après deux années et demie de fluctuations, le chômage est revenu à

son niveau de départ qui correspond à une situation de plein emploi (taux de chômage de 3,5 %) malgré une perte d'emplois supérieure à 300 000. Ce résultat s'explique par une hausse exceptionnelle de l'inactivité (plus de 400 000) qui va à l'encontre de la tendance observée depuis 2006. Dans ce contexte, les tensions sur le marché du travail se renforcent sous l'effet conjoint des évolutions de l'offre et de la demande de travail (Powell *et al.*, 2022 ; Powell, Francis-Devine, 2022).

Du côté de l'offre de travail, la conjonction de la pandémie et du Brexit a exercé un double impact négatif.

En premier lieu, la succession des vagues de la pandémie accompagnées de mesures provisoires de confinement des personnes et de fermeture d'activités non essentielles a provoqué un mouvement de retraits du marché du travail qui n'a été que partiellement inversé lors de la reprise économique. Quant aux causes de cette persistance, s'il existe des différences d'appréciation selon les sources statistiques et les techniques d'analyse adoptées⁴, il apparaît que deux facteurs ont exercé l'influence principale. D'une part, parmi les personnes âgées (50-69 ans), la sortie du marché du travail s'est majoritairement réalisée par un passage anticipé en retraite ; or c'est le type de flux qui présente la plus forte irréversibilité⁵. D'autre part, la période a vu une forte augmentation de l'inactivité pour maladie de longue durée ; cette population a augmenté

3. Il est trop tôt, en novembre 2022, pour mesurer les conséquences de la crise politique d'octobre 2022 et du programme du nouveau Premier ministre, Rishi Sunak.

4. Voir, par exemple, les résultats différents obtenus par les experts de l'Institute for Fiscal Studies (Boileau, Cribb, 2022) et ceux de la Banque d'Angleterre (Haskel, Martin, 2022). Voir aussi : C. Carillo-Tudela, A. Clymo, D. Zentler-Munro, « Emploi des seniors : au Royaume-Uni, les plus de 50 ans démissionnent en masse », *The Conversation*, 15 mai 2022, <https://bit.ly/3EeCx8F>.

5. Des recherches antérieures ont montré que seulement 5 à 10 % des retraités retournent en emploi (Boileau, Cribb, 2022).

de 5% durant la pandémie. Parmi les 450 000 inactifs supplémentaires au 1^{er} trimestre 2022, 400 000 en faisaient partie sans que l'on puisse mesurer le nombre de ceux qui y sont entrés en conséquence directe de la pandémie, par exemple, suite à des phénomènes de Covid long (Haskel, Martin, 2022). Les deux explications s'imbriquent puisque les maladies de longue durée touchent plus fortement les personnes âgées.

En second lieu, le Brexit et ses conséquences directes ont un impact important, mais mal mesuré, sur l'évolution de la population active immigrée. D'une part, la libre circulation des travailleuses et travailleurs des pays de l'Union européenne a été supprimée. Les périodes de confinement et de fermetures d'activité ont entraîné des départs massifs avec de faibles retours ultérieurs du fait du changement de régime d'entrée. D'autre part, le gouvernement a introduit en 2021 un nouveau régime général d'entrée sélectif. Parmi les diverses catégories distinguées, deux couvrent l'essentiel des flux (Sumption, Strain-Fajth, 2022) :

- les personnes qualifiées ne sont admises que sur la proposition d'employeurs qui leur offrent un salaire d'au moins 25 600 livres par an (30 200 euros⁶) avec un niveau inférieur de 20 480 livres (24 170 euros) lorsque l'emploi figure sur une liste de professions où sont constatées des pénuries ;

- des personnels agricoles saisonniers sont admis dans le cadre d'un volume maximum qui est fixé chaque année (30 000 en 2021).

Les données statistiques ne permettent pas à ce jour de mesurer l'évolution des flux et des stocks depuis 2021, mais des informations partielles se sont accumulées sur les pénuries engendrées dans les secteurs qui sont de grands utilisateurs de main-d'œuvre immigrée à bas salaires, donc en-dessous du seuil de 20 480 livres. Elles ont contraint le gouvernement à introduire des mesures temporaires d'exception que les entreprises ont jugées très inférieures à leurs besoins. Il en est ainsi, par exemple, pour les chauffeurs routiers pour lesquels le déficit est chiffré à 100 000 et à l'intention

Tableau 1 - Variations de l'emploi, du chômage et de l'inactivité entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2022

En milliers

Population d'âge actif (16-64)	+ 108
Population active	- 306
- Emploi	- 313
- Chômage	+ 7
Population inactive	+ 413

Note : Chiffres corrigés des variations saisonnières.

Source : Office for National Statistics.

6. Compte tenu des fluctuations du taux de change entre livre et euro, nous utilisons un taux moyen de 1 livre = 1,18 euro pour la période qui va de septembre 2021 à novembre 2022.

desquels le gouvernement a accordé en septembre 2021 5 000 visas temporaires⁷. Le secteur agricole annonce des pertes catastrophiques sur les récoltes du fait de l'insuffisance du nombre de visas saisonniers⁸. Une enquête menée dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants évalue à 197 000 le nombre des départs de travailleurs et travailleuses d'origine étrangère depuis la fin de 2019, entraînant des réductions ou fermetures d'activité à grande échelle⁹. Les résidences d'accueil pour personnes âgées (*care homes*) se heurtent aux mêmes difficultés du fait de leurs bas salaires avec le développement de pratiques illégales d'utilisation de la main-d'œuvre étrangère qui vont, selon les autorités de contrôle, jusqu'à des formes d'esclavage moderne¹⁰.

Du côté de la demande de travail des entreprises, le recul manque pour distinguer entre des ajustements de court terme et une inflexion plus durable des comportements (Powell, Francis-Devine, 2022). L'ampleur du chômage partiel s'explique par la volonté de conserver la main-d'œuvre pour réduire, lors de la reprise anticipée, les difficultés de recrutement dont les entreprises avaient fait l'expérience après la crise financière de 2008. Lorsque le financement public du chômage partiel disparaît, à la fin de septembre 2021, les difficultés de recrutement sont déjà présentes, ce qui pousse les entreprises à conserver par précaution leurs effectifs, même excédentaires à court terme, plutôt que de licencier (*labour hoarding*). Il

est difficile d'apprécier l'évolution de la productivité horaire du travail au terme d'une période de large recours au chômage partiel et au travail à domicile. Au 2^e trimestre 2022, l'ONS enregistre 1,27 million d'emplois vacants alors que le chômage touche 1,29 million de personnes, soit un taux de chômage de 3,8 %.

Au total, la situation que connaît l'économie britannique apparaît exceptionnelle. Les perspectives de reprise rapide de la croissance se sont, en moins d'un an, inversées au profit d'une entrée dans une période de stagflation, caractérisée par une stagnation de la croissance et une forte inflation, conjoncture inconnue depuis le milieu des années 1970. Cependant, à ce jour, les pénuries de main-d'œuvre restent aiguës avec un taux de chômage à son minimum historique.

Les à-coups de la politique publique

À l'automne 2021, les futures évolutions de l'activité économique ne sont pas envisagées par le gouvernement qui prévoit une reprise rapide non inflationniste. Face aux chocs successifs et à l'aggravation des déséquilibres, il adopte des « paquets » de mesures qui, malgré leur ampleur, n'empêchent pas des régressions des conditions de vie de la population. Tout indique qu'elles sont appelées à s'amplifier. Les évolutions erratiques de la politique gouvernementale méritent d'être retracées car elles sont à l'origine de

7. C. Padych, « Importante pénurie de chauffeurs routiers en Grande Bretagne », *Liaisons Sociales Europe*, 29 septembre 2021.

8. Y. Craggs Mersinoglu, « Labour shortage leading to "catastrophic" food waste, UK farmers warn », *Financial Times*, July 3, 2022, <https://on.ft.com/3WHjhb8> ; O. Barnes, W. Wallis, « Labour shortages cause £60mn of food waste on British farms, survey finds », *Financial Times*, August 15, 2022, <https://on.ft.com/3TjMwOb>.

9. O. Barnes, « UK hospitality industry loses nearly 200 000 overseas workers », *Financial Times*, August 17, 2022, <https://on.ft.com/3EfVZSg>.

10. S. O'Connor, « Exploitation of migrants is rising as care homes struggle to fill jobs », *Financial Times*, July 26, 2022, <https://on.ft.com/3WLkLkI>.

la situation chaotique dont a hérité Rishi Sunak.

Gérer la sortie de la pandémie

Le 30 septembre 2021, le gouvernement met fin, comme il l'avait annoncé dès le printemps, aux trois dispositifs exceptionnels qu'il avait créés en mars 2020 lors du premier confinement (Freyssinet, 2021) : l'indemnisation du chômage partiel, la couverture partielle des pertes de revenu des travailleurs indépendants et l'accroissement du niveau du revenu minimum garanti (Universal Credit – UC).

La suppression de l'indemnisation du chômage partiel fait d'abord craindre une chute de l'emploi et une montée du chômage. Cependant, la reprise de l'activité économique et l'acuité des pénuries de main-d'œuvre écartent ce premier risque (Brewer, McCurdy, 2021).

En revanche, un second risque se réalise pleinement. La disparition conjointe des trois dispositifs entraîne une chute des revenus au bas de la distribution. Par exemple, pour les 4 millions de familles alors bénéficiaires de l'Universal Credit (soit six millions de personnes), la perte de revenu se situe, selon leurs caractéristiques, entre 15 et 25 % (Cribb, Waters, 2021 ; Handscomb, 2021). La fin de l'augmentation temporaire de l'UC aurait provoqué, selon les prévisions d'inflation en octobre 2021, le doublement du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté

(*destitution*), soit 1,1 million de ménages¹¹ (NIESR, 2021).

En octobre 2021, le budget 2022-2023 (Autumn Budget – voir encadré) est adopté dans le contexte de prévisions optimistes (voir *supra*). Il permet la mise en œuvre de mesures, dont certaines avaient déjà été annoncées, afin de réduire le déficit budgétaire massif apparu en 2020 tout en favorisant le retour à l'emploi (Bell *et al.*, 2021 ; NIESR, 2021). Outre les trois suppressions déjà mentionnées, diverses dispositions nouvelles sont introduites dont certaines ont un impact important :

- l'UC étant une prestation différentielle, tout revenu d'activité entraîne une réduction de son montant. Deux modifications paramétriques permettent d'atténuer partiellement la suppression du supplément hebdomadaire de 20 livres (24 euros) qui avait été introduit au début de la pandémie (Brewer *et al.*, 2021). D'une part, le seuil au-delà duquel commence la réduction de l'UC (*work allowance*) en fonction des gains d'activité est relevé de 500 livres par an (590 euros). D'autre part, le taux de réduction appliqué en fonction de ces gains (*taper rate*) diminue de 63 à 55 %. Au total, compte tenu de la suppression de l'augmentation temporaire, 3,2 millions de ménages qui perçoivent l'UC sont perdants et 1,2 million de ménages enregistrent un gain ; les gagnants sont ceux qui ont les revenus relativement les plus élevés parmi les titulaires de l'UC (les ménages ayant un emploi rémunéré au-dessus du seuil) ;

- à partir d'avril 2022, le taux de cotisation pour la sécurité sociale (National

11. Le seuil d'extrême pauvreté est ainsi défini : 70 livres (83 euros) par adulte par semaine, plus 30 livres (35 euros) par adulte additionnel dans le même ménage, plus 20 livres (24 euros) par enfant.

Insurance) augmente de 1,25 % pour les salariés et les indépendants comme pour les employeurs¹² ;

- les seuils qui déterminent les taux croissants d'impôt sur le revenu (*Income Tax*) sont gelés en valeur nominale de 2021-2022 à 2025-2026, ce qui accroît le taux moyen de prélèvement lorsque les revenus nominaux augmentent, surtout du fait de l'inflation.

L'effet global net sur le revenu des ménages est hétérogène selon les caractéristiques des ménages (composition, quantité et taux de travail rémunéré, etc.), mais défavorable pour ceux à bas revenus. Surtout, l'impact sur le pouvoir d'achat est hautement sensible aux anticipations fragiles sur le taux d'inflation. C'est de là que naissent les problèmes qui contraignent à ne pas limiter le Spring Statement à des adaptations marginales (voir encadré).

Une correction partielle, faiblement ciblée

Début mars, l'OBR rectifie ses prévisions pour 2022 : le taux de croissance du PIB est ramené de 6,0 à 3,8 % ; le taux d'inflation est porté de 4 à 7,4 % (OBR, 2022b). Le correctif budgétaire de printemps (Spring Statement – voir encadré) ne prend que très partiellement en compte les facteurs qui contribuent à dégrader la situation des ménages, particulièrement des plus pauvres (Bell, Brewer, Hale *et al.*, 2022 ; Corlett, Try, 2022a ; Keep, Harari, Booth, 2022 ; Keep, Harari, Francis-Devine, 2022 ; NIESR,

2022). Deux d'entre eux ont les effets les plus importants :

- le mécanisme de revalorisation annuelle des prestations sociales (voir encadré) engendre une perte de valeur réelle des prestations supérieure à 4 % d'ici la fin de l'année. Il n'est pas corrigé ;

- les règles de fixation des prix de l'énergie (voir encadré) entraînent leur augmentation de 54 % en avril 2022. Le gouvernement y répond par une réduction de 200 livres (236 euros) pour tous les ménages sur la facture de 2022 remboursable par tranches de 40 livres au cours des cinq années suivantes, ainsi que par une réduction de 150 livres (177 euros) sur une taxe municipale (Council Tax) pour des tranches qui couvrent 80 % des ménages. Au total, ces mesures ne compensent que 40 % du coût additionnel pour un ménage moyen (Corlett, Try, 2022a).

Par ailleurs, le seuil à partir duquel sont perçues des cotisations de sécurité sociale (National Insurance) est relevé de 29 % en juillet 2022¹³, mais il restera ensuite inchangé jusqu'en avril 2026 malgré l'inflation. Une réduction temporaire est introduite pour l'impôt sur les carburants tandis que le fonds d'aide aux ménages à la disposition des collectivités locales est augmenté de 500 millions de livres (590 millions d'euros).

En prenant en compte l'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement, les experts de la Resolution Foundation prévoient, pour l'exercice 2022-2023, une

12. L'objectif est de financer le développement du secteur de la santé et du soin aux personnes (*social care*). Cette cotisation supplémentaire se transformera en avril 2023 en un nouvel impôt dénommé « Health and Social Care Levy » (Mortimer-Lee, 2021).

13. Il faut distinguer deux seuils :

- le seuil de revenu d'activité à partir duquel on cotise : 184 livres par semaine pour 2021-2022 (217 euros). Il est sans conséquence sur les droits à prestations qui, sauf exceptions mineures, ne sont pas fonction des cotisations ;

- le seuil de revenu d'activité en-dessous duquel on n'est pas affilié à la National Insurance, donc sans droit aux prestations : 120 livres par semaine (142 euros).

Encadré - L'impact des calendriers institutionnels

Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Plusieurs taux importants sont modifiés à cette date. Dans le but d'offrir une meilleure prévisibilité aux agents économiques et sociaux, le gouvernement a adopté des procédures qui permettent de connaître à l'avance ses décisions en matière budgétaire :

- le budget qui entre en application le 1^{er} avril est annoncé dès l'automne de l'année précédente (Autumn Budget). Un document complémentaire adopté au printemps (Spring Statement) ne doit en principe contenir que des aménagements de détail, sauf si les circonstances économiques l'exigent ;
- pour garantir le pouvoir d'achat des prestations sociales, elles sont revalorisées le 1^{er} avril sur la base de l'inflation (indice des prix à la consommation), mais il s'agit de l'inflation constatée au mois de septembre de l'année précédente, soit 3,1 % en septembre 2021 ;
- les taux de salaire minimum (National Minimum Wage et National Living Wage) sont revalorisés le 1^{er} avril en fonction des recommandations d'une instance indépendante (Low Pay Commission - LPC). En 2021, celles-ci sont formulées en octobre sur la base des prévisions économiques disponibles. La LPC préconise une augmentation de 6,6 % du National Living Wage en se basant sur une prévision d'un taux d'inflation qui, de 3,7 % au 4^e trimestre 2021, reviendrait à 2,3 % à la fin de 2022. Le gouvernement accepte ces propositions qui impliquent une augmentation non négligeable du pouvoir d'achat, mais il ne modifie pas sa position lorsqu'une évolution inverse devient certaine au mois d'avril 2022.

Un autre mécanisme d'évolution prédéterminée des tarifs joue en 2022 un rôle crucial dans l'évolution du pouvoir d'achat. Un tarif de base maximum de l'électricité et du gaz pour les ménages est fixé tous les six mois par un régulateur indépendant (Office of Gas and Electricity Markets - Ofgem). Le régulateur prend comme référence l'évolution des coûts de production et de distribution dont la composante principale est la variation des prix de gros sur les marchés mondiaux de l'énergie. De ce fait, les tarifs augmentent de 54 % en avril 2022 et de 80 % en octobre 2022.

Lorsque l'évolution des prix est modérée et régulière, ces délais ne créent pas de problèmes. En revanche, si l'évolution s'accélère brutalement et de manière imprévue, il en résulte des effets pervers automatiques. Ainsi, le pouvoir d'achat des ménages est lourdement frappé en 2022 par le jeu de ces procédures et de ces calendriers. Pour une large part, les mesures adoptées par le gouvernement constituent des palliatifs provisoires aux situations ainsi créées.

diminution de 4 % du revenu médian disponible réel des ménages non retraités après une hausse de 1 % en 2020-2021 et en 2021-2022. La baisse serait plus forte pour les premiers déciles de revenu (-6 %

pour le premier quartile) ainsi que pour les ménages sans emploi (-8 %) (Bell, Brewer, Corlett *et al.*, 2022). Pour l'OBR, les mesures prises par le gouvernement depuis octobre 2021 ne compensent qu'un tiers des

pertes potentielles de revenu des ménages tandis que la valeur réelle de la totalité des prestations sociales diminuera de 5 % (OBR, 2022b).

Un effort massif avec des effets redistributifs

De nouvelles corrections à la hausse des prévisions d'inflation ainsi que les critiques sur le caractère anti-redistributif des mesures jusqu'alors adoptées conduisent le gouvernement à présenter le 26 mai 2022 le Cost of Living Support Package (ensemble d'aides sur le coût de la vie). Il s'agit d'un programme de grande ampleur ciblé sur les bas revenus (Adam *et al.*, 2022 ; Bell, Brewer, Handscomb *et al.*, 2022 ; Hobson *et al.*, 2022 ; Tetlow, 2022). Les crédits engagés se montent à 15,3 milliards de livres (18,1 milliards d'euros) qui s'ajoutent aux mesures déjà adoptées depuis le début de l'année pour atteindre un total de 22 milliards de livres (26 milliards d'euros). Les mesures nouvelles se répartissent, pour l'essentiel, en deux blocs :

- un versement additionnel de 650 livres (770 euros) est attribué à chaque ménage percevant des prestations sous condition de ressource ou des crédits d'impôt, ainsi qu'un versement additionnel de 150 livres (177 euros) aux bénéficiaires de prestations d'invalidité, soit au total 6,3 milliards de livres (7,4 milliards d'euros) de crédits ;

- l'augmentation des tarifs de l'énergie est compensée pour tous les ménages par une réduction non remboursable de 400 livres (472 euros) de leur facture, en remplacement des 200 livres remboursables précédemment prévues. Il s'y ajoute, pour les retraités, un supplément de 300 livres (350 euros) pour payer leur facture d'énergie

de l'hiver (Winter Fuel Payment) ; soit au total 8,5 milliards de livres (10 milliards d'euros) de crédits.

La composition du programme tranche quant à l'aspect redistributif avec les mesures précédemment adoptées. Alors que, pour ces dernières, 60 % des crédits bénéficiaient aux ménages de la moitié supérieure de la distribution des revenus, ils ne percevront qu'un tiers de l'enveloppe des nouvelles mesures. Compte tenu des prévisions disponibles à cette date sur l'évolution des prix et des revenus, il apparaissait que le pouvoir d'achat des ménages à bas revenus serait globalement préservé pour l'année 2022. L'optimisme dura peu.

De sombres perspectives

L'évolution de la situation au 2^e semestre 2022 et en 2023 engendre de fortes inquiétudes avec un arrêt de la croissance économique et une inflation à deux chiffres. La baisse de pouvoir d'achat des salaires (voir *infra*) et des prestations sociales s'accompagne d'une hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie qui pèse plus lourdement dans les budgets des ménages à bas revenus (Corlett, Try, 2022b ; Cribb *et al.*, 2022). Les augmentations massives successives des prix du gaz et de l'électricité engendreraient un accroissement de 240 % en 2023-2024 relativement à 2020-2021 de la dépense correspondant à la même quantité d'énergie consommée par un ménage (Bolton, Stewart, 2022 ; Mawhood *et al.*, 2022). Les banques alimentaires sont en difficulté financière face à l'explosion des demandes (Irvine *et al.*, 2022). L'endettement et les arriérés de paiement (Broome, Leslie, 2022) se multiplient. Pour l'hiver prochain, selon les responsables de l'aide

sociale, le choix entre « *heat or eat* » (se chauffer ou se nourrir) va s'imposer aux ménages à bas revenus¹⁴. Trois études publiées au mois d'août 2022 par les experts de la House of Commons, de la Resolution Foundation et de l'Institute for Fiscal Studies présentent en ce domaine des conclusions convergentes (Francis-Devine *et al.*, 2022 ; Handscomb, Marshall, 2022 ; Johnson *et al.*, 2022). Ils concluent que le gouvernement devrait prendre d'urgence des mesures en faveur des populations les plus menacées.

Cette perspective apparaît peu vraisemblable lorsque, le 6 septembre 2022, Liz Truss devient Premier ministre, compte tenu de la priorité qu'elle accorde à la baisse des taxes et impôts. Les mesures qu'elle annonce impliquent l'abandon de 45 milliards de livres de recettes fiscales à l'horizon 2026-2027 (53 milliards d'euros), dont 66 % au bénéfice du quintile supérieur des revenus (Bell, Broome, Cominetti *et al.*, 2022). Cependant, face à l'augmentation de 80 % du prix de l'énergie annoncée pour le 1^{er} octobre (voir encadré), une « garantie du prix de l'énergie », c'est-à-dire du prix unitaire des consommations de gaz et d'électricité, est créée pour deux ans (Corlett *et al.*, 2022) ; son coût est estimé à 150 milliards de livres (177 milliards d'euros). La conjonction de mesures massives de réduction des recettes et d'augmentation des dépenses financées par l'emprunt affole les marchés financiers et provoque la chute de la livre. Liz Truss doit précipitamment remplacer son ministre des Finances. Le nouveau venu, Jeremy Hunt, annule 60 % des baisses de recettes fiscales et limite au

1^{er} avril 2023 (au lieu de deux ans) le jeu de la « garantie du prix de l'énergie », ce qui transfère au-delà de cette date une charge de 40 milliards de livres (47 milliards d'euros) sur les ménages.

Après la démission de Liz Truss, le nouveau Premier ministre, Rishi Sunak, conserve Jeremy Hunt comme ministre des Finances. Ils présentent, le 17 novembre 2022, le budget 2023-2024 (Autumn Statement) dans le cadre de perspectives à moyen terme allant jusqu'à l'année budgétaire 2027-2028 (HM Treasury, 2022 ; OBR, 2022a). À cet horizon, les mesures annoncées réduisent le déficit budgétaire de 55 milliards de livres (65 milliards d'euros) dont 25 par augmentation des impôts et 30 par réduction des dépenses. Cependant, les dépenses continueront à augmenter au cours des deux prochaines années, en particulier au profit des hôpitaux et des écoles ; elles diminueront massivement au cours des trois années suivantes, c'est-à-dire après les prochaines élections (Bell, Brewer, Broome *et al.*, 2022 ; Johnson, 2022). Cette stratégie budgétaire électoraliste rend possible d'une part, la revalorisation des prestations sociales de 10 % au 1^{er} avril 2023 sur la base de l'inflation mesurée en septembre 2022 (voir encadré), d'autre part, le maintien partiel au-delà du 1^{er} avril 2023 de la garantie du prix de l'énergie¹⁵ ainsi que le versement d'indemnités additionnelles aux catégories les plus vulnérables. Par ailleurs, le gouvernement accepte les recommandations de la Low Pay Commission en faveur d'une revalorisation du National Living Wage (salaire minimum des adultes) de 9,7 % au 1^{er} avril 2023 (LPC, 2022b). Si une

14. J. Williams, « People are going to die: verdict from frontline of Britain's energy crisis », *Financial Times*, August 26, 2022, <https://on.ft.com/3UAGslu>.

15. Le plafond de dépenses garanti pour un ménage moyen est toutefois augmenté de 20 % à cette date.

réduction du pouvoir d'achat des ménages de 7 % (voir *supra*) est prévue pour les deux prochaines années budgétaires, le choc est néanmoins amorti et reporté sur les années suivantes.

L'explosion des revendications et des conflits

En 2020 et au début de 2021, la succession des vagues de la pandémie conduit les syndicats à accorder une importance particulière aux conditions de travail en parallèle avec la demande de mesures de protection des revenus du travail. À la fin de 2021, la perspective d'une reprise économique stimule la relance des revendications salariales classiques ; elles changent de nature avec l'accélération de l'inflation et la prévision d'un arrêt de la croissance : c'est alors la défense du pouvoir d'achat qui mobilise la conflictualité.

La centralité des revendications salariales

Il est difficile d'apprécier l'évolution globale des salaires au cours des deux dernières années. En 2020, le taux moyen est tiré vers le bas lorsque plusieurs millions de personnes sont au chômage partiel avec une indemnisation de 80 % (sauf si l'employeur accepte de compléter). Mais, en sens inverse, les suppressions d'emplois touchent principalement des emplois peu qualifiés. On estime qu'au total le pouvoir d'achat moyen des salariées et salariés est alors globalement maintenu avec des inégalités. Les taux de variation mesurés pour l'année 2021 sont biaisés par un « effet de

base » : la quasi-disparition du chômage partiel au 2^e semestre et la reprise des créations d'emplois font que l'on compare les niveaux de salaire de populations dont la composition est fortement modifiée. Globalement, les salaires ont perdu 0,6 % en valeur réelle (Corlett, Try, 2022a). Pour 2022, il n'existe à ce jour que des informations partielles qui portent sur le salaire minimum, sur l'évolution des salaires moyens jusqu'en août 2022 et sur les premiers résultats des négociations collectives.

En ce qui concerne, en premier lieu, le salaire minimum, le gouvernement avait annoncé en septembre 2019 une nouvelle cible pour le National Living Wage (NLW) : les deux tiers du salaire médian en 2024. Dans cet objectif, l'annonce en novembre 2021 par le gouvernement, sur proposition de la Low Pay Commission (LPC, 2021), d'une revalorisation de 6,6 % apparaissait généreuse, mais lorsqu'elle intervient le 1^{er} avril 2022 (voir encadré), elle implique une baisse de salaire réel d'ici la fin de l'année. La LPC souligne toutefois que son augmentation nominale contribuera à réduire les inégalités de salaire compte tenu des prévisions plus modestes sur l'évolution du salaire médian (LPC, 2022a). En novembre 2022, le gouvernement a accepté (voir *supra*) la proposition de la LPC d'augmenter de 9,7 % le NLW au 1^{er} avril 2023 (LPC, 2022b).

En deuxième lieu, selon les données de l'Office for National Statistics (ONS) pour le trimestre allant de juillet à septembre 2022¹⁶, le salaire réel moyen hebdomadaire sans les bonus (*regular pay*) a diminué de -2,7 % sur un an¹⁷.

16. ONS, *Labour Market Overview, UK: November 2022*, November 15, 2022, <http://bit.ly/3UZtbnl>.

17. La diminution est de -2,6 % en incluant les bonus (*total pay*), mais les bas salaires bénéficient très peu des bonus.

Enfin, du côté des négociations collectives, sauf rares exceptions (voir *infra*), les accords déjà conclus se situent en dessous du niveau de l'inflation. La plus récente exploitation par le Labour Research Department de sa banque de données sur les accords de salaire porte sur la période août 2021-juillet 2022¹⁸. Le taux médian d'augmentation est de 4,0 % pour la catégorie qui couvre le plus grand nombre de personnes et de 4,2 % pour les niveaux de salaire les plus bas. Pour partie, c'est la conséquence de la date de signature des accords avant l'accélération de l'inflation ; cependant, la grande majorité se situent en-dessous du taux d'inflation observé à la date où ils sont signés¹⁹.

Cette situation engendre d'abord des revendications et propositions globales présentées par le Trades Union Congress (TUC) et ses grands syndicats, ensuite, une prolifération de conflits jusqu'ici faiblement coordonnés. Le TUC s'appuie sur la chute de 7,75 % du salaire réel pour le 4^e trimestre 2022 qui, selon ses calculs, résulterait des prévisions de la Banque d'Angleterre (voir *supra*). Il souligne qu'elle prolonge une décennie de stagnation salariale, phénomène sans précédent depuis les guerres napoléoniennes. L'accélération de l'inflation n'a pas sa source dans l'augmentation des

salaires qui, à l'avenir, ne pourrait y contribuer que marginalement. En revanche, les profits des entreprises et les hauts revenus n'ont globalement pas été touchés et l'inégalité des patrimoines s'est amplifiée. Face à la récession qui est anticipée, les salaires constituent une composante centrale de la demande solvable qui devrait se combiner avec une création d'emplois, privés et publics, dans le cadre d'une transition vers l'économie verte. La défense des salaires réels doit être complétée par des mesures immédiates pour contrôler les prix de l'énergie dont la flambée menace les ménages de défauts de paiement massifs au cours du prochain hiver. Le salaire minimum et les prestations sociales doivent être revalorisées sans délai au rythme de l'inflation (TUC, 2022a, 2022b). Les positions du TUC n'ont qu'un effet d'orientation sur les négociations salariales qui, lorsqu'elles existent, se déroulent, sauf de rares exceptions, à un niveau décentralisé²⁰.

L'explosion de la conflictualité

La multiplication des conflits salariaux, entamés ou annoncés, est un fait d'évidence ; ils touchent notamment les transports, les dockers, la santé, l'éducation (voir *infra*), mais aussi la poste et les télécommunications²¹, les avocats²², les pompiers²³, les

18. « The year of pay action », *Workplace Report*, November 2022.

19. Entre 88 et 69 % des accords selon l'indice d'inflation utilisé.

20. Dans le secteur privé, il n'y a de négociations, seulement à l'échelle de l'entreprise ou de l'établissement, que pour les catégories de salariées et salariés représentés par un syndicat reconnu par l'employeur. Dans le secteur public, les négociations ne concernent que le personnel des collectivités locales et ont lieu à l'échelle nationale avec l'association des employeurs ; pour le personnel de l'État, ce dernier fixe annuellement les salaires, dans la majorité des cas après des recommandations de neuf instances multipartites consultatives (Pay Review Bodies).

21. À la poste (Royal Mail), 97 % des adhérents votent pour la grève au sein du syndicat Communication Workers Union (CWU). Deux journées de grève ont lieu fin août ; des grèves d'une journée sont programmées pour octobre et novembre. À British Telecom (BT), CWU déclenche une grève de quatre jours en octobre 2022 (A. Gross, « BT staff step up strike action as Virgin Media O2 offers pay rise », *Financial Times*, October 6, 2022).

22. J. Croft, « Barristers end strike after accepting improved legal aid deal in England », *Financial Times*, October 10, 2022.

23. « Thousands of UK firefighters to be balloted for strikes over pay », *The Guardian*, September 6, 2022, <https://bit.ly/3UBYm7j>.

éboueurs²⁴... Cependant, il est difficile d'en mesurer l'ampleur²⁵ et d'en connaître, le cas échéant, les résultats tant la situation évolue rapidement²⁶. Nous nous limitons aux deux branches d'activité les plus touchées : les transports et le secteur public non marchand.

Les transports

Dans le domaine des transports, le conflit principal touche les chemins de fer. Dès le 20 avril, RMT²⁷ annonce l'organisation d'un vote de ses adhérents en faveur d'une grève²⁸ dans l'entreprise publique en charge des infrastructures, Network Rail, ainsi que dans les compagnies concessionnaires de fractions du réseau (*operating companies*). La réaction du gouvernement est violente ; il menace successivement d'imposer par la loi un service minimum, puis d'autoriser le

recours aux agences d'intérim pour remplacer les grévistes²⁹ ; il espère ainsi rendre insuffisant le taux d'approbation ou de participation. Cependant, le mandat de grève pendant une durée de six mois est massivement voté. Une première grève est décidée pour les 21, 23 et 25 juin à Network Rail et dans treize compagnies concessionnaires, ce qui conduit à la semi-paralysie de l'ensemble du réseau durant une semaine (environ 20 % du trafic maintenu). C'est le conflit le plus important enregistré depuis trente ans dans les chemins de fer. Il ne concerne pas seulement les salaires pour lesquels RMT demande une augmentation de 7 à 8 % face à des propositions initiales de 3 % sous condition d'accepter la modernisation ; il porte aussi sur des menaces de suppressions d'emplois liées à ces projets de « modernisation » : fermeture de

24. « Stop your trash talk. Get the (real) FACTS on the bin strike », Unite the union, s.d. (2022), <https://bit.ly/3hqt1zr>.

25. De janvier 2020 à septembre 2022, l'ONS a cessé de publier des statistiques officielles sur les grèves. Depuis décembre 2020, un groupe de militants a créé une carte des conflits en cours qui ne prétend pas à l'exhaustivité : <https://strikemap.co.uk/>.

26. Voir, par exemple : « In the mood of action », *Workplace Report*, January 2022 ; E. Albert, « Au Royaume-Uni, un "été du mécontentement" fait descendre la population dans la rue », *Le Monde*, 13 août 2022 ; M. Oheneba avec AFP, « Face à l'inflation, un mouvement de grève inédit au Royaume-Uni », *HuffPost*, 19 août 2022, <https://bit.ly/3Uno7ss> ; « Grèves au Royaume-Uni : "Ce qui frappe, c'est l'ampleur du mouvement", souligne un spécialiste », *Franceinfo*, 20 août 2022, <https://bit.ly/3EfatpV> ; « Royaume-Uni : quatre questions sur les grèves massives contre l'inflation qui paralysent le pays », *Franceinfo* avec AFP, 20 août 2022, <https://bit.ly/3Witwfh> ; E. Albert, « Au Royaume-Uni, la vague des grèves salariales se durcit », *Le Monde*, 29 août 2022 ; « Au Royaume-Uni, grèves et manif contre l'inflation se multiplient », *HuffPost* avec AFP, 28 août 2022, <https://bit.ly/3zZCN8Z> ; « Workers have had enough », *Labour Research*, August 2022 ; « More strikes on horizon as workers do battle over cost-of-living crisis », *Labour Research*, October 2022 ; « Hot summer strikes turn into angry autumn action », *Workplace Report*, October 2022 ; M. Lenormand, « Le Royaume en grève. Le renouveau du syndicalisme en Grande-Bretagne », *La vie des idées*, 11 octobre 2022, <https://laviedesidees.fr/Le-Royaume-en-greve.html>.

27. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) se présente comme un syndicat de branche des transports, mais il coexiste au sein des chemins de fer avec deux syndicats catégoriels qui sont majoritaires dans leur domaine d'implantation : Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) pour les conducteurs et Transport Salaried Staffs' Association (TASS) pour les cadres administratifs et gestionnaires. L'unité d'action a toujours été problématique entre ces trois organisations.

28. Une grève n'est légale qu'après un vote postal secret de l'ensemble des membres du syndicat qui sont présents dans le secteur concerné par le projet de grève. Le taux de participation doit dépasser 50 % et la grève doit être approuvée par plus de 50 % des votants. Dans les « services publics importants » (parmi lesquels figurent le service de santé, les transports, l'enseignement pour les moins de 17 ans), une condition supplémentaire s'ajoute : la grève n'est légale que si 40 % des membres concernés ont voté pour, ce qui signifie que l'abstention équivaut à un vote contre la grève. Pour satisfaire les quorums de participation, les syndicats prolongent la durée de recueil des votes, ce qui retarde d'autant le déclenchement de la grève.

29. Sur ce dernier point, la réaction des syndicats est, sans surprise, particulièrement vigoureuse alors que ce recours est interdit depuis 1973. En revanche, plus inattendue est l'opposition manifestée par l'organisation patronale de l'intérim (Recruitment & Employment Confederation) et par les principales agences : elles refusent d'envoyer des briseurs de grève franchir les piquets et de voir ainsi ternir leur réputation (D. Thomas, « Staffing agencies attack UK government's strikebreaking plans », *Financial Times*, June 29, 2022).

guichets, inspection des infrastructures par des drones... De ce fait, RMT affirme que sa priorité est d'empêcher des licenciements collectifs. De son côté, ASLEF organise isolément des grèves d'un jour dans des compagnies concessionnaires qui n'ont pas accordé d'augmentations de salaire depuis trois ans. Au mois d'août, les grèves d'une journée reprennent à l'initiative de l'un ou l'autre syndicat avec un pic les 18-19-20 août. Pour septembre, après qu'ASLEF a décidé d'une grève d'une journée le 15, RMT annonce deux jours de grève les 15 et 17, ce qui implique une première action conjointe entre ASLEF et RMT le 15 septembre. De plus, une grève d'une journée le 26 est annoncée par TSSA. Si ces grèves sont suspendues du fait du deuil lié au décès de la Reine, elles reprennent en octobre avec certaines journées de grève conjointes des trois syndicats³⁰. Dans le même temps, RMT organise un vote pour prolonger de six mois le mandat d'organisation de grèves qui s'achève le 24 novembre 2022³¹.

D'autres secteurs du transport sont concernés. Des grèves ont lieu dans le métro londonien à l'initiative de RMT et Unite³². Des compagnies d'autobus urbains sont également touchées, notamment à Londres. Plusieurs conflits opposent Unite à Arriva, filiale de Deutsche Bank, qui gère plusieurs

réseaux de transport urbain. Le plus important concerne Arriva North West, qui couvre en particulier les zones de Liverpool et Manchester. Après 29 jours de grève, un accord est signé avec une augmentation de 11,3 % pour 2 043 chauffeurs. Unite salue une « magnifique victoire³³ », mais on n'en trouve que peu d'autres exemples³⁴ et il ne s'agit le plus souvent que d'un alignement sur le taux d'inflation officiellement prévu.

Toujours dans le domaine des transports, une grande importance est accordée à la grève de huit jours qui, à l'initiative de Unite, touche le 21 août le principal port britannique de containers (48 % du trafic national) situé à Felixstove et propriété d'une compagnie localisée à Hong Kong. Unite juge insuffisante une offre d'augmentation de 7 % plus une prime de 500 livres (590 euros) après une augmentation de 1,8 % en 2021. Une seconde grève de huit jours commence le 27 septembre. Les dockers du port de Liverpool entrent en grève pour quinze jours le 19 septembre. Le risque porte sur la perturbation des chaînes d'approvisionnement.

En revanche, British Airways a pu éviter des grèves après de substantielles concessions obtenues par Unite et GMB pour des personnels au sol³⁵ ainsi que par le syndicat des pilotes³⁶.

30. RMT suspend les grèves prévues en novembre du fait de l'engagement d'« intenses négociations » avec les employeurs (« UK rail and postal unions suspend strikes pending "intensive" talks », *Financial Times*, November 4, 2022.

31. « Vote Yes ! Keep up the pressure in the re-ballot », *RMT News, Strike bulletin*, n° 9, vol. 25, October 2022, <https://bit.ly/3UAMq5S>.

32. Unite est un syndicat « général », c'est-à-dire intersectoriel et inter-catégoriel ; il est avec UNISON (secteur public) le principal syndicat britannique (1,2 million de membres).

33. « Unite hails magnificent win at Arriva North West », *Unite the union*, August 19, 2022, <https://bit.ly/3te83gQ>.

34. « Workers have had enough! », *Labour Research*, August 2022.

35. P. Giorgiadis, D. Strauss, « British Airways strike called off after new pay offer », *Financial Times*, July 7, 2022 ; « Unite secures thousands of British Airways staff average 13 % rise », *Unite the union*, August 15, 2022, <https://bit.ly/3UiaoD7>. GMB est le second grand syndicat « général », c'est-à-dire intersectoriel et inter-catégoriel.

36. P. Giorgiadis, « BA set to avoid pilot's strike after union agrees deal », *Financial Times*, October 18, 2022.

Le secteur public non marchand

Alors que les salaires réels diminuent depuis 2010 dans le secteur public³⁷, le gouvernement fixe, le 31 mars 2022, les enveloppes salariales pour l'année budgétaire 2022-2023. L'augmentation nominale moyenne serait de 2 %, modulable selon les catégories professionnelles ; elle pourrait être portée à 3 % si les services en démontreraient la nécessité pour atteindre des objectifs prioritaires mesurables d'amélioration de la force de travail³⁸. Face à une dégradation aussi brutale du pouvoir d'achat, les réactions syndicales sont violentes. Le 20 juillet, le gouvernement porte son offre à 5 % au moment où l'ONS publie des résultats sur les augmentations nominales obtenues sur un an mesurées au mois de mai 2022 : le taux moyen est de 7,2 % dans le secteur privé et de 1,5 % dans le secteur public. Dès lors, la plupart des grands syndicats concernés entament des procédures de vote pour déclencher des grèves à la rentrée.

Des votes sont en cours dans le service national de santé (National Health Service) où les listes d'attente atteignent, faute de personnel, le niveau record de 7 millions pour l'Angleterre ; les syndicats agitent la menace pour l'hiver prochain de la plus grande grève du NHS depuis les années 1980. Un cas exceptionnel est celui

du syndicat des infirmières (Royal Nursing College – RNC) fort de 465 000 adhérentes (et adhérents) ; pour la première fois de son histoire séculaire, il préconise la grève et obtient l'approbation majoritaire de ses membres³⁹.

Dans l'enseignement, des votes pour des grèves sont successivement déclenchés par différentes catégories professionnelles : le personnel non-enseignant des universités, puis l'ensemble de leur personnel, puis celui des « colleges » (*further education*), puis les enseignants et directeurs des écoles (*teachers and headteachers*) à l'initiative des différents syndicats concernés.

En revanche, dans les collectivités locales, GMB, UNISON et Unite ont trouvé un accord au niveau national avec les représentants des employeurs (Local Government Association). Une augmentation moyenne de 7 % des salaires est obtenue rétroactivement au 1^{er} avril 2022. Les augmentations s'échelonnent entre 10,5 % en bas de la hiérarchie et 4 % au sommet⁴⁰.

La perspective actuelle est celle d'une jonction de tous les mouvements au cours de l'hiver⁴¹ et les grands syndicats demandent au TUC d'en assurer la coordination, ce qui est décidé lors du récent congrès du TUC (18-20 octobre 2022).

37. D. Strauss, E. Nolsoe, « Who really deserves a pay rise in the cost-of-living crisis », *Financial Times*, July 21, 2022.

38. Cabinet Office, *Civil Service Pay Remit guidance, 2022 to 2023*, GOV.UK, March 31, 2022, <https://bit.ly/3NL2tMp> ; « Anger grows over public sector pay », *Workplace Report*, February 2022.

39. « NHS pay ballot results: members vote to strike at majority of NHS employers across the UK », *RNC*, November 9, 2022, <http://bit.ly/3GH5z2w>.

40. « Council workers accept deal that will give lowest-paid 10,5 % », UNISON, November 1st, 2022, <https://bit.ly/3WHg5wb>.

41. D. Macintyre, T. Helm, « Unions threaten "waves of industrial action" over UK cost of living crisis », *The Guardian*, August 27, 2022, <https://bit.ly/3WVfmYq> ; R. Mason, H. Stewart, « UK union leaders step up warnings of synchronized strikes this winter », *The Guardian*, October 18, 2022, <http://bit.ly/3ABzMw4>.

Les conditions de travail passent au second plan

Les vagues successives de la pandémie engendrent en 2020 des revendications spécifiques qui portent principalement sur la protection de la santé des travailleuses et des travailleurs : équipements personnels de protection et mesures de sécurité d'abord pour les emplois en première ligne puis lors de la réouverture des autres activités, mesures de protection pour le travail à domicile... (Freyssinet, 2020). Les phénomènes durables de retrait d'activité et la croissance des maladies de longue durée (voir *supra*) auraient pu provoquer un élargissement des préoccupations syndicales à la question globale des conditions de travail et de l'organisation du travail ; cependant, l'acuité de la crise du pouvoir d'achat l'emporte aujourd'hui dans la définition des priorités.

Il est intéressant de souligner une initiative du TUC qui, si elle n'alimente pas les conflits, prouve que cette organisation n'a pas abandonné des perspectives plus larges. Tirant parti de l'expérience des périodes de confinement, le TUC relance en 2021 sa revendication en faveur du travail flexible (TUC, 2021). Il en donne une définition large : « Le travail flexible regroupe tout type d'aménagement du travail qui assure de la flexibilité quant à la durée, au lieu et aux horaires de travail. Il inclut le *flexi-time*, le travail à distance et à domicile, les accords sur des horaires prévisibles et regroupés⁴² » (TUC, 2022c:7). Si le TUC s'oppose à une

flexibilité unilatérale qui répondrait aux seuls intérêts de l'employeur, il réclame un droit pour toute salariée et tout salarié à demander à son employeur l'accès au travail flexible. Un travail flexible leur permet d'établir un meilleur équilibre entre temps de travail et temps hors travail ; il contribue à réduire les inégalités liées au genre, aux inaptitudes, à l'âge, à l'isolement géographique ; il peut être une condition d'accès à l'emploi. Pour l'employeur, c'est un moyen d'accroître la productivité, d'améliorer le recrutement et la fidélisation du personnel. Le risque, comme l'a montré la pandémie, est que certaines formes de travail flexible, notamment le télétravail, soient réservées à des minorités plus qualifiées⁴³ tandis que d'autres catégories sont soumises à des formes qui ne répondent qu'aux intérêts de l'employeur et engendrent l'imprévisibilité des horaires ainsi que la précarité des emplois, tels les contrats zéro heure.

Une enquête commandée par le TUC et réalisée en mai 2021 sur un échantillon représentatif montre que 82 % des répondants (87 % des femmes) souhaitent accéder au travail flexible, principalement avec un temps de travail à domicile (TUC, 2021). Or, les salariées et salariés ont seulement la possibilité, dans des conditions restrictives, de demander à l'employeur des formes de travail flexibles, tandis que celui-ci dispose de multiples motifs de refus légitimes sans qu'il existe pour eux un droit d'appel. Il faut donc créer un droit avec des conditions de refus par l'employeur considérées comme des exceptions. Le TUC analyse en

42. « Flexible working is any type of work arrangement that gives flexibility in how long, where and when people work. It includes flexi-time, remote and home working, mutually agreed predictable hours and compressed hours. »

43. « We cannot allow flexible working to become a perk for the favoured few - offered to a minority of the workforce who are able to work from home - and serving to reinforce existing inequalities » (Nous ne pouvons permettre que le travail flexible devienne un avantage - offert à une minorité de la force de travail capable de travailler à domicile - et contribue à renforcer les inégalités existantes ; TUC, 2022c:9).

détail les risques associés à cette flexibilisation et énonce les garanties qui doivent être imposées. Avec d'autres organisations de la société civile regroupées dans Flex For All Partners, il mène campagne pour l'adoption d'une nouvelle législation en ce sens (TUC, 2022c).

C'est donc l'expérience sélective de l'extension du travail à domicile, provoquée par la pandémie, qui sert de base à la relance d'une revendication plus globale sur la maîtrise des temps et des lieux de travail par les salariées et les salariés.

Conclusion : un futur inquiétant

Le Royaume-Uni connaît avec une ampleur exceptionnelle des problèmes que rencontrent bien d'autres pays européens. La perspective de stagflation constitue un diagnostic partagé aujourd'hui par tous les prévisionnistes. La baisse observée et anticipée du pouvoir d'achat des ménages est d'autant plus durement ressentie qu'elle

se situe après une décennie de stagnation du pouvoir d'achat des salaires. Les mécanismes institutionnels de revalorisation des prestations sociales amplifient le choc pour les bas revenus. Sous réserve de l'action qu'entreprendra le nouveau gouvernement, une explosion de la pauvreté est annoncée d'ici 2023, avec des effets particulièrement rudes l'hiver prochain (*heat or eat*).

Ce contexte engendre un renouveau de la conflictualité sociale qui atteint une ampleur inconnue depuis des décennies. Il explique aussi une concentration des luttes sociales sur la défense du pouvoir d'achat. Les problématiques plus larges portées par le mouvement syndical autour de la révolution verte ou, surtout depuis la pandémie, sur les conditions et la qualité du travail passent inévitablement à l'arrière-plan des mobilisations et des conflits qui se multiplient, mais qui restent à ce jour encore faiblement coordonnés.

Achévé de rédiger le 22 novembre 2022

Sources :

- Adam S., Emmerson C., Johnson P., Joyce R., Karjalainen H. (2022), « IFS response to government cost of living support package », *Comment*, May, <https://bit.ly/3E1NydN>.
- Bell T., Brewer M., Cominetti N., Handscomb K., Henehan K., Judge L., Leslie J., Marshall J., Shah K., Smith J., Tomlinson D., Try L. (2021), « The Boris Budget. Resolution Foundation analysis of Autumn Budget and Spending Review 2021 », *Briefing Note*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/3UnNdXR>.
- Bell T., Brewer M., Corlett A., Hale S., Handscomb K., Judge L., Leslie J., Marshall J., Murphy L., Shah K., Smith J., Slaughter H., Thwaites G. (2022), « Inflation Nation. Putting Spring Statement 2022 in context », *Briefing Note*, Resolution Foundation, March, <https://bit.ly/3Tb7UoO>.
- Bell T., Brewer M., Broome M., Cominetti N., Corlett A., Fry E., Hale S., Handscomb K., Leslie J., Marshall J., McCurdy C., Shah K., Smith J., Thwaites G., Try L. (2022), « Help today, squeeze tomorrow. Putting the 2022 Autumn Statement in context », *Briefing*, Resolution Foundation, November, <http://bit.ly/3V0AlYn>.
- Bell T., Brewer M., Handscomb K., Marshall J., Try L. (2022), « Back on target. Analysis of the Government's additional cost of living support », *Spotlight*, Resolution Foundation, May 27, <https://bit.ly/3DFjiDx>.
- Bell T., Broome M., Cominetti N., Corlett A., Fry E., Handscomb K., Judge L., Leslie J., Murphy L., Shah K., Slaughter H., Smith J., Thwaites G., Try L. (2022), « Blowing the budget. Assessing the implications of the September 2022 fiscal statement », *Briefing Note*, Resolution Foundation, September, <https://bit.ly/3Wu594X>.
- Boileau B., Cribb J. (2022), « The rise in economic inactivity among people in their 50s and 60s », *IFS Briefing Note*, BN345, June, <https://bit.ly/3FLa1wE>.
- Bolton P., Stewart I. (2022), « Domestic energy prices », *Research Briefing*, n° 9491, House of Commons, September, <https://bit.ly/3DYgO4K>.
- Brewer M., Handscomb K., Try L. (2021), « Taper cut. Analysis of the Autumn Budget changes to Universal Credit », *Briefing*, Resolution Foundation, November 6, <https://bit.ly/3sXEiAv>.

- Brewer M., McCurdy C. (2021), « Post-furlough blues. What happened to furloughed workers after the end of the Job Retention Scheme? », *Spotlight*, Resolution Foundation, November 14, <https://bit.ly/3E31qE0>.
- Broome M., Leslie J. (2022), *Arrears Fears. The Distribution of UK Household Wealth and the Impact on Families*, Resolution Foundation, July, <https://bit.ly/3T8ue2p>.
- Corlett A., Leslie J., Marshall J., Smith J. (2022), « A blank cheque. An analysis of the new cap on energy prices », *Briefing*, Resolution Foundation, September, <https://bit.ly/3FM7ZMO>.
- Corlett A., Try L. (2022a), *The Living Standards Outlook 2022*, Resolution Foundation, March 8, <https://bit.ly/3UnS8YP>.
- Corlett A., Try L. (2022b), « In at the deep end. The living standards crisis facing the new Prime Minister », *Briefing Note*, Resolution Foundation, September 1st, <https://bit.ly/3DFn4wH>.
- Cribb J., Waters T. (2021), « A shock to come at the end of furlough? », *Comment*, Institute for Fiscal Studies, June 30, <https://ifs.org.uk/articles/shock-come-end-furlough>.
- Cribb J., Waters T., Wernham T., Xu X. (2022), « Living standards, poverty and inequality in the UK: 2022 », *IFS Report*, R215, July, <https://bit.ly/3WATHEO>.
- Francis-Devine B., Bolton P., Keep M., Wilson W. (2022), « Rising cost of living in the UK », *Research Briefing*, n° 9428, House of Commons, October 20, <https://bit.ly/3zJVBsK>.
- Freyssinet J. (2020), « Royaume-Uni : une sous-estimation initiale du risque, puis une gestion chaotique », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 172-187, <https://bit.ly/3bduF9t>.
- Freyssinet J. (2021), « Royaume-Uni : le retour en force de l'État », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 126-145, <https://bit.ly/3Fv3yng>.
- Handscomb K. (2021), « The big squeeze. Assessing the changes to family incomes over the next six months », *Spotlight*, Resolution Foundation, September 26, <https://bit.ly/3E1uQ5H>.

- Handscomb K., Marshall J. (2022), « Cutting back to keep warm. Why low-income households will have to cut back on spending by three times as much as high-income households this winter », *Spotlight*, Resolution Foundation, August 15, <https://bit.ly/3zLZltE>.
- Haskel J., Martin J. (2022), *Economic Inactivity and the Labour Market Experience of the Long-term Sick*, Bank of England, July, <https://bit.ly/3U8lAlF>.
- HM Treasury (2022), « Autumn Statement 2022 », *Policy Paper*, November 17, <http://bit.ly/3EVZuxJ>.
- Hobson F., Mackley A., Francis-Devine B., Harker R. (2022), « The Social Security (Additional Payments) Bill 2022-23 », *Research Briefing*, CBP9565, House of Commons, June 17, <https://bit.ly/3zJiMn6>.
- Irvine S., Gorb A., Francis-Devine B. (2022), *Food Banks in the UK*, House of Commons, n° 8585, July 14, <https://bit.ly/3zUJzwR>.
- Johnson P. (2022), *Autumn Statement 2022: IFS analysis*, November 18, <https://ifs.org.uk/events/autumn-statement-2022-ifs-analysis>.
- Johnson P., Joyce R., Levell P., Waters T. (2022), « The long squeeze: Rising inflation and the current government support package », *Comment*, IFS, August 15, <https://bit.ly/3UBlC5G>.
- Keep M., Harari D., Booth L. (2022), *Spring Statement 2022: A summary*, House of Commons, CBP-9505, March 23, <https://bit.ly/3hnz7rj>.
- Keep M., Harari D., Francis-Devine B. (2022), « Background to Spring Statement 2022 », *Research Briefing*, CBP9500, House of Commons, March 17, <https://bit.ly/3t9wV9q>.
- LPC (2021), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report 2021, December, <https://bit.ly/3t62wsu>.
- LPC (2022a), *The National Minimum Wage in 2022*, Uprating Report, April, <https://bit.ly/3E5N0lJ>.
- LPC (2022b), *Summary of Findings 2022 Report*, November, <http://bit.ly/3VopQh4>.

- Mawhood B., Bolton P., Stewart I. (2022), « Energy Bills Support Scheme: Government policy and FAQs », *Research Briefing*, CBP 9461, House of Commons, August 9, <https://bit.ly/3FUDSm9>.
- Mortimer-Lee P. (2021), « The New Employment Tax », *NIESR Policy Paper*, n° 030, October, <https://bit.ly/3EaqY29>.
- NIESR (2021), *NIESR's Response to the Autumn Budget and Spending Review 2021*, October 27, <https://bit.ly/3E75gw>.
- NIESR (2022), *Response to the Spring Statement 2022*, March 23, <https://bit.ly/3FST5Ei>.
- OBR (2021), *Economic and Fiscal Outlook*, CP 545, October, <https://bit.ly/3TdMR4T>.
- OBR (2022a), *Economic and Fiscal Outlook*, CP 749, November, <http://bit.ly/3EVXBBb>.
- OBR (2022b), *Economic and Fiscal Outlook*, CP 648, March, <https://bit.ly/3NJq3J8>.
- Powell A., Francis-Devine B. (2022), *UK Labour Market Statistics*, House of Commons, n° 9366, October 11, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9366/>.
- Powell A., Francis-Devine B., Clark H. (2022), « Coronavirus: Impact on the labour market », *Research Briefing*, CBP8898, House of Commons, August 9, <https://bit.ly/3zOyz43>.
- Sumption M., Strain-Fajth Z. (2022), « Work visas and migrant workers in the UK », *Briefing*, The Migration Observatory, September, <https://bit.ly/3DMzaEt>.
- Tetlow G. (2022), « Tackling rising inflation and slowing growth: Government's big decision on how to share the pain », *IfG Insight*, Institute for Government, May, <https://apo.org.au/node/318009>.
- TUC (2021), *The Future of Flexible Work. A TUC Report*, June 18, <https://bit.ly/3hkzx1s>.
- TUC (2022a), *Jobs and Pay Monitor*, August 11, <https://bit.ly/3UBCzwQ>.
- TUC (2022b), « Responding to the cost-of-living crisis: A plan for action », August 11, <https://bit.ly/3fHqsiO>.
- TUC (2022c), *Making Flexible Working the Default*, A TUC report on public responses to the BEIS consultation on flexible working, April 21, <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/making-flexible-working-default>.

Allemagne

L'inflation plus forte que la négociation salariale

Marcus KAHMANN, chercheur à l'Ires

L'article s'interroge sur la recrudescence des revendications sur les salaires et les conditions de travail depuis la fin des restrictions liées au Covid-19. Face aux prévisions économiques devenues plus sombres, le gouvernement décide d'intervenir pour soutenir les ménages et les entreprises. Les augmentations salariales dominent l'agenda syndical pour sécuriser le pouvoir d'achat des travailleurs et travailleuses contre l'inflation. Mais à l'exception des secteurs à bas salaires, elles ont du mal à remplir ce rôle. En parallèle, les conditions de travail poursuivent, sur fond de pénuries et de désengagement de la main-d'œuvre, leur percée comme enjeu structurant de la négociation dans le secteur public.

This article examines the upsurge of demands in relation to wages and working conditions since the end of Covid-19 restrictions in Germany. With the economic forecasts becoming increasingly gloomy, the government has decided to intervene to support households and businesses. Wage increases dominate the trade union agenda, with the aim of securing purchasing power against inflation. But, with the exception of low-wage sectors, they are struggling to fulfill this role. In parallel, the subject of working conditions continues to make inroads, against a backdrop of labour shortages and disengagement, as a defining theme of public sector collective bargaining.

Le 8 décembre 2021, une coalition parlementaire entre socio-démocrates, Verts et libéraux élit Olaf Scholz neuvième chancelier de la République fédérale. Après seize années de gestion pragmatique mais sans vision de coalitions gouvernementales dominées par les chrétiens-démocrates, le nouveau gouvernement promet d'entamer une « décennie de changement » et de « progrès ». Ses plus grandes ambitions sont écologiques. La réduction des gaz à effet de serre nécessite en principe l'abandon des énergies fossiles au profit des énergies renouvelables. Le sursaut technologique nécessaire pour accélérer la transition doit être bénéfique à l'industrie allemande, conçue comme futur *leader* de l'industrie verte (Detje *et al.*, 2022).

Alors qu'au moment des élections en septembre 2021, les conditions économiques et sociales pour entamer ce projet ambitieux semblent réunies, la guerre en Ukraine et le retour en force de l'inflation font irruption. Désormais, le gouvernement est submergé par de nouveaux impératifs géostratégiques, énergétiques et sociaux. En un temps record, des tabous politiques sont brisés tels que le non-envoi d'armes dans des zones de guerre interétatiques, l'augmentation considérable du budget militaire et la prolongation de vie des centrales nucléaires et à charbon. La guerre met en lumière non seulement les appréciations erronées de la politique internationale des gouvernements successifs, mais aussi la dépendance de l'appareil productif et des ménages au gaz russe bon marché. L'inflation qui l'accompagne – 10,4 % en octobre 2022 – rappelle aussi avec force les fractures profondes de la société, dans la capacité différenciée des ménages à affronter l'envolée des prix.

L'article s'interroge sur la recrudescence des revendications sur les salaires et les conditions de travail depuis la fin des restrictions liées au Covid-19. Face à des prévisions économiques qui s'assombrissent au cours de l'année 2022, le gouvernement décide d'intervenir fortement pour soutenir les ménages et les entreprises. Après la parenthèse de la crise sanitaire, les augmentations salariales dominant à nouveau l'agenda syndical pour sécuriser le pouvoir d'achat des travailleurs et travailleuses contre l'inflation. Mais à l'exception notable des secteurs à bas salaires, elles ont du mal à remplir ce rôle. En parallèle, les conditions de travail poursuivent, sur fond de pénuries et de désengagement de la main-d'œuvre, leur percée comme enjeu structurant de la négociation dans le secteur public.

Une récession sur fond de tensions sur le marché du travail

En automne 2022, sur fond d'inflation record, les perspectives économiques deviennent incertaines. En même temps, la position des travailleurs et travailleuses sur le marché du travail continue à s'améliorer, laissant supposer un gain de leur pouvoir « structurel » (Schmalz *et al.*, 2018) face aux employeurs. La récession annoncée ne devrait cependant pas se traduire par une forte hausse du chômage.

La stagflation à l'horizon

Fin 2021, les économistes allemands sont raisonnablement optimistes quant aux perspectives de reprise après une année 2020 de croissance négative (-5 %). Dans un rapport sorti en novembre 2021, le Conseil d'expertise économique auprès du

gouvernement fédéral (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR) admet la persistance de « facteurs de risque » pour l'économie tels que les restrictions liées à la pandémie ou les perturbations des chaînes mondiales de valeur. Pour le 1^{er} trimestre 2022, il prévoit néanmoins le retour du PIB à son niveau (pré-pandémique) du 4^e trimestre 2019 (SVR, 2021). Le taux de croissance doit quant à lui progresser de 4,6 % en 2022 (contre 2,7 % en 2021). La hausse de l'inflation en 2021 est analysée comme un phénomène passager, lié à l'augmentation des prix de l'énergie et à des contraintes du côté de l'offre dans un contexte de reprise économique mondiale.

Le choc provoqué par la guerre en Ukraine étant imprévisible, les projections du SVR s'avèrent rapidement invalides. En octobre 2022, le taux d'inflation s'élève à 10,4 %, un niveau inédit depuis les années 1950. Après deux trimestres de croissance (+0,9 %), le PIB stagne désormais. Les économistes convergent vers des prévisions beaucoup plus sombres. En septembre, le rapport mensuel de la Bundesbank voit se multiplier les indices d'une récession à venir, « au sens d'un recul significatif, vaste et prolongé du PIB » (Deutsche Bundesbank, 2022:5), et surtout plus prononcée qu'ailleurs en Europe. Le même mois, l'IMK, institut de recherche macroéconomique proche du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) met également les voyants au rouge (Dullien, Herzog-Stein *et al.*, 2022). Il souligne l'ampleur du choc

que représente le renchérissement du prix du gaz pour l'économie allemande, chiffrant celui des importations d'énergie fossile à plus de 200 milliards d'euros. Les trois plans de soutien public en direction des ménages (voir *infra*) sont pointés comme insuffisants pour compenser leur perte de pouvoir d'achat, ce qui alimente la récession à venir à travers la baisse de la consommation. Selon les estimations de l'IMK de septembre, la croissance s'établira à 1,6 % en 2022 et deviendra négative en 2023 (-1 %). L'inflation, estimée à 7,8 % en moyenne en 2022, devrait quant à elle baisser à 5,7 % en 2023 (Dullien, Herzog-Stein *et al.*, 2022).

La résistance du marché du travail

Le marché du travail résiste à la dégradation de l'activité économique et poursuit sa reprise après deux années difficiles pendant la crise sanitaire. Le nombre d'actifs occupés croît de 1,3 % par rapport à l'année précédente et atteint 45,6 millions en août 2022¹. Selon les calculs de l'Agence fédérale du travail (Bundesagentur für Arbeit, BA), il a augmenté de 1,9 % en juin par rapport à l'année précédente. En août 2022, la BA enregistre un taux de chômage de 5,6 % (7,0 % à l'Est, 5,3 % à l'Ouest), l'un des plus bas d'Europe², en légère diminution par rapport à l'année précédente. Sans l'arrivée en nombre de réfugiés ukrainiens sur le marché du travail³, la baisse du chômage aurait été plus importante (de l'ordre de -9 %).

Entre juin 2021 et juin 2022, le nombre de travailleurs au chômage partiel est passé

1. <http://bit.ly/3VfTKEF>.

2. En appliquant la définition du Bureau international du travail (BIT), il se situe à 3,2 % en juillet.

3. Au mois d'août 2022, il y avait 1,062 million d'Ukrainiens en Allemagne, 906 000 de plus qu'en février 2022. Parmi eux, 398 000 sont enregistrés comme demandeurs d'emploi à l'Agence fédérale du travail.

de 1 548 000 à 259 000, soit une diminution de plus de 80 %. La demande de travail des entreprises reste solide. En août 2022, la BA enregistre 887 000 offres d'emploi, soit 14 % de plus qu'il y a un an.

Il existe cependant des tensions du côté de l'offre de travail. Ainsi, le nombre d'offres de formations professionnelles initiales dépasse celui des demandeurs ; sur 100 offres enregistrées à la BA, il n'y a que 78 candidats. Les difficultés de recrutement sont les plus prononcées dans l'artisanat. En particulier, les métiers de bouche, de l'hôtellerie-restauration et du BTP (gros et second œuvre) ont beaucoup de mal à attirer les jeunes.

Ces difficultés affectent d'autres groupes que celui des apprentis. Une étude récente évalue à 537 923 le nombre d'emplois non occupés à défaut de candidats « adaptés » entre juillet 2021 et juillet 2022 (Hickmann, Koneberg, 2022). Ces pénuries se concentrent dans l'artisanat, l'informatique et surtout dans les métiers réputés féminins comme ceux relevant du social et du (para) médical : travailleurs sociaux, éducateurs, puériculteurs, soignants et kinésithérapeutes. Rien que pour les deux premiers métiers cités, l'étude estime le manque de candidats à 41 100. Cette inadéquation entre offre et demande inquiète d'autant plus les pouvoirs publics que la structure démographique de l'Allemagne tend à les aggraver mécaniquement et menace à terme d'autres métiers et secteurs⁴.

L'IMK (Dullien, Herzog-Stein *et al.*, 2022) prévoit un recul de l'offre globale de travail de -0,8 % pour 2023 (contre +1,7 % en 2022). Mais selon les chercheur-es de cet institut, les entreprises devraient être capables d'absorber les effets de la dégradation conjoncturelle par le recours au chômage partiel. Dans ce scénario, la hausse du chômage devrait donc rester modeste en 2023.

Les mouvements de main-d'œuvre intersectoriels

Dans certains secteurs, la crise sanitaire a aggravé les tensions existantes de l'offre de travail. Pour l'année 2020, l'Agence fédérale du travail enregistre 9,2 millions de changements de poste, dont 3,2 millions de personnes qui ont changé de métier (Jansen, Risius, 2022). Ce niveau de fluctuation est inférieur à celui observé en 2019 : le phénomène n'est donc pas généralisé (« grande démission ») mais circonscrit.

L'hôtellerie-restauration est de loin le secteur le plus touché par les fuites de main-d'œuvre à l'échelle intersectorielle, ayant subi de plein fouet le confinement et les mesures de distanciation sociale (Jansen, Risius, 2022). En 2020, 25 % des 788 604 salarié-es du secteur (215 889 personnes) ont pris la décision de le quitter, volontairement ou non, contre 116 700 salarié-es qui l'ont intégré. Le solde entre entrées et sorties est donc largement négatif (-100 000 personnes). Parmi ceux et celles qui en sont sortis, 16,1 % ont trouvé un emploi dans le commerce, 12,6 % dans la logistique, 9,5 % dans

4. C'est à ce titre que le gouvernement Scholz a engagé un processus de consultation avec les employeurs, les syndicats et la BA sur une « stratégie de main-d'œuvre qualifiée » (*Fachkräftestrategie*) à mettre en place. Elle ambitionne de réinvestir les champs de la formation (initiale et continue), la qualité au travail, la participation au marché du travail et l'immigration professionnelle.

l'industrie alimentaire et 7,8 % dans la propriété. Du fait du manque de main-d'œuvre, de nombreux hôtels et restaurants sont obligés de réduire leur activité. Pour pallier le problème, l'association patronale de l'hôtellerie-restauration, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA), fait appel au gouvernement pour qu'il continue à assouplir les règles régissant l'immigration professionnelle⁵.

D'autres secteurs ont été gagnants en termes de mobilité de main-d'œuvre pendant la crise sanitaire. Parmi eux figure le secteur « droit et administration » (selon la classification des statistiques d'emploi). Le solde entre entrées et sorties y est largement positif avec au total 42 192 de nouveaux arrivants (Jansen, Risius, 2022). Il comprend des administrations telles que les agences de santé locales (*Gesundheitsämter*) qui ont bénéficié d'une forte augmentation budgétaire pendant la pandémie (Kahmann, 2020).

Des aides publiques importantes en direction des ménages

Au fur et à mesure que l'inflation s'installe, les pouvoirs publics adaptent leurs réponses, cherchant à protéger en priorité – au moins dans un premier temps – le pouvoir d'achat des ménages. Sont alors adoptés trois plans successifs d'aide ainsi qu'un bouclier tarifaire pour le gaz et l'électricité

fin 2022, pour lequel le gouvernement lève un crédit de 200 milliards d'euros.

Les trois plans successifs d'aide aux ménages

L'augmentation des prix de l'énergie est ressentie par les ménages dès l'hiver 2021/2022. Les foyers à revenu modeste sont davantage concernés car la part de l'énergie dans leurs dépenses est relativement élevée. Les pénuries s'aggravent ensuite à partir de mars 2022 avec l'invasion russe en Ukraine et les sanctions qui s'ensuivent.

Le gouvernement fédéral répond dès février 2022 par un plan d'aide aux ménages, suivi d'un deuxième plan un mois plus tard. Un troisième plan est adopté en septembre. Le volume total des aides dont bénéficient les ménages est estimé à 40,6 milliards d'euros pour 2022 et à 47,4 milliards d'euros pour 2023. Le tableau 1 indique le contenu des mesures issues des trois plans d'aide ainsi que leurs montants respectifs pour le budget de l'État fédéral.

Les deux premiers plans de février et mars contiennent principalement des mesures de transfert exceptionnel aux ménages et de limitation des prix de la consommation énergétique dont bénéficient aussi les entreprises. L'IMK estime leur montant total à 30,6 milliards d'euros en 2022 et à 8,2 milliards d'euros en 2023. Ils visent davantage les ménages à faibles revenus, à l'exception

5. La dernière réforme en date, la loi relative à l'immigration professionnelle (*Fachkräftesicherungsgesetz*), est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020. Elle facilite l'accès des travailleurs qualifiés issus des pays hors-Union européenne (UE), sans distinction entre diplômés professionnels et universitaires. En principe, tous les travailleurs et travailleuses définis comme « qualifiés » et munis d'un contrat de travail allemand (ou une proposition d'embauche) ont le droit d'accéder au marché du travail, dans tous les secteurs (privés) et sans vérification administrative préalable d'existence de candidats nationaux ou communautaires pour le poste. Depuis, environ 100 000 permis de travail ont été accordés. Jugeant ce nombre insuffisant, le gouvernement prépare un nouveau projet de loi sur l'immigration qui veut assouplir encore les procédures d'admission et l'accès à la carte de résident permanent.

Tableau 1 - Les mesures de soutien aux ménages

En milliards d'euros

Contenu des mesures	Dépenses budgétaires 2022	Dépenses budgétaires 2023
1^{er} et 2^e plan d'aide		
Réductions d'impôt sur le revenu	4,5	4,7
Réduction temporaire de la taxe sur les carburants	3,2	0,0
Quatrième « Loi corona », contenant des aides fiscales aux entreprises et ménages	0,2	3,5
Forfait de transport public mensuel à 9 euros	2,5	0,0
Suppression anticipée de la surtaxe sur l'électricité	6,6	0,0
Supplément pour enfants et paiement unique, destinés aux bénéficiaires d'allocations sociales	1,3	0,5
Bonus enfant (100 euros par enfant)	1,9	-0,5
Chèque énergie destiné aux salarié-es	10,4	0,0
Montant du 1^{er} et 2^e plan d'aide	30,6	8,2
3^e plan d'aide		
Chèque énergie, destiné aux retraités et étudiants	6,2	0,7
Chèque chauffage ; élargissement des critères d'éligibilité à l'aide au logement ; création de « l'Allocation citoyenne »	0,7	7,6
Augmentation du seuil de revenu soumis à cotisation sociale réduite du « midi-job* »	0,0	1,3
Modification des taux d'impôt sur le revenu (compensation de la dérive fiscale)	0,0	10,1
Augmentation de l'allocation familiale	0,0	2,1
Augmentation de l'allocation familiale pour les ménages à bas revenus	0,0	0,2
Prime inflation (3 000 euros maximum), non soumise à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales	0,0	1,2
Forfait de transport public mensuel à 49 euros	0,0	3,0
Prolongation des règles spécifiques du chômage partiel	0,1	0,0
Prolongation de la baisse du taux de TVA dans l'hôtellerie-restauration	0,0	2,8
Fonds de sécurité alimentaire mondiale (sous réserve)	1,0	0,0
Anticipation de la déductibilité fiscale des cotisations retraite	0,0	2,9
Réduction du taux de TVA sur le gaz	2,0	6,5
Prolongation du forfait fiscal « télétravail »	0,0	0,8
Montant du 3^e plan	10,0	39,2
Total tous plans confondus	40,6	47,4

* Pour une définition du « midi-job », voir note 7 p. 85.
Source : Dullien, Herzog-Stein *et al.* (2022:19).

notable de la réduction du taux d'imposition sur le carburant qui manque de ciblage social. Certains groupes à faible revenu sont néanmoins exclus de la liste des bénéficiaires du « chèque énergie » (10,4 milliards d'euros), mesure phare des deux premiers plans de soutien aux revenus des ménages : les retraité·es et les étudiantes et étudiants. Une étude de juillet 2022 calcule l'effet de ces deux premiers plans d'aide sur le pouvoir d'achat des ménages. Elle conclut à un soutien « large et assez équilibré » (Dullien, Rietzler, *et al.*, 2022:8) des ménages composés d'actifs, mais pointe les principaux oubliés que sont les ménages sans activité professionnelle, à faible revenu et sans allocations sociales.

Le troisième plan est annoncé le 14 septembre, en réponse à la fin de certains dispositifs et au risque d'emballement des prix. Il contient des mesures de nature plus variée que les deux plans précédents. Y figure une aide, non répertoriée dans le tableau 1, qui cible spécifiquement les entreprises énergivores : son montant est estimé à 3 milliards d'euros en 2022 et à 2,7 milliards d'euros en 2023. D'autres aides sont dirigées exclusivement vers les ménages : l'augmentation des minima sociaux, notamment à travers la création de l'allocation citoyenne (encadré 1), la modification du taux d'imposition sur les revenus ou des transferts exceptionnels. Ainsi, les étudiants et retraités bénéficient désormais du « chèque énergie ». D'autres mesures encore visent à

protéger le pouvoir d'achat des ménages en allégeant les cotisations sociales, telles que la « prime inflation⁶ » (exemptée d'impôts et de cotisations sociales) ou l'augmentation du seuil de revenu des « midi-jobs⁷ ». Les aides du troisième plan représentent un montant total de 10 milliards d'euros en 2022 et de 39,2 milliards d'euros en 2023.

Malgré leur ciblage, les trois plans d'aide ne réussissent pas à compenser les effets inégalitaires de l'inflation. Dans leur étude parue en octobre 2022, Endres et Tober (2022) montrent qu'elle continue à peser plus fortement sur les ménages à faible revenu avec deux enfants. Leur taux d'inflation est estimé à 11,8 % (contre 10,4 % en moyenne). Les ménages à hauts revenus composés d'une seule personne restent quant à eux les mieux lotis, confrontés à un taux de 8,4 %. L'inflation touche en priorité les groupes sociaux qui ont déjà le moins bénéficié de la croissance économique forte avant la crise sanitaire. Certains s'inquiètent donc du risque d'une aggravation de la polarisation sociale. Déjà en 2019, les inégalités de revenus entre ménages avaient atteint un maximum historique pour la République fédérale (Fratzcher, 2022 ; Spannagel, Zucco, 2022). L'inflation risque d'annuler le peu d'avancés de pouvoir d'achat réel que le très grand nombre de foyers à bas revenus a pu connaître – notamment suite à l'introduction du salaire minimum en 2015 – au cours des vingt dernières années.

6. Le paiement de la prime inflation est un acte volontaire de l'employeur. Elle permet de verser, entre le 26 octobre 2022 et le 31 décembre 2024, une ou plusieurs primes inflation d'un montant total de 3 000 euros maximum, exemptées d'impôts et de cotisations sociales, aux salarié·es. La prime doit s'ajouter au salaire existant. Pour bénéficier de ces exemptions, il suffit que l'employeur indique à l'administration fiscale que la prime répond à l'inflation. Elle ne peut être payée qu'à l'ensemble des salarié·es d'une entreprise, indépendamment de leur temps de travail ou de leur ancienneté. Elle peut aussi être mise en œuvre par une convention de branche (voir *infra*).

7. Sur le même principe que les mini-jobs, les midi-jobs sont des emplois à temps partiel, rémunérés entre 520,01 et 1600 euros, soumis à certaines règles d'imposition et de cotisations sociales, qui ne répondent pas à l'ensemble des obligations et protections sociales. À partir du 1^{er} janvier 2023, le seuil supérieur de revenu du midi-job doit passer de 1600 à 2000 euros.

Encadré 1 - Deux projets sociaux phares du gouvernement Scholz : l'allocation citoyenne et l'augmentation du salaire minimum

Pendant la campagne électorale, le Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD, Parti social-démocrate) d'Olaf Scholz avait promis d'abroger l'allocation pour les chômeurs de longue durée (Arbeitslosengeld II ou Hartz IV), héritage encombrant des années Schröder. Cette réforme avait en effet réduit la durée de l'indemnisation du chômage à 12 mois, aux termes desquels la personne sans emploi ne recevait plus qu'un minimum social forfaitaire, déconnecté de ses revenus antérieurs et de son ancienneté. L'allocation s'élève à 449 euros par mois pour un adulte ou un parent seul sans activité. Un loyer « raisonnable » ainsi que l'assurance maladie sont pris en charge. L'allocation peut être réduite si le ménage dispose d'une épargne ou perçoit des revenus complémentaires. L'examen tatillon des ressources du foyer et des sanctions financières en cas de non-respect des obligations vis-à-vis de l'Agence pour l'emploi sont parmi les aspects les plus humiliants du dispositif. L'allocation citoyenne (Bürgergeld), qui remplacera à partir du 1^{er} janvier 2023 l'Arbeitslosengeld II, se veut plus juste et moins punitive. Elle prévoit de porter l'allocation à 502 euros, de favoriser la formation professionnelle en réduisant la pression pour accepter des jobs peu qualifiés, de faciliter le cumul de l'allocation avec un emploi à temps partiel et de garantir l'allocation durant un an pour les personnes seules dont le patrimoine n'excède pas 40 000 euros. Les sanctions sont en revanche largement maintenues, éloignant le dispositif d'un revenu minimum garanti, défendu par les Verts.

L'augmentation du salaire minimum légal interprofessionnel à 12 euros a été la deuxième grande promesse électorale sociale du SPD. Son montant horaire, lorsqu'il est mis en place en 2015, est de 8,50 euros brut. Sa fixation revient à une commission paritaire, composée de trois membres issus respectivement des organisations syndicales et patronales, ainsi qu'un président. Le principe de revalorisation retenu dans la loi, avec comme référence stricte l'indice des salaires négociés, est critiqué pour son immobilisme (Chagny, Le Bayon, 2020). L'idée d'une intervention légale pour donner un coup de pouce au salaire minimum, afin que ses bénéficiaires puissent échapper à la pauvreté laborieuse, avait fait son chemin depuis 2017, y compris au sein des syndicats et du SPD. Dans cet esprit, la loi du 30 juin 2022 sur le salaire minimum augmente, à partir du 1^{er} octobre 2022, le taux horaire de 10,45 (effectif depuis le 1^{er} juillet 2022) à 12 euros brut. La prochaine revalorisation devra être fixée le 1^{er} janvier 2024 par la commission paritaire.

Le bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité, une mesure phare

Afin de stabiliser les revenus des fournisseurs de gaz, le gouvernement a mis d'abord sur une contribution levée auprès des consommateurs, associée à une réduction

de la TVA pour les ménages (de 19 à 7 %). La contribution (*Gaspreisumlage*), portée en priorité par le ministre de l'Économie Robert Habeck (Les Verts), devait être mise en place le 1^{er} octobre. Mais face à l'opposition grandissante, dans la rue et dans les rangs mêmes du gouvernement, ce dernier

fait volteface le 30 septembre. Il décide de remplacer la contribution par un bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité, à destination des ménages et des entreprises, qui sera mis en œuvre du 1^{er} janvier 2023 à avril 2024. Le dispositif subventionne une consommation de base et au-delà de ce volume, les consommateurs paient au prix de marché. Le gouvernement veut ainsi concilier deux objectifs : inciter aux économies d'énergie et aider les consommateurs. Cette mesure devrait représenter un budget de 200 milliards d'euros, ce qui suscite de fortes réactions parmi des pays membres de l'Union européenne, qui y voient un acte de distorsion de la concurrence au sein du marché unique et de sabotage du projet de bouclier européen du prix du gaz.

Pour déterminer les modalités de mise en œuvre du bouclier tarifaire, le gouvernement met en place une commission d'experts⁸, dont le rapport final est remis au gouvernement le 31 octobre. Au moment de la finalisation de cet article, les derniers arbitrages ont lieu dans la préparation du projet de loi⁹. Celui-ci prévoit un blocage des prix du gaz à 12 centimes par kilowattheure dès le 1^{er} mars 2023 pour les ménages et les PME. Ce plafonnement s'applique dans la limite de 80 % de la consommation de l'année précédente. En attendant la mise en place du bouclier, le gouvernement prend en charge les factures de gaz des ménages et des PME de décembre 2022. Le bouclier tarifaire sera applicable de manière rétroactive, aux mois de janvier et février 2023. Pour l'industrie, il est mis en place dès le 1^{er} janvier. Le prix du gaz est fixé à 7 centimes par kilowattheure,

dans la limite de 70 % de la consommation de l'année précédente. Le bouclier industriel concerne quelque 25 000 entreprises ainsi que 1 900 hôpitaux. Un bouclier tarifaire est également mis en place sur l'électricité. Pour les ménages et les PME, celui-ci fixe le prix du kilowattheure à 40 centimes (toutes taxes comprises) dans la limite de 80 % de la consommation de l'année précédente. Pour les grandes entreprises, le prix est fixé à 13 centimes (plus taxes), dans la limite de 70 % de leur consommation antérieure.

La négociation collective dominée par les revendications salariales

Depuis 2021, la négociation collective est à nouveau dominée par les revendications salariales mais avec l'inflation, l'équation est difficile à résoudre. Du côté des salarié-es, la négociation collective doit jouer son rôle de protection du pouvoir d'achat, mais, au niveau macroéconomique, elle est – à travers une concertation tripartite – appelée à la modération. Devant ces injonctions contradictoires se dégage la voie de la paix sociale et de la modération salariale. Aux côtés des revendications salariales, l'enjeu des conditions de travail persiste dans la négociation collective du secteur public.

La réapparition d'une concertation tripartite

En comparaison internationale, l'Allemagne apparaît comme un pays dépourvu d'instances officielles de dialogue social tripartite (Freysinet, 2010). Un tel dialogue

8. Cette commission est coprésidée par un membre du SVR, le Président du syndicat des mines, de la chimie et de l'énergie (IG BCE ; appartenance DGB) ainsi que le Président de la Confédération de l'industrie allemande (BDI).

9. J. Oik, K. Stratmann, « Gaspreisbremse und Strompreisbremse gelten rückwirkend ab Januar », *Das Handelsblatt*, 24. November, <http://bit.ly/3ONTCK4>.

peut pourtant exister, mais il est occasionnel et ses modalités sont indéterminées¹⁰. Dans la mesure où ni le salaire minimum ni les salaires conventionnels ne sont indexés sur l'inflation, sa montée en force occasionne l'apparition d'un dialogue social tripartite sur les salaires, dont la mise en œuvre est d'autant plus délicate que le principe constitutionnel de « l'autonomie contractuelle » prive l'État de rôle dans la négociation collective entre organisations syndicales et patronales.

En juillet, le chancelier Olaf Scholz convoque les organisations patronales et syndicales à un cercle de discussion informel, faisant explicitement référence à « l'Action concertée » tripartite initiée pour la première fois en 1967 (encadré 2). Comme à l'époque, c'est l'État qui prend l'initiative de convoquer les « partenaires sociaux ». À cette réunion sont représentés aussi la Banque centrale et le Conseil d'expertise économique auprès du gouvernement fédéral (SVR). Au regard des ambitions keynésiennes qui marquent la fin des années 1960, celles du gouvernement Scholz sont plus réduites. Il s'agit de développer conjointement des instruments pour maîtriser l'inflation et compenser les pertes de pouvoir d'achat. Autre différence notable par rapport à 1967 : les organisations syndicales et patronales sont affaiblies. La perte d'adhérents et le déclin de la couverture conventionnelle ont entamé leur capacité à coordonner la politique salariale des entreprises.

Jusqu'à présent, l'action concertée n'a ségé que deux fois. Une troisième réunion est prévue en novembre 2022. Rien de

concret n'est sorti de la première réunion en juillet, mais les déclarations publiques qui ont suivi donnent des indications sur les enjeux. Le chancelier estime que le pays ne peut surmonter la crise qu'à la condition qu'il soit uni, enjoignant ainsi les acteurs sociaux à jouer le jeu du partenariat social. Devant la presse, ceux-ci se montrent en effet soucieux de mettre en avant leurs convergences. La nouvelle cheffe du DGB, Yasmin Fahimi (ancienne secrétaire générale du SPD), se félicite des mesures publiques en direction des ménages. Rainer Dulger (CEO chez Prominent, président de la confédération patronale Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA), estime que « la plus profonde crise depuis la réunification allemande » ne sera surmontée qu'en travaillant ensemble. Il souligne le consensus tripartite au sujet des moteurs de l'inflation, qui se situeraient du côté de l'offre (pénurie des biens intermédiaires ; prix de l'énergie et des matières premières). Les employeurs mettent toutefois les syndicats en garde contre le risque de déclenchement de la boucle prix-salaire (Math, 2022, dans ce numéro) dans les négociations salariales à venir.

Comme le DGB, la BDA insiste sur l'autonomie de la négociation collective, prévenant ainsi le gouvernement contre toute tentative d'immixtion. Lors de la deuxième réunion le 15 septembre, le chancelier invite les employeurs à proposer à leurs salariés une « prime inflation », exemptée de cotisations sociales et d'impôts (voir *supra*). L'appel est bien reçu par le DGB qui estime que l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux est respectée dans la mesure où ce serait à la négociation de branche

10. Pour d'autres exemples de dialogue social tripartite plus au moins circonstanciels, voir Rehfeldt (2018) et Kahmann (2021).

Encadré 2 - « L'Action concertée » (1967-1978)

Dans l'histoire de la République fédérale, l'Action concertée marque la première tentative d'établir un mécanisme durable de concertation macroéconomique entre État, syndicats et patronat. Proposée par le Conseil d'expertise économique auprès du gouvernement fédéral dès 1965-1966 et intégrée dans la nouvelle loi sur la stabilité macroéconomique (Stabilitätsgesetz), elle est initiée en février 1967 par le ministre de l'Économie de la (« grande ») coalition entre Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU, Union chrétienne-démocrate) et SPD au pouvoir à Bonn, Karl Schiller (SPD). En tant que lieu de dialogue institutionnalisé, son objectif est de favoriser des réponses coordonnées (légalement non contraignantes) à la première récession économique dans l'histoire de l'Allemagne de l'Ouest (en 1967, le taux de croissance devient négatif et le nombre de chômeurs triple) sur fond de bouleversements politiques majeurs en cours (guerre au Vietnam ; révoltes de la jeunesse). Des représentants de l'État, de la Banque centrale (Bundesbank), du Conseil d'expertise économique, des associations patronales et des syndicats participent à l'action concertée. C'est un pivot de la politique keynésienne de l'époque, destinée à concilier les quatre objectifs cardinaux (« carré magique ») de la Stabilitätsgesetz : croissance, plein emploi, stabilité des prix et équilibre du commerce extérieur.

Karl Schiller est conscient de l'opposition syndicale à s'engager sur des revendications salariales. Il promet de respecter l'autonomie de la négociation collective (*Tarifautonomie*), mais le rapport économique annuel du gouvernement précise néanmoins des orientations salariales. Dans un premier temps, les fédérations du DGB jouent le jeu de la modération salariale, tandis que la politique monétaire devient moins restrictive. Mais les syndicats contestent l'Action concertée lorsque la croissance repart en 1969. Des grèves dites spontanées font leur apparition, révélant le mécontentement de la base vis-à-vis du biais technocratique de la négociation collective, éloignée des préoccupations concrètes des travailleurs et travailleuses et de sa tendance à la centralisation. La première vague de contestation a lieu en septembre 1969 et se manifeste par une grève courte chez Hoesch à Dortmund (sidérurgie), qui s'étend par la suite à d'autres entreprises de l'industrie du charbon et de l'acier de la Ruhr et la Saare. Pendant trois semaines, au moins 140 000 travailleurs et travailleuses participent à ces grèves, illégales aux yeux des tribunaux du travail, et revendiquent des augmentations horaires « égalitaires » entre 30 et 70 pfennig. Les appareils des syndicats concernés (IG Metall, IG Bergbau et Energie) tentent de reprendre le contrôle en anticipant les négociations de branche. En 1977, les organisations syndicales quittent l'action concertée, dont les réunions sont devenues de plus en plus formelles, à la suite de la contestation de la nouvelle loi sur la codétermination devant la Cour constitutionnelle fédérale par le patronat. Le congrès du DGB confirme cette décision en 1978.

de déterminer les modalités de la mise en œuvre éventuelle de la prime. Le BDA se félicite de l'existence de cet outil de modération salariale mais souligne que toutes les entreprises ne seront pas en mesure de financer cette prime. Lors de la réunion, DGB et BDA réclament d'ailleurs du gouvernement la mise en œuvre rapide d'une limitation des prix de l'énergie pour freiner l'inflation.

Les négociations collectives jouent le jeu de la modération salariale

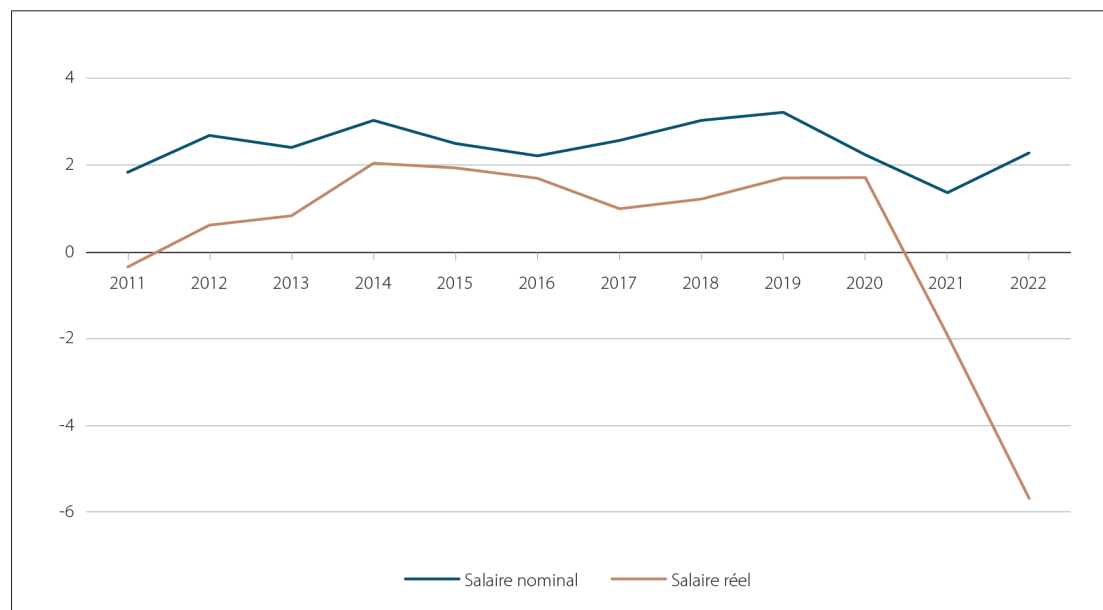
Après les négociations collectives de 2020, marquées par les efforts d'absorption du choc économique et social provoqué par les règles de distanciation sociale et les confinements durant la pandémie de Covid-19 (Schulten, 2021), celles de l'année 2021 voient le retour des augmentations

classiques de salaire, qui ne parviennent cependant pas à compenser l'inflation qui s'installe à partir du 2^e semestre (Schulten, 2022).

Cette tendance se poursuit en 2022. Selon les calculs du Statistisches Bundesamt, les salaires conventionnels nominaux n'augmentent que de 2,2 %. Compte tenu de l'inflation pendant la première partie de l'année 2022, cette progression représente en réalité un recul du salaire réel conventionnel de 5,4 % (graphique 1). Il confirme l'inversion, initiée pendant la crise sanitaire, de l'évolution favorable des salaires réels conventionnels depuis le début de la décennie 2010. L'insuffisance des augmentations tient en partie à un problème de calendrier puisque la durée des conventions collectives est souvent pluriannuelle. Pour presque 11 millions de salarié-es, les augmentations

Graphique 1 - Évolution annuelle des salaires conventionnels (2011-2022)

En %



Source : Statistisches Bundesamt (2022).

effectives en 2022 ont été négociées en 2021 (ou avant), lorsque les anticipations d'inflation étaient plus faibles. C'est le cas des secteurs très riches en emploi comme le commerce et le secteur public. Ces conventions prévoient une augmentation salariale de seulement 2,5 % en moyenne pour 2022 (WSI, 2022).

Ce bilan de l'année 2022 est susceptible d'évoluer encore puisque d'autres négociations collectives sont programmées au 2^e semestre, dont deux négociations centrales pour l'industrie. Celles-ci aboutissent à de meilleurs résultats en termes d'augmentation des salaires nominaux : ils seront toutefois probablement insuffisants pour empêcher des pertes de pouvoir d'achat des salarié-es.

Les négociations collectives de printemps pour les quelque 1 900 établissements et 580 000 salarié-es de l'industrie chimique et pharmaceutique sont d'abord interrompues au mois d'avril afin de donner plus de recul aux négociateurs. En attendant la reprise, les salarié-es reçoivent une somme forfaitaire de 1 000 à 1 400 euros. Les négociations reprennent en octobre. S'appuyant sur un partenariat social éprouvé, elles avancent rapidement. Le 18 octobre, IG BCE et l'organisation patronale BAVC se mettent d'accord sur une convention d'une durée de 20 mois. Celle-ci prévoit une augmentation annuelle des salaires de 3,25 % à partir de janvier 2023 et à nouveau à partir de janvier 2024. Les employeurs doivent accorder une « prime inflation » de 3 000 euros (exemptée de cotisations

et d'impôts), payable en deux tranches de 1 500 euros, à leurs salarié-es. L'industrie chimique et pharmaceutique est ainsi la première à mettre pleinement en œuvre ce dispositif consacré par le troisième plan d'aide. Avec une augmentation totale de 12,9 % en moyenne (15,6 % pour les basses qualifications), la convention est reçue comme un très bon résultat au sein du syndicat.

Les négociations collectives dans la métallurgie (3,9 millions de salarié-es) sont plus conflictuelles et plus longues¹¹. Au mois de juillet, le comité exécutif de la fédération IG Metall (2,3 millions d'adhérents, affiliée au DGB) fixe sa revendication à 8 % pour une durée d'un an. Compte tenu du niveau d'inflation au 2nd semestre, cette revendication peut paraître modeste. Mais la direction du syndicat avait d'emblée communiqué que la négociation à elle seule ne serait pas en mesure de compenser les pertes de pouvoir d'achat provoquées par l'inflation et que des actions de soutien des pouvoirs publics étaient nécessaires. Les employeurs, en revanche, la qualifient immédiatement d'absurde. Les négociations démarrent en septembre, mais ce n'est que le 31 octobre que le patronat fait une première proposition : une convention de 30 mois, prévoyant le paiement d'une « prime inflation » de 3 000 euros. IG Metall la rejette immédiatement et engage des premières grèves d'avertissement auxquelles participent, selon le syndicat, 900 000 salarié-es. Le 18 novembre, dans la région du Bade-Wurtemberg, employeurs et IG Metall se mettent d'accord sur une convention d'une durée de 24 mois, qui s'inscrit dans la

11. Lors des négociations salariales de 2021, les salaires conventionnels n'ont pas été augmentés dans la métallurgie. Une « prime de transformation » représentant 18,4 % d'un salaire mensuel en 2021 (27,6 % en 2022) a été introduite, à verser aux salarié-es en tant que prime de fin d'année ou à utiliser de manière compensatoire en cas de réduction du temps de travail individuel dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (Schulten, 2022).

mouvance entamée par la chimie un mois plus tôt : les salaires augmenteront de 5,2 % à partir de juin 2023, puis de 3,3 % à partir de mai 2024. Une « prime inflation » de 3 000 euros est payable en deux tranches jusqu'en mars 2024. La direction d'IG Metall qualifie l'accord d'« acceptable » et souhaite le transposer dans les autres régions. Cet accord semble moins bien accueilli par la base militante, à cause du décalage des augmentations au mois de juin et de la nature éphémère de la « prime inflation ».

Les secteurs à bas salaires s'en tirent mieux que les autres

Quelques secteurs à bas salaires tels que le nettoyage industriel, l'intérim ou l'hôtellerie-restauration se démarquent toutefois (WSI, 2022). Ils réussissent à dépasser le niveau plutôt modeste des augmentations salariales en 2022, en rattrapant l'évolution des prix voire en obtenant des gains de pouvoir d'achat. C'est souvent en bas des grilles salariales que les augmentations sont les plus fortes.

Tableau 2 - Quelques conventions collectives de branche conclues au 1^{er} semestre 2022

Date de signature	Branche	Augmentations en 2022	Augmentations en 2023/2024	Durée de la convention
2 février 2022	Hôtellerie-restauration (Saxe)	3 mois sans augmentation ; 8,0 % à partir d'avril ; 9,0 % à partir d'octobre	3,0 % à partir de janvier 2023 ; 3,0 % à partir de juin 2023	24 mois, jusqu'à décembre 2023
3 mars 2022	Transports privés (Brandebourg)	5,2/4,9 % (ouvriers/employés-cadres) en moyenne ; augmentation de quelques échelons salariaux à 12/12,20 euros à partir d'octobre	-	18 mois, jusqu'en août 2023
2 juin 2022	Nettoyage industriel (ouvriers)	9,7 % à partir d'octobre	3,2 % à partir de janvier 2024	27 mois jusqu'à décembre 2024
20-21 juin 2022	Intérim	Augmentation des échelons inférieurs (1/2a/2b) de 10,88/11,60/12,20 euros de l'heure à 12,43/12,63/12,93 euros de l'heure à partir d'octobre	Augmentation des échelons inférieurs (1/2a/2b) de 12,43/12,63/12,93 euros de l'heure à 13,00/13,20/13,50 euros de l'heure à partir de janvier 2024	18 mois jusqu'à mars 2024

Source : WSI (2022).

Le tableau 2 montre les résultats de quelques-unes des négociations menées au 1^{er} semestre 2022. L'hôtellerie-restauration en Saxe prévoit par exemple d'augmenter les salaires de 8 % à partir d'avril et de 9 % à partir d'octobre. En 2023, deux augmentations du salaire conventionnel de 3 % sont prévues. Dans les deux ans à venir, les salarié·es des établissements couverts par la convention collective vont alors bénéficier d'une augmentation totale de 24 %.

Avec ces augmentations, la négociation collective anticipe l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel légal dont bénéficient au total environ 6 millions de travailleurs et travailleuses. Celui-ci se situe à 12 euros brut de l'heure depuis le 1^{er} octobre 2022, ce qui correspond à une augmentation de 22 % par rapport au début de l'année 2022 (9,82 euros). Compte tenu du niveau d'inflation, cette augmentation a suscité peu de critiques, sauf de la part de la BDA qui avait initialement envisagé de porter plainte contre les modalités d'instauration de ce nouveau salaire minimum. L'association patronale a mal vécu le contournement par le chancelier Scholz de la commission paritaire chargée de fixer le salaire minimum (encadré 1). Elle voit dans les « salaires d'État » une attaque contre l'autonomie de la négociation collective¹².

Le rôle du nouveau taux de salaire minimum dans la négociation collective des secteurs à bas salaires peut être illustré par l'hôtellerie-restauration, un secteur

caractérisé par une forte précarité de la main-d'œuvre, des salaires très bas et un taux de syndicalisation faible (en dessous de 10 %) (Schulten, Specht, 2022). La fuite de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire (voir *supra*) convainc l'association patronale DEHOGA qu'une revalorisation des salaires est inévitable. En octobre 2021, une nouvelle convention salariale est conclue après 18 mois de carence, suivie par des déclinaisons régionales. À l'instar de la convention salariale de la Saxe, les augmentations négociées sont fortes. Les salaires en bas de la grille se situent légèrement au-dessus du nouveau salaire minimum (entre 12,02 et 12,72 euros). Par rapport aux salaires conventionnels de début 2021, cela correspond à une augmentation de 20 à 33 %. Dans quelques régions, la DEHOGA soutient la demande syndicale d'appliquer la procédure d'extension aux conventions salariales, pointant ainsi leur principale faiblesse structurelle¹³. Un autre enjeu de la négociation est celui de la hiérarchie des salaires conventionnels : si les employeurs ont une préférence pour son écrasement, le syndicat NGG insiste sur la nécessité de différencier les salaires selon les niveaux de qualification. Cet enjeu a été traité différemment selon les régions, ce qui indique un certain dynamisme de la négociation de branche, malgré la faiblesse de ses acteurs. L'augmentation du salaire minimum a donc été saisie comme une opportunité de renouveler les conventions collectives, mais son efficacité dans la compétition intersectorielle des entreprises pour attirer la main-d'œuvre reste à prouver car les salaires

12. Il y a une certaine hypocrisie dans cette analyse, dans la mesure où les entreprises (et leurs associations) continuent de saper cette autonomie en se retirant massivement de la négociation collective.

13. Rappelons que l'usage de l'extension est rare en Allemagne et que la couverture conventionnelle diminue depuis les années 1990. En 2020, 45 % des travailleurs et travailleuses dans l'Ouest et 32 % dans l'Est sont couverts par une convention collective (Ellguth, Kohaut, 2021).

restent très faibles et les problèmes de temps et d'organisation du travail persistent.

L'enjeu des conditions de travail dans le secteur public

Malgré la prévalence des revendications salariales dans le nouveau contexte inflationniste, les conditions de travail n'ont pas entièrement disparu de l'agenda syndical. Le secteur public est plus significatif à cet égard que le secteur privé. La crise sanitaire a laissé des traces dans les organisations de la santé et les administrations locales, ces dernières étant désormais confrontées à la gestion de l'afflux des réfugiés ukrainiens. Le secteur public connaît aussi des difficultés de recrutement croissantes. Celles-ci concernent le personnel médical et paramédical, mais aussi les administrations publiques, notamment dans les régions rurales. Selon le syndicat de fonctionnaires Deutscher Beamtenbund (DBB, non affilié au DGB), 27 % des travailleurs et travailleuses de l'administration publique partiront à la retraite dans les dix prochaines années¹⁴. Aujourd'hui, 145 800 emplois sont vacants dans les administrations communales.

Les prochaines négociations salariales pour les 2,3 millions de personnes employé-es par les communes et l'État fédéral auront lieu en janvier 2023. La fédération des services publics et privés Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di, affilié au DGB) a révélé ses revendications au mois d'octobre. Comme le laisse penser

un sondage mené en amont auprès des adhérents du syndicat, ses responsables tâtonnent sur le type de revendications à adopter, hésitant entre augmentation absolue, réduction du temps de travail et augmentation en pourcentage. Au final, il réclame une augmentation de 10,5 % ou d'au moins 500 euros sur 12 mois (durée de la convention). On peut penser que ces hésitations traduisent l'importance des enjeux non salariaux dans le secteur public. Les conséquences des situations de sous-effectif qui y prévalent et les tensions dans les rapports aux usagers qu'elles occasionnent y jouent un rôle crucial. Voici quelques exemples récents de négociation collective pour étayer cette hypothèse :

- depuis quelques années déjà, ver.di promeut des accords d'entreprise « de décharge » (*Entlastungstarifvertrag*) dans les hôpitaux (18 conclus à ce jour) qui fixent le nombre minimum de personnel par service, attribuent des primes à ceux et celles qui se libèrent au pied levé, ou encore prévoient l'embauche de personnel additionnel (Kahmann, 2020 ; WSI, 2021)... Ces accords doivent protéger le personnel – et les patient-es – contre les effets de la surcharge de travail. Ils interviennent dans un contexte de détérioration des conditions de travail, qui a provoqué un mouvement de retrait (partiel ou complet) du personnel soignant¹⁵ et menace désormais l'existence de certains établissements de santé. En juillet 2022, ver.di signe, après 11 semaines de grève, la première convention de branche de décharge, valable pour les hôpitaux publics du Land de Rhénanie du Nord (Baureithel,

14. <http://bit.ly/3VAQZxx>.

15. L'enquête d'Auffenberg et alii (2022) parmi les soignants et soignantes ayant quitté leur métier ou réduit leur temps de travail confirme l'importance de la dégradation des conditions de travail pour expliquer la pénurie de main-d'œuvre dans les hôpitaux, hôpitaux psychiatriques et EHPAD allemands. Elle estime à 300 000 le nombre d'emplois supplémentaires à temps plein (600 000 selon le scénario le plus optimiste) si les conditions de travail s'amélioraient.

2022). Celle-ci fixe des seuils minima de personnel pour le fonctionnement des services et définit des compensations (réduction du temps de travail, primes...) pour les périodes de forte charge de travail ;

- le 18 mai 2022, après plusieurs jours de grève, ver.di, le DBB et l'association patronale communale Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) renouvellent une convention collective portant sur les classifications et la santé au travail. Elle concerne les quelque 330 000 travailleuses et travailleurs sociaux, puériculteurs et puéricultrices et éducateurs et éducatrices employés par les communes. La convention prévoit désormais deux jours annuels de « régénération » (*Regenerationstage*). Une prime mensuelle de 130 à 180 euros¹⁶, qui s'ajoute aux augmentations salariales à négocier pour le service public en janvier 2023, est également accordée pour ces métiers en mal de recrutement (voir *supra*). Le cas échéant, cette prime peut être échangée contre un maximum de deux jours de régénération supplémentaires. Dans sa communication publique, la VKA se félicite du renforcement de l'attractivité des métiers concernés par la prime mensuelle ;

- le 28 septembre, le syndicat berlinois des professeur-es du primaire et du secondaire (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW) appelle à la grève afin de promouvoir la conclusion d'une convention collective portant sur la santé au travail¹⁷. Celle-ci devrait aboutir à une limitation du nombre d'élèves par classe afin de protéger la santé du personnel enseignant et d'améliorer la qualité de l'enseignement. Depuis quelques années, la taille des classes

berlinoises augmente en effet à cause du manque de personnel éducatif qualifié, lequel est compensé par le travail supplémentaire des professeur-es.

Conclusion

Après une année 2020 dominée par les négociations de branche sur la sécurisation de l'emploi et l'amélioration des règles de chômage partiel, on assiste depuis 2021 à une forme de normalisation de la négociation collective avec le retour en force des revendications d'augmentation salariale « classiques ». Face à une inflation forte, la négociation collective réaffirme ainsi sa fonction de protection du pouvoir d'achat. Cependant, à quelques exceptions près, la conflictualité sociale est pour l'instant restée faible et les augmentations salariales globalement en dessous du niveau d'inflation. Si on pouvait attribuer la faiblesse des augmentations salariales conclues en 2021 au caractère non anticipé de la dynamique inflationniste, cet argument est plus difficilement recevable au regard des négociations récentes. S'y dessine plutôt une ligne syndicale qui favorise, au moins dans l'industrie exportatrice et sans le revendiquer publiquement, la modération salariale et la paix sociale comme réponses à l'inflation. Les augmentations plus fortes dans les secteurs à bas salaires ne contredisent pas cette hypothèse car elles résultent avant tout d'un facteur structurel : l'augmentation du salaire minimum. Les difficultés de recrutement ont pu convaincre les employeurs de ne pas freiner l'adaptation nécessaire des conventions collectives. Mais, pour renforcer l'attractivité des métiers en mal de recrutement, des actions plus déterminées seront sans doute

16. <http://bit.ly/3XJDoWI>.

17. <http://bit.ly/3F8IfcB>.

nécessaires, d'autant plus que l'inflation grignote très rapidement les avancées salariales.

La modération salariale constatée dans l'industrie – moteur de l'économie outre-Rhin – n'est ni nouvelle, ni surprenante. Elle reflète les craintes des organisations syndicales qu'une crise énergétique durable puisse menacer des activités localisées sur le territoire national et, à terme, des pans entiers de l'activité industrielle. L'issue d'un scénario d'une énergie substantiellement plus chère et plus rare qu'ailleurs est d'autant plus imprévisible que les entreprises sont déjà engagées dans un processus de transformation de leurs activités productives et commerciales, exigée par le changement technologique et les nouvelles normes environnementales. Devant le spectre de la désindustrialisation, la « prime inflation » joue le rôle stratégique d'assurer l'acceptabilité sociale de la modération salariale. Instrument promu par le gouvernement dans le cadre de l'action concertée pour éviter le déclenchement de la boucle prix-salaire, elle est plébiscitée par la négociation collective dans l'industrie. Le fait de « jouer le jeu » de la coordination et de la modération, comme l'État le recommande, peut assurer les acteurs collectifs que celui-ci continuera à couvrir une partie importante des frais générés par l'inflation et les transformations à mener.

La situation du secteur public, autre bastion de la négociation collective, s'écarte de celle du secteur industriel. Dans un contexte persistant d'austérité budgétaire et de profusion des nouvelles formes de gestion, les conditions du travail y jouent un rôle plus important. En témoigne la multiplication des revendications de protection des salarié-es (et des usagers et des patients) contre la surcharge de travail et l'imprévisibilité des emplois du temps. Les pouvoirs publics sont obligés de prendre ces revendications d'autant plus au sérieux qu'elles renvoient aux problèmes croissants de recrutement et de désengagement de la main-d'œuvre, mais aussi à l'inadéquation entre les moyens et les objectifs des politiques publiques en matière d'éducation et de santé, par exemple. Pour soutenir ces revendications, le syndicat ver.di peut désormais compter sur une partie des usagers. Aussi, les revendications salariales s'annoncent-elles plus offensives que dans l'industrie, comme le suggèrent les négociations qui auront lieu au niveau des communes et de l'État. Celles-ci nous renseigneront sur la persistance des différences sectorielles face à l'inflation et aux pénuries de main-d'œuvre.

Achévé de rédiger le 5 décembre 2022

Sources :

- Auffenberg J., Becka D., Evans M., Kokott N., Schleicher S., Braun E. (2022), *Ich pflege wieder wenn ... - Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeit-aufstockung von Pflegefachkräften*, Arbeitnehmerkammer Bremen, April, <http://bit.ly/3EHmQWy>.
- Baureithel U. (2022), « Mutig erkämpft : Bessere Pflege in NRW », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 9/2022, September, p. 33-36, <http://bit.ly/3u83qVM>.
- Chagny O., Le Bayon S. (2020), « La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 103-143, <https://bit.ly/3RkDf8t>.
- Detje R., Kronauer M., Sauer D., Schumann M. (2022), « Trägt das Fortschrittsversprechen? Das Programm der Ampelkoalition », *WSI-Mitteilungen*, vol. 75, n° 4, p. 267-276, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-4-267>.
- Deutsche Bundesbank (2022), *Monatsbericht – September 2022*, 74. Jahrgang, n° 9, <http://bit.ly/3gIqLul>.
- Dullien S., Herzog-Stein A., Hohlfeld P., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Theobald T., Watzka S. (2022), « Energiepreisschocks treiben Deutschland in die Rezession. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2022/2023 », *IMK Report*, n° 177, September, <http://bit.ly/3u7dKO3>.
- Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2022), « Die Entlastungspakete der Bundesregierung – Ein Update », *IMK Policy Brief*, n° 126, Juli, <http://bit.ly/3XGIYtW>.
- Ellguth P., Kohaut S. (2021), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung : Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020 », *WSI-Mitteilungen*, vol. 74, n° 4, p. 306-314, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2021-4-306>.
- Endres L., Tober S. (2022), « IMK Inflationsmonitor. Inflationsspanne zwischen Arm und Reich verharrt im Oktober 2022 auf hohem Niveau », *IMK Policy Brief*, n° 138, November, <http://bit.ly/3VD1LDo>.
- Fratzscher M. (2022), « Die soziale Spaltung eskaliert », DIW Berlin, 30. September, <http://bit.ly/3GSKBxF>.

- Freyssinet J. (2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », *Document de travail*, n° 12, Dialogue, BIT, mai, <http://bit.ly/3ipzXV3>.
- Hickmann H., Koneberg F. (2022), « Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken », *IW-Kurzbericht*, n° 67/2022, <http://bit.ly/3ih3UX3>.
- Jansen A., Risius P. (2022), « Sorgenkind Gastro ? Berufswechsel in der Corona-Pandemie », *IW-Kurzbericht*, n° 60/2022, <http://bit.ly/3F98Whg>.
- Kahmann M. (2020), « Allemagne : une réponse coordonnée du système de santé sous l'impulsion de l'État fédéral », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 106-121, <https://bit.ly/2MsOwH9>.
- Kahmann M. (2021), « Allemagne : l'Industrie 4.0 : vers la digitalisation concertée de l'industrie manufacturière ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 173, mars, p. 33-48, <https://bit.ly/3BdD8FF>.
- Math A. (2022), « Inflation, salaires. Réponses des États, revendications des salariés », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 3-36.
- Rehfeldt U. (2018), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, juin, <http://bit.ly/2ltXkze>.
- Schmalz S., Ludwig C., Webster E. (2018), « The power resources approach: Developments and challenges », *Global Labour Journal*, vol. 9, n° 2, p. 113-134, <http://bit.ly/3XFSqg3>.
- Schulten T. (2021), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2020: Tarifpolitik unter den Bedingungen der Corona-Pandemie*, WSI-Tarifarchiv, März, <https://bit.ly/3weD19l>.
- Schulten T. (2022), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2021: Tarifpolitik im zweiten Jahr der Corona-Pandemie*, WSI-Tarifarchiv, Februar, <http://bit.ly/3imxMS2>.
- Schulten T., Specht J. (2022), « Was bedeuten 12 Euro Mindestlohn für die Tarifpolitik? Aktuelle Erfahrungen aus dem Gastgewerbe », *Sozialismus*, n° 9, p. 24-28, <http://bit.ly/3XC8dg1>.

- Spannagel D., Zucco A. (2022), « Armut grenzt aus. WSI-Verteilungsbericht », *Report*, n° 79, WSI, November, <http://bit.ly/3XEU3up>.
- SVR (2021), « Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit », Kurzfassung, Sachverständigenrat, <http://bit.ly/3EOpV78>.
- WSI (2022), « Zwischenbilanz des WSI-Tarifarchivs », Pressedienst, 23. August, https://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2022_08_23.pdf.

Autriche

Pas de raison de se retenir dans la négociation salariale ?

Kevin GUILLAS-CAVAN, chercheur à l'Ires

Dans un contexte de quasi-plein emploi et de fuite de la main-d'œuvre précaire vers l'Allemagne, attisée par la forte augmentation du salaire minimum dans ce pays, les syndicats autrichiens formulent des revendications élevées pour faire face à la flambée des prix. Face à eux, le patronat plaide pour qu'ils retranchent de leurs revendications les aides importantes mises en place par le gouvernement et qu'ils excluent de l'inflation les prix de l'énergie et de l'alimentation... mais recule dans certains secteurs face à la mobilisation des travailleurs.

At a time of almost full employment and flight of precarious labour to Germany, fuelled by a dramatic increase in that country's minimum wage, Austrian unions are issuing heightened demands to address price hikes. In response, bosses are arguing for the significant assistance measures implemented by the government to be deducted from the demands, and that energy and food price inflation be excluded... but are backing down in some sectors in the face of worker mobilization.

Principaux négociateurs des accords salariaux dans la métallurgie pour la main-d'œuvre ouvrière et employée, Rainer Wimmer et Karl Dürtscher, respectivement présidents du Produktionsgewerkschaft (PRO-GE, le syndicat de l'industrie) et du Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA, le syndicat des employés du secteur privé), ont exprimé une position très offensive qui sert de titre à cet article¹. Les deux syndicats formulent initialement la revendication d'une hausse de 10,6 % des salaires conventionnels mais aussi de tous les salaires effectifs dans ce secteur clé qui sert de référence aux autres négociations.

Cette revendication se heurte au refus catégorique du patronat qui se borne à proposer une augmentation de 4,1 % pendant plusieurs semaines. Christian Krill, le président de la Fachverband Metalltechnische Industrie (FMTI, la fédération patronale des industries des techniques métallurgiques), justifie cette position en argumentant « qu'une grande partie de l'augmentation du coût de la vie en 2022 a déjà été compensée par les mesures du gouvernement² ».

Cet article présente tout d'abord la situation économique en Autriche, caractérisée par une inflation élevée (11,6 % entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} novembre 2022, contre 10,6 % dans la zone euro et 11,5 % dans l'Union européenne dans son ensemble) et un taux de chômage très bas, qui s'établit à 4,6 %, soit une baisse de 9,6 % du nombre de personnes au chômage en glissement annuel depuis novembre 2021. Il

met ensuite en évidence le caractère peu ciblé des mesures d'aide aux ménages prises par le gouvernement. La très bonne santé économique du pays et notamment de son industrie manufacturière exportatrice est un des facteurs qui explique le caractère offensif des positions prises par les organisations syndicales, qui sont analysées dans la dernière partie.

Du confinement à l'inflation

Le choc économique causé par la pandémie est particulièrement marqué en Autriche qui connaît une contraction du PIB de 6,7 % en 2020. Il a été largement amorti par le soutien sans limite aux entreprises par le gouvernement. La reprise est en outre rapide et très forte puisque l'industrie dépasse son niveau de production d'avant la pandémie dès juin 2021 et enregistre une croissance de 3,7 % à la fin de l'année par rapport à son niveau d'avant-crise (Guillascavan, 2022). Cette reprise se poursuit en 2022 et la croissance de la production atteint 8 % à la fin du 1^{er} semestre³. La croissance de l'industrie accentue cependant les tensions sur le marché du travail.

Du chômage partiel au chômage résiduel

À l'instar de la plupart des pays européens (Math, 2021), le gouvernement autrichien a cherché à sauvegarder l'emploi au maximum pendant la pandémie. Le système de chômage partiel (*Kurzarbeit*) mis en place à cette occasion est particulièrement

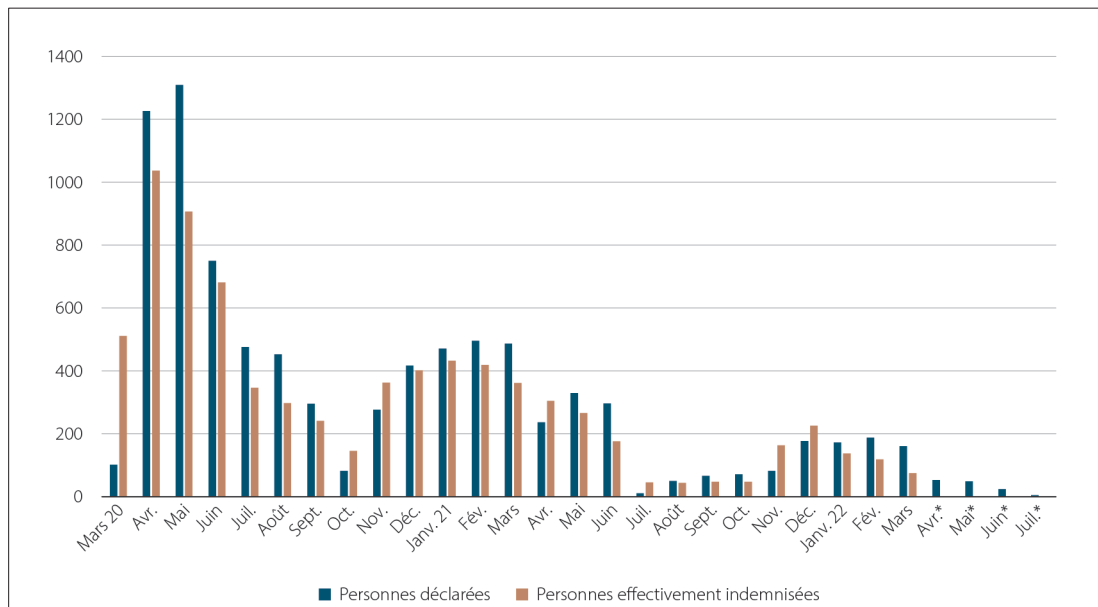
1. « Lohnverhandlungen im Zeichen hoher Inflation: Metallergewerkschafter erhöhen Druck », *Der Standard*, 17. Oktober 2022, <http://bit.ly/3UTJ26l>.

2. *Ibid.*

3. A. Szigetvari, « Kampf um Abgeltung der Rekordinflation beginnt », *Der Standard*, 19. September 2022, <http://bit.ly/3O1HF3k>.

Graphique 1 - Nombre de personnes indemnisées dans le cadre du système de chômage partiel

En milliers



* Estimations.

Source : Ministère fédéral du Travail.

avantageux par rapport à celui instauré lors de la crise de 2008 et par rapport à d'autres pays. Le taux de remplacement du salaire s'élève ainsi :

- à 90 % du salaire effectif (c'est-à-dire primes régulières incluses ; voir *infra*, encadré 2) brut contre 85 % en temps normal pour les salaires inférieurs à 1 700 euros ;
- à 96 % du salaire effectif net pour tous les salaires supérieurs à 1 700 euros contre 85 % d'ordinaire pour les salaires compris entre 1 700 euros et 2 685 euros et 80 % pour ceux dépassant 2 685 euros⁴.

Ces mesures spécifiques à la pandémie ont permis de maintenir le volume d'emploi et des revenus à des niveaux proches de ce qu'ils étaient avant celle-ci, ce qui distingue

l'Autriche de son voisin allemand où le taux de remplacement varie entre 60 et 80 % du salaire net (87 % pour les salarié-es avec un enfant) (Rehfeldt, 2021).

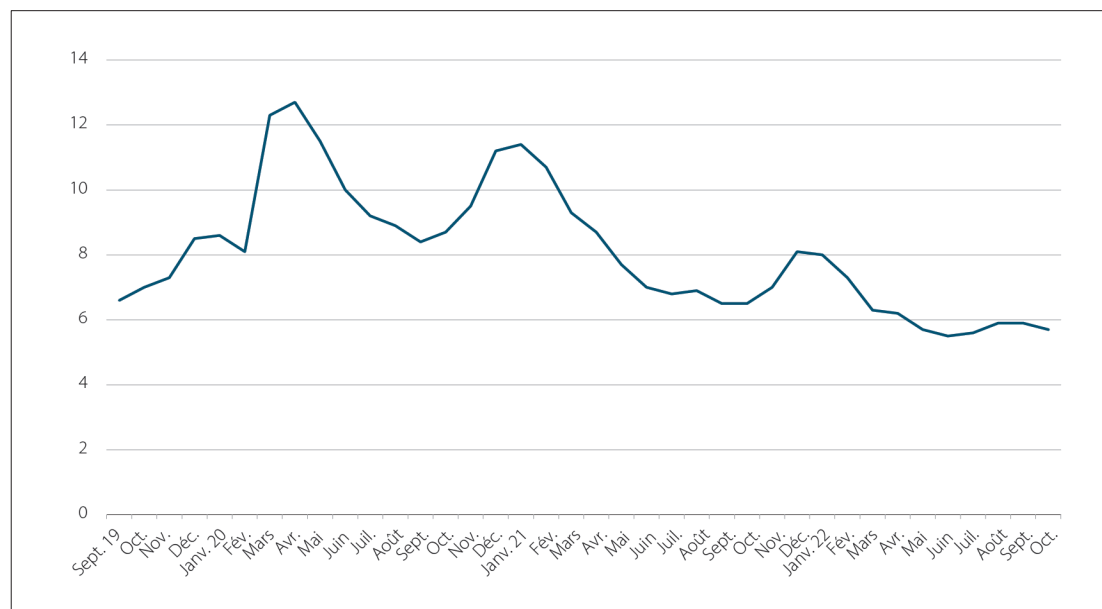
Quoiqu'il ait été prolongé, d'abord jusqu'au 30 juin 2022, puis à nouveau jusqu'au 31 décembre 2022, le dispositif de chômage partiel n'est *de facto* pratiquement plus utilisé. Le nombre de bénéficiaires est en effet passé de 1,036 million à 4 650 entre le premier confinement et le mois de juillet 2022 (graphique 1).

La mise en place du dispositif de chômage partiel n'a toutefois pas permis d'éviter une très forte augmentation du chômage (graphique 2). Celui-ci croissait déjà avant la

4. Voir sur le site de la Wirtschaftskammer Österreichs, wko.at/service/corona-kurzarbeit.html.

Graphique 2 - Taux de chômage au sens de l'Arbeitsmarktservice (AMS)* (septembre 2019-octobre 2022)

En %



* Taux de chômage au sens du BIT + demandeurs et demandeuses d'emploi en formation.

Source : AMS.

pandémie, et cette hausse s'est accélérée dès l'application des premières mesures de restriction en Chine le 20 janvier 2020 (Xing-Bongioanni *et al.*, 2020), indiquant la très forte inscription du pays dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et sa dépendance au marché chinois. En octobre 2022, le taux de chômage est retombé à 5,2 % au sens du Bureau international du travail (BIT) ou 5,7 % selon l'Arbeitsmarktservice (AMS, Service du marché du travail, l'équivalent autrichien de Pôle emploi), qui inclut aussi les chômeurs et les chômeuses en formation.

À première vue, la très forte reprise économique de 2021 et 2022 s'apparente à un retour à la normale, le taux de chômage revenant à son niveau d'avant-pandémie.

Néanmoins, le taux de chômage de longue durée (plus de 12 mois) diminue de manière particulièrement forte, ce qui dénote une croissance vigoureuse. Il recule en effet de 45,2 % entre octobre 2021 et octobre 2022, passant de 69 528 à 38 119 personnes (AMS, 2022), et de 18,7 % par rapport à octobre 2019.

Le gouvernement s'attend néanmoins à un retournement de situation à partir de l'automne 2022 du fait des conséquences économiques de la guerre en Ukraine. Le ministère du Travail et de l'Économie, Martin Kocher (ÖVP), prévient ainsi que « du fait des nombreuses offres vacantes, le marché du travail n'est pas encore saturé, mais la situation va très certainement se dégrader dans les prochains mois⁵ ». Et en effet,

5. « Arbeitsmarkt trotz Energiekrise und Teuerung », *Der Standard*, 1. August 2022, <http://bit.ly/3WZtwaV>.

quoique le taux de chômage au sens de l'AMS continue à diminuer en octobre, passant de 5,9 à 5,7 % entre août et fin octobre, celui au sens du BIT recommence à augmenter de 4,6 à 5,2 %. Cet écart indique qu'un nombre important de personnes en formation trouve un emploi, mais que dans le même temps les licenciements augmentent.

Les tensions sur le marché du travail : pénuries ou prix des mauvaises conditions d'emploi ?

Pour l'heure, le problème est davantage celui du manque de main-d'œuvre et des places non pourvues : 260 000 emplois sont actuellement à pourvoir (soit 8,3 % de l'ensemble des emplois), dont 130 000 immédiatement disponibles (AMS, 2022). Le nombre de métiers dits « en tension » s'accroît. Selon le critère retenu par les organisations syndicales et patronales autrichiennes (moins de 1,5 personne au chômage pour une place vacante), 68 métiers sont aujourd'hui en tension⁶, contre 66 en janvier 2022, 45 en janvier 2021 et 21 en janvier 2019 (Guillas-Cavan, 2022). Les deux nouveaux métiers en tension sont celui de serveur ou de serveuse et de personnel hôtelier.

Ces chiffres sont répétés *ad nauseam* par le patronat pour avancer ses revendications. Georg Knill, le président de l'Industriellenvereinigung (IV, association des industriels), l'organisation qui réunit une partie du grand patronat sur une base volontariste, demande ainsi la défiscalisation des 20 premières heures supplémentaires et la mise

en place d'une prime pour les salarié-es à temps partiel qui passeraient à temps plein⁷.

Néanmoins, l'idée même d'un manque de main-d'œuvre doit être nuancée. Comme le graphique 1 le montre, le taux de chômage n'est guère inférieur à ce qu'il était avant la pandémie. Dans les secteurs qui se plaignent le plus d'un manque de main-d'œuvre comme les industries électroniques et métallurgiques (18 300 emplois vacants, soit 4,1 % du total), le tourisme (16 500 soit 5,8 %) et le commerce (16 300, soit 3,2 %)⁸, le nombre d'emplois est similaire à ce qu'il était avant la pandémie. Ainsi, dans l'hôtellerie-restauration, 245 265 personnes sont salariées en juillet 2022 contre 243 789 en juillet 2019. Même dans l'industrie, un secteur pourtant florissant, le nombre d'emplois reste inférieur à ce qu'il était en 2019 (447 111 contre 451 451).

Les emplois dits « vacants » ne sont donc que partiellement liés à des créations d'emplois : ils s'expliquent aussi par le fait qu'une partie de la main-d'œuvre a quitté le secteur et n'est pas revenue. Cela concerne notamment les emplois les plus précaires et les moins bien payés. Les emplois dits « vacants » sont surtout liés au très fort *turn-over* de la main-d'œuvre, qui n'est pas nouveau. Sur la période 2018-2020, le taux de rupture de contrat avant son terme parmi les apprenti-es atteint les 51 % (Hötzing, 2022).

Cet effet est particulièrement prégnant dans les *Länder* frontaliers de l'Allemagne du fait de la très forte hausse du salaire

6. Voir <http://bit.ly/3E93Lfs>.

7. R. Bruckner, « Industrie will Leistungswillige zu Mehrarbeit motivieren », *Der Standard*, 17. Oktober 2022, <http://bit.ly/3Ty7s4m>.

8. A. Danzer, « Viele Firmen können wegen Personalmangels nicht mehr normal wirtschaften », *Der Standard*, 14. September 2022, <http://bit.ly/305OnFt>.

minimum au nord des Alpes, qui s'élève désormais à 12 euros de l'heure. Les salariés en CDI bénéficiant en Autriche d'un treizième et quatorzième mois contrairement à leurs homologues d'Allemagne, un salaire de 12 euros de l'heure en Allemagne équivaut à un salaire de 10,28 euros, soit, pour un temps plein, un salaire mensuel brut de 1 781,87 euros que les salariés toucheront 14 fois en Autriche. Or, même dans l'industrie, 6 % des emplois sont payés moins de 10,28 euros brut de l'heure. La proportion est encore plus importante dans le commerce (11 %) et surtout dans le tourisme (16 %)⁹. Dans l'hôtellerie-restauration, principale branche du tourisme, les salaires sont particulièrement bas. Le salaire minimum y est de 1 612 euros et le salaire moyen de seulement 1 650 euros brut.

Cet effet du salaire minimum allemand est particulièrement visible dans le secteur du soin. Ainsi, dans les *Länder* à la frontière allemande, un nombre important de lits a dû être fermé dans les résidences pour personnes âgées dépendantes par manque de personnel : dans le Vorarlberg, 95 des 2 414 lits dans ces établissements sont fermés par manque de personnel (3,9 %), 123 sur 5 141 à Salzbourg (2,3 %) et 600 sur 12 650 en Haute-Autriche (4,7 %)¹⁰. En Carinthie, à la frontière de l'Italie et de la Slovaquie, où c'est l'Autriche qui attire la main-d'œuvre étrangère, seulement 0,9 % des lits sont fermés par manque de personnel (53 sur 5 851). Quant au Burgenland à la frontière

hongroise ou Vienne à la frontière slovaque, aucun lit n'est déclaré fermé par manque de personnel¹¹.

Une partie du patronat autrichien, habitué aux très bas salaires, paye donc l'austérité salariale imposée aux plus précaires. L'effet pour le patronat est cependant relativement limité. L'emploi a retrouvé son niveau d'avant-pandémie dans l'ensemble des secteurs et les places vacantes sont rapidement comblées par un recours un peu plus fort à la main-d'œuvre étrangère, en particulier frontalière. Les difficultés à pourvoir les postes apparaissent alors surtout comme un outil rhétorique pour obtenir toujours plus de flexibilité.

Une très faible acceptabilité de l'inflation dans un contexte ancien d'austérité salariale et de paupérisation

La proposition de défiscalisation des heures supplémentaires portée par l'IV vise à concilier les deux termes de la contradiction à laquelle fait face le patronat de ces secteurs à bas salaires. La montée du salaire minimum allemand contraint l'Autriche à s'aligner, même si la main-d'œuvre immigrée sert de soupape, mais le patronat n'entend pas revenir sur les gains offerts par deux décennies d'austérité salariale sur les bas salaires, qui ont décroché par rapport au salaire médian (graphique 3).

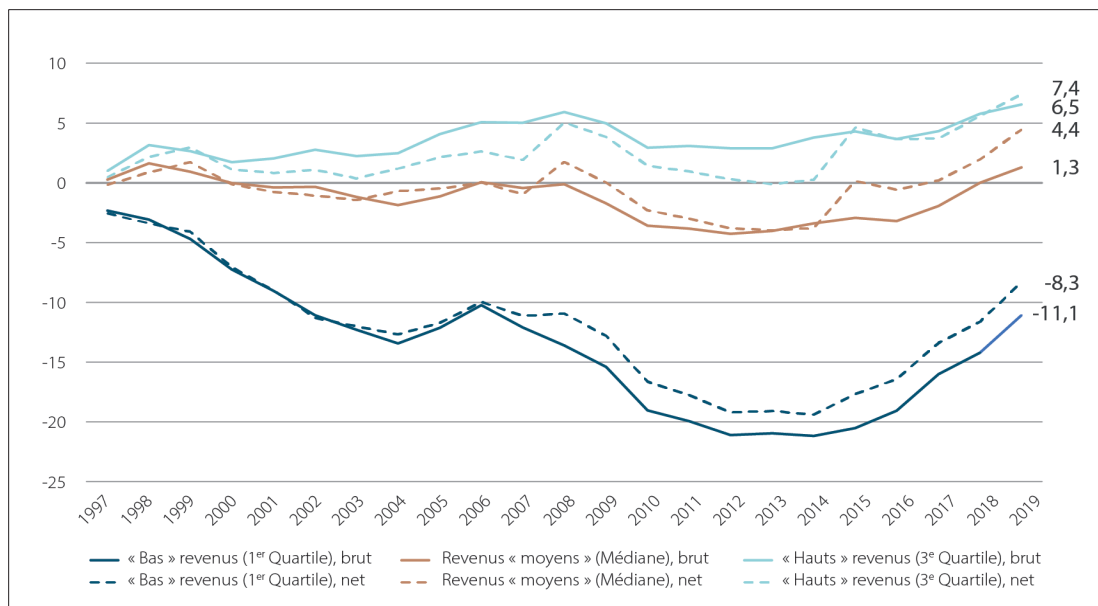
9. J. Sturn, « Deutscher Mindestlohn: Wer würde in Österreich profitieren? », Momentum Institut, 1. Oktober 2022, <http://bit.ly/3g3sXMB>.

10. Le Tyrol, quatrième *Land* partageant une frontière avec la Bavière, n'a pas de données sur la question.

11. G. John, « Wenn Pflege fast schon gefährlich ist - wie sehr ist der Notstand Realität? », *Der Standard*, 2. August 2022, <http://bit.ly/3WUJiUB>.

Graphique 3 - Évolution des salaires réels en Autriche (1997-2019)

En %



Lecture : entre 1997 et 2019, le salaire médian brut réel augmente de 1,3 % seulement. Le salaire médian net réel augmente un peu plus (4,4 %) du fait de politiques d'exonérations de cotisations sociales qui ont entraîné un transfert d'une partie du salaire socialisé vers le salaire net sans augmenter les salaires du point de vue du patronat. Pour le premier quartile, c'est-à-dire les 25 % des travailleurs et des travailleuses dont le revenu est le plus faible, la baisse est de 11,1 % (8,3 % pour les salaires nets).

Source : Statistik Austria, calculs de l'auteur.

Celui-ci s'élève désormais à 2 435 euros brut sur quatorze mois, soit 34 090 euros par an¹². S'il a peu progressé dans le dernier quart de siècle (+1,3 %), les organisations syndicales sont néanmoins parvenues à éviter sa très forte baisse, contrairement à ce qu'il s'est passé pour les salaires les plus faibles. Quand on prend en compte l'inflation, le premier quartile des salaires enregistre en effet une baisse de 11,1 % (en brut ; 8,3 % pour les salaires nets qui baissent moins du fait de politiques d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires), malgré une très forte remontée des bas

salaires depuis 2015, date à laquelle la perte de pouvoir d'achat par rapport à 1997 a atteint 21,3 %. Cette remontée récente doit certainement à l'évolution des stratégies syndicales (voir *infra*) mais surtout à l'introduction du salaire minimum en Allemagne en 2015.

Le très fort niveau d'inflation qui, au 1^{er} novembre 2022, atteint 11,6 % en glissement annuel¹³, risque d'annuler les récents gains salariaux. Même dans les secteurs moins précaires, les hausses de salaire ont été tellement limitées pendant des

12. Voir le site de l'Arbeiterkammer de Haute-Autriche, <http://bit.ly/3UBWDzx>.

13. « Inflation im Oktober 2022 laut Schnellschätzung bei 11,0 % », *Pressemitteilung* n° 12 925-223/22, Statistik Austria, 31. Oktober 2022, <http://bit.ly/3WXs6xz>.

décennies que l'acceptabilité des baisses de pouvoir d'achat est faible, et les négociations tendues. Entre août et septembre, le taux d'inflation croît de 1,6 point¹⁴. Le taux d'inflation du *Miniwarenkorb*, panier de biens hebdomadaires d'un ménage moyen, dépasse quant à lui les 20 %.

Les premiers effets de la hausse des prix se font déjà sentir et l'organisme parapublic de conseil sur le surendettement rapporte une augmentation de 10 % du nombre de premiers contacts par rapport à l'année dernière¹⁵. Les difficultés des ménages les plus modestes et la tendance au surendettement ne sont pas nouvelles : en 2020, un tiers des ménages ne parvenait pas à faire face à ses dépenses courantes et se tournait vers les associations d'aide ou avait recours au crédit à la consommation selon l'Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, Institut autrichien pour la recherche économique)¹⁶. L'accélération de l'inflation a cependant conduit à une forte augmentation de cette population puisque le Conseil fiscal (Fiskalrat) auprès du gouvernement et du Parlement estime désormais que ce sont désormais 40 % des ménages qui ont un revenu insuffisant pour faire face aux dépenses courantes¹⁷.

Des aides aux ménages peu ciblées et peu redistributrices

L'inflation s'accélère dès octobre 2021 (Guillas-Cavan, 2022). Pourtant, le

gouvernement ne réagit qu'au cours de l'été 2022. Investi le 6 décembre 2021, il est en effet pratiquement paralysé par la multiplication des scandales qui ont contribué à la chute des deux gouvernements précédents et rejaillissent périodiquement sur certains de ses membres. Le gouvernement est d'ailleurs qualifié à l'automne 2022 d'« instable et impuissant » par le Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ, Parti social-démocrate d'Autriche), qui dépose alors avec le Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de la liberté d'Autriche, extrême droite), une motion pour la dissolution du Conseil national (l'Assemblée nationale) et la tenue de nouvelles élections¹⁸.

Après un premier semestre dominé par les réformes du financement des partis politiques et du système judiciaire, l'été 2022 est marqué par une multiplication des mesures dont le montant s'élève déjà à plus 30 milliards d'euros (7,4 % du PIB) d'ici 2026, soit presque autant que le coût des mesures liées à la pandémie de Covid-19. Sur ce total, 29 milliards d'euros sont destinés à des mesures contenues dans les « paquets anti-hausse des prix » (*Antiteuerungspakette*) et 4 milliards d'euros au « frein à la hausse des prix de l'électricité » (*Strompreisbremse*). Il est possible que ces mesures soient peu ciblées et non soumises à des conditions de ressources en raison de leur caractère tardif : ce sont donc les ménages les plus aisés qui en bénéficient le plus.

14. A. Hahn, « Inflation im Juli bei 9,3 Prozent: Wocheneinkauf sogar um 19 Prozent teurer », *Der Standard*, 18. August 2022, <http://bit.ly/3UvEL7e>.

15. *Ibid.*

16. G. John, A. Szigetvari, « Milliarden gegen die Teuerung: Wer braucht diese Hilfen wirklich? », *Der Standard*, 11. September 2022, <http://bit.ly/3E2wdjn>.

17. *Ibid.*

18. M. Völker, « Kommen Neuwahlen? », *Der Standard*, 21. Oktober 2022, <http://bit.ly/3g5EPOC>.

Le frein à la hausse des prix de l'électricité

Principale mesure en termes de coût pour les finances publiques, le frein à la hausse des prix de l'électricité vise à fournir à l'ensemble des ménages une quantité d'électricité correspondant aux besoins fondamentaux (2900 kWh) à des prix réglementés et relativement faibles. Pour la moitié des ménages, la quantité d'électricité ainsi fournie couvre l'ensemble de leur consommation.

Le prix du kilowattheure (kWh) qui leur est facturé est de 0,1 euro, tant que le prix de marché du kWh reste inférieur à 0,4 euro. Au-delà de 0,4 euro, le surcoût est supporté par les ménages. Or, au 1^{er} novembre 2022, les prix du kWh atteignent en moyenne 0,71 euro¹⁹, de sorte que les ménages payent en moyenne 0,41 euro par kWh²⁰. Néanmoins, malgré l'augmentation attendue des tarifs, le frein à la hausse des prix de l'électricité devrait permettre aux ménages une économie de 500 euros en moyenne²¹.

L'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB, Confédération autrichienne des syndicats) et l'Arbeiterkammer (AK, Chambre

des travailleurs²²) saluent globalement les mesures mais critiquent l'absence de financement. Renate Anderl, présidente de l'AK, revendique ainsi un financement du frein à la hausse des prix de l'énergie et du chèque énergie par une taxation des « surprofits » réalisés par les entreprises du secteur²³. L'ÖGB et l'AK déplorent aussi que la mesure ne couvre que l'électricité et non les autres sources d'énergie, comme le gaz²⁴. Ce dernier sert pour l'essentiel à la production d'électricité ou à l'industrie, et s'il est peu utilisé directement par les ménages (9 % des besoins), il l'est principalement par les ménages les plus précaires.

Multiplication des aides aux ménages et baisse des impôts

Parmi les autres mesures des paquets « antihausse des prix », on distingue en particulier cinq grandes mesures :

- mise en place de toute une série d'aides ponctuelles, versées en une fois : allocation familiale supplémentaire (180 euros par enfant) versée en août, allocation de rentrée (100 euros par enfant de 6 à 15 ans), compensation de la hausse des prix de 300 euros pour les (très) bas revenus (bénéficiaires

19. Voir le « Energieradar » mis en place par le *Standard* le 24 octobre et mis à jour quotidiennement, <http://bit.ly/3AdyMhv>.

20. Les écarts sont toutefois très prononcés et vont de 0,49 euro par kWh dans le Tyrol à 1,02 euro dans la capitale du *Land*, Innsbruck. Ces différences sont liées au fait que les fournisseurs d'énergie sont régionaux voire municipaux dans le cas de Graz, Innsbruck, Klagenfurt et Linz. L'écart entre le Tyrol et Innsbruck illustre qu'au-delà de l'existence de mix énergétiques différents, les collectivités ont aussi des marges de manœuvre importantes sur la formation des prix en fonction des taux de profit qu'elles exigent de leurs entreprises.

21. A. Danzer, L. Ungerboeck, « Die Strompreisbremse kommt: Was sie für die Bevölkerung bedeutet », *Der Standard*, 5. September 2022, <http://bit.ly/3UFvVG7>.

22. Pour rappel, l'AK est l'institution à laquelle l'ensemble des salarié-es doit adhérer. Assise sur une cotisation de 0,15 % du salaire brut, l'AK fournit aux salarié-es toutes sortes de services et assiste les organisations syndicales en réalisant des études. Elle peut aussi, généralement à la demande des organisations syndicales, déposer des propositions de loi (voir *infra*). Son équivalent côté patronal est la *Wirtschaftskammer Österreich* (WKÖ, chambre économique autrichienne) qui négocie avec les syndicats de l'ÖGB pour le patronat en l'absence d'organisation patronale jugée suffisamment représentative.

23. A. Danzer, A. Szigetvari, « Wenig Freude mit der Stromkostenbremse: Viel Kritik von allen Seiten », *Der Standard*, 7. September 2022, <http://bit.ly/3O82YA7>.

24. G. John, A. Szigetvari, *op. cit.*

de l'aide sociale, allocataires du minimum vieillesse) et surtout, bonus antihausse des prix et pour le climat (*Klima- und Antiteuerungsbonus*) de 500 euros, versé à l'ensemble des adultes auquel s'ajoute un supplément de 250 euros par enfant à charge ;

- aide spécifique au paiement des factures d'énergie avec la mise en place d'un bon d'achat (*Energiegutschein*) de 150 euros, augmenté de 150 euros pour les personnes touchant un revenu minimum, une faible pension ou une allocation dépendance ;

- baisses ciblées d'impôt avec la hausse du bonus familial de 1 750 à 2 000 euros par enfant de moins de 18 ans et de 575 à 600 euros pour les enfants à charge de plus de 18 ans, qui impliquent une diminution d'ici début 2023 des prélèvements mensuels des ménages avec enfants ou un reversement du trop-payé ; pour les ménages à bas revenus, 450 à 550 euros s'ajoutent à ce crédit ;

- indexation sur l'inflation de l'ensemble des allocations sociales et minima sociaux jusqu'en 2026. Ils restent cependant faibles (Guillas-Cavan, 2018), puisque la « sécurité minimale » s'élève à 978 euros par mois pour une personne seule après revalorisation, soit 26 % en dessous du seuil de pauvreté (1 328 euros) ;

- suppression de la « progression froide » (*Kalte Progression*), c'est-à-dire le supplément d'impôts et de cotisations payé pour toute hausse du salaire nominal. Jusqu'en 2026 au moins, les deux tiers des

augmentations d'impôts et de cotisations liées à cette hausse seront annulés ; le tiers restant servira à financer les autres mesures de lutte contre l'inflation. De même, les paliers des tranches d'impôt sur le revenu augmenteront automatiquement d'un taux égal aux deux tiers de l'inflation²⁵.

Cette dernière mesure représente un coût de 16,4 milliards d'euros d'ici 2026, soit 4 % du PIB. Coûteuse pour les finances publiques, elle sera pratiquement invisible pour les ménages. Pour ceux dont le revenu mensuel est de 1 500 euros brut, cela représentera un gain de 16 euros par an (31 euros pour les revenus de 2 000 euros et 50 euros pour les très hauts revenus, supérieurs à 9 000 euros)²⁶.

À ces mesures exceptionnelles, décidées pour les deux prochaines années, s'ajoute la hausse du minimum vieillesse. Celui-ci a déjà augmenté de 5,8 % en août 2022, comme toutes les pensions qui sont en effet indexées sur l'inflation, calculée de juillet à juin. Cette augmentation représente un coût supplémentaire de 3,36 milliards d'euros (0,8 % du PIB)²⁷. Avec l'accélération de l'inflation pendant l'été, le gouvernement a décidé le 3 octobre d'augmenter la pension minimale de 10 % supplémentaires à partir du 1^{er} janvier 2023, ce qui concerne 200 000 personnes. Une augmentation par anticipation des autres pensions en janvier 2023 est évoquée par le gouvernement, sans plus de précisions²⁸.

25. B. Pfluger, « Aus für kalte Progression - wie mehr Netto vom Brutto bleibt », *Der Standard*, 15. September 2022, <http://bit.ly/3WXfCGj>.

26. « Wer vom neuen Budget profitiert - und wo es hakt », *Der Standard*, 14. Oktober 2022, <http://bit.ly/3Adsl8y>.

27. G. John, « Pensionen sollen um zehn Prozent steigen - maßlos oder vertretbar? », *Der Standard*, 18. August 2022, <http://bit.ly/3O3iYDs>.

28. « Pensionserhöhung steht bevor », *Der Standard*, 4. Oktober 2022, <http://bit.ly/3ttsciU>.

Des mesures critiquées pour leur manque de ciblage

Les mesures du gouvernement sont jugées insuffisamment ciblées par l'ensemble des institutions, du Wifo au Conseil fiscal²⁹. Christoph Badelt, le président de cette dernière institution, se déclare ainsi « déçu que nous ne soyons pas parvenus à mettre en place des aides ciblées », estimant que « nous distribuons beaucoup d'argent à des gens qui n'en ont pas un besoin impératif³⁰ ». Selon les calculs du Wifo, seul un tiers des mesures des trois paquets de lutte contre l'inflation dépend du revenu des ménages³¹.

La ministre de l'Environnement, de la Protection du climat et de l'Énergie, Leonore Gewessler (Les Verts), nuance cette critique, estimant que le « frein à la hausse des prix de l'énergie » garantit à tous les ménages leurs besoins fondamentaux, mais fait payer davantage les ménages les plus aisés qui consommeraient au-delà de ces besoins minimaux. Si la mesure est universelle et n'est pas directement liée au revenu, elle a bien pour effet de faire payer plus cher les plus aisés³².

Toutefois, les deux dispositifs qui concernent directement les factures d'énergie (le bon d'achat énergétique et le frein à la hausse des prix de l'énergie) sont particulièrement favorables aux ménages les plus aisés. Ils sont en effet calculés par contrat d'électricité ou de gaz, de sorte qu'un ménage multipropriétaire touche plusieurs fois les aides. En outre, les

propriétaires louant un appartement toucheront les aides, puisque ce sont en général eux qui payent les factures d'énergie de leurs locataires, avant de leur refacturer. Dans le système mis en place, rien ne les oblige à déduire de la facture le bon d'achat qu'ils ont touché³³. À l'inverse, les personnes âgées en maison de retraite sont exclues de cette mesure, alors même qu'elles payent généralement des factures d'électricité à leur résidence, considérée comme un seul et unique compte par les fournisseurs d'énergie.

Le chef économiste de Momentum, un centre de recherche proche de l'AK, parle « d'une catastrophe de la politique de redistribution³⁴ ». En effet, une étude de ce centre de recherche estime que si les mesures du gouvernement feront plus que compenser la hausse du coût de la vie pour les 10 % des ménages les plus pauvres en moyenne, elles seront néanmoins insuffisantes pour un quart d'entre eux. Elle relève aussi que les mesures du gouvernement couvriront entre 30 et 50 % de la perte de pouvoir d'achat des 25 % des ménages les plus aisés (Huber *et al.*, 2022).

Les négociations d'automne : entre revendications salariales record et demande de nouveaux pouvoirs pour les organisations syndicales

Selon les calculs du WSI publiés en août 2022, l'Autriche est le pays de l'Union européenne où la perte de pouvoir d'achat

29. *Ibid.*

30. A. Danzer, A. Szigetvari, *op. cit.*

31. H. P. Siebenhaar, « "Mir macht die Vollkasko-Mentalität in Österreich Sorgen" », *Süddeutsche Zeitung*, 9. September 2022.

32. *Ibid.*

33. G. Strobl, « 150-Euro-Energiegutschein: Geplante Entlastung wird zum Ärgernis für Betroffene », *Der Standard*, 14. August 2022, <http://bit.ly/307EDuw>.

34. G. John, A. Szigetvari, *op. cit.*

Encadré 1 - Le système de fixation des salaires en Autriche

Quoique la négociation d'accords d'entreprise soit possible, la régulation des conditions d'emploi se fait presque exclusivement au niveau de la branche. Les accords d'entreprise sont très rares et soumis au principe de faveur par rapport aux normes conventionnelles de branche. Dans la pratique, ils demeurent largement limités aux cas de crise : les conventions de branche peuvent alors leur permettre d'y déroger de manière temporaire et d'être moins avantageux (OECD, 2019:56-57).

Les négociations des différentes branches sont cadencées, de sorte que, traditionnellement, celles du secteur privé s'alignent sur les négociations de l'industrie manufacturière, et notamment de la métallurgie. Au sein de la métallurgie elle-même, les négociations commencent par la fédération des industries des techniques métallurgiques qui fixe le plafond pour les autres secteurs. Un accord de branche, couvrant l'ensemble des secteurs de la métallurgie, est alors signé, mais celui-ci est de plus en plus fréquemment artificiel, reprenant largement l'accord le moins avantageux parmi l'ensemble des secteurs. L'accord commun qui sert alors de plafond pour les autres branches négociant à l'automne est le plancher des différents accords sectoriels au sein de la branche. Au sein des services, l'accord du commerce sert de référence (plafond) aux autres branches.

est la plus forte après la République tchèque (Lübker, Janssen, 2022) : pour l'ensemble de 2022, elle est estimée à 4,2 % contre 2,9 % en moyenne dans l'UE. Le rapport du WSI est toutefois sorti avant le début du « cycle de négociations d'automne » au cours duquel les augmentations de salaire de la plupart des branches sont négociées. Il fournit donc une photographie de la perte de pouvoir d'achat en Autriche avant l'ouverture des négociations qui débutent fin septembre dans la métallurgie (encadré 1).

Les chiffres de l'inflation : un mode de calcul défavorable aux salarié·es en 2022

Indépendamment du résultat de ces négociations, la perte de pouvoir d'achat

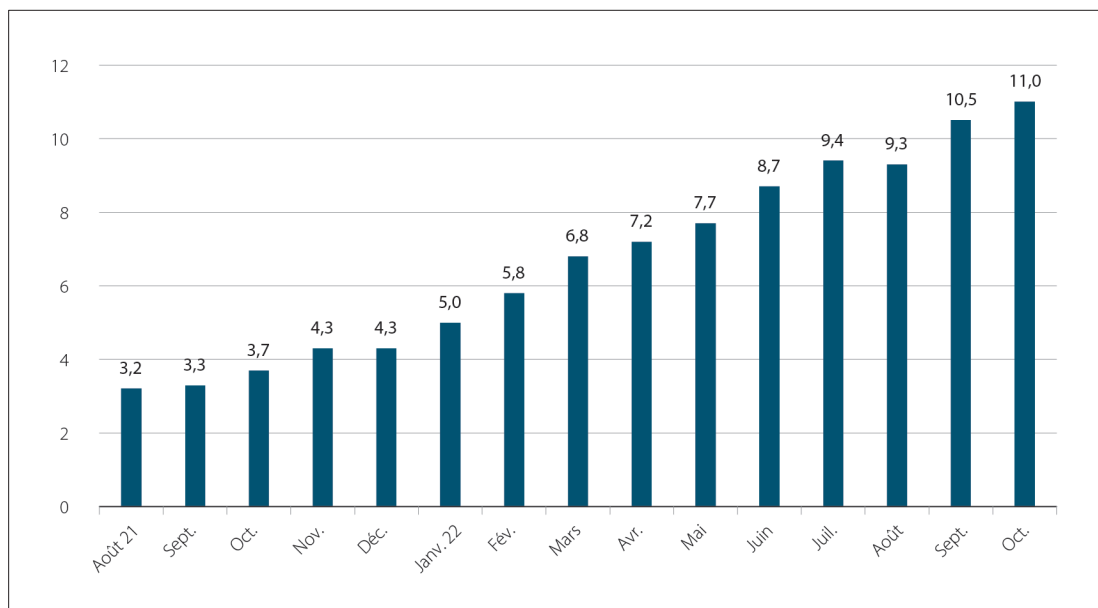
devrait être importante. Depuis 2001 en effet, un certain nombre de branches négocie au printemps, notamment l'industrie électronique qui donne le ton pour le secteur bancaire et financier, le bâtiment, la chimie, le bois, le textile, le cuir, les imprimeries, l'hôtellerie-restauration et la logistique hors transports. Or, malgré une nette accélération de l'inflation entre l'automne 2021 et le printemps 2022, ces branches ont négocié des augmentations de salaire identiques à la moyenne de celles négociées en novembre (Guillas-Cavan, 2022) : 3,0 % à l'automne (pour une inflation de 2,7 %) contre un peu plus de 3,1 % au printemps (alors que l'inflation atteignait déjà 7 %) ³⁵.

En outre, les chiffres retenus pour l'inflation de 2022 sont particulièrement faibles.

35. A. Szigetvari, « 300 000 offene Stellen: Warum steigen Löhne und Gehälter nicht stärker? », *Der Standard*, 27. August 2022, <http://bit.ly/3E664Qz>.

Graphique 4 - Hausse annuelle des prix entre août 2021 et octobre 2022 (en glissement annuel)

En %



Source : Statistik Austria.

Les syndicats retiennent un taux de 6,3 % en glissement annuel (d'août à août)³⁶. Le taux retenu cette année est donc tiré vers le bas par les taux d'inflation relativement faibles du 4^e trimestre 2021 (4,1 % en moyenne) et la non-prise en compte de l'inflation du 3^e trimestre 2022 (10,3 % en moyenne) (graphique 4). Sur cette base, un rattrapage important devrait avoir lieu en 2023.

Ce mode de calcul retenu par les syndicats est traditionnellement partagé par le patronat. Cette année, le patronat de la

métallurgie conteste le chiffre et préfère retenir l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire excluant l'évolution des prix de l'énergie et de l'alimentation. Sur cette base, il considère que l'inflation est de 4,1 % pour 2022³⁷. La banque centrale autrichienne, qui s'immisce rarement dans les négociations salariales, a publiquement exprimé son soutien à ce choix du patronat de la métallurgie³⁸. Cette rupture historique ne fait toutefois pas consensus au sein du patronat : dans le commerce, syndicat et patronat se sont entendus sur un taux de 6,9 %³⁹.

36. Voir la vidéo explicative du GPA à ce sujet, « Inflationsrate, Lohn-Preis-Spirale und der kollektivvertrag », publiée le 15 septembre 2022, <http://bit.ly/3EtV54J>.

37. L. Ungerboeck, « Funkenflug bei den Metallern: Industrie bietet "nur" Kerninflation », *Der Standard*, 17. Oktober 2022, <http://bit.ly/3glinWm>.

38. L. Ungerboeck, « Lohnrunde als potenzieller Inflationstreiber », *Der Standard*, 3. November 2022, <http://bit.ly/3E3hVih>.

39. Voir communiqué de l'ÖGB : « KV-Handel: Gewerkschaft GPA fordert 10 Prozent Gehaltserhöhung », <http://bit.ly/3X2Og3m>.

Des négociations difficiles dans un contexte de très forte hétérogénéité des branches

La difficulté des négociations de cette année tient à la très forte hétérogénéité entre les branches. La métallurgie, qui ouvre le cycle des négociations d'automne et fixe traditionnellement le montant maximal des autres branches (encadré 1), fonde habituellement ses revendications sur la base de la « formule de Benya », du nom du président de la confédération syndicale ÖGB dans les années 1960 et 1970. Celle-ci renvoie à la somme du taux d'inflation et de la croissance de la productivité.

Le débat, ancien au sein de l'ÖGB, est celui du chiffre à considérer pour ce second élément : est-ce la croissance de la productivité globale, celle de l'industrie ou de la métallurgie, voire de l'un de ses secteurs ? Le premier choix se justifie parce qu'une augmentation calée sur la productivité de l'industrie pourrait menacer la survie des entreprises des autres secteurs où la productivité est plus faible ; toutefois, comme elles sont aussi moins exposées à la concurrence internationale, certains syndicats considèrent qu'elles peuvent répercuter les hausses de salaire sur les prix si leur survie est menacée.

Cette année, les chiffres sont particulièrement hétérogènes : globalement, la productivité par salarié-e a crû de 1,4 % et de 0,3 % rapportée au nombre d'heures travaillées qui a fortement augmenté⁴⁰. C'est ce chiffre que retient le patronat, affirmant même que

0,3 % correspond à la hausse de la productivité dans l'industrie en 2022⁴¹. Les chiffres de l'office public Statistik Austria sont cependant très différents. Dans l'industrie, la productivité aurait crû de 10,4 % par salarié-e et de 8,7 % par heure travaillée entre juin 2021 et juin 2022⁴², ce qui correspond à la très forte croissance de ces derniers mois.

En outre, le patronat conteste cette négociation sur la base des valeurs passées et, rompant avec les conventions habituelles, demande aux syndicats de se baser sur les estimations des gains de productivité à venir, qui seront sans doute beaucoup plus faibles en 2023 qu'en 2022. Il fait valoir qu'au sein de la métallurgie, 40 % des entreprises connaîtraient déjà une stagnation, voire un recul de leur production selon la FMTI⁴³.

Quant au commerce, la croissance du chiffre d'affaires réel est tellement faible (0,2 %⁴⁴) que les marges de manœuvre apparaissent limitées. Or un accord dans lequel les augmentations seraient proches de zéro dans le commerce aurait des effets pour l'ensemble des services qui traditionnellement prennent l'accord du commerce comme un plafond, ce qui explique probablement la grande combativité des syndicats dans ce secteur (voir *infra*).

Une revendication salariale record dans la métallurgie... mais inférieure à la formule de Benya

Le PRO-GE et le GPA, qui négocient tous deux conjointement pour les ouvriers

40. A. Szigetvari, « Kampf um Abgeltung der Rekordinflation beginnt », *op. cit.*

41. L. Ungerboeck, « Gaskrise befeuert Herbstlohnrunde », *Der Standard*, 7. September 2022, p. 10.

42. A. Szigetvari, « Kampf um Abgeltung der Rekordinflation beginnt », *op. cit.*

43. L. Ungerboeck, « Gaskrise befeuert Herbstlohnrunde », *op. cit.*

44. « Handel ächzt unter Kostendruck », *Der Standard*, 25. August 2022, <http://bit.ly/3TtvE7S>.

et les employés du secteur de la métallurgie, ont formulé leurs revendications le 20 septembre. Ils demandent 10,6 % d'augmentation des salaires conventionnels et effectifs (*Ist-Lohne*, encadré 2), correspondant à la somme de l'inflation sur la période et à une partie des gains de productivité dans l'industrie. Quoiqu'inédite, cette revendication des syndicats semble avoir été modérée, et aurait pu atteindre 15 % voire 16,7 % s'ils avaient appliqué la formule de Benya à partir des gains de productivité dans l'industrie, dont ils n'ont revendiqué que la moitié (soit 4,3 %).

En contrepartie de cette modération, ils réclament une forte hausse du salaire des apprenti-es : 1 000 euros en première année contre 800 euros actuellement, 1 300 euros en deuxième contre 1 000, 1 600 euros en troisième contre 1 325 et 2 000 euros en quatrième année⁴⁵ contre 1 750 actuellement⁴⁶. Ils revendiquent aussi une hausse de la prime pour heure supplémentaire à partir de 10 heures de travail journalier de 50 à 75 % du salaire horaire et la mise en place d'une prime pour le travail du samedi (de 50 % du salaire horaire). Enfin, les syndicats demandent à ce que le nouvel accord prévoit un accès plus aisé à la 6^e semaine de congés payés qui n'est actuellement prévue, sauf accord d'entreprise plus avantageux, que pour les salarié-es avec 25 ans d'ancienneté dans leur entreprise.

Le patronat tient ces revendications pour « déraisonnables et exagérées », selon les termes de Christian Knill, le président de la FTMI⁴⁷, et refuse d'ouvrir des négociations sur la réduction du temps de travail⁴⁸. Il propose de son côté une prime égale à 4,1 % des salaires effectifs, estimant que ce serait « stupide » de ne pas utiliser le dispositif prévu par le gouvernement à la rentrée. Il exclut toute augmentation des salaires conventionnels, si les syndicats refusent l'ouverture des négociations sur les grilles de qualification⁴⁹ et une réduction des primes pour heures supplémentaires⁵⁰. Durant le mois d'octobre, il est resté sur sa position, concédant être ouvert à la mise en place de primes d'intéressement pouvant aller jusqu'à 2,2 % du salaire dans les entreprises faisant des bénéfices importants⁵¹.

Le patronat propose en outre d'accorder une prime en substitution aux augmentations de salaire. Pour 2022, il milite pour la mise en place d'une « formule de Benya plus » (« Benya-Formel plus ») ou plutôt moins, puisqu'il s'agirait de calculer les augmentations de salaire sur la base du calcul traditionnel, moins les gains de pouvoir d'achat liés aux mesures du gouvernement. L'association des industriels (IV) propose que le résultat de ce calcul soit versé sous forme d'une prime unique défiscalisée plutôt que sous la forme d'augmentations de

45. Voir sur le site de PRO-GE, « Metaller-KV: PRO-GE fordert 10,6 Prozent mehr Lohn », <http://bit.ly/3USeoKG>.

46. Voir l'accord du 11 novembre 2021, <http://bit.ly/3UywiIW>.

47. A. Szigetvari, « Kampf um Abgeltung der Rekordinflation beginnt », *op. cit.*

48. G. John, « Arbeitgeber lehnen Rekordforderungen der Metaller ab », *Der Standard*, 20. September 2022, <http://bit.ly/3GezHC7>.

49. L. Ungerboeck, « Funkenflug bei den Metallern... », *op. cit.*

50. L. Ungerboeck, « Metallerchef Wimmer: "Wir lassen sie nicht mit ihren Gewinnen abhauen" », *Der Standard*, 31. Oktober 2022, <http://bit.ly/3hu5rsn>.

51. L. Ungerboeck, « Metaller: Arbeitgeber bieten nun 4,1 Prozent plus Erfolgsbeteiligung, Gewerkschaft sieht "Verhöhnung" », *Der Standard*, 24. Oktober 2022, <http://bit.ly/3AadaoMP>.

salaires durables⁵², ce que les organisations syndicales refusent catégoriquement.

Face à l'écart important entre les revendications syndicales et les propositions du patronat dans la métallurgie, les négociations prennent rapidement un tour plus conflictuel. Dès le 20 septembre, les syndicats convoquent des conférences des conseils d'établissement (*Betriebsrätekonferenzen*), qui réunissent l'ensemble des présidentes et présidents des conseils d'établissement (l'équivalent du secrétaire en France), pour leur demander d'organiser des assemblées générales dans les établissements afin de voter la grève⁵³. Ce mécanisme n'est pas une obligation légale, mais vise à mettre la

pression sur le patronat en faisant connaître l'importance du soutien à la grève. Ces assemblées générales sont organisées entre le 19 et le 21 octobre et la grève annoncée pour le 7 novembre reçoit le soutien de près de 67 000 salarié·es sur les 200 000 que compte la branche⁵⁴.

Devant l'ampleur de la mobilisation qui s'annonce, le patronat accepte de revoir sa position, préférant, selon les termes de Christian Knill (FMTI), « ne pas négocier avec la rue⁵⁵ ». Au final, les salaires conventionnels seront augmentés de 7,0 % et les salaires effectifs de 5,4 % ; s'y ajoute une hausse forfaitaire de 75 euros, qui porte l'augmentation réelle moyenne à 7,44 %, soit

Encadré 2 - Salaire effectif, salaire conventionnel, revenu : que régulent les conventions collectives ?

Les conventions collectives peuvent réguler six éléments constitutifs du revenu :

- 1) les salaires conventionnels ;
- 2) le salaire minimum de branche qui correspond au salaire conventionnel du premier niveau de qualification ;
- 3) les primes récurrentes (pour travail de nuit, du dimanche, pour heures supplémentaires, etc.) ;
- 4) le salaire effectif (*Ist-Lohn*, littéralement « salaire qui est ») qui est la somme du salaire conventionnel et des primes récurrentes ;
- 5) les primes ponctuelles (prime de Noël par exemple) ;
- 6) le revenu lui-même, qui est la somme du salaire effectif et des primes ponctuelles.

Elles régulent aussi le salaire des apprentis.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. « KV-Verhandlungen: Metalller drohen mit Streik », *Niederösterreichischer ORF*, 2. November 2022, <https://noe.orf.at/stories/3180439/>.

55. L. Ungerboeck, « Metalller bekommen im Schnitt um 7,44 Prozent mehr », *Der Standard*, 4. November 2022, <http://bit.ly/3tr5DLE>.

la moyenne des revendications syndicales et de la proposition patronale initiale. Pour les plus bas salaires, l'augmentation est de 8,9 %. En ce qui concerne les salaires des apprenti-es, le patronat a intégralement accepté les revendications syndicales. Pour les syndicats, l'objectif premier, qui était d'éviter la substitution d'une prime aux augmentations (durables) des salaires, est atteint⁵⁶.

Des branches de services inhabituellement offensives

Dans le secteur du commerce qui représente 415 000 employé-es, 134 000 ouvrières et ouvriers et 15 000 apprenti-es, majoritairement des femmes, le PRO-GE et le GPA ont ouvert les négociations sans attendre qu'un accord soit trouvé dans la métallurgie : ils revendiquent 10 % d'augmentation du revenu, c'est-à-dire du salaire effectif et des primes ponctuelles, comme les primes de Noël. Cette revendication, égale à celle de la métallurgie, indique une volonté des syndicats du commerce de retrouver leur « rôle dirigeant » (*Lohnführerschaft*) dans le secteur des services, qui avait été remis en cause en 2021 quand un grand nombre de branches à dominante employée avait négocié des accords supérieurs à celui du commerce.

Outre cette revendication, les syndicats demandent ici aussi un accès plus aisé à la 6^e semaine de congés payés, l'augmentation du salaire des apprenti-es de 150 euros par année d'apprentissage, et le paiement

des primes pour heures supplémentaires dès la première heure⁵⁷. Finalement, après cinq semaines de négociation et un premier appel à la grève, le patronat, qui campait sur sa proposition d'une augmentation des revenus de 4 %, cède et accepte une hausse de 7,1 % avec un minimum de 145 euros par mois⁵⁸, ce qui représente une hausse moyenne de 7,31 % et de 8,67 % pour les plus bas salaires et les apprenti-es.

Dans le secteur du médico-social privé, le GPA et le Verkehrs- und Dienstleistungsgewerkschaft (Vida, Syndicat des services et des transports), affichent aussi leur combativité et revendiquent 15 % d'augmentation des revenus (salaires effectifs plus primes ponctuelles), avec un minimum de 350 euros. Ils revendiquent en outre l'introduction de la semaine de 35 heures, un maximum de cinq jours de travail par semaine, une augmentation des indemnités kilométriques de 0,60 euro et diverses primes de flexibilité, ainsi que la hausse des salaires des apprenti-es (1 000 euros pour la première année, 1 200 euros pour la deuxième, 1 400 pour la troisième et 1 600 pour la quatrième)⁵⁹. Face au blocage des négociations, ils appellent à une première grève le 8 novembre et à l'organisation d'assemblées générales du 8 au 10 novembre pour étendre la grève si besoin. Le mouvement de grève prenant rapidement de l'ampleur, un accord est signé le 17 novembre, prévoyant 10,2 % d'augmentation des revenus, avec un minimum de 175 euros. Malgré l'importance de cette augmentation, les salaires

56. Voir sur le site du GPA : « Metaller-KV: Löhne und Gehälter steigen kräftig und nachhaltig um bis zu 8,9 Prozent », <http://bit.ly/3WZBy3y>.

57. Voir communiqué de l'ÖGB, *op. cit.*

58. V. Kainrath, « Gehälter im Handel steigen im Schnitt um 7,31 Prozent, Arbeitgeber sprechen von "absolutem Limit" », *Der Standard*, 30. November 2022, <https://bit.ly/3UxHsX6>.

59. Voir le programme revendicatif (*Forderungsprogramm*) du GPA et de Vida, <http://bit.ly/3g3TQA1>.

restent faibles dans le secteur où le nouveau salaire minimum s'établit à 1 893,20 euros, ce qui a été source de tensions au sein du syndicat puisqu'un tiers des présidents de conseil d'établissement consultés ont voté contre l'accord.

Contrairement à ce qui s'est produit dans la métallurgie et le commerce cependant, les revendications de diminution du temps de travail n'ont pas été entièrement abandonnées. Le temps de travail hebdomadaire passe ainsi de 38 à 37 heures sans perte de salaire. Les heures supplémentaires sont aussi davantage encadrées, de même que les possibilités de modifier le planning des salarié-es ou de les mobiliser sur leur temps de repos en cas d'urgence⁶⁰.

À ce jour, le mouvement continue dans le secteur du transport de voyageurs où Vida revendique désormais 400 euros d'augmentation de tous les salaires (la revendication originelle était de 500 euros), qui représenterait une augmentation de 23 % pour les plus bas salaires. Le patronat propose quant à lui une augmentation de 208 euros (200 au début du mouvement) et une prime exceptionnelle de 1 000 euros. Il refuse de revoir à la hausse sa proposition après la grève du 28 novembre qui a conduit à un arrêt de tous les trains du pays ainsi que de l'ensemble des métros, trams et bus à Vienne, Linz, Graz et Salzburg. Face à l'inflexibilité du patronat, Vida promet « d'autres actions de lutte ». La situation apparaît bloquée au point que Wolfgang Katzian, président de l'ÖGB, a rencontré le président de la WKÖ,

Harald Mahrer pour proposer une médiation, brisant ce que les médias autrichiens ont qualifié de « tabou » puisque la confédération se refuse d'ordinaire à se mêler des négociations menées par ses fédérations⁶¹.

Revendication syndicale d'un contrôle des prix par les organisations corporatives

Les syndicats n'entendent cependant pas agir uniquement sur les salaires et revendiquent aussi une baisse des prix. À cette fin, ils réclament la mise en place d'une « Commission des prix » (Preiskommission) et un élargissement des prérogatives de cette instance permise par la loi sur les prix, qui autorise le gouvernement à agir sur leur fixation.

En temps normal, c'est l'autorité fédérale de la concurrence (Bundeswettbewerbsbehörde) qui est chargée du contrôle des prix. Sous la pression syndicale, le ministre de l'Économie lui a demandé de se saisir de la question des prix dans le secteur du pétrole. Le rapport intermédiaire rendu en juillet estime que les prix des entreprises du secteur sont injustifiés. Les entreprises doivent fournir leur réponse à l'autorité fédérale. Si celle-ci n'est pas satisfaisante, le gouvernement pourrait intervenir et fixer les prix de l'essence et du fuel⁶².

La loi prévoit toutefois que l'Arbeiterkammer ou la Wirtschaftskammer puisse demander la mise en place d'une commission des prix composée de représentants

60. Voir sur le site du GPA : <https://bit.ly/3F2QPZa>.

61. L. Ungerboeck, A. Danzer, « Weichen im Bahn-Tarifstreit stehen weiter auf Kampf », *Der Standard*, 28. November 2022, <https://bit.ly/3VBXvEI>.

62. J. Pfügl, « Was die nationale Preiskommission tun darf - und was nicht », *Der Standard*, 19. August 2022, <http://bit.ly/3ErU79I>.

de plusieurs ministères et des chambres, compétente pour consulter l'ensemble des comptes des entreprises. Si, sur cette base, elle estime qu'un nombre significatif d'entreprises d'un secteur poursuit « une politique des prix injustifiée », la commission peut proposer au Parlement que les prix du secteur soient fixés par le gouvernement pour une durée de six mois. Alors que l'autorité fédérale estime injustifiée une hausse des prix si elle est « anormalement supérieure à l'évolution internationale des prix », elle l'est pour la commission des prix dès le moment où elle dépasse la moyenne du secteur⁶³.

L'Arbeiterkammer a donc déposé une demande officielle au Parlement qui devrait conduire à la mise en place d'une commission sur les prix de l'alimentation, des loyers mais aussi de l'essence et du fuel.

L'ÖGB réclame quant à elle une commission aux pouvoirs plus larges, ayant mandat pour enquêter sur l'ensemble des secteurs, à la manière de la commission des prix pour le passage à l'euro (Euro-Preiskommission) de 2002. L'ÖGB argumente que depuis le déclenchement de la pandémie, le taux de profit moyen des entreprises non financières atteint des sommets inconnus depuis plus de dix ans et qu'il convient de briser la « spirale prix-profits » avant d'envisager une modération salariale au nom de la lutte contre la mise en place d'une spirale prix-salaire. L'ÖGB demande en outre que la commission des prix dispose d'un

pouvoir de sanction sur les entreprises qui augmentent leur prix de manière injustifiée et qu'elle puisse imposer au gouvernement (et non seulement lui conseiller) d'administrer les prix (Pfister, Schuberth, 2022).

Pour appuyer cette revendication, l'ÖGB a organisé une première manifestation le samedi 17 septembre sous le mot d'ordre « Baissez les prix » (« Preise runter ! ») qui a réuni 32 000 personnes à Vienne⁶⁴.

Conclusion

À l'heure où ces lignes sont écrites, l'escalade dans la métallurgie a été évitée. Un accord à mi-chemin entre les revendications syndicales et les propositions patronales a été signé. Sur la forme cependant, c'est une victoire syndicale qui a su empêcher le recours à une prime unique défiscalisée du type « prime Macron », qui aurait représenté plusieurs dizaines de milliers d'euros en moins sur l'ensemble d'une carrière⁶⁵. L'augmentation moyenne de 7,44 % des salaires effectifs est supérieure à l'inflation sur la période retenue (de septembre 2021 à août 2022), mais très inférieure à l'inflation déjà atteinte depuis la signature du dernier accord (10,5 %).

Les pertes de salaire réel pour 2022 seront donc importantes, y compris dans la métallurgie, même si une large partie d'entre elles est compensée par les mesures du gouvernement. Si un conflit ouvert a été évité cette année contrairement à l'an passé

63. Ces « secteurs » (Wirtschaftszweige) correspondent à peu près au niveau 2 de la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE), soit à peu près 80 secteurs.

64. A. Szigetvari, « Kampf um Abgeltung der Rekordinflation beginnt », *op. cit.*

65. Une étude de l'institut de recherche Momentum évalue à 80 000 euros la différence sur 30 ans entre une augmentation de 4,5 % des salaires effectifs dans l'industrie électronique et une prime unique équivalente : O. Picek, « Einmalzahlung statt Lohnerhöhung? Keine gute Idee », Momentum Institut, 28. April 2022, <http://bit.ly/3Gevo9B>.

(Guillas-Cavan, 2022), les négociations pour 2023 s'annoncent déjà très difficiles. En effet, même si l'inflation devait ralentir au 2^e semestre 2023 comme le prévoit la banque centrale autrichienne, l'inflation d'août 2022 à août 2023 sera très élevée et les organisations syndicales, qui ont modéré leurs demandes cette année, affirment déjà que ce sera au tour du patronat de fournir des efforts⁶⁶.

Contrairement à l'ordinaire où l'accord de la métallurgie constitue le plafond des autres branches, les branches à dominante employée, à commencer par le commerce et le médico-social privé, n'ont pas revu à la baisse leurs revendications. S'affirmant prêtes à la grève, elles ont respectivement obtenu 7,31 % et 10,2 % d'augmentation des revenus. Cet affaiblissement du « rôle dirigeant » de la métallurgie tient lieu à la volonté des syndicats de ces secteurs à dominante employée et précaire de rattraper les très importantes pertes de salaire enregistrées entre 1997 et 2015. La question

salariale et du décrochage des bas salaires constitue la préoccupation première des syndicats, qui sont prêts à sacrifier leurs revendications sur le temps et les conditions de travail (à l'exception relative du médico-social privé).

En ce domaine, l'offensive syndicale est facilitée par les pénuries d'emploi dans les segments les plus précaires, qui sont moins dues à un manque de travailleurs et de travailleuses qu'à « une très forte mobilité des salarié-es qui se déplacent dans les régions aux salaires plus élevés » comme le Sud de l'Allemagne, ainsi que le note Jakob Sturn dans une étude de Momentum⁶⁷... « Si l'Autriche ne s'aligne pas [sur la hausse du salaire minimum allemand], la recherche de personnel pour les entreprises autrichiennes sera de plus en plus difficile », conclut-il. Message visiblement reçu lors de ces négociations.

Achévé de rédiger le 30 novembre 2022

66. L. Ungerboeck, « Metallerchef Wimmer: "Wir lassen sie nicht mit ihren Gewinnen abhauen" », *op. cit.*

67. J. Sturn, *op. cit.*

Sources :

- AMS (2022), *Übersicht über den Arbeitsmarktdaten*, Arbeitsmarktservice Österreich, <https://bit.ly/3hvtCy>.
- Guillas-Cavan K. (2018), « Autriche : la “sécurité minimale” : l’île des bienheureux dans la tourmente », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 164, décembre, p. 43-58, <http://bit.ly/3EjzCM2>.
- Guillas-Cavan K. (2022), « Autriche : les négociations salariales de l’automne 2021, entre offensive syndicale et affaiblissement de la coordination entre branches », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 177, mars, p. 36-53, <http://bit.ly/3tmYuw5>.
- Hötzing S. (2022), « Arbeitskräftemangel in der Gastronomie, hausgemacht? », *Arbeit&Wirtschaft Blog*, 6. September, <https://bit.ly/3UphK8b>.
- Huber A., Tölgyes J., Achleitner S. (2022), « Kalte Progression: Automatismus schmälert verteilungspolitischen Spielraum », *Policy Brief*, n° 10/2022, Momentum Institut, Juni, <https://bit.ly/3TlIONb>.
- Lübker M., Janssen T. (2022), « Europäischer Tarifbericht des WSI – 2021/2022. Tarifpolitik im Zeichen von Krise, Krieg und Inflation », *WSI-Report*, n° 77, August, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-008372.
- Math A. (2021), « Quoi qu’il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ? », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l’État », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 176, décembre, p. 8-31, <https://bit.ly/3BrpCit>.
- OECD (2019), *Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- Pfister A., Schuberth H. (2022), « Gewinn-Preis-Spirale durchbrechen – Plädoyer für eine schlagkräftige Anti-Teuerungskommission », *Arbeit&Wirtschaft Blog*, 12. September, <https://awblog.at/gewinn-preisspirale-durchbrechen/>.
- Rehfeldt U. (2021), « Allemagne : les effets de la crise atténués grâce au plan de relance et à la négociation collective », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l’État », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 176, décembre, p. 32-49, <http://bit.ly/3G2Jo6v>.

- Xing-Bongioanni J., Chu J., Qi X. (2020), « Chine : la mobilisation sanitaire des pouvoirs publics locaux : le cas de la ville de Wuhan », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 36-53, <http://bit.ly/2L6OGnl>.

Belgique

Hausse des salaires nominaux, aides publiques ponctuelles et perte de pouvoir d'achat

Bernard CONTER, chargé de recherche à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) et Jean FANIEL, directeur général du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

Dans un contexte d'inflation exceptionnelle, les syndicats belges combattent la loi qui encadre la négociation salariale bisannuelle. L'indexation automatique qui prévaut en Belgique protège le revenu des salariés et des allocataires sociaux. Mais elle n'empêche pas une perte du revenu réel et bloque la hausse négociée des salaires. Le gouvernement s'en tient au cadre légal, tout en prenant des mesures pour aider les ménages et les entreprises face à la hausse des prix, en particulier de l'énergie.

Against a backdrop of unusually high inflation, Belgian unions are challenging the law enshrining biannual salary negotiations. Belgium's automatic wage indexation protects the income of employees and benefits recipients. But it does not prevent the loss of real earnings, and blocks employees from negotiating rises. The government is sticking with the current legal framework, while taking measures to assist households and businesses in the face of price rises, particularly with respect to energy prices.

En Belgique, l'inflation est structurellement plus élevée que dans l'Union européenne dans son ensemble, et la situation actuelle ne dément pas ce constat¹. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a significativement amplifié cette tendance, liée tout particulièrement à la hausse des tarifs de l'énergie.

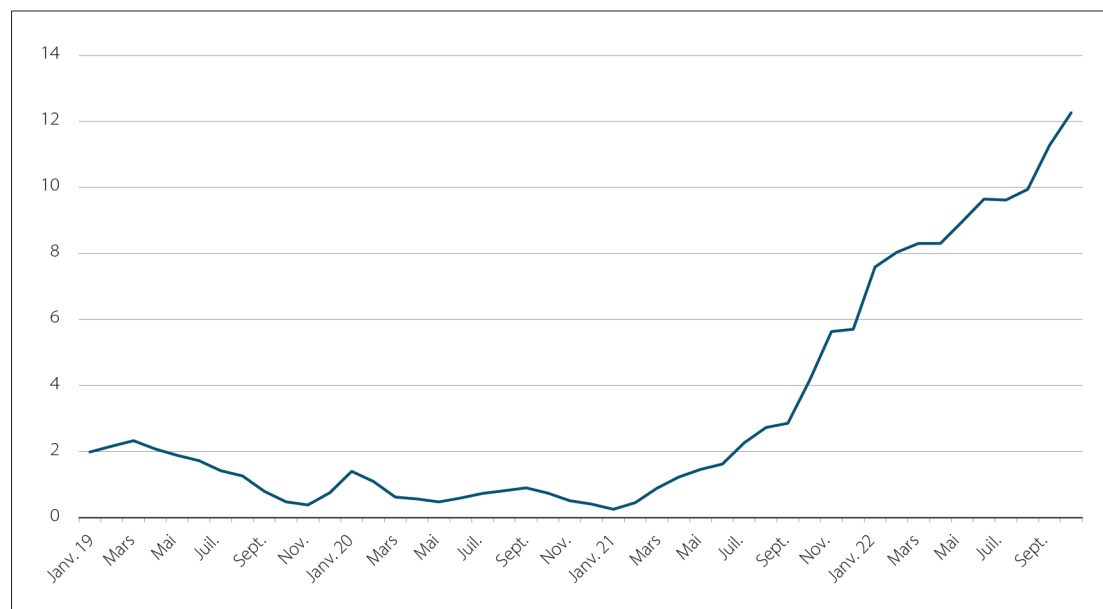
Le taux d'inflation sur un an, calculé sur la base de l'indice des prix à la consommation, est resté sous la barre des 2 % jusqu'en juillet 2021, avant d'accélérer sous l'effet de la sortie de pandémie et d'atteindre 7,6 % en janvier 2022. Le déclenchement de l'offensive russe (en février) a considérablement alimenté l'inflation, en particulier à partir

de mai 2022 (+9,0 %) ; elle atteint 12,3 % en octobre 2022 (graphique 1). Au sein de l'indice, les prix qui ont connu la plus forte croissance sont les produits alimentaires (+11,6 %), ainsi que les carburants (+18 %), l'électricité (+85 %) et le gaz (+127 %)². Selon les dernières prévisions, l'inflation devrait rester supérieure à 5 % au moins jusqu'en août 2023³.

Dans une certaine mesure, le mécanisme d'indexation automatique des salaires et des allocations sociales qui prévaut en Belgique a préservé, davantage que dans les pays voisins qui en sont dépourvus, les ménages des conséquences des hausses de prix. Néanmoins, ce mécanisme, révisé à plusieurs

Graphique 1 - Évolution de l'inflation (janvier 2019-octobre 2022)

En %



Source : Statbel, calculs propres.

1. La croissance de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) sur un an était, en septembre 2022, de 9,9 % dans la zone euro et de 12,1 % en Belgique (Eurostat).
2. Sur la base des données de l'indice des prix à la consommation.
3. Bureau fédéral du plan, « Indice des prix à la consommation - Prévisions d'inflation », 8 novembre 2022, www.plan.be.

reprises et âprement défendu par les syndicats, ne compense que partiellement et avec retard la perte subie de pouvoir d'achat. Il est en outre soumis régulièrement aux critiques des milieux patronaux. La forte hausse de l'inflation intervient par ailleurs dans un contexte social particulièrement tendu. Les syndicats n'ont de cesse de contester la loi encadrant la formation des salaires, qu'ils considèrent comme un carcan salarial, alors que le gouvernement fédéral se refuse à satisfaire leur revendication de réviser cette législation (Conter, Faniel, 2022).

Si le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux sont intervenus pour soutenir les ménages et les entreprises face à l'inflation, les mesures prises sont perçues comme tardives et insuffisantes par de nombreux acteurs socio-économiques. Ce contexte général rend les relations professionnelles tendues et marquées par des mouvements multiples de protestation sociale, parfois de grande ampleur.

L'indexation automatique des salaires, un mécanisme sous tension

L'indexation des salaires remonte en Belgique à l'après-première guerre mondiale et suit des mécanismes différents selon les secteurs. Plusieurs décisions prises au cours du temps ont cependant eu pour conséquence d'affaiblir l'efficacité de ce dispositif, historiquement défendu par les syndicats mais régulièrement critiqué par le patronat.

La diversité des mécanismes d'indexation des salaires

L'indexation des salaires en Belgique trouve son origine en 1919 dans un contexte de forte croissance des prix. Bon nombre des commissions paritaires⁴ qui se développent alors prévoient de faire évoluer périodiquement les salaires en lien avec un indice mesurant l'évolution des prix à la consommation (l'index) (CRISP, 1970 ; Coenen, 2010). Ce mécanisme prend des formes différentes selon les secteurs.

Plusieurs façons de procéder à l'indexation coexistent, prévues par la plupart des 164 commissions paritaires (CP) ou sous-commissions paritaires (SCP). Les conventions collectives de travail (CCT) sectorielles qui fixent ce mécanisme s'appliquent à toutes les entreprises d'une même CP ou SCP et un employeur ne peut dès lors se soustraire à l'obligation d'indexer les salaires.

Le premier mécanisme repose sur un indice pivot. Lorsque l'« indice santé lissé⁵ » croît de 2 % et dépasse « l'indice pivot », les allocations sociales sont automatiquement relevées de 2 % le mois suivant et, un mois plus tard, les rémunérations de la fonction publique font de même, en vertu de la loi. Le phénomène se reproduit à chaque nouveau franchissement de l'indice pivot.

Ce système est également appliqué dans quelque 92 CP, couvrant 41 % des salariés du secteur privé (santé, secteur non-marchand ou employés du secteur pharmaceutique,

4. Une commission paritaire est un organe de conciliation et de négociation sociale institué au niveau des branches d'activité économique, essentiellement composé d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés. Voir <https://www.vocabulairepolitique.be/commission-paritaire>.

5. Cet indice est une moyenne sur quatre mois ; il ne comprend pas le tabac, les boissons alcoolisées et les prix des carburants.

Tableau 1 - Estimation de la répartition des salariés selon les mécanismes d'indexation

Méthode d'indexation	Nombre de CP	Nombre de salariés	% du secteur privé	% du total (estimation)
Indice Pivot				
Fonction publique - Pivot 2 %	-	1 064 959	-	26,5
Secteur privé - Pivot 2 %	92	1 249 992	42,4	31,2
Secteur privé - Pivot 1 %	11	55 773	1,9	1,4
Indexation à date fixe				
- Annuelle	29	1 213 703	41,2	30,2
- Semestrielle	9	66 328	2,3	1,7
- Trimestrielle	12	171 160	5,8	4,3
Intérimaires	1	127 141	4,3	3,2
CP sans mécanisme d'indexation	9	51 693	1,8	1,3
Travailleurs non couverts par une CP	-	11 774	0,4	0,3
Total			100,0	100,0

Sources : Conseil central de l'économie, sauf fonction publique : données ONSS, reprises de CGSLB, service d'études, « Précisions concernant l'index », 29 janvier 2016 ; CSC, service d'études et documentation, « Inflation & mécanisme d'indexation », septembre 2022, tableau 1.

par exemple) comme le montre le tableau 1. Dans certains cas, plus rares, le principe est le même, mais l'indexation survient lorsqu'un indice pivot différent (par exemple +1 %) est franchi.

Un second groupe de commissions paritaires prévoit des indexations des salaires à intervalles réguliers. Pour un peu plus de 1 200 000 salariés (soit près de 40 % des salariés du secteur privé), la périodicité est annuelle et l'augmentation intervient le plus souvent au 1^{er} janvier (CP auxiliaire des employés, hôtellerie-restauration,

industrie alimentaire, etc.). Cette périodicité peut aussi être semestrielle (ouvriers de la construction), trimestrielle, bimestrielle (secteur bancaire), voire différente encore⁶.

Enfin, une très petite minorité de salariés (environ 50 000 sur 4,1 millions de travailleurs des secteurs public et privé) dépendent d'une CP qui ne prévoit pas de mécanisme d'indexation des salaires, hormis le salaire minimum. Les intérimaires sont pour leur part alignés sur le régime de la CP de la firme au sein de laquelle ils accomplissent leur travail.

6. Cette désynchronisation a pour effet d'éviter le choc économique qui pourrait survenir si toutes les entreprises voyaient leur masse salariale augmenter au même moment.

Des mécanismes d'indexation affaiblis et régulièrement contestés

Au fil du temps, la révision de l'index a constitué à de nombreuses reprises un enjeu politique important : l'évolution de la consommation et les calculs de politique économique, les réformes du panier des produits témoins, etc., ont plus d'une fois engendré des tensions ou accusations de manipulation de l'index. Une « commission de l'index » composée de représentants patronaux et syndicaux ainsi que d'universitaires encadre ce travail d'adaptation.

Plusieurs décisions ont eu pour effet de ralentir la répercussion des hausses de prix sur l'indexation. Au début des années 1980, le gouvernement procède à plusieurs reprises à la suspension de l'indexation des salaires. Outre ces « sauts d'index », il introduit en 1983 le « lissage » de l'index sur quatre mois⁷. Depuis 1994, l'indexation est réalisée sur la base d'un nouvel indice, dit « indice santé », qui ne comprend ni le tabac, ni les boissons alcoolisées, ni les prix des carburants (à l'exception du GPL), ce qui permet au gouvernement de continuer à relever les accises⁸ sans effet sur l'indexation des revenus. Depuis lors, c'est donc un « indice santé lissé » qui est utilisé pour indexer les salaires⁹. Enfin, en 2015, un nouveau saut d'index est imposé par le premier gouvernement de droite dirigé par le libéral francophone Charles Michel.

Ainsi, l'indexation protège les revenus du travail et les bénéficiaires d'un revenu de remplacement contre les effets de l'inflation¹⁰, mais avec retard et, depuis l'introduction de l'indice santé, de manière incomplète. De plus, cette hausse du revenu nominal masque une perte de pouvoir d'achat réel, sensiblement différente selon le mécanisme d'indexation. Ainsi, la poussée de l'inflation s'étant surtout accentuée en 2022, les salariés dont la rémunération n'est indexée qu'une fois par an subissent une perte de pouvoir d'achat qui se creuse durant 12 mois ; ce cas de figure concerne quelque 40 % des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, l'augmentation des prix des carburants et la hausse vertigineuse du prix du gaz et de l'électricité ont conduit les ménages belges à voir leurs factures d'énergie multipliées par deux, ou cinq, voire davantage. L'immédiateté de ces hausses et leur imparfaite prise en compte par l'indexation (les pondérations des produits témoins étant fixées avant cette envolée et les carburants ne figurant pas dans l'indice santé) font que la hausse nominale des salaires est insuffisante pour faire face à la hausse réelle du coût de la vie. La Banque nationale de Belgique a chiffré la baisse des salaires réels à -2 % en 2021 et à autant en 2022¹¹.

L'indexation des salaires fait cependant l'objet de critiques en raison de son coût et de son effet sur la compétitivité des entreprises. De longue date, la Commission

7. C'est la moyenne des quatre derniers relevés mensuels de prix qui permet d'établir l'indice lissé des prix à la consommation.

8. Les accises sont des impôts indirects perçus sur la vente de produits tels que l'alcool, le tabac ou les carburants. À l'inverse de la TVA, cet impôt est établi sur leur quantité et non sur leur valeur.

9. Entre 1994 et 2022, la progression de l'indice santé est de 3 points de pourcentage inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation.

10. Son application permet également de soutenir la demande intérieure, raison pour laquelle une partie du monde patronal (petits commerçants, hôtellerie-restauration, etc.) n'y est pas par principe hostile.

11. F. Mathieu, « Pourquoi les salaires réels seront en baisse de 2 % en 2022 », *La Libre Belgique*, 21 septembre 2022.

européenne, le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pressent la Belgique de réformer, voire de supprimer son mécanisme d'indexation¹². Les organisations patronales réclament sa suppression ou son adaptation depuis les années 1970.

L'ampleur des indexations récentes ou prévues a ravivé ces critiques. Les entreprises, qui subissent les effets des multiples crises actuelles, en soulignent le coût. Ainsi, les salaires indexés sur la base de l'indice pivot (+2 %), qui connaissent en général une adaptation par année, ont été relevés à cinq reprises en 2022 ; les salaires indexés au 1^{er} janvier connaîtront une hausse nominale de plus de 10 % au 1^{er} janvier 2023. Les milieux patronaux, relayés par certains acteurs politiques, revendiquent dès lors un plafonnement ou une forfaitarisation de l'indexation ou encore une exonération d'impôt et de cotisations sociales sur les montants indexés.

À l'opposé, les syndicats dénoncent ces demandes et réaffirment la nécessité majeure de maintenir intégralement ce système qui contribue par ailleurs au financement de la sécurité sociale. Ils soulignent aussi l'intérêt porté récemment à ce système à l'étranger. Ainsi, en France, l'indexation des salaires est devenue une revendication

d'une partie de la gauche politique et syndicale. Aux Pays-Bas, la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV), le principal syndicat, a demandé que les salaires soient désormais indexés, comme dans le pays voisin¹³. Aux États-Unis, les clauses d'ajustement automatique des salaires sont de retour dans les revendications syndicales lors du renouvellement des conventions collectives d'entreprise (Sauviat, dans ce numéro).

Des négociations salariales bisannuelles

La forte poussée d'inflation s'inscrit par ailleurs dans un contexte de relations sociales tendues liées à la contestation syndicale de la loi encadrant la formation des salaires. Depuis 1960, patronat et syndicats négocient en principe tous les deux ans un accord social au cœur duquel figure l'évolution des salaires¹⁴. Initialement destinées à partager équitablement les fruits de la croissance, ces négociations s'inscrivent désormais dans un référentiel de maintien de la compétitivité.

En effet, en vertu de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité¹⁵, les représentants patronaux et syndicaux déterminent tous les deux ans une norme salariale, soit une progression des

12. On peut toutefois relever qu'en juin 2022, en compagnie du Premier ministre belge, le libéral flamand Alexander De Croo, le secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, a pour une fois considéré positivement l'indexation automatique des salaires car elle a préservé le pouvoir d'achat des ménages, alors que ces derniers supportent bien plus fortement le poids de l'inflation que dans les autres pays. Toutefois, l'OCDE préconise de réformer l'indexation à moyen terme, afin de la rendre plus « flexible ». N Tanghe, « Plots is (bijna) iedereen het eens over de loonindex », *De Standaard*, 15 juin 2022.

13. « Le principal syndicat néerlandais revendique l'indexation automatique des salaires », Belga, 19 septembre 2022.

14. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, d'abord, et depuis 2008, ensuite, ces négociations bisannuelles visant à la conclusion d'un accord interprofessionnel (AIP) couvrant l'ensemble des salariés du secteur privé ont connu des blocages majeurs et des périodes d'interruption relativement longues.

15. *Moniteur belge*, 1^{er} août 1996.

salaires à ne pas dépasser dans le cadre des négociations menées ensuite au niveau des secteurs ou des entreprises. Cette norme est calculée par le secrétariat du Conseil central de l'économie (CCE)¹⁶, qui compare l'évolution des salaires en Belgique aux prévisions d'inflation et de hausses salariales en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

L'espace de négociation des interlocuteurs sociaux a de nouveau été réduit par le gouvernement Michel I qui a modifié la loi en 2017 afin de résorber ledit « handicap salarial¹⁷ » accumulé entre la Belgique et les trois pays de référence – et ce, alors que les syndicats l'estimaient quasiment déjà résorbé, contrairement aux calculs sur lesquels s'appuie le patronat.

Depuis lors, la marge salariale à négocier est amputée d'une marge de sécurité d'au moins 0,5 % afin de neutraliser les erreurs de prévision. Sont également introduits des mécanismes pour rectifier un éventuel accroissement de l'écart salarial, tandis que d'autres doivent permettre de poursuivre la résorption du « handicap salarial » datant d'avant 1996. Par ailleurs, tout ou partie des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale ne sont pas prises en compte

dans la comparaison avec les salaires des pays de référence (Faniel, 2018)¹⁸.

La marge salariale est donc sérieusement réduite et vise une croissance réelle des salaires inférieure en Belgique à celle des pays de référence. Des sanctions financières sont prévues pour les employeurs qui concluraient des CCT dépassant la norme salariale.

En revanche, la loi dispose que « les indexations et les augmentations barémiques sont toujours garanties, et ce, quelle que soit la marge maximale disponible » (art. 5, § 2 de la loi de 1996 telle que revue en 2017)¹⁹.

La révision de la loi en 2017 est critiquée depuis lors par les syndicats, qui la qualifient de « logiciel truqué » et demandent son abrogation. Depuis cette réforme, la marge salariale n'a jamais excédé 1,1 % et, à défaut d'accord de l'ensemble des syndicats, celle-ci a été chaque fois imposée par le gouvernement fédéral.

Alors que l'indexation est jugée insuffisante pour couvrir l'augmentation actuelle du coût de la vie, la progression maximale des salaires réels pour 2021-2022 a

16. Organe consultatif paritaire institué au niveau fédéral. Ses membres sont désignés par les organisations patronales et syndicales. Il remet des avis au gouvernement sur les matières économiques.

17. Le « handicap des coûts salariaux », communément appelé « handicap salarial », est défini par la loi du 19 mars 2017 modifiant la loi du 26 juillet 1996 précitée comme « l'écart entre l'évolution des coûts salariaux en Belgique et celle dans les États membres de référence depuis 1996, exprimé comme un pourcentage par rapport à 1996 » (art. 2).

18. Le coût salarial belge est comparé avec « la division des coûts salariaux des travailleurs, diminuée des subsides salariaux par le nombre d'heures prestées dans les trois États membres de référence » (loi du 19 mars 2017, art. 2). N'est pas prise en compte dans le calcul du coût salarial belge la diminution des cotisations patronales de sécurité sociale (qui passent de 32,4 à 25 %) octroyée dans le cadre du programme de réduction de cotisations sociales et d'impôts (*tax shift*) du gouvernement Michel I.

19. Notons que la loi de 1996 prévoit par ailleurs (art. 14, § 1) que le gouvernement peut prendre « des mesures de modération équivalente des revenus des indépendants en faveur des investissements dans leur entreprise et de l'emploi, ainsi que des mesures de modération équivalente des revenus des professions libérales, des dividendes, des tantièmes, des allocations sociales, des loyers, et des autres revenus ». À ce jour, une telle mesure n'a jamais été mise en œuvre, excepté pour les allocations sociales.

été fixée en juin 2021 à 0,4 %, augmentée d'une prime non récurrente de 500 euros maximum, partiellement exonérée de cotisations et d'impôts, sous forme de chèques consommation, dans les entreprises ou secteurs bénéficiaires. Cela a fortement réduit les espaces de négociation dans les entreprises et les secteurs concernés, où la marge maximale a généralement été obtenue. La progression des salaires au-delà de 2022 devrait encore être inférieure (voir *infra*). Cette extrême modération salariale, alors que les données publiées montrent un redressement inédit du taux de marge des entreprises, alimente une contestation syndicale continue depuis février 2021.

Des initiatives gouvernementales ponctuelles

Sur le plan politique, la coalition dirigée par Alexander De Croo alliant les socialistes, les libéraux, les écologistes et le parti chrétien-démocrate flamand a affirmé à plusieurs reprises en 2022 que l'indexation serait maintenue. Donnant ce gage aux syndicats, le gouvernement a également maintenu son refus de modifier la loi de 1996 telle que revue en 2017, rassurant ainsi le patronat.

Plutôt que de modifier les mécanismes de formation des salaires, le gouvernement fédéral a ainsi préféré prendre, souvent au terme de longs débats rendus compliqués par le caractère hétéroclite de la coalition fédérale et par l'état des finances publiques, des décisions accordant des aides ponctuelles aux ménages ou aux entreprises. La Belgique étant un État fédéral (Faniel *et al.*, 2021), les gouvernements des Régions et des Communautés ont également adopté certaines mesures de ce type.

Une succession de mesures immédiates contre la hausse des prix de l'énergie

Le gouvernement fédéral a entamé l'année 2022 par la prolongation et l'amplification de certaines des mesures prises pour faire face aux conséquences de la pandémie, y compris la fermeture temporaire de certains secteurs d'activité. Face à la hausse des prix de l'énergie qui commence alors à faire sentir ses effets, il annonce l'adoption de plusieurs mesures le 1^{er} février : l'octroi à tous les ménages d'une prime dite « de chauffage » de 100 euros ; la réduction, durant quatre mois, de la TVA de 21 à 6 % sur l'électricité, mesure qui s'applique tant aux ménages qu'aux entreprises ; la prolongation jusqu'en juin du tarif dit « social » pour l'électricité et le gaz, en direction d'environ 1 million de foyers les plus modestes ; une réduction de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale pour les bas et moyens salaires. Le coût de ces mesures est estimé à 1,1 milliard d'euros par le gouvernement. Celui-ci rappelle aussi à cette occasion qu'entrera en vigueur en avril la hausse du salaire minimum convenue près de huit mois auparavant par les interlocuteurs sociaux. Beaucoup jugent ces mesures tardives et trop limitées, le prix du gaz ayant connu une élévation bien supérieure à celui de l'électricité notamment. Le caractère indiscriminé de certaines mesures est également critiqué : la prime de 100 euros paraît insuffisante aux bas revenus et négligeable pour les ménages sans difficultés ; la baisse linéaire de la TVA n'encouragerait pas à économiser l'énergie.

L'invasion russe en Ukraine conduit rapidement à une hausse accrue des prix

des carburants et de l'énergie. Le 15 mars, le gouvernement fédéral belge annonce de nouvelles mesures pour environ 1,33 milliard d'euros, financées à hauteur de 1,08 milliard « par des recettes fiscales supplémentaires engrangées par l'augmentation des prix de l'énergie ». Le tarif social pour l'électricité et le gaz ainsi que la baisse de la TVA sur l'électricité sont prolongés jusqu'au 30 septembre. Une baisse identique de la TVA sur le gaz est décidée du 1^{er} avril au 30 septembre ; les ménages qui se chauffent au fioul bénéficieront pour leur part d'une réduction de 200 euros. Les accises sur les carburants sont réduites et la hausse des prix des billets de train prévue en juillet est reportée. Pour les entreprises, le gouvernement prolonge le système de chômage temporaire pour force majeure mis en place dans le cadre de la pandémie, censé s'arrêter au 31 mars, et l'applique, à partir du 1^{er} avril, aux entreprises concernées par les retombées de la guerre en Ukraine. Pour la première fois, le gouvernement envisage d'examiner « si, par le biais de la prochaine initiative européenne, les bénéfices excédentaires des entreprises énergétiques peuvent être redistribués au consommateur belge d'électricité et de gaz ». À défaut de décision européenne, une initiative belge pourrait être prise dès juin. Quelques jours plus tard, les partis du gouvernement s'accordent en outre, à la demande des libéraux francophones et au regret de leurs partenaires écologistes, sur la prolongation de deux des sept réacteurs nucléaires que compte le pays, dans le but de maintenir une capacité de production d'électricité suffisante et à un prix moindre que celui de centrales au gaz devant permettre la sortie envisagée du nucléaire.

Des aides ultérieures plus ciblées et une taxation des surprofits des entreprises énergétiques

À la fin du mois d'avril, dans le but d'objectiver les discussions qui divisent les partis de la coalition, et espérant peut-être aussi atténuer ou dévier les critiques à l'égard des mesures qu'il a prises ou tardé à prendre, le gouvernement fédéral met sur pied deux groupes d'experts, qui remettent leurs rapports en juillet. Parmi leurs propositions figurent des réductions de consommation d'énergie, des aides ciblées pour les bas et moyens revenus, la taxation des surprofits des distributeurs d'énergie, la révision de l'indexation automatique des salaires ou des transferts de fiscalité du salaire vers des formes alternatives de rémunération (voitures de société, chèques-repas, etc. qui ne font pas l'objet de prélèvements pour la sécurité sociale et ne sont pas limités par la norme salariale), vers les loyers, etc. Rapidement, le président du parti libéral francophone récuse globalement les propositions de ces rapports, qui restent alors lettre morte. En revanche, quelques jours plus tard, le gouvernement prolonge jusqu'à la fin de l'année la baisse de la TVA à 6 % sur l'électricité et le gaz, le tarif social pour ces produits et la réduction des accises sur les carburants. En outre, il présente un « plan hiver » destiné à assurer l'approvisionnement du pays en énergie durant l'hiver suivant et à inciter l'ensemble de la population à réduire la consommation d'énergie de diverses manières. La taxation des « surprofits », comme ils sont dorénavant dénommés dans la presse, n'est pas concernée par ces nouvelles annonces.

Ces différentes mesures sont loin d'éteindre les critiques adressées au

gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux. Alors que les factures de gaz, d'électricité ou de fioul domestique ne cessent d'augmenter dans des proportions jamais vues, les décisions détaillées précédemment restent considérées comme tardives, insuffisantes, mal ajustées et insuffisamment structurelles. Par ailleurs, l'été, particulièrement chaud et sec, engendre des répercussions négatives sur les rendements agricoles, lesquelles font redouter une nouvelle hausse de l'inflation à terme. En même temps, cette situation renforce, au moins temporairement, le sentiment que l'urgence climatique doit être prise en considération dans les décisions relatives à la consommation d'énergie. À cet égard, la réduction des prix des énergies fossiles est critiquée par les uns, tandis qu'elle est jugée socialement et économiquement inévitable par d'autres.

À la fin du mois d'août, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Régions et des Communautés se rencontrent au sein du Comité de concertation²⁰ pour tenter de coordonner quelque peu leurs réactions en matière de politique énergétique (cette compétence étant partagée par l'Autorité fédérale et par les Régions) et d'aide aux ménages, aux entreprises ou aux autres acteurs (collectivités locales, écoles, lieux culturels, etc.). Régions et Communautés semblent alors peu empressées de collaborer avec le gouvernement fédéral pour mener une politique cohérente et univoque. Ce dernier annonce néanmoins quelques nouvelles décisions : prolongation de la réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz jusqu'au 31 mars 2023, réduction des

accises sur les carburants, élargissement du nombre de familles pouvant bénéficier du tarif social pour l'électricité et le gaz ou réduction de la consommation d'énergie de l'Autorité fédérale par différents moyens (extinction partielle de l'éclairage de nuit, réduction de la température des bureaux de l'administration, etc.). Une concertation avec certains secteurs, y compris le secteur financier, est prévue pour faciliter le report du remboursement des crédits par les particuliers et favoriser les prêts pour des investissements en faveur des économies d'énergie. Avec plus de force qu'auparavant, le gouvernement fédéral demande aussi à la Commission européenne de plafonner les prix du gaz et de l'électricité et de réformer le mécanisme de formation des prix de l'électricité, largement tributaire du prix du gaz. Enfin, l'« écrémage des surprofits » réalisés par les entreprises du secteur de l'énergie est envisagé désormais assez résolument ; un groupe d'experts de l'administration fédérale et du régulateur du secteur de l'électricité et du gaz est mis sur pied pour en étudier la faisabilité et le rendement éventuel.

Une quinzaine de jours plus tard seulement, au terme de négociations une fois encore difficiles, le gouvernement fédéral adopte de nouvelles mesures pour aider les ménages et les entreprises. D'une part, il prévoit une réduction de 61 euros de la facture mensuelle d'électricité des ménages et de 135 euros de celle de gaz durant les mois de novembre et de décembre. Pour la première fois, il ne s'agit pas d'une mesure touchant tous ses bénéficiaires de manière linéaire puisqu'un mécanisme fiscal réduira

20. Réunissant des ministres fédéraux, régionaux et communautaires, le Comité de concertation a été créé pour tenter de prévenir ou de régler les conflits d'intérêts et certains des conflits de compétence qui surviennent entre des composantes de l'État fédéral belge. En 2020, cet organe a été utilisé pour tenter de coordonner les mesures prises par les différents niveaux de pouvoir dans le cadre de la gestion de la pandémie. Progressivement, on constate que ce rôle de coordination de l'État fédéral s'étend *de facto* à d'autres domaines.

la portée réelle de cette aide pour les ménages dont les revenus dépassent un certain niveau, relativement élevé cependant. Les accises sur ces deux sources d'énergie seront réduites à leur minimum européen pour les deux derniers mois de l'année. Le « chèque mazout », qui concerne le fioul domestique, relevé de 200 euros à 225 euros en juin, est quant à lui porté à 300 euros. Pour les entreprises, certaines facilités sont prévues, notamment pour reporter le paiement des cotisations de sécurité sociale. Un mécanisme de chômage temporaire est également ouvert aux salariés d'entreprises confrontées à des difficultés liées à la hausse des coûts de l'énergie, tandis que les indépendants peuvent bénéficier, comme durant la pandémie, d'un « droit passerelle²¹ » pour le même motif.

Début octobre, le gouvernement fédéral s'accorde, au forceps, sur de nouvelles mesures dans le cadre de l'élaboration des budgets 2023 et 2024. La TVA à 6 % sur l'électricité et le gaz, remise en question par certains, est maintenue pour le 1^{er} trimestre 2023, de même que sont prolongés pour ces trois mois le tarif social, la baisse des accises et les aides de 61 euros et de 135 euros sur l'électricité et le gaz. Les ménages qui se chauffent aux granulés de bois, non concernés jusque-là, recevront à leur tour une aide de 250 euros. Chômage temporaire et droit passerelle sont également maintenus pour les trois premiers mois de 2023. S'appuyant sur une décision prise peu auparavant au niveau de l'Union européenne, le gouvernement fédéral belge

annonce des prélèvements de 3,1 milliards d'euros sur les « surprofits » réalisés dans le secteur de l'énergie entre début 2022 et mi-2023. Si cette décision marque un tournant par rapport aux annonces précédentes, cette somme est sensiblement en deçà des 4,7 milliards évoqués au cours des jours précédents par la ministre écologiste de l'Énergie et elle intègre des prélèvements fiscaux préexistants sur les centrales nucléaires.

Parallèlement, les gouvernements des trois Régions (Bruxelles-Capitale, Flandre et Wallonie) annoncent à quelques jours d'intervalle des mesures similaires de non-indexation des loyers des logements privés dont les performances énergétiques sont mauvaises et de limitation des hausses autorisées pour ceux aux performances intermédiaires²².

Des relations sociales tendues

Le contexte d'accélération de l'inflation, de mesures gouvernementales de soutien au pouvoir d'achat jugées insuffisantes, les volontés de remise en cause de l'index, ainsi que l'annonce en fin d'année d'un blocage des salaires réels alimentent un ensemble important de réactions syndicales.

Ainsi, depuis bientôt deux ans, les organisations syndicales ont mené des actions, isolément ou en front commun, pour soutenir leurs revendications. Six journées d'action ont ainsi été organisées entre mars et octobre 2022, toutes couvertes par des

21. Le droit passerelle est l'octroi par la sécurité sociale d'une prestation financière et le maintien de certains droits sociaux pour une durée maximale de douze mois, auxquels peuvent prétendre les indépendants qui font face à des difficultés temporaires (faillite, obligation de suspendre son activité, etc.).

22. Les détails juridiques de ces décisions ne sont pas encore connus mais ils pourraient s'appuyer sur l'article 14 de la loi du 26 juillet 1996 et en constitueraient la première mise en œuvre pour ce type de revenus.

préavis de grève. Les revendications syndicales portent toujours sur la révision de la loi encadrant les salaires²³ mais sont étendues à de nouvelles exigences liées à la fluctuation des prix énergétiques. Les syndicats demandent ainsi un abaissement permanent de la TVA sur le gaz et l'électricité et le plafonnement de leurs prix, l'élargissement du tarif social, la réintégration du carburant dans l'indice de référence pour l'adaptation des salaires ou encore la taxation des profits excédentaires des entreprises énergétiques.

Ainsi, une mobilisation est organisée au centre de Bruxelles le 24 mars. Le 22 avril se déroule un rassemblement en front commun devant la Fédération des entreprises de Belgique (FEB, la principale organisation d'employeurs) ainsi qu'une dizaine de concentrations de militants, soutenues par des grèves, devant des entreprises énergétiques à travers le pays (distributeurs d'électricité, stations-services, port pétrolier, etc.). Un nouvel ensemble d'actions régionales est mené le 13 mai dans les grandes villes wallonnes. Cette fois, c'est le remboursement des frais de déplacements professionnels qui est au cœur des revendications. Le 20 juin, une manifestation nationale unitaire est organisée à Bruxelles. Elle rassemble près de 80 000 personnes et constitue le plus grand mouvement d'ampleur depuis 2014-2015²⁴. De manière significative, les slogans observables dans les défilés syndicaux portent de manière large sur la vie chère ou

sur l'envolée des prix de l'énergie, et désormais seulement secondairement sur la révision de la loi de 1996, signe tout à la fois que les préoccupations des militants évoluent et que les syndicats y répondent en adaptant leurs revendications. Les actions menées ont tout à la fois mis le gouvernement sous pression et canalisé une colère perceptible dans des couches croissantes de la population, désamorçant sans doute, à ce jour, l'éclosion d'autres mouvements²⁵.

Afin de poursuivre leur combat pour réviser la loi de 1996, les syndicats, s'appuyant sur l'application d'une récente loi, sont auditionnés avant l'été à la Chambre des représentants après le dépôt d'une pétition rassemblant 87 000 signatures²⁶. Ils argumentent face aux députés fédéraux que la situation exceptionnelle actuelle justifie une modification de la loi, même si les partenaires du gouvernement se sont accordés pour ne pas la réviser. Pour intensifier la pression, ils annoncent de nouvelles actions à la rentrée et une grève interprofessionnelle en novembre. En prélude à celle-ci, ce qui devait être une concentration statique de quelques centaines de militants a pris la forme, le 21 septembre, d'un cortège rassemblant plus de 10 000 personnes à Bruxelles.

Dans son discours de rentrée à la Chambre, le 11 octobre, le Premier ministre présente une série de mesures en lien direct

23. Ils demandent notamment que la norme salariale ne soit plus impérative, mais seulement indicative, autorisant ainsi les secteurs et les entreprises qui sont en capacité de le faire à procéder à des augmentations de salaire plus importantes.

24. À l'automne 2014, plusieurs journées de grève et une manifestation de quelque 120 000 personnes à Bruxelles (un chiffre rarement atteint par une manifestation en Belgique) sont organisées contre le saut d'index et le relèvement de l'âge d'accès à la retraite (67 ans à terme) annoncés par le gouvernement Michel I mis en place le 11 octobre. Un an plus tard, une autre manifestation réunit encore environ 100 000 personnes dans la capitale.

25. Le 25 septembre, une action nationale des « gilets jaunes » a rassemblé à peine 250 personnes à Bruxelles.

26. Désormais, les citoyens appuyés par au moins 25 000 signatures peuvent s'exprimer devant une commission de la principale assemblée du Parlement fédéral.

avec les relations collectives de travail, apparemment destinées à satisfaire tant les syndicats que le patronat.

Aux premiers est une nouvelle fois garanti le maintien de l'indexation des salaires ; le gouvernement confirme en outre la mise à disposition de la négociation entre interlocuteurs sociaux de l'intégralité de l'« enveloppe bien-être », soit un budget de près d'1 demi-milliard d'euros en 2023 et du double en 2024 destiné à revaloriser certaines catégories d'allocations sociales²⁷.

Aux seconds, le gouvernement réaffirme qu'il maintiendra inchangé le volet salarial de la loi de 1996 dénoncé par les syndicats. Et il accorde aux employeurs une réduction de 7,07 % des cotisations patronales de sécurité sociale durant le 1^{er} semestre 2023, en compensation de l'indexation automatique des salaires. Cette aide, que le patronat voudrait structurelle, est accordée à tous les secteurs, quel que soit le mécanisme d'indexation. En outre, un report du paiement des cotisations du second semestre sera possible²⁸. Quelques mesures de flexibilité ou destinées à relever le taux d'emploi et à faire face aux pénuries de main-d'œuvre sont également annoncées, telles que l'élargissement du travail des étudiants ou celui des « flexijobs²⁹ ».

Dès la rentrée, la perspective d'une marge salariale nulle pour les prochaines

années est évoquée. Fin octobre, le CCE le confirme en indiquant que les salaires devraient, selon ses estimations, avoir augmenté de 5,9 % de plus que dans les pays de référence, du fait de l'indexation. Un tel écart salarial pourrait même signifier l'impossibilité de négocier, à législation inchangée, des augmentations de salaire au cours des quatre ou six prochaines années, si les salaires n'augmentent pas significativement en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

La perspective d'une croissance nulle des salaires réels a probablement constitué un facteur de mobilisation pour la grève générale du 9 novembre, qui est largement suivie. Les syndicats dénombrent 800 concentrations ou piquets de grève à l'entrée de zones d'activité ou de grandes entreprises. Les grands secteurs industriels, les transports, la grande distribution, les centres commerciaux, les ports maritimes et les aéroports sont mis à l'arrêt durant 24 heures ou sont très fortement affectés. La grève touche également les services publics, la poste, les écoles et les hôpitaux. Les syndicats annoncent par ailleurs une nouvelle manifestation nationale au début du mois de décembre.

En l'absence de marge, les négociations salariales ne peuvent véritablement commencer. Les interlocuteurs sociaux constatent immédiatement leur désaccord et le communiquent au gouvernement.

27. À la fin de l'été, les organisations patronales avaient appelé le gouvernement à raboter cette enveloppe, manœuvre jugée indécente par les syndicats en cette période particulièrement difficile pour les ménages.

28. Il est à relever que cette exonération de cotisations au 1^{er} semestre 2023, dont le coût est estimé à 1 milliard d'euros par le gouvernement, ne changera rien au mode de calcul de la norme salariale soumise quelques semaines plus tard par le CCE aux interlocuteurs sociaux dans le cadre des discussions sur le prochain AIP puisqu'il s'agit d'un subside salarial au sens de l'article 2 de la loi de 2017.

29. Un « flexijob » permet à un travailleur déjà occupé auprès d'un employeur d'être salarié à titre complémentaire auprès d'un autre sans payer d'impôts ni de cotisations sociales personnelles, tandis que l'employeur verse un montant réduit de cotisations sociales patronales.

Celui-ci s'est accordé sur une proposition de conciliation à leur soumettre. Elle prévoit, outre la répartition de l'enveloppe bien-être, le possible octroi d'une prime unique de 500 euros, en 2023, par les entreprises qui ont réalisé « des résultats élevés » en 2022 ; le montant pourra s'élever à 750 euros pour celles qui ont engrangé « des bénéfices exceptionnellement élevés ». Cette prime, à négocier au niveau sectoriel, sera exemptée d'impôt. Elle constituera un nouveau léger dépassement de la loi de 1996 et s'appuiera sur une circulaire interprétative édictée par le ministre du Travail.

Toute révision de la loi sous l'actuelle législature semble difficilement envisageable au vu des rapports de force politiques. Le combat syndical en la matière est donc loin de s'achever. Les élections prévues en mai 2024 à tous les niveaux de pouvoir seront sans aucun doute l'opportunité de relancer le débat. Dans leur argumentaire, les syndicats pourront mentionner l'avis rendu par le conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (OIT) en cette fin d'année, qui considère que la loi de 1996 revue en 2017 est contraire à la liberté de négociation sociale.

Conclusion

Depuis l'adoption en 2017 par une majorité de droite d'une révision du mode de calcul de la norme salariale prévue par la loi de 1996, les syndicats belges dénoncent un carcan les empêchant de négocier des hausses de salaire correctes, en particulier dans les secteurs et les entreprises en bonne santé. La marge de négociation salariale des interlocuteurs sociaux, déjà étriquée entre l'indexation garantie (considérée comme un plancher de négociation) et la marge de

progression des salaires dans les pays voisins (considérée comme un plafond), s'est drastiquement rétrécie et est désormais réduite à néant dans le contexte de forte inflation.

Depuis bientôt deux ans, les syndicats ont entrepris une série d'actions de mobilisation pour forcer la révision de cette loi. Jusqu'ici, la coalition gouvernementale de composition large a maintenu son engagement à ne pas accéder à cette revendication, tout en garantissant le maintien de l'indexation automatique des salaires, traitements et allocations sociales.

Face à l'envolée de l'inflation vers des niveaux inconnus depuis un demi-siècle et à la hausse extrêmement importante des prix de l'énergie, le gouvernement fédéral a pris une série de mesures pour soulager les budgets des ménages et des entreprises. On l'a vu, les mesures ont été adoptées progressivement, sur une base temporaire et plusieurs fois prolongées, en s'appuyant parfois sur des mécanismes développés au début de la pandémie et reconvertis pour l'occasion ; elles représentent un coût important pour les finances publiques. Le gouvernement a essuyé de nombreuses critiques, pointant le retard pris à réagir face à la dégradation de la situation, à la faiblesse des réactions suscitées et au manque de ciblage des mesures décidées.

Pour leur part, les syndicats sont placés dans une situation difficile. La mobilisation qu'ils mènent depuis plusieurs mois pour faire modifier la loi de 1996 se heurte à l'inflexibilité du gouvernement, auquel participent pourtant leurs relais politiques traditionnels (Faniel, Gobin, 2020), et à la menace du patronat, en cas de révision,

d'exiger la suppression de l'alinéa qui garantit l'indexation automatique des salaires. La récente décision du gouvernement de faire supporter une partie de l'indexation par la sécurité sociale, par le biais d'une réduction linéaire des cotisations patronales, et cela sans incidence sur le calcul de la norme salariale qui prévaudra pour 2023-2024, n'est pas non plus de nature à les satisfaire. Cependant, ils conduisent un mouvement social d'une certaine ampleur qui, vraisemblablement, a contribué à pousser le gouvernement à adopter les mesures visant à « préserver le pouvoir d'achat des ménages ». Et l'indexation compense en partie les effets de l'inflation.

Dans le même temps, ne connaissant pas d'équivalent en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, cette indexation, automatique et aux modalités variées, a pour effet

de réduire à néant la norme salariale qui devait être au cœur des négociations censées débiter à l'hiver 2022. Or l'indexation a pour effet d'accroître le salaire nominal, mais pas entièrement le salaire réel. En outre, seules les augmentations de salaire négociées au-delà de l'indexation et des hausses barémiques – soit la part déterminée par la norme salariale – portent sur un accroissement du salaire qui reflète un partage des gains (de croissance, de productivité, etc.) entre capital et travail. Les syndicats belges peuvent donc s'appuyer sur des acquis que l'on ne trouve pas dans les pays voisins. En revanche, sur la scène interne, ils continuent d'être confrontés à des difficultés importantes pour améliorer substantiellement la situation des travailleurs.

Achévé de rédiger le 29 novembre 2022

Sources :

- Coenen M.-T. (2010), « L'index, ce chiffre qu'on pointe du doigt. Première partie : 1914-1974 », analyse du CARHOP, 2010, https://www.carhop.be/images/index_1_m.t.coenen_2010.pdf.
- Conter B., Faniel J. (2022), « Belgique : une sortie de pandémie sans modification du carcan salarial », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 177, mars, p. 27-35, <http://bit.ly/3wF4O4L>.
- CRISP (1970), « L'indice des prix à la consommation », *Courrier hebdomadaire*, n° 471, 1970, <https://doi.org/10.3917/cris.471.0001>.
- Faniel J. (2018), « Belgique. Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 17-26, <https://bit.ly/3CIIGY9>.
- Faniel J., Gobin C. (2020), « Les relations entre syndicats et partis politiques : un frein à la mobilisation sociale ? », in Faniel J., Gobin C., Paternotte D. (dir.), *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, p. 117-139.
- Faniel J., Istasse C., Lefebvre V., Sägesser C. (2021), « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2 500, <https://doi.org/10.3917/cris.2500.0007>.
- Sauviat C. (2022), « États-Unis : montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 37-55.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Catherine VINCENT, chercheuse à l'Ires

L'Espagne connaît dès l'été 2021 une inflation supérieure à la moyenne européenne du fait de sa dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger. Face aux conséquences de l'inflation, le gouvernement de coalition de gauche réagit début 2022 avec des plans classiques de soutien du pouvoir d'achat des ménages. Seule originalité : une taxation des superprofits adoptée en juillet 2022. Les organisations syndicales jugent les mesures gouvernementales insuffisantes et critiquent le patronat peu enclin à concéder des augmentations salariales. Les mobilisations sur les salaires ne se développent qu'à l'automne 2022.

Since the summer of 2021, Spain has seen higher inflation than the European average, due to its dependence on other countries for energy. The left-wing coalition government reacted to the consequences of inflation in early 2022 with a classic set of assistance programmes for household purchasing power. The only novelty is a windfall tax, adopted in July 2022. Union organisations consider the government measures to be insufficient, and criticize employers as too reluctant to agree to wage increases. It took until autumn 2022 for union action demanding wage increases to develop.

L'Espagne n'a pas encore retrouvé le niveau de croissance d'avant la crise sanitaire quand, à partir de l'été 2021, la montée de l'inflation puis les incertitudes économiques européennes mettent un frein aux perspectives de reprise économique. Face aux conséquences de ce contexte largement imprévisible, la réaction du gouvernement de coalition de gauche est moins rapide que pendant la pandémie. Jusqu'au début de l'année 2022, il table encore sur des plans de long terme de modernisation du tissu productif et de développement d'emplois de qualité, plans largement financés par l'Union européenne (UE)¹.

Face au renchérissement des prix et à la perte de pouvoir d'achat des ménages, les organisations syndicales affirment leurs critiques vis-à-vis des mesures gouvernementales qu'elles jugent largement insuffisantes et vis-à-vis du patronat peu enclin à concéder des augmentations salariales. Contrairement à la période précédente où les mesures adoptées par le gouvernement faisaient l'objet d'une concertation tripartite nationale systématique, les réponses apportées courant 2022 sont peu concertées. D'autant moins que la période de consensus politique qui régnait pendant la crise sanitaire est terminée et que l'instabilité de l'exécutif, ébranlé par les mauvais résultats des élections régionales andalouses, est plus grande.

Une inflation forte mais un chômage en baisse et des pénuries de main-d'œuvre limitées

Pendant la crise pandémique, l'activité connaît un frein brutal aux conséquences économiques importantes : le PIB chute de 10,8 % en 2020 (6,4 % en moyenne dans la zone euro) et le rebond, contrarié notamment par l'impact sur le tourisme des vagues successives de contagion², place tout juste l'Espagne dans la moyenne de la zone (5,1 % en 2021). Alors que l'on s'attendait à ce que le PIB retrouve son niveau d'avant-crise en 2022, l'inflation et la crise de l'énergie liée à la guerre en Ukraine amènent le Fonds monétaire international (FMI) en avril 2022 à corriger à la baisse ses pronostics pour l'Espagne ; l'institution financière prévoit une croissance de 4,8 % pour 2022, au lieu des 5,8 % attendus précédemment, cette prévision restant néanmoins supérieure à celles annoncées pour d'autres pays européens. Le déclenchement de la pandémie de Covid-19 et l'effondrement de la croissance qui l'a suivi n'ont pourtant pas entraîné de détérioration durable du marché du travail, le chômage ayant même repris sa courbe descendante dès le début de 2021.

Cependant, si la crise de l'énergie a accéléré l'inflation, cette dernière était déjà forte depuis mi-2021.

1. L'Espagne est le deuxième bénéficiaire après l'Italie des plans de relance européens avec 69,8 milliards d'euros de subventions et autant de prêts.

2. Le tourisme génère environ 12,4 % du PIB et l'hôtellerie-restauration en représente une large part (6,9 %), loin devant les autres pays européens.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Une inflation précoce et supérieure à la moyenne européenne

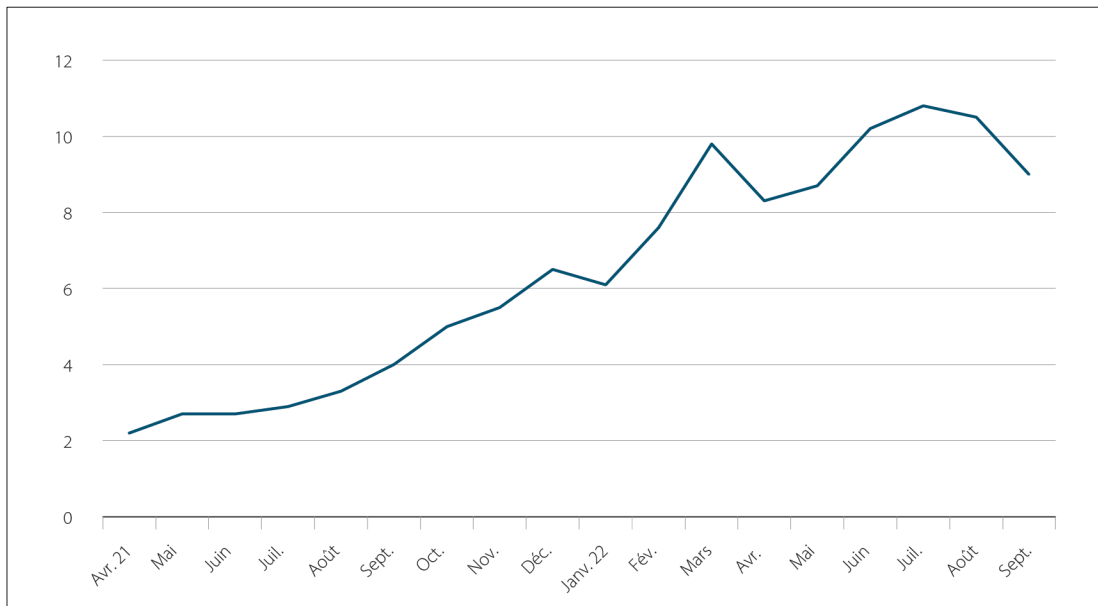
L'Espagne a connu plusieurs années d'inflation basse. Le taux d'inflation est descendu à 0,8 % en 2019, et s'est même révélé négatif en 2020 (-0,3 %) du fait de la crise sanitaire. Cette année-là, les augmentations salariales négociées l'année précédente continuant de produire leurs effets, les salariés ont plutôt récupéré du pouvoir d'achat. Mais le taux d'inflation commence à augmenter significativement dès mi-2021, phénomène qui ne se constate sur cette période qu'aux États-Unis. Il atteint 6,7 % sur l'année 2021 alors qu'il n'est que de 5 % dans la zone euro.

Comme ailleurs, la hausse des prix est liée aux perturbations des chaînes mondiales

d'approvisionnement et au renchérissement des matières premières dont l'énergie, mais elle frappe plus durement l'Espagne, très dépendante dans les deux cas. En effet, la dépendance en termes d'approvisionnement en biens intermédiaires est forte mais c'est la hausse des prix de l'énergie, plus marquée que dans d'autres pays, qui explique une grande partie de l'inflation. En Espagne, la contribution de l'énergie à l'inflation atteint +3,8 points en janvier 2022, alors qu'elle n'est que de +2,5 points en Allemagne et de +2,1 points en France (Insee, 2022). Ces différences sont principalement liées au mode de révision trimestriel des tarifs réglementés de l'électricité qui s'ajuste plus rapidement aux hausses des prix de production³. De ce fait, les prix de l'électricité ont fortement augmenté (+62 % sur un an en janvier 2022) alors que leurs hausses

Graphique 1 - Taux d'inflation (avril 2021-septembre 2022)

En %



Source : Instituto Nacional de Estadística (INE).

3. Les ajustements ne sont que biannuels en France (en février et août) et, en Allemagne, le système de tarification majoritaire pour l'électricité comme pour le gaz correspond à des contrats avec un prix fixe sur un an (Insee, 2022).

sont restées contenues en Allemagne ou en France (respectivement +11 % et +4 %). On constate donc une inflation importée liée à la hausse des prix de l'énergie et qui se propage au reste de l'économie bien avant le déclenchement de la guerre en Ukraine. Courant 2022, les efforts gouvernementaux pour contenir les prix sont sapés par la poursuite de l'augmentation des prix des carburants et de l'alimentation : la courbe du graphique 1 montre un léger ralentissement de l'inflation après l'adoption de mesures gouvernementales à l'automne 2021 et, surtout, une baisse nette après les mesures de mars 2022 (voir *infra*).

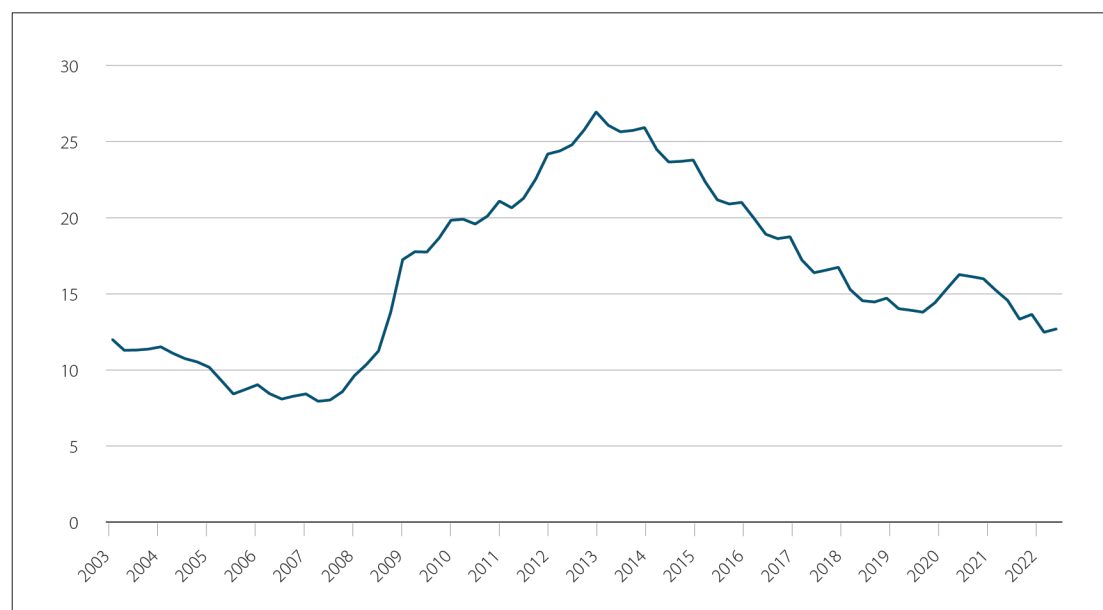
Un chômage plus important que les pénuries de main-d'œuvre

Si le nombre de chômeurs n'a cessé de diminuer depuis 2012, le taux de chômage reste structurellement plus élevé que dans

les autres pays européens (graphique 2). Cependant, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi est restée contenue pendant la période pandémique. En 2020, le taux de chômage, qui était encore de 14,4 % au 1^{er} trimestre, passe à 15,3 % au 2^e trimestre pour atteindre 16,2 % en fin d'année. Après une nouvelle dégradation début 2021, il n'a cessé de décroître depuis, ne repartant à la hausse qu'au 3^e trimestre 2022 (12,6 %). Cette augmentation contenue du chômage tient à la nature des mesures adoptées par le gouvernement qui, contrairement à celles prises pendant la crise économique de 2008, visent à maintenir les salariés en emploi, y compris les travailleurs temporaires et les saisonniers, cherchant ainsi à compenser la principale faiblesse du marché du travail espagnol, sa forte précarité. Les taux de chômage durablement élevés en longue période sont avant tout le résultat des déficiences structurelles du marché du travail.

Graphique 2 - Taux de chômage (2003-2022 T3)

En %



Source : Instituto Nacional de Estadística (INE).

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

D'une part, le taux d'emploi reste en Espagne inférieur à celui des économies les plus avancées de la zone euro et ce, malgré sa forte progression dans les dernières décennies. La crise économique de la période 2008-2011 a interrompu la trajectoire de convergence amorcée au milieu des années 1990 : en 2019, l'Espagne a quasiment le même taux d'emploi qu'en 2008. Ce faible taux s'accompagne d'une forte volatilité de l'emploi. En effet, l'Espagne crée plus d'emplois que les autres pays en période de prospérité économique mais en détruit aussi davantage en période de crise, à l'exception de celle liée à la pandémie de Covid-19 (Vincent, 2021). L'existence d'un niveau élevé et persistant de chômage de longue durée explique également en partie cette dynamique particulière.

D'autre part, la précarité du marché du travail espagnol recouvre trois problèmes (Brunello, 2022) : le poids des emplois temporaires, qui touchent tout particulièrement les jeunes, rendant leur accès à un emploi permanent difficile ; l'expansion du travail à temps partiel, qui s'est accéléré depuis la crise de 2008 ; une forte rotation de la main-d'œuvre. Fin 2021, on dénombre d'après Eurostat 24,2 % de contrats temporaires (de services, de travaux, saisonniers, occasionnels ou journaliers) contre 13,5 % en moyenne dans l'UE. Selon l'INE, la moitié de ces contrats sont d'une durée inférieure à sept jours. Tous les secteurs sont concernés mais particulièrement les administrations publiques avec 30 % de contrats temporaires.

Enfin, il faut souligner que la qualité des emplois est en Espagne plus faible

qu'ailleurs : peu d'autonomie, des taux d'accidents du travail encore élevés, moins de possibilités de formation et de développement professionnel et des durées de travail plus longues que dans de nombreux pays européens, ce qui explique que les salariés espagnols se montrent davantage insatisfaits de leur emploi que d'autres⁴. Ces mauvais résultats sont en partie la conséquence d'une concentration plus forte des emplois dans des secteurs d'activité aux conditions de travail de mauvaise qualité comme l'hôtellerie-restauration, le commerce ou la construction. À l'inverse, le poids de l'industrie dans l'emploi est plus faible que la moyenne de la zone euro (11 % contre 15 %) (Brunello, 2022). L'emploi y est également de moindre qualité : les contrats temporaires et la saisonnalité y sont très présents ainsi que les temps partiels et, bien sûr, les bas salaires.

Ces dysfonctionnements, niveau de chômage élevé et faible taux d'emploi, expliquent en partie que les pénuries de main-d'œuvre à la sortie de la période pandémique soient restées cantonnées à quelques secteurs (tourisme, construction et agriculture) et limitées dans le temps (été 2022). Dans ces secteurs, les pénuries de main-d'œuvre sont récurrentes, particulièrement dans l'agriculture, gros utilisateur de travailleurs migrants saisonniers ; les restrictions à la circulation des personnes liées à la pandémie de Covid-19 y ont accru les tensions. Les secteurs connaissant des difficultés de recrutement sont également ceux qui emploient le plus de travailleurs précaires. La réforme du marché du travail de décembre 2021, en particulier la création d'un « contrat fixe discontinu » pour

4. Eurofound, 2015 : <http://bit.ly/3gFqNmJ>.

les saisonniers, a notamment pour objectif de rendre plus attractifs les emplois temporaires (voir *infra*). Tout dernièrement, le gouvernement a assoupli les règles appliquées aux travailleurs étrangers afin de remédier aux goulots d'étranglement apparus sur le marché du travail à l'été 2022 (encadré 1). Saluée par les associations d'aide aux migrants, la réforme a, en revanche, déclenché l'hostilité des organisations syndicales : selon elles, « lorsque ce ministère [du Travail] fait valoir que dans ce pays, le fait que certains emplois ne soient pas pourvus est déterminé par les mauvaises conditions d'emploi, il permet que ces mêmes emplois puissent être occupés par des travailleurs immigrés, indépendamment, dans ce cas, des conditions d'emploi⁵ ».

Des mesures gouvernementales limitées, quelques dispositions structurelles

Face aux effets économiques et sociaux de la pandémie, le gouvernement espagnol a opté pour des mesures d'aides aux

entreprises quel que soit leur secteur d'activité et, surtout, pour un important soutien aux revenus des ménages. Face à l'accélération de l'inflation, la réaction gouvernementale est plus lente et de moindre ampleur car la hausse des prix est perçue comme transitoire et devant se résorber. Les aides aux entreprises sont principalement ciblées sur les secteurs les plus touchés par l'augmentation des prix de l'énergie. Ce n'est qu'à la fin du 1^{er} trimestre 2022 que la protection du pouvoir d'achat des ménages devient la préoccupation centrale du gouvernement. Au total, le montant des fonds alloués aux entreprises et aux ménages atteint 2,9 % du PIB sur les neuf premiers mois de 2022 ; ce montant place l'Espagne en matière d'aides publiques à la cinquième place des pays de la zone euro, juste derrière l'Italie⁶.

La poursuite de la modernisation du marché du travail et de la revalorisation du salaire minimum

La hausse des prix de l'énergie dès la mi-2021 provoque à l'automne des tensions

Encadré 1 - De nouvelles règles plus souples pour l'immigration

Le décret-loi du 26 juillet 2022, entré en vigueur le 16 août 2022, réforme les règlements de l'immigration. Les principales mesures sont les suivantes :

- régularisation des immigrés en situation irrégulière présents sur le territoire espagnol depuis plus de deux ans. Ils peuvent obtenir un titre de résidence d'un an, extensible à deux s'ils suivent une formation professionnelle ;
- octroi d'un titre de résidence aux travailleurs sans contrat et qui aident à identifier les employeurs frauduleux ;
- possibilité de cumul emploi-étude pour les étudiants portée de 20 à 30 heures hebdomadaires.

5. Communiqué de presse UGT/CCOO du 26 juillet 2022 : <http://bit.ly/3UdgXWM>.

6. *Think tank* Bruegel, 2022 : <http://bit.ly/3FcUSn6>.

Encadré 2 - Une réforme du marché du travail contre la précarité

Les principales mesures de la réforme de lutte contre la précarité sont les suivantes :

- le recours aux contrats temporaires est limité à ceux justifiés par un besoin de production et pour le remplacement d'un salarié absent. Dans le premier cas de recours, la durée maximale est de six mois, prolongeable jusqu'à un an (elle était précédemment de trois, voire de quatre ans pour les « contrats pour travaux et services » instaurés en 2012 et dont le BTP était friand) ;
- en fin de contrat, si le salarié n'est pas embauché, il reçoit une indemnité de 7 % de l'ensemble des salaires perçus ;
- quand un salarié enchaîne des contrats temporaires dans une même entreprise pendant plus de dix-huit mois, son contrat est requalifié en CDI ;
- un contrat « fixe discontinu » pour les saisonniers est créé ;
- par ailleurs, deux types de contrats de formation sont maintenus mais leur encadrement est renforcé.

et des conflits sociaux dans les secteurs les plus directement touchés (transports, agriculture, pêche). Ces mouvements de grogne sociale sont calmés par des mesures sectorielles négociées avec les représentants patronaux des organisations professionnelles concernées qui visent à leur permettre de supporter la hausse des coûts de l'énergie (voir *infra*). Des actions plus générales pour contenir les prix ou en soutien au pouvoir d'achat ne sont pas envisagées à ce stade, le gouvernement donnant encore la priorité à la modernisation de l'économie et du marché du travail.

Depuis son arrivée au pouvoir fin 2019, la coalition gouvernementale s'est, en effet, donnée comme objectif la lutte contre la précarité et le travail temporaire. Retardée par la crise sanitaire, cette priorité est d'ailleurs devenue l'une des mesures du plan pour la reprise et la résilience présenté par le gouvernement espagnol à la Commission

européenne, approuvé par le Conseil de l'UE en juin 2021 et qui conditionne le versement de l'aide européenne⁷. Elle se concrétise dans l'adoption du décret-loi du 28 décembre 2021, approuvé par le Congrès des députés le 3 février 2022 (encadré 2). Ce texte fait suite à un accord historique entre organisations patronales et syndicales. C'est, en effet, la première réforme d'envergure depuis 1997 à recevoir l'aval de tous les partenaires sociaux. Son objectif est d'apporter plus de stabilité de l'emploi et de corriger les déséquilibres sur le marché du travail tout en offrant une plus grande flexibilité aux entreprises en difficulté (principalement au travers de la pérennisation et de l'assouplissement du dispositif de chômage partiel).

Le premier bilan de l'impact de la réforme établi par le ministère du Travail est positif. On constate un double effet : une baisse du chômage et, surtout, une augmentation du

7. <http://bit.ly/3gJOUSQ>.

nombre de CDI⁸. Le nombre de contrats précaires a diminué de 12 % entre janvier et mai 2022. En juillet 2022, plus de 41 % des nouveaux contrats signés sont à durée indéterminée contre à peine plus de 10 % en juillet 2019. Cependant, 35 % de ces CDI sont des contrats « fixes discontinus ».

L'augmentation significative du salaire minimum interprofessionnel (SMI) est également un moyen efficace pour redonner du pouvoir d'achat aux salariés mais il ne sera mobilisé à cette fin que début 2022. C'est aussi une mesure qui a un impact plus structurel sur l'évolution générale des salaires. Depuis l'arrivée au pouvoir des socialistes en juin 2018, le salaire minimum a été notablement relevé, portant la hausse cumulée sur la période 2019-2020 à 31,8 %. En 2020, du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire, l'augmentation avait été moindre (5,5 %), mais elle avait été obtenue après un accord tripartite issu d'une table ronde sur l'emploi. Le soutien du patronat à la mesure ne s'est pas reproduit depuis. En 2021, il n'a pas été possible de trouver un accord, le patronat réclamant un gel afin de ne pas obérer la reprise économique tandis que les organisations syndicales demandaient une augmentation significative pour au moins assurer un maintien du pouvoir d'achat. Le gouvernement a finalement accepté une hausse de 1,6 % en septembre 2021. Face au blocage persistant des négociations tripartites, en février 2022, le gouvernement a pris la décision, rétroactive au 1^{er} janvier 2022, d'augmenter le SMI de 35 euros et de le porter ainsi à 1 000 euros brut (+3,6 %). Dans le même temps, il annonçait l'augmentation de 2 % des salaires des fonctionnaires. Comparées

au niveau de l'inflation sur 2021, ces augmentations ont à peine limité l'érosion du pouvoir d'achat.

Un plan national en mars 2022

Afin de répondre au retour des tensions sociales et de rassurer l'opinion publique préoccupée par une inflation incontrôlée, le gouvernement adopte un vaste plan d'aide aux familles et aux entreprises de 16 milliards d'euros (1,1 % du PIB) en mars 2022, répartis entre 6 milliards d'aides directes et 10 milliards de prêts garantis par l'État. L'objectif est de soutenir l'économie face aux effets de la guerre en Ukraine et d'amortir ses éventuelles répercussions sur l'emploi. Le décret-loi publié le 30 mars 2022, entré en vigueur le 1^{er} avril, détaille les mesures du « plan national de réponse aux conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine ».

Pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie, une baisse des carburants de 20 centimes par litre et une réduction de la TVA sur l'électricité, qui passe à 10 % pour les consommateurs contre 21 % en temps normal, sont adoptées. Pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus vulnérables, le gouvernement ajoute un certain nombre de mesures sociales, dont l'instauration d'un chèque énergie de 200 euros pour les foyers aux revenus inférieurs à 14 000 euros annuels (soit environ 2,7 millions de familles) et la limitation de la hausse des loyers à 2 %. La principale mesure est l'augmentation de 15 % de l'Ingreso mínimo vital (IMV, revenu minimum vital) et des pensions non contributives,

8. <http://bit.ly/3GProg7>.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

anticipant ainsi les revalorisations prévues à l'été.

Concernant plus directement les entreprises, des aides ciblées sont allouées aux secteurs les plus affectés, comme les transports (450 millions en plus de la baisse des carburants), la pêche (68 millions) et l'agriculture (362 millions), qui souffre à la fois des hausses du prix des carburants, des engrais et de l'alimentation du bétail. Pour aider les entreprises à maintenir l'emploi, le paquet de mesures inclut, en parallèle, la réactivation des mécanismes de chômage partiel (Expediente temporal de regulación de Empleo, ERTE), sur le modèle qui avait été mis en place au début de la pandémie (Vincent, 2021). Le dispositif a pour objectif d'aider les entreprises en difficulté du fait de l'inflation à éviter le recours au licenciement. C'est pourquoi, comme dans la période précédente, des conditions de limitation temporaire du licenciement sont imposées. Une disposition interdit les licenciements justifiés par l'impact de la guerre et des coûts de l'énergie dans les entreprises ayant bénéficié d'aides, de primes, de subventions ou de réductions de charges sociales pour y faire face. Ces restrictions temporaires au licenciement ont provoqué les critiques de certains experts et des protestations dans les milieux patronaux. Les mêmes restrictions mises en place au début de la pandémie n'avaient pas suscité à l'époque de polémique.

Ce plan n'a malheureusement qu'un effet très temporaire sur l'inflation et le gouvernement est forcé fin juin 2022 de le prolonger jusqu'à la fin de l'année et de l'assortir de nouveaux dispositifs avec une enveloppe supplémentaire de dépenses prévue de 9 milliards d'euros. Le revenu minimum

vital est de nouveau revalorisé (3 %) ainsi que les retraites non contributives (2,5 %). Les nouvelles mesures incluent également une réduction supplémentaire de la TVA sur l'électricité, qui passe de 10 à 5 %. Le gouvernement tente par ailleurs de faire passer dans l'opinion publique des messages sur la réduction de la consommation d'énergie, en incitant notamment à l'utilisation des transports publics qui ont été délaissés avec la pandémie. Mesure plus originale au regard des divers plans adoptés dans d'autres pays européens, une réduction de 30 % des tarifs sur le réseau des bus, des tramways et des trains dépendant de l'État est annoncée à partir de septembre 2022. Les communautés autonomes sont encouragées financièrement à aller dans le même sens pour les réseaux de transports locaux. De plus, le gouvernement annonce le 12 juillet 2022 la gratuité des billets de train pour les titulaires d'un abonnement auprès de la compagnie ferroviaire nationale Renfe, et ce, à partir du 1^{er} septembre.

Dans le même temps, le Président du gouvernement obtient en mai 2022 l'entrée en vigueur d'un nouveau système de tarification électrique négocié avec Bruxelles, appelé « l'exception ibérique », qui permet à l'Espagne et au Portugal de plafonner le prix du gaz utilisé pour produire de l'électricité.

La taxation des superprofits pour aider au financement du plan

La prolongation du plan de soutien à l'économie s'est accompagnée d'une mesure de financement des dépenses publiques supplémentaires très commentée, aussi bien par la presse espagnole qu'europeenne. Présentée fin juillet 2022, elle constitue ce

qu'on appelle communément une « taxation des superprofits ». Cette mesure fiscale intervient bien avant la décision de la Commission européenne d'aller dans le même sens mais après l'adoption par l'Italie d'une mesure similaire.

La loi prévoit que les entreprises gazières, pétrolières et du secteur de l'électricité, mais aussi les banques réalisant plus d'1 milliard d'euros de chiffre d'affaires⁹ seront taxées sur les bénéfices extraordinaires liés à la flambée des prix. Le nouvel impôt, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023, s'appliquera sur les bénéfices de l'exercice 2022. Les recettes attendues sont de 7 milliards d'euros sur 2023-2024. Il s'agit pour le gouvernement de répartir la charge de l'inflation et de faire contribuer les secteurs qui ont le plus bénéficié de la hausse des prix de l'énergie. Plus généralement, l'Espagne est un des pays européens à avoir connu une des croissances des dividendes les plus importantes entre mi-2021 et mi-2022 (98 %)¹⁰ et ceci, malgré une compression des marges des entreprises (Fernández-Cerezo *et al.*, 2022). Le patronat s'oppose fermement à cette mesure et les énergéticiens et les banques menacent de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle.

Conflits catégoriels, attentisme syndical sur les salaires et patronat peu négociateur

La hausse précoce des prix de l'énergie et la lenteur des réactions gouvernementales ont attisé des conflits dans les secteurs d'activité les plus touchés par l'inflation.

Les acteurs de ces conflits ont plutôt été des syndicats patronaux, surtout ceux représentant les petites entreprises ou les indépendants. Dans le même temps, les confédérations syndicales, malgré un discours dénonçant les pertes de pouvoir d'achat et réclamant des augmentations salariales ainsi qu'un blocage des prix de l'énergie pour les consommateurs, ont hésité jusqu'à l'automne 2022 à appeler à une mobilisation générale. En face, le patronat, rompant avec la stratégie de dialogue tripartite et bipartite pratiquée pendant la pandémie, a tenu une position intransigeante dans les tables de négociations, tant interprofessionnelles que de branches.

Des conflits catégoriels nombreux fin 2021 et début 2022

Des mobilisations et des grèves se développent dans de nombreux secteurs d'activité à la fin de l'année 2021. Ces conflits concernent cependant peu des salariés, mais touchent plutôt des travailleurs indépendants et des commerçants.

L'agriculture, durement touchée par le renchérissement des matières premières, est le premier secteur à se mobiliser à la fin de l'année 2021. Ce n'est pourtant que le 20 mars 2022 que les agriculteurs organisent une manifestation réunissant à Madrid quelque 150 000 manifestants venus de toute l'Espagne pour revendiquer la dignité du milieu rural et pour protester contre la hausse des prix du gazole, des engrais et des produits phytosanitaires. Pour les mêmes raisons, aggravées par les décisions européennes de limiter les jours

9. Lors de l'annonce de la mesure fin juin, le Président du gouvernement, Pedro Sánchez, a indiqué que les cinq premières banques du pays avaient totalisé 20 milliards de bénéfices en 2021, soit 45 % de plus qu'en 2020.

10. « Janus Henderson Global Dividend Index », Edition 35, Janus Henderson Investors, August 2022, <http://bit.ly/3VrfRbe>.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

de pêche en Méditerranée, le secteur de la pêche fait grève les 13 et 14 décembre 2021. Des manifestations touchent également d'autres secteurs, comme celui des professionnels de l'esthétique, de la coiffure et des cosmétiques qui demandent la baisse de la TVA dans leur secteur (« révolte des ciseaux cassés ») et les employés de la loterie et du jeu qui protestent contre le gel de leurs commissions depuis dix-sept ans.

Mais c'est surtout la grève des camionneurs qui est la plus suivie et la plus longue. Dans le secteur des transports, ce sont à la fois les employeurs et les salariés qui se mobilisent dès la fin 2021. Côté employeurs, les revendications portent sur une clause de révision du prix des transports en fonction de l'évolution du prix des carburants ainsi que sur l'abandon d'un droit de péage sur les autoroutes. Côté salariés, les syndicats accusent les employeurs de ne pas respecter les conventions collectives en matière de repos et réclament une augmentation des salaires ainsi que la reconnaissance de leurs maladies professionnelles. Mi-mars 2022, les protestations débouchent sur un mouvement de grève des camionneurs d'une vingtaine de jours. Le mouvement est à l'initiative de l'ensemble des organisations patronales mais il est surtout porté, sur le terrain, par les organisations regroupant les indépendants et les petits transporteurs. Les piquets de grève et les barrages routiers occasionnent de nombreux dysfonctionnements, notamment d'approvisionnement des magasins d'alimentation, et fait réaliser au gouvernement à quel point la situation économique du pays est fragile.

La ministre des Transports ouvre dès le début du conflit des négociations avec les grandes associations patronales du secteur, qui sont les interlocuteurs habituels de l'administration. Un accord est bouclé fin mars qui prévoit une aide directe sous la forme d'une bonification immédiate de 500 millions d'euros sur le prix du gazole professionnel, ainsi que le remboursement mensuel (et non plus trimestriel) des taxes sur les carburants. La multitude de petits entrepreneurs et de travailleurs indépendants mobilisés, plus ou moins organisés autour d'une plateforme pour la défense du transport routier de marchandises (Plataforma), et les petits syndicats professionnels qui n'ont pas participé aux discussions estiment l'accord insuffisant. Le mouvement met donc un certain temps à s'éteindre après la conclusion de l'accord.

Ces mouvements de protestation se développent en dehors des organisations syndicales de salariés, à l'exception d'une manifestation importante contre les prix de l'énergie organisée à Madrid le 23 mars 2022 à l'appel des CCOO et de l'UGT, ainsi que des associations de consommateurs. Jusqu'à la rentrée 2022, le seul mouvement significatif de revendications salariales concerne le secteur de la métallurgie de la province de Cadix. Le point de départ du conflit est le refus du patronat de renouveler la convention collective provinciale du secteur, venue à expiration¹¹. Après dix jours de grève et des manifestations marquées par des heurts violents entre manifestants et forces de l'ordre, les grévistes obtiennent fin novembre 2021 un accord qui prévoit une augmentation de 2 % des

11. Ce refus patronal n'est plus possible depuis l'adoption du décret-loi de décembre 2021 qui rétablit la continuation automatique des conventions collectives après leur expiration et jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord (*ultra-actividad*), principe qui avait été supprimé en 2012.

salaires, rétroactive sur 2021, ainsi que des augmentations de 2 % pour 2022 et 2023. Ce mouvement est plutôt l'exception alors que le patronat se montre très peu ouvert lors des négociations salariales.

Des négociations salariales peu productives

Afin d'assurer la coordination d'un système de négociation collective peu hiérarchisé, les confédérations syndicales (CCOO et UGT) et les organisations patronales (CEOE et Cepyme) signent depuis 2002 des accords-cadres interprofessionnels annuels sur la négociation collective (AINC). Les dispositions contenues dans les AINC ne sont pas contraignantes, mais elles guident les négociateurs des conventions collectives sectorielles principalement en matière de salaires, de temps de travail, mais aussi d'emploi et de conditions de travail. Les augmentations salariales négociées dans ces accords annuels prennent comme base les prévisions gouvernementales en matière d'inflation pour l'année et des recommandations qui peuvent aller au-delà si les gains de productivité le permettent. Des clauses de sauvegarde – c'est-à-dire une révision de l'accord si le taux d'inflation à la fin de l'année dépasse l'augmentation salariale négociée lors de la signature de l'accord¹² – peuvent être également introduites dans les accords sectoriels afin de maintenir le pouvoir d'achat des salariés. Après la crise économique de 2008, la signature de ces accords s'interrompt jusqu'en 2010, date où un nouvel accord-cadre est signé¹³. Le dernier AENC est conclu pour deux ans en juillet 2018. Il recommande des augmentations

générales des salaires de 2 % et des augmentations variables en fonction des résultats d'au plus 1 %, soit comprises entre 2 et 3 % selon les cas. Depuis, le patronat s'oppose à son renouvellement.

Malgré la priorité donnée par la réforme de 2012 aux accords d'entreprise, la négociation collective, particulièrement en matière salariale, y est encore rare et surtout le fait des très grandes entreprises. L'objectif de décentraliser la négociation collective dans l'entreprise n'a jamais été atteint et le niveau sectoriel reste dominant. Le système au-dessus de l'entreprise est complexe et mêle le niveau sectoriel national (construction, banque, chimie), le niveau régional ou provincial (commerce, métallurgie).

L'atonie de la négociation collective sectorielle et d'entreprise constatée pendant la crise sanitaire, qui a entraîné une baisse de 61 % des accords conclus en 2020 (CCOO, 2022) est désormais terminée. Le nombre d'accords enregistrés par le ministère du Travail repart à la hausse dès la mi-2021, pour pratiquement récupérer son niveau d'avant-pandémie en avril 2022.

Si l'on regarde la croissance du salaire moyen négocié, elle est continue entre 2014 et 2019 (graphique 3), ce qui résulte à la fois de la reprise économique sur la période et de la signature d'AENC. Malgré la continuation en 2020 de l'accord de 2018, l'augmentation salariale ralentit par rapport à 2019 avec des salaires négociés inférieurs aux 2 % recommandés. L'effet négatif de la crise sanitaire est cependant atténué par le faible niveau d'inflation et permet même aux salariés de

12. Il s'agit en quelque sorte de clauses d'indexation sur l'inflation.

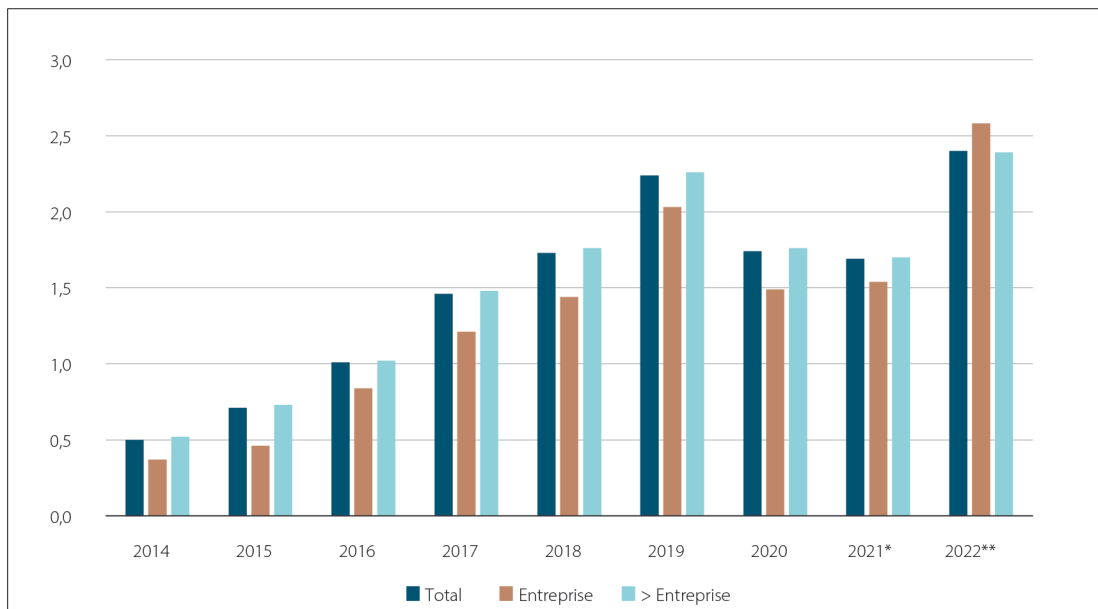
13. Avec un changement d'intitulé - il s'appelle désormais « accord pour l'emploi et la négociation collective » (AENC) -, une périodicité pluriannuelle et l'interdiction des clauses de sauvegarde. Ces clauses font leur réapparition à partir de 2015.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Graphique 3 - Augmentation salariale moyenne négociée (2014-2022)

En %



* Données provisoires, accords enregistrés jusqu'à fin avril 2022.

** Le chiffre correspond aux augmentations négociées en 2021 pour 2022, avant l'activation des éventuelles clauses de sauvegarde.

Source : CCOO, Balance negociación colectiva 2022.

recupérer du pouvoir d'achat en 2020, avec un taux d'inflation négatif (-0,3 %).

Malgré l'absence d'AENC, l'accélération de l'inflation courant 2021 a un impact positif sur les augmentations salariales, qui atteignent 2,4 % en avril 2022. Les clauses de sauvegarde permettent notamment de limiter les pertes de pouvoir d'achat des salariés. Ainsi, en août 2022, 25 % des salariés couverts par un accord salarial conclu en 2022 bénéficient de telles clauses, contre 16,6 % en moyenne entre 2015 et 2021 (Izquierdo, Herrera, 2022). Quant à la croissance des salaires effectifs moyens (et pas seulement ceux négociés), mi-2022, elle se situait à 3,3 %, soit un niveau inférieur à la moyenne européenne. Avec une inflation sur douze mois dépassant les 10 % à mi-2022, les

salariés ont donc subi une perte significative de leur pouvoir d'achat de l'ordre de 7 points de pourcentage. Pour autant, les organisations syndicales sont restées dans une position attentiste jusqu'à l'été 2022.

Conclusion : une montée des mobilisations

Depuis juin 2022, les CCOO et l'UGT demandent de manière de plus en plus pressante des augmentations salariales justes et un contrôle des prix. Selon elles, il est de la responsabilité patronale de négocier ces augmentations au moyen d'un AENC. Mais la CEOE a pour l'instant quitté la table des négociations interprofessionnelles. Face à cette fin de non-recevoir, les deux centrales appellent à une manifestation début

novembre pour des négociations collectives plus justes. Le 7 octobre, un rassemblement se tient devant le siège de la CEOE pour lancer la mobilisation qui se développe durant tout le mois, notamment dans des assemblées informatives au sein des entreprises. Le jeudi 3 novembre 2022, plus de 25 000 manifestants défilent dans Madrid derrière la banderole « salaire ou conflit ». Toute la question est de savoir si les organisations syndicales ont la capacité de mettre à exécution cette menace de grèves faute d'accord avec le patronat.

Les deux centrales attendent également du gouvernement qu'il revalorise le salaire minimum et qu'il augmente les traitements des fonctionnaires. Les fédérations

syndicales du service public se mobilisent depuis juillet 2022 pour obtenir des négociations salariales et une amélioration des conditions de travail : reprise des recrutements, passage aux 35 heures hebdomadaires et actions sur la santé et la sécurité au travail. De nouvelles négociations devraient s'ouvrir dans la fonction publique.

Quelles que soient les perspectives de ces mobilisations, il est un fait que la période de dialogue social est terminée en Espagne, au niveau national tripartite assurément, mais également entre organisations syndicales et patronales.

Achévé de rédiger le 23 novembre 2022

Sources :

- Brunello T. (2022), « Espagne – le marché du travail espagnol : changement de cap », *Apériodique*, n° 22/224, 12 juillet, Études économiques, Groupe Crédit agricole, <http://bit.ly/3il4q6C>.
- Fernández-Cerezo A., Montero J. M., Prades E. (2022), « Evolución reciente de los márgenes empresariales en España », Recuadro 3, *Boletín económico* 2/2022, Banco de España, <http://bit.ly/3GTn4wm>.
- Insee (2022), « La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques », *Note de conjoncture*, 16 mars 2022, <http://bit.ly/3FbmWXX>.
- Izquierdo M., Herrera J. L. (2022), « Un análisis del contenido de las cláusulas de salvaguarda firmadas recientemente », Recuadro 6, *Boletín económico* 3/2022, Banco de España, <http://bit.ly/3ViFcEj>.
- Vincent C. (2021), « Espagne : des mesures économiques et sociales limitées mais concertées », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 81-94, <http://bit.ly/3UoXUZW>.
- Presse : *Mind RH*.

Irlande

Face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes

Noélie DELAHAIE, chercheuse à l'Ires

La République d'Irlande n'échappe pas aux pressions inflationnistes ni aux incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale. Désormais en situation de quasi-plein emploi, le pays fait aussi face à des pénuries de main-d'œuvre inédites et à un recul important des salaires réels. Dans ce contexte, les mesures temporaires publiques, essentiellement ciblées sur le coût de l'énergie, et les résultats des négociations salariales, devenues plus fréquentes depuis 2020, demeurent insuffisants pour compenser l'augmentation des prix.

The Republic of Ireland is not immune from the inflationary pressure and uncertainty weighing on the world economy. Now in a situation of near full employment, the country is also faced with unprecedented labour shortages and a significant drop in real wages. In these circumstances, temporary public measures, essentially targeted at energy costs, and the outcomes of wage negotiations, ever more frequent since 2020, are proving insufficient to compensate for rising prices.

En comparaison européenne, la République d'Irlande a relativement bien résisté à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Le pays enregistre une forte croissance économique qui s'accroît dès 2021, dopée de manière « artificielle » par le dynamisme des multinationales étrangères. L'emploi est toutefois durement frappé par les restrictions sanitaires, abandonnées au premier trimestre 2022, mais la mise en place dès mars 2020 d'une politique inédite de soutien aux revenus et à l'emploi permet une rapide sortie de crise du marché du travail (Delahaie, 2022). Désormais en situation de quasi-plein emploi, le pays fait face à des pénuries de main-d'œuvre importantes et à un recul des salaires réels dans la majorité des secteurs. L'Irlande n'échappe pas non plus aux incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale et aux pressions inflationnistes, auxquelles cette petite économie, fortement dépendante des échanges extérieurs, est particulièrement vulnérable. Quelles sont les mesures mises en œuvre par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages ? Face à une situation de quasi-plein emploi conjuguée à la montée des tensions sur le marché du travail et à un contexte économique de plus en plus incertain, assiste-t-on à une montée des revendications salariales ?

Une rapide sortie de la crise sanitaire bousculée par la montée de l'inflation

Les fortes perturbations qui traversent l'économie mondiale et les pressions inflationnistes rendent de plus en plus incertaine

la capacité de résilience de l'économie irlandaise. Malgré ce contexte, le dynamisme du marché du travail se poursuit depuis 2021. La montée des pénuries de main-d'œuvre nourrit certes une progression importante des salaires nominaux dans les secteurs à hauts salaires, mais les salaires réels reculent fortement dans la majorité des secteurs.

La montée des incertitudes malgré un certain dynamisme de l'économie depuis 2020

Durant la pandémie de Covid-19, contrairement à d'autres pays européens, l'Irlande a enregistré une forte croissance du produit intérieur brut (PIB) (+6,2 % en 2020 et +13,7 % en 2021), surtout imputable au dynamisme des exportations de l'industrie pharmaceutique et du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC ; Delahaie, 2021). L'indicateur de demande intérieure modifiée (DIM* dans la suite de l'article), qui exclut la contribution des multinationales étrangères à la croissance irlandaise, accuse en revanche une chute en 2020 (-4,9 %) avant de connaître un rebond de +5,8 % en 2021¹. D'après les estimations de McQuinn *et alii* (2022a), la croissance du PIB devrait ralentir en 2022 (+8,1 %) tandis que la DIM* progresserait de 7,5 %.

Les prévisions pour 2023 font désormais état d'un nouveau ralentissement : le PIB devrait connaître une croissance de +4,4 % et la DIM* n'augmenterait quant à elle que de 2,5 %, soit d'environ 1,2 point de moins que ne l'estimaient McQuinn *et alii* (2022b) en

1. La DIM* est un indicateur similaire au revenu national brut modifié (RNB*) à la différence qu'il correspond à l'approche par la « demande » du PIB. Cette approche considère le PIB comme étant la somme des emplois finals (dépenses de consommation finale et formation brute de capital), augmentée des exportations et diminuée des importations. Comme le RNB*, la DIM* élimine les effets de distorsion de la mondialisation sur le PIB. Pour une présentation détaillée, se reporter au site du CSO : <http://bit.ly/30cjK17>.

Irlande

Face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes

juin. De fait, si l'économie irlandaise montre jusqu'à présent une certaine résilience, sa forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur fait émerger des craintes quant aux risques de contagion d'une éventuelle récession chez les principaux partenaires commerciaux du pays, à commencer par les États-Unis et le Royaume-Uni. De plus, l'Irlande n'échappe pas aux pressions inflationnistes qui frappent la plupart des pays de l'OCDE depuis l'automne 2021 (graphique 1). L'inflation continue d'accélérer à partir de mars 2022, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. En glissement annuel, l'indice des prix à la consommation (IPC) atteint

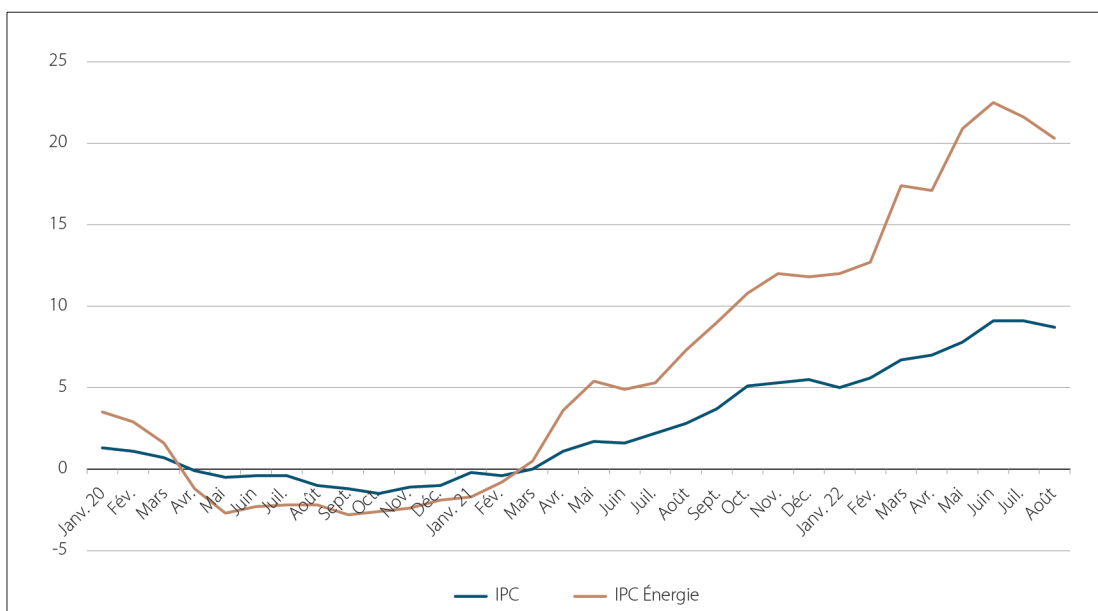
un pic en juillet 2022 (+9,1 %) – soit son niveau le plus haut depuis 1984 – sous l'effet d'une forte montée des prix de l'énergie (+21,6 %)². Ces pressions se sont aussi propagées à l'alimentation dont les prix ont augmenté de 8,7 % entre août 2021 et août 2022.

Une situation de quasi-plein emploi conjuguée à la montée des pénuries de main-d'œuvre

Si le marché du travail connaît à partir de mars 2020 une très forte volatilité au gré des durcissements et des relâchements des

Graphique 1 - Évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) et de l'indice des prix de l'énergie (IPC énergie) entre janvier 2020 et août 2022

Glissement annuel en %



Source : CSO.

2. Entre juillet 2021 et juillet 2022, le prix de l'électricité et du gaz augmente de 40,9 %. Le prix du fioul domestique explose avec une progression de 115,4 % sur la même période.

restrictions sanitaires, les mesures de soutien aux revenus des ménages et à l'emploi³ semblent avoir permis une rapide sortie de crise (Delahaie, 2022). Selon les chiffres du Central Statistics Office (CSO), l'Irlande connaît désormais une situation de quasi-plein emploi avec un taux de chômage estimé à 4,3 % en septembre 2022, soit le niveau observé en février 2020, avant la pandémie.

Les chiffres de la population active et de l'emploi atteignent des niveaux record : le nombre d'actifs a progressé de plus de 8 % entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2022, passant de 2,47 à plus de 2,67 millions de personnes tandis que l'emploi⁴ progresse de 8,4 % sur la même période (tableau 1). Il augmente plus rapidement que la moyenne dans de nombreux secteurs, en particulier dans celui des TIC (+29,4 %) et dans celui des activités scientifiques et techniques (+18,1 %), auxquels la crise sanitaire a profité (Delahaie, 2021). D'autres secteurs, particulièrement affectés par les restrictions sanitaires et les fermetures qui en découlent, enregistrent des pertes d'emploi. C'est le cas de l'hôtellerie-restauration (-6 %) et des activités administratives et de support (-5,3 %). Or ces deux secteurs ont concentré à eux seuls près de 50 % des bénéficiaires des mesures de

soutien, ce qui suggère des effets durables de la pandémie sur ces derniers (Delahaie, 2022).

De manière concomitante et comme ailleurs dans les pays de l'OCDE, l'Irlande souffre d'une pénurie de main-d'œuvre inédite, ce qui signifie une montée des tensions sur le marché du travail (tableau 1) : tous secteurs confondus, le taux d'emplois disponibles atteint un pic à 1,6 %⁵ au 2^e trimestre 2022, soit le niveau le plus haut depuis 2015. Les pénuries de main-d'œuvre touchent particulièrement les secteurs à hauts salaires comme celui des TIC, pour lequel le taux d'emploi disponible s'élève à 2,1 %, celui des activités financières (3,1 %) et surtout celui des activités scientifiques avec un ratio de 4,4 %. Les secteurs à bas salaires comme l'hôtellerie-restauration, les activités administratives ou encore les activités artistiques et récréatives, qui sont les plus affectés par les baisses d'emploi, sont également touchés par la montée des pénuries de main-d'œuvre (tableau 1).

Plutôt qu'un phénomène de « grande démission » tel qu'il a pu être observé aux États-Unis (Sauviat, dans ce numéro), ces chiffres illustrent une forte mobilité des travailleurs depuis le début de la pandémie. Ce phénomène est révélateur d'un probable

3. Dès mars 2020, le gouvernement témoigne d'un effort budgétaire inédit pour limiter l'impact de la crise sanitaire sur le revenu des ménages et l'emploi. Parmi les mesures phares en direction du marché du travail figure la création d'une « indemnité pandémique de chômage » (Pandemic Unemployment Payment, PUP) à destination des travailleurs qui perdent temporairement leur emploi ainsi qu'un dispositif temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS) pour favoriser le maintien en emploi des salariés. Voir Delahaie (2022) pour une présentation détaillée de ces dispositifs.

4. Dans l'enquête sur la force de travail, l'emploi est mesuré au sens du Bureau international du travail. Sont considérées comme étant en emploi les personnes de plus de 15 ans ayant travaillé au cours de la semaine précédant l'enquête pendant une heure ou plus contre rémunération ou en tant qu'indépendant, y compris le travail dans l'exploitation ou l'entreprise familiale, ainsi que toutes les personnes n'étant pas au travail pour cause de maladie, de congés, etc. au cours de la semaine. Se référer au site du CSO : <http://bit.ly/3gac1En>.

5. Ce ratio est calculé en divisant le nombre d'emplois disponibles par le nombre d'emplois occupés auquel sont ajoutés les emplois disponibles. Selon le CSO, ce ratio oscille entre 0,7 et 1,2 % entre 2015 et 2020 et il n'a cessé de croître au cours des dernières années. Pour des données détaillées, se référer à CSO (2022).

Irlande

Face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes

Tableau 1 - Niveau de l'emploi et taux d'emplois disponibles entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2022

Secteur d'activité	Niveau de l'emploi			Taux d'emplois disponibles		
	T4 2019	T2 2022	Évolution	T4 2019	T2 2022	Évolution
	En milliers		En %	En %		En points de %
Tous secteurs d'activité	2 357,3	2 554,6	8,4	0,9	1,6	0,7
Agriculture	106,8	105,8	-0,9	nd	nd	
Construction	147,1	167,3	13,7	0,9	1,7	0,8
Commerce de détail, réparation de véhicules et de motocycles	309,3	321,2	3,8	0,5	1,1	0,6
Transport	108,0	110,9	2,7	0,4	1,1	0,7
Hôtellerie-restauration	179,0	168,2	-6,0	0,4	1,1	0,7
Information et communication (TIC)	127,4	164,9	29,4	1,5	2,1	0,6
Activités scientifiques et techniques	141,1	166,7	18,1	2,8	4,4	1,6
Activités administratives et de support	111,8	105,9	-5,3	1,0	1,9	0,9
Administration publique, défense et sécurité sociale	116,6	127,2	9,1	1,6	2,3	0,7
Éducation	190,5	215,5	13,1	0,8	1,5	0,7
Santé humaine et activités de travail social	293,7	331,1	12,7	0,6	0,9	0,3
Industrie	286,3	321,1	12,2	1,0	0,9	-0,1
Finances, assurances et activités immobilières	115,1	130,9	13,7	1,9	3,1	1,2
Arts et activités récréatives	118,3	108,6	-8,2	1,0	1,8	0,8

Note : nd : non disponible.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, le niveau de l'emploi est passé de 2,36 à 2,55 millions entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2022, soit une progression de 8,4 %. Sur la même période, le taux d'emplois disponibles est passé de 0,9 à 1,6 % (soit une hausse de 0,7 point de pourcentage), ce qui signifie une montée des tensions sur le marché du travail.

Source : Labour Force Survey Quarterly Series, CSO.

changement d'aspiration professionnelle ou encore de la recherche de meilleures conditions de travail, en particulier dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration ou des activités administratives et de support (Central Bank of Ireland, 2022). S'il est encore trop tôt pour évaluer l'ampleur des changements structurels du marché du travail, ce constat confirme les résultats d'une étude antérieure réalisée par Dwan-O'Reilly et McNelis (2022) sur les réallocations d'emploi depuis 2020. À partir d'une analyse menée sur 871 500 bénéficiaires de l'indemnité pandémique de chômage (Pandemic Unemployment Payment, PUP) en date du 12 octobre 2021, les auteurs montrent que :

- sur 74 % des bénéficiaires ayant retrouvé un emploi après avoir quitté le dispositif du PUP (571 000 individus), 45 % ont changé d'employeur ; 69 % de ceux qui ont changé d'employeur ont également changé de secteur ;
- la part des travailleurs ayant retrouvé leur emploi (même employeur et même secteur) est particulièrement importante dans l'industrie (68 %) et la construction (65 %), ce que les auteurs justifient par la spécificité des qualifications requises dans ces secteurs ;
- au contraire, cette part est plus faible dans le secteur des TIC (33 %), celui des activités administratives et de support (45 %) et surtout de l'hôtellerie-restauration (50 %).

Dans le secteur des TIC, qui se caractérise par de nombreux emplois créés et une importante pénurie de main-d'œuvre, la très forte croissance enregistrée depuis 2020 a généré de nombreuses mobilités intra-sectorielles du fait de la concurrence entre employeurs qui proposent de meilleures conditions salariales pour attirer

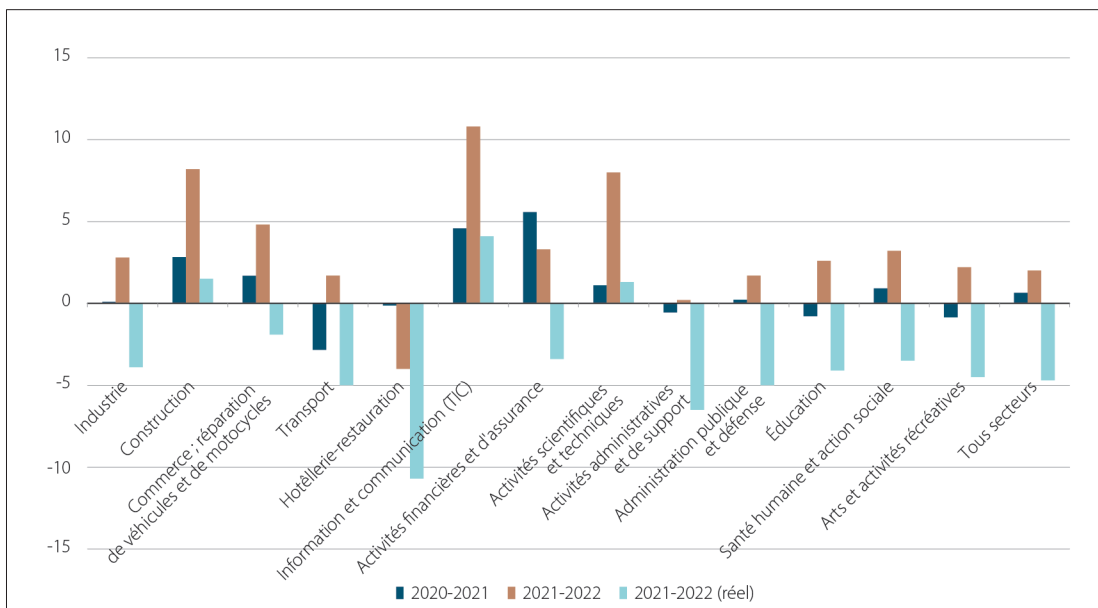
les salariés. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, ce sont au contraire de fortes mobilités intersectorielles qui sont observées : deux tiers des salariés ayant changé d'emploi opèrent des transitions vers d'autres secteurs (en particulier vers le commerce ou les activités administratives), probablement dans l'espoir d'obtenir de meilleures rémunérations et des horaires de travail moins atypiques. Comme le soulignent Dwan-O'Reilly et McNelis (2022), l'hôtellerie-restauration est aussi un secteur où la part des contrats courts, voire très courts, est particulièrement élevée.

Une progression des salaires nominaux qui ne compense pas l'inflation

Selon les données du CSO, tous secteurs confondus, les salaires horaires nominaux ont continué de croître entre 2020 et 2021 (+0,6 %), mais surtout entre les premiers trimestres 2021 et 2022 (+2 %) dans un contexte d'embellissement du marché du travail (graphique 2). Le secteur des TIC et celui des activités scientifiques, qui concentrent par ailleurs les salariés les mieux rémunérés, connaissent les plus fortes progressions en termes nominaux (respectivement +10,8 % et +8 %) entre 2021 et 2022. Le secteur de la construction, qui bénéficie d'une croissance économique forte et d'un marché du travail dynamique, enregistre aussi une importante augmentation des salaires (près de 8 %). Au contraire, les salaires nominaux dans le secteur de l'hôtellerie-restauration ont baissé de 4 % en glissement annuel au 1^{er} trimestre 2022. Cela reflète en partie un effet de composition : le retour en emploi des travailleurs à faible revenu et bénéficiaires du PUP réduit la croissance globale du salaire horaire moyen.

Graphique 2 - Évolutions du salaire horaire nominal et réel par secteur (glissement annuel entre le 1^{er} trimestre 2020 et le 1^{er} trimestre 2022)

En %



Lecture : Tous secteurs confondus, les salaires nominaux progressent de 0,6 % entre les premier trimestre 2020 et 2021, puis de 2 % entre 2021 et 2022. Si l'on tient compte de l'inflation qui atteint 6,7 % glissement annuel, les salaires réels baissent de 4,7 % entre 2021 et 2022.

Source : Quarterly earnings hours and employment survey (CSO).

Si l'on tient compte de l'inflation qui s'élève à 6,7 % entre mars 2021 et mars 2022, après une année 2020 marquée par une inflation nulle en moyenne annuelle, le salaire horaire réel diminue dans tous les secteurs (en moyenne -4,7 %), en particulier dans l'hôtellerie-restauration (plus de -10 %). Seuls les salariés de secteurs dont le dynamisme est tiré par les exportations et, dans une moindre mesure, de la construction, voient leurs salaires réels progresser : près de +4 % pour ceux du secteur de l'information et communication (TIC), près de +1,5 % pour ceux employés dans les activités scientifiques et enfin moins de 1 % dans la construction. Or ces trois secteurs ne concentrent à eux seuls que 19,5 % des emplois (tableau 1), ce qui signifie que plus

de quatre travailleurs irlandais sur cinq subissent des pertes de pouvoir d'achat.

Une intervention exceptionnelle des pouvoirs publics, jugée insuffisante par les acteurs sociaux

Face à la montée du prix de l'énergie, le gouvernement intervient dès l'automne 2021 pour réduire la facture énergétique des ménages. En 2022, l'action du gouvernement se traduit à la fois par une augmentation du salaire minimum national, le versement de chèques « énergie » ainsi que des mesures spécifiques annoncées lors de la présentation fin septembre 2022 du budget 2023. Présentées comme

inédites par les médias et dans les débats sociaux, les mesures ont toutefois reçu un accueil mitigé de la part des acteurs sociaux du fait de leur caractère temporaire et peu ambitieux compte tenu de l'ampleur de la baisse du pouvoir d'achat.

Des mesures « inédites », entre aides publiques temporaires et augmentation du salaire minimum national

Dans un contexte où les ménages irlandais supportent des factures d'électricité parmi les plus élevées d'Europe⁶, le gouvernement met en place des mesures de soutien dont le montant représente 0,5 % du PIB en 2021⁷. Lors de la présentation du budget 2022 en octobre 2021⁸, le ministre des Finances annonce l'introduction d'un abattement fiscal de 30 % sur les dépenses de chauffage et d'électricité. D'autres mesures comprennent l'affectation des recettes de la taxe sur le carbone (202 millions) à des programmes de rénovation résidentielle et communautaire. Plus de la moitié des fonds est par ailleurs consacrée à des améliorations gratuites pour les ménages à faibles revenus et exposés au risque de pauvreté énergétique. Un nouveau système de prêt à faible coût pour la rénovation résidentielle est également mis en place. En décembre 2021, le gouvernement approuve enfin un programme de 215 millions d'euros

visant à distribuer à tous les titulaires d'un contrat d'accès à l'électricité (soit 2,1 millions de personnes) un montant unique et exceptionnel de 100 euros. Ce programme prévoit aussi la création d'un système de prestation d'urgence relative au coût de l'électricité (Electricity Costs Emergency Benefit Scheme), lequel sera effectivement mis en place par une loi promulguée trois mois plus tard, en mars 2022.

Alors que le coût de l'énergie ne cesse d'augmenter suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie (graphique 1), le système de prestation d'urgence relatif au coût de l'électricité est de nouveau activé en mars 2022 : le crédit d'électricité, sans condition de ressources et sur une base unique, est doublé pour atteindre un montant de 200 euros (soit une enveloppe de 400 millions d'euros et 0,35 % du PIB).

Fin septembre, la préparation annuelle du budget 2023 se déroulant dans un contexte d'augmentation plus rapide que prévu des prix, de nouvelles mesures sont présentées par le ministère des Finances et le ministère des Dépenses publiques et de la Réforme. Désormais, le gouvernement, qui table sur une inflation estimée début septembre à 8,5 % en 2022, puis à plus de 7 % en 2023, et sur une croissance fortement révisée à la baisse (Department of Finance, 2022), redoute que l'Irlande entre

6. À la fin du 1^{er} semestre 2021, l'Irlande figure en 4^e position (après l'Allemagne, le Danemark et la Belgique) du classement des pays où le coût de l'électricité est le plus élevé. Une fois les taxes déduites, le pays se place en première position, ce qui signifie que les ménages irlandais dépensent 53 centimes d'euros par kWh de plus que la moyenne européenne : <http://bit.ly/3URLw5K>.

7. Voir OECD (2022) ; G. Sgaravatti, S. Tagliapietra, G. Zachmann, « National policies to shield consumers from rising energy prices », Bruegel Datasets, first published November 4, 2021 : <http://bit.ly/3DCH2rU>.

8. Chaque automne, le ministère de l'Économie et le ministère des Dépenses publiques annonce le budget national, lequel précise les dépenses publiques, les changements de politique fiscale ainsi que les mesures d'économies de dépenses publiques. Le programme est ensuite adopté par la chambre basse du parlement irlandais en fin d'année.

en récession⁹. Le gouvernement dispose cependant d'un solde budgétaire excédentaire, imputable à la forte progression des recettes fiscales en provenance des multinationales étrangères¹⁰, ce qui lui permet d'envisager des mesures que le principal journal irlandais, *The Irish Times*, considère d'ampleur exceptionnelle. Dévoilé le 27 septembre 2022, le budget alloué aux mesures publiques de soutien au pouvoir d'achat des ménages s'élève à un montant record de 11 milliards d'euros, soit plus de 9,5 % du PIB : 4,1 milliards d'euros de dépenses pour le financement des mesures temporaires (dont 2,5 milliards d'euros en direction des ménages), et 6,9 milliards d'euros pour celui des mesures permanentes¹¹.

Les mesures temporaires en direction des ménages concernent essentiellement les domaines de l'énergie, de l'éducation et les prestations sociales. S'agissant de l'énergie, qui a fait l'objet de nombreux débats en Irlande, le gouvernement a opté pour le versement d'un chèque aux ménages plutôt que pour le contrôle des prix. Le budget prévoit ainsi une enveloppe de 1,2 milliard d'euros destinée au versement, en trois fois et sans conditions de ressources, d'un chèque « énergie » d'un montant total de 600 euros à l'ensemble des foyers irlandais. De même, le budget prévoit la réduction des taxes sur l'essence (21 centimes d'euros par litre) et sur le diesel (16 centimes), ainsi que de la TVA sur l'électricité et le gaz jusqu'à fin février 2023 (pour un coût estimé à 163 millions d'euros, soit 1,5 % du budget total).

Les bénéficiaires de prestations sociales se voient également attribuer des paiements supplémentaires et uniques (« *once-off measures* »), en plus d'une revalorisation du montant des prestations (voir *infra*). Près de 880 millions d'euros (soit 8 % du budget) sont répartis de la manière suivante :

- un double versement de l'allocation pour enfants (Child Benefit allowance), dont le montant s'élève à 140 euros, est prévu en novembre de même qu'un double versement pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale en octobre ;
- un versement forfaitaire de 500 euros en novembre 2022 pour les personnes bénéficiant de l'allocation pour famille active (*working family payment*), de soutien aux aidants (*carer's support grant*), d'invalidité, ou encore d'une pension d'invalidité ;
- une allocation de chauffage de 400 euros versée d'ici fin 2022. Pour les personnes âgées de plus de 70 ans et vivant seules, l'allocation s'élève à 500 euros (1 000 euros pour les couples). Le seuil d'éligibilité est par ailleurs relevé et passe de 120 à 200 euros de revenus hebdomadaires.

S'agissant de l'éducation, les mesures temporaires (plus de 130 millions d'euros, soit 1,2 % du budget) sont essentiellement ciblées sur les étudiants et visent une réduction unique de 1 000 euros des frais d'inscription pour ceux éligibles au 3^e cycle ainsi que le doublement pendant un mois de la bourse pour les bénéficiaires. Enfin, le gouvernement agit indirectement sur les salaires en autorisant les employeurs à verser des bonus défiscalisés (*voucher*

9. Un pays entre techniquement en récession après deux trimestres consécutifs de baisse du PIB.

10. Ces recettes proviennent pour moitié de dix entreprises selon le ministère des Finances, cité par E. Albert, « En Irlande, les multinationales font déborder les caisses de l'Etat », *Le Monde*, 18 août 2022.

11. Nous nous centrons dans cet article sur les mesures à destination des ménages. Pour les mesures en direction des entreprises, se référer au site officiel du gouvernement irlandais : <https://www.gov.ie/en/>.

payment) pour un montant maximal de 1 000 euros (au lieu de 500 euros).

S'agissant des mesures permanentes, le gouvernement axe son action sur de nouveaux allègements fiscaux ou crédits d'impôts ainsi que de nouvelles augmentations des prestations sociales. Parmi les mesures phares figure l'élargissement des tranches d'imposition de manière à ce que les travailleurs et travailleuses ne paient le taux maximal qu'à partir de 40 000 euros de revenus annuels (pour un coût estimé à 1,2 milliard d'euros, soit près de 11 % du budget)¹² ainsi que le versement d'un crédit d'impôt de 500 euros à près de 40 000 locataires ne bénéficiant d'aucune prestation sociale (pour un coût estimé à 200 millions d'euros, soit moins de 2 % du budget). Le montant des prestations sociales sera quant à lui augmenté de 12 euros en moyenne par semaine (soit une enveloppe d'1 milliard d'euros ou près de 10 % du budget).

Enfin, le gouvernement s'est engagé, lors de la présentation du budget, à réduire le coût de certains services publics, avec notamment une réduction du prix des transports en commun jusqu'à la fin de l'année 2023, l'extension de l'assurance santé publique à une plus grande partie de la population et la gratuité des livres scolaires dans les établissements du 1^{er} degré. L'accent est également mis sur l'allègement du coût relativement élevé de la garde d'enfants en Irlande. Le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme, Michael McGrath, a ainsi

annoncé une réduction de 25 % des frais de crèche, financée par une augmentation des subventions dans le cadre du National Childcare Scheme. Selon les projections du ministère, cette mesure devrait permettre aux parents d'économiser jusqu'à 175 euros par mois, soit 2 106 euros en 2023.

Par ailleurs, suite au rapport remis en juillet 2022 par la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission, 2022), le gouvernement irlandais présente mi-septembre un projet de loi ouvrant la voie à la création d'un « *living wage* », en remplacement du salaire minimum national à compter de 2026¹³. Son montant sera équivalent à 60 % du revenu médian. Conformément aux recommandations de la commission, ce projet prévoit également un relèvement du salaire minimum de l'ordre de près de 7,6 % à compter de janvier 2023, portant le salaire horaire minimum national de 10,50 à 11,30 euros de l'heure.

Des réactions mitigées

En dépit de son caractère inédit, le budget reçoit un accueil mitigé de la part des *think tanks* et des acteurs sociaux. Ainsi, des chercheurs de l'Economic and Social Institute (ESRI)¹⁴ estiment que les mesures temporaires ne permettraient d'atténuer que temporairement la baisse des revenus réels et que d'autres actions seraient nécessaires à partir du 2^e semestre 2023. Il regrette par ailleurs que les mesures permanentes n'aient ciblé que la fiscalité et ne bénéficient qu'aux

12. Actuellement, le taux d'imposition supérieur de 40 % s'applique aux revenus annuels de plus de 36 800 euros pour une personne seule.

13. L'instauration du « *living wage* » ne constitue pas en soi une mesure destinée à compenser l'inflation. Pour cette raison, nous ne développons pas ce point en détail. Pour une présentation du projet, voir : J. Agache-Gorse, « Le gouvernement valide une première hausse du salaire minimum », *mind RH*, 15 septembre 2022.

14. K. Doorley, M. Regan, « Opening Statement - Oireachtas Committee on Budgetary Oversight », ESRI, October 19, 2022, <http://bit.ly/3OeoUtq>.

ménages les plus aisés. De son côté, le Nevin Institute, un institut de recherche proche de l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU, Congrès des syndicats irlandais), reconnaît le caractère exceptionnel du budget du fait du montant de l'enveloppe allouée¹⁵. Il juge toutefois que les mesures proposées ne permettent pas de compenser l'inflation cumulée en 2022 et 2023, estimée à 16 %. Rejoignant les critiques exprimées par l'organisme Social Justice Ireland (2022), l'institut dénonce par ailleurs un budget inégalitaire : le seuil d'imposition est relevé de 8,7 % – soit indexé sur l'inflation – tandis que la revalorisation des prestations sociales est moindre et bien en-deçà du taux d'inflation. Dans la même veine, la secrétaire générale de l'ICTU, Patricia Kings¹⁶, juge positivement un certain nombre de mesures, mais considère que le budget 2023 n'est pas « à la hauteur s'agissant de la protection des ménages à bas salaires et à faibles revenus contre les taux d'inflation les plus élevés depuis près de quatre décennies¹⁷ ». Dans un contexte où le coût de l'électricité a déjà progressé de 40 % en un an, l'ICTU estime en effet que plus de 40 % des ménages seraient en situation de pauvreté énergétique. Si l'élargissement des tranches d'imposition apparaît légitime au regard de l'inflation, l'ICTU regrette par ailleurs que cette mesure bénéficie de manière disproportionnée aux ménages les plus aisés. Enfin, l'organisation syndicale considère que la hausse du salaire

minimum demeure insuffisante compte tenu du contexte macroéconomique et appelle à une mise en œuvre anticipée du « *living wage* ».

De son côté, la principale organisation patronale du pays, l'Irish Business of Employers Confederation (IBEC), s'est montrée prudente en s'abstenant de tout commentaire sur les mesures en direction des ménages¹⁸ prévues dans le budget. De même, si elle s'est toujours montrée défavorable à toute hausse du salaire minimum, l'IBEC n'y a pas réagi publiquement.

L'inflation au cœur des négociations salariales mais des résultats insuffisants

S'il est encore trop tôt pour apprécier pleinement les effets du contexte économique sur une probable montée des revendications salariales, de premiers éléments laissent penser que les pressions inflationnistes ont été propices à la négociation dans les secteurs public et privé. Bien que les résultats des négociations salariales ne permettent pas de compenser la perte de pouvoir d'achat des salariés, l'Irlande, où la conflictualité est faible, voire nulle, depuis plusieurs décennies (Maccarrone, Erne, à paraître), n'enregistre pas pour autant une recrudescence des conflits.

15. T. McDonell, « Budget 2023 gives us a shot at keeping recession at bay », Neri Weekly Blog, September 29, 2022, <http://bit.ly/3Gov2gR>.

16. Depuis le 19 octobre 2022, Owen Reidy est le nouveau secrétaire général de l'ICTU, suite au départ de Patricia Kings : <http://bit.ly/3TMC4Pz>.

17. « Budget fails low-paid and low-income households in face of highest inflation since 1984 », ICTU, September 27, 2022, <http://bit.ly/3EgUzpz>.

18. S'agissant des mesures à destination des employeurs, l'IBEC a rendu un verdict mitigé en saluant les aides aux entreprises annoncées mais en se disant déçu que le taux de TVA de 9 % pour les entreprises du secteur de l'hôtellerie-restauration, qui doit expirer en février prochain, ne soit pas prolongé.

Une renégociation en demi-teinte de l'accord salarial dans le secteur public

Début 2022, le Comité des services publics (Public Services Committee, PSC) de l'ICTU demande au gouvernement l'ouverture de négociations en vue de réviser l'accord salarial du secteur public, le « Building Momentum Agreement », conclu en décembre 2020 pour une durée de deux ans. Conclu dans un contexte d'inflation quasi-nulle en 2020, cet accord prévoit une augmentation salariale de 3 %, versée en trois fois entre octobre 2021 et octobre 2022. Après une hausse des prix de 5 % entre janvier 2021 et janvier 2022, Fórsa, la plus grande organisation syndicale de la fonction publique, qui compte près de 80 000 membres, exhorte le gouvernement à ouvrir de nouvelles discussions qui « doivent donner la priorité au rétablissement et à l'amélioration du niveau de vie dans un contexte d'inflation élevée » (Eurofound, 2022).

Entamées en mai 2022 avec une première série de discussions au sein de la Workplace Relations Commission, les négociations échouent après que les syndicats ont refusé la proposition « non crédible¹⁹ » du ministère des Dépenses publiques et de la Réforme d'une augmentation salariale de 5 %. À l'issue de nouvelles discussions fin août, le gouvernement et le PSC aboutissent à un projet d'accord prévoyant pour près de 400 000 travailleurs du secteur public (y compris le personnel fonctionnaire, enseignant et infirmier) une augmentation progressive de 6,5 % des salaires, dont 3 % de

manière rétroactive à partir de février 2022, 2 % en mars 2023 et 1,5 % ou un montant annuel de 750 euros (la plus avantageuse des formules devant être retenue) à partir d'octobre 2023. Après l'avoir soumis au vote de ses membres, le PSC de l'ICTU ratifie formellement l'accord le 7 octobre 2022, mettant ainsi fin au « Building Momentum Agreement ». Si les syndicats représentant le secteur public reconnaissent une avancée positive pour les conditions salariales des personnels, ils demeurent conscients que les augmentations négociées ne suffisent pas à compenser l'inflation. Fin août, le projet d'accord est en effet finalisé sur la base d'une inflation estimée à 3 % en 2023, mais celle-ci est revue à la hausse (7 %) fin septembre. Ainsi le président du PSC de l'ICTU et secrétaire de Fórsa, Kevin Callinan, a d'ores et déjà prévenu qu'il se réservait la possibilité d'invoquer la clause de révision si de nouvelles négociations devenaient nécessaires²⁰.

Une intensification des négociations depuis 2021 dans le secteur privé, mais des hausses de salaire modérées

Dans le secteur privé, selon les médias et les communiqués des organisations syndicales, la progression rapide de l'inflation et la baisse du pouvoir d'achat sont aussi au cœur des préoccupations. Il demeure toutefois difficile de suivre le résultat des négociations salariales parce qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de base de données exhaustive des accords conclus. Des analyses sont néanmoins proposées par la revue spécialisée en relations professionnelles

19. J. Wilson, « Government's public service pay offer "not credible", unions say », *The Irish Times*, June 30, 2022, <http://bit.ly/3ArAY4T>.

20. E. Malone, V. Clarke, « Unions formally accept public-sector pay deal for rises of 6,5 % », *The Irish Times*, October 7, 2022, <http://bit.ly/3gbwpoz>.

Industrial Relations News, qui constitue de manière régulière des bases de données sur les accords (voir *infra*).

Le faible suivi de la négociation collective est sans doute à mettre en regard avec la spécificité de l'Irlande en matière de relations professionnelles. Dans la littérature, le système irlandais est fréquemment qualifié de « volontariste » dans la mesure où les employeurs et les représentants des salariés sont libres de négocier collectivement les conditions d'emploi (Maccarrone *et al.*, 2019 ; Paolucci *et al.*, 2022). Pendant plus de 20 ans, entre 1987 et 2009, l'évolution des salaires a toutefois été largement encadrée par le « partenariat social », un accord tripartite conclu entre le gouvernement, l'ICTU et l'IBEC. Depuis la rupture de ce partenariat fin 2009, un an après le début de la crise économique et financière, les négociations dans le secteur privé sont désormais décentralisées au niveau de l'entreprise mais il n'y a pas d'obligation légale de négocier (Delahaie, 2010a, 2018 ; Maccarrone *et al.*, 2019) (voir encadré).

À partir des analyses menées par *Industrial Relations News* sur 81 accords conclus entre janvier et octobre 2021 (Higgins, 2021), puis sur 60 accords entre octobre 2021 et mars 2022 (Higgins, 2022), il est possible de dégager deux principaux enseignements sur les tendances récentes. D'une part, si l'activité de négociation collective d'entreprise devient plus intense à partir de 2021 et surtout depuis 2022 dans un contexte fortement inflationniste, elle demeure moins dynamique que celle enregistrée avant 2020. D'autre part, en dépit de

négociations d'accords plus fréquentes, les pourcentages d'augmentation des salaires demeurent modérés et ne permettent pas de compenser la hausse des prix. Entre janvier et octobre 2021, les progressions salariales vont de 1,5 à 3 % par an (en moyenne 2 %). Entre octobre 2021 et mars 2022, une minorité des accords prévoit un pourcentage de progression des salaires supérieur à 3 % par an. Seuls 25 % d'entre eux dépassent 3 %, soit une hausse bien inférieure à l'inflation. Dans un grand nombre d'accords, le développement de compléments du salaire (*fringe benefits*) joue un rôle central dans les progressions négociées. Parmi ceux-ci, les « bonus exonérés d'impôts » (*voucher payments*), dont le montant maximal a été relevé à 1 000 euros dans le budget 2023 (voir *supra*), sont les plus fréquemment mentionnés dans les accords. Les premières constatations suggèrent que les progressions obtenues sont donc bien en-deçà des recommandations de l'ICTU. Pour l'année 2022, tablant sur une inflation estimée à 2 % en 2022, l'ICTU avait recommandé des augmentations de salaire comprises entre 2,5 et 4,5 %²¹, tout en appelant ses membres à mettre la priorité sur la protection de l'emploi et à prendre en compte la situation économique de l'entreprise (Higgins, 2022).

Conclusion

Malgré la résilience de l'économie à la crise sanitaire et une situation de quasi-plein emploi, l'Irlande n'échappe pas, comme les autres pays de l'OCDE, à des pressions inflationnistes sans précédent et qui se traduisent par un recul important

21. « Congress guidance for private sector Unions on pay bargaining in 2022 », *Private sector bulletin*, ICTU, December 2021, <http://bit.ly/3Xbmrnz>. Deux mois plus tard, alors que l'inflation est révisée à la hausse, l'ICTU recommande à ses membres affiliés de négocier des progressions salariales de 2,5 à 5,5 % pour tenir compte de l'inflation : <http://bit.ly/3UMAqyC>.

Encadré - Du « partenariat social » à la « libre » négociation d'entreprise

En Irlande, le premier « partenariat social » ou pacte social émerge en 1987 à la suite de la publication d'un rapport du Conseil économique et social irlandais (National Economic Social Council, NESCC, 1986) qui préconise une réponse « négociée » à la récession économique. Entre 1987 et 2006, six partenariats sociaux se succèdent et ce, quels que soient les gouvernements au pouvoir. Même si le partenariat n'a pas force de loi, les acteurs sociaux ont largement œuvré au respect des termes de l'accord, y compris en matière de salaire, faisant de l'Irlande l'un des pays où la tradition de pacte social a été la plus soutenue pendant plus de deux décennies.

Dès 1987, l'échange de la modération salariale dans les secteurs privé et public contre des allègements fiscaux sur le revenu des ménages et un impôt sur les sociétés parmi les plus bas d'Europe est au cœur des négociations. L'objectif des acteurs sociaux est alors de maîtriser les dépenses et le déficit publics, de restaurer la compétitivité d'une petite économie fortement dépendante de l'extérieur et d'attirer les investissements directs étrangers. À partir du milieu des années 1990, alors que l'Irlande connaît une croissance économique sans précédent, lui valant le surnom de « Tigre celtique », le contenu des pactes sociaux s'étoffe pour aborder des thèmes relatifs aux politiques actives d'emploi, à la protection sociale, aux investissements en infrastructures publiques, aux pactes d'entreprise, etc. Les parties prenant part aux négociations s'élargissent également pour intégrer les représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, églises, associations de chômeurs), regroupés dans le pilier « associatif » (Community and voluntary pillar) et portant des revendications en termes de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Si les thèmes négociés évoluent, les salaires demeurent le principal sujet de négociation de concessions entre les acteurs¹.

En 2008, la survenance de la crise économique et financière, qui a pour origine les excès du secteur bancaire irlandais, s'accompagne d'une politique d'austérité draconienne. Entre décembre 2008 et décembre 2009, pas moins de trois plans d'austérité budgétaire visant plus de 9 milliards d'euros d'économies sont imposés par le gouvernement pour « sauver les banques » (Delahaie, 2010b). Pour la première fois depuis 1987, le gouvernement et l'IBEC rompent unilatéralement le pacte social en décembre 2009 après l'adoption d'un nouveau budget de rigueur, combinant hausse des prélèvements et taxes sur les revenus et baisse des salaires dans le secteur public. Le gouvernement et l'IBEC, qui ont toujours œuvré à soutenir le pacte social, font désormais valoir que celui-ci n'est plus adapté aux impératifs de rigueur budgétaire posés par la crise.

Depuis, les accords conclus dans le secteur public résultent de négociations bipartites entre le gouvernement et le Public Services Committee (PSC) de l'ICTU. Dans le secteur

1. Pour une discussion détaillée du contenu des pactes sociaux, voir Delahaie (2018).



privé, l'année 2010 marque le retour à la libre négociation collective, que l'IBEC et l'ICTU ont cherché à encadrer par la signature d'un protocole national visant à faire du maintien de l'emploi et la compétitivité de l'entreprise la priorité lors des discussions. La littérature suggère que la rupture du partenariat social s'est accompagnée d'une forme de négociation coordonnée (« *Pattern bargaining* ») largement initiée par le SIPTU, qui représente aujourd'hui 180 000 membres dans divers secteurs d'activité. Jusqu'en 2017, une certaine norme de progression des salaires de l'ordre de 2 % par an s'établit dans le secteur manufacturier (Roche, Gormley, 2017). À partir de 2017, les organisations syndicales ont tenté de relever cette norme à 4 %, mais ce résultat n'est que rarement atteint dans les accords conclus, lesquels prévoient des progressions de l'ordre de 2 à 3 % (Paolucci *et al.*, 2022).

du pouvoir d'achat des ménages. En 2022, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la progression plus rapide que prévu de l'inflation et la montée des incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale rendent l'économie irlandaise, fortement dépendante de l'extérieur, de plus en plus vulnérable. Dans ce contexte, le gouvernement irlandais intervient dès l'automne 2021 en mettant en place des mesures destinées en priorité à alléger les factures d'énergie de la population. En 2022, le gouvernement témoigne d'un interventionnisme inédit avec la présentation en septembre d'un budget 2023 d'un montant de 11 milliards d'euros (soit 9,5 % du PIB), dont plus de 4 milliards d'euros sont dédiés au financement de mesures temporaires. Parmi les mesures phares figurent la distribution de chèques « énergie » sans conditions de ressources, des versements uniques et forfaitaires aux bénéficiaires de prestations sociales ainsi que des aides ciblées sur les étudiants. Les mesures permanentes en direction des ménages ciblent essentiellement les plus aisés qui bénéficient d'allègements fiscaux et dans une moindre mesure,

les bénéficiaires de prestations sociales pour lesquels la revalorisation des montants demeure bien en-deçà de l'inflation. Enfin, le gouvernement a décidé de relever le salaire minimum national à partir de janvier 2023. Si l'action du gouvernement est présentée dans les débats comme exceptionnelle, elle suscite toutefois un avis mitigé de la part des acteurs sociaux, lesquels jugent les mesures insuffisantes – du fait de leur caractère temporaire – pour répondre à la crise du pouvoir d'achat.

Alors que ce contexte pourrait être propice à la montée des revendications salariales, l'analyse des dernières tendances suggère que les pressions inflationnistes ont certes relancé l'activité de négociation collective mais que les résultats obtenus demeurent insuffisants pour compenser la baisse du pouvoir d'achat, en particulier dans le secteur privé. Face à la montée continue de l'inflation, les organisations syndicales, en particulier dans le secteur public, se préparent d'ores et déjà à réclamer de nouvelles augmentations de salaire. Dans le secteur privé où les entreprises des TIC,

qui ont largement contribué au dynamisme de l'économie et du marché du travail ces dernières années, annoncent en cascade des suppressions de postes²², la situation

demeure plus incertaine et risque de limiter les possibilités de revendications salariales.

Achévé de rédiger le 21 novembre 2022

22. C. Taylor, « Threat to tech jobs follows massive expansion of sector over past three years », *The Irish Times*, November 8, 2022.

Sources :

- Central Bank of Ireland (2022), « Quarterly Bulletin. QB4 », October, <http://bit.ly/3GkLQ8B>.
- CSO (2022), « Earnings and Labour Costs Q1 2022 (Final), Q2 2022 (Preliminary Estimates) », CSO Statistical Publication, August 30, <http://bit.ly/3GkXTCM>.
- Delahaie N. (2010a), « Irlande : la crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 25-37, <http://bit.ly/3tB0xwr>.
- Delahaie N. (2010b), « Irlande : l'austérité budgétaire pour sauver les banques », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 144-154, <https://goo.gl/pY12iG>.
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, p. 141-176, <https://goo.gl/usjiQv>.
- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juillet, p. 3-17, <https://bit.ly/3wrktn>.
- Delahaie N. (2022), « Irlande : après le choc de la crise sanitaire, la montée des tensions sur le marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 14-25, <http://bit.ly/3An1kFd>.
- Department of Finance (2022), *Budget 2023. Economic & Fiscal Outlook*, Government of Ireland, <http://bit.ly/3TJqIfc>.
- Dwan-O'Reilly J., McNelis M. (2022), « Trends in Post-PUP Employment: Examining the employment transitions of those closing their Pandemic Unemployment Payment claims », *Working Paper*, IGEEES/IGSS, Department of Social Protection, April, <https://bit.ly/3BjLKv6>.
- Eurofound (2022), *Revised public sector pay agreement concluded amid cost of living concerns, measure IE-2022-19/2407 (measures in Ireland)*, EU PolicyWatch, <http://bit.ly/3UUH1a2>.
- Higgins C. (2021), « Pay deals average 2-2,5 % a year, but inflation brings uncertainty », *Industrial Relations News*, IRN 38, October 21.

- Higgins C. (2022), « Pay deals start edging over 3 % but still below inflation », *Industrial Relations News*, IRN 14, April 7.
- Low Pay Commission (2022), « Recommendations for the National Minimum Wage », *LPC Report*, n° 18, July, <http://bit.ly/3V3abDR>.
- Maccarrone V., Erne R. (2022), « Ireland: Recovering after being tipped off balance by the Great Recession? », in Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Trade Unions in Europe*, ETUI, à paraître.
- Maccarrone V., Erne R., Regan A. (2019), « Ireland: Life after social partnership », in Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*. Volume II, Brussel, ETUI, p. 315-335, <http://hdl.handle.net/10197/9602>.
- McQuinn K., O'Toole C., Disch W., Kenny E., Shiel E. (2022a), « Quarterly Economic Commentary, Autumn 2022 », *Macroeconomic Forecasting*, Economic and Social Research Institute, October, <http://bit.ly/3TI4Rof>.
- McQuinn K., O'Toole C., Disch W., Shiel E., Kenny E. (2022b), « Quarterly Economic Commentary Summer 2022 », *Macroeconomic Forecasting*, Economic and Social Research Institute, June, <https://doi.org/10.26504/qec2022sum>.
- NESC (1986), « A strategy for development 1986-1990 », *NESC Report*, n° 83, <https://www.nesc.ie/publications/a-strategy-for-development-1986-1990/>.
- OECD (2022), « Ireland », *OECD Economic Outlook, Volume 2022*, Issue 1, Paris, OECD, <https://doi.org/10.1787/62d0ca31-en>.
- Paolucci V., Roche W.K., Gormley T. (2022), « Country Report: Ireland », *CODEBAR – Comparisons in Decentralised Bargaining*, University of Amsterdam, <http://bit.ly/3EfMBNt>.
- Roche W.K., Gormley T. (2017), « The durability of coordinated bargaining: Crisis, recovery and pay fixing in Ireland », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 41, n° 2, p. 481-505, <https://doi.org/10.1177/0143831X17718067>.
- Sauviat C. (2022), « Montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 37-55.

Irlande

Face à la baisse du pouvoir d'achat, des mesures publiques temporaires et des augmentations salariales insuffisantes

- Social Justice Ireland (2022), « Budget 2023 Analysis & Critique. Government widens rich/poor gap, leaves poor further behind », September, <http://bit.ly/3tDHamw>.

Italie

Politique des primes fiscales et absence de revendications salariales sous le gouvernement Draghi

Cristina NIZZOLI, chercheuse à l'Ires

Cet article analyse les politiques publiques mises en œuvre sous le gouvernement Draghi pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages (2021-2022), mais aussi les débats ayant traversé l'opinion publique et les organisations syndicales. La politique des primes fiscales et des bonus demeure la réponse privilégiée. Si d'autres pays ont connu des débats sur les revalorisations salariales, parfois accompagnés de mobilisations syndicales, l'Italie semble rester à l'écart de ce processus.

This article analyses the public policies implemented by the Draghi government to support household purchasing power (2021-2022), but also the debates seen across public opinion and unions. The policy of tax handouts and bonuses remains the favoured response. Whereas other countries have had debates about wage increases, often accompanied with industrial action, Italy seems untouched by this process.

Si la période post-pandémique a été marquée par une forte augmentation de l'inflation partout en Europe – en lien notamment avec la guerre en Ukraine –, l'Italie a ceci de particulier qu'elle a connu une crise politique à la suite de la démission du Premier ministre Mario Draghi, le 21 juillet 2022. La fin du gouvernement « technocratique¹ » de l'ancien président de la Banque centrale européenne a ouvert une période d'instabilité politique ayant mené à la victoire d'une coalition d'extrême droite le 25 septembre 2022.

Cet article revient sur la période du gouvernement Draghi à travers une analyse des politiques publiques mises en œuvre pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, mais aussi des débats ayant traversé l'opinion publique et les organisations syndicales. Alors que d'autres pays ont connu d'importants débats sur la question des revalorisations salariales, parfois accompagnés de politiques effectives en la matière, mais aussi des mobilisations syndicales, l'Italie semble rester à l'écart de ce processus.

Après avoir rappelé des éléments sur le contexte socio-économique en Italie, on présente les dispositifs mis en place par l'État pour contrer les effets d'une crise économique aux composantes multiples. À cet égard, on verra que la politique des primes fiscales et des chèques (appelés *bonus*) –, qui a pris une ampleur sans précédent lors des premières vagues de Covid-19 (Nizzoli, 2021) –, demeure la réponse privilégiée du gouvernement Draghi. Des réformes sont

aussi entamées entre 2021 et 2022 afin de se conformer aux exigences posées par l'Union européenne (UE) pour débloquer les fonds du Plan national de reprise et de résilience (PNRR). Du côté des acteurs sociaux, si le patronat est timidement invité par Draghi à augmenter les salaires, sans succès, les organisations syndicales contestent la politique des bonus jugée insuffisante pour faire face à l'inflation.

Un contexte d'inflation forte et de bas salaires

L'Italie, qui n'a pas enregistré une telle inflation depuis 1986, voit les prix à la consommation augmenter de 8 % au mois de juin 2022 en glissement annuel. Une inflation essentiellement alimentée par les coûts de l'énergie (+48,7 % au mois de juin sur un an), mais aussi par les prix des produits alimentaires transformés (+8,2 % sur un an) et non transformés (+9,6 % sur un an). Hors énergie et produits alimentaires frais, l'inflation sous-jacente² passe de +3,2 à +3,8 % entre le mois de mai et de juin 2022 (Istat, 2022a). Toutefois, les Italiens ne sont pas égaux face à cette augmentation : tandis que l'indice des prix à la consommation (IPCA) passe de +8,3 à +9,8 % au 1^{er} trimestre 2022 pour les ménages les plus modestes, il progresse de +4,9 à +6,1 % durant la même période pour les ménages ayant un pouvoir d'achat plus important (Istat, 2022a). Ceci s'expliquant par une part plus importante de l'alimentation et de l'énergie dans les budget des ménages les plus modestes.

1. Mario Draghi a été nommé Premier ministre par Sergio Mattarella, le président de la République, au mois de février 2021. Son gouvernement se caractérisait par une large coalition allant du centre gauche à une partie de l'extrême droite (la Ligue du Nord) en passant par le Mouvement 5 étoiles.

2. D'après l'Insee, l'inflation sous-jacente est un indice désaisonnalisé qui permet de dégager une tendance de fond de l'évolution des prix.

Italie

Politique des primes fiscales et absence de revendications salariales sous le gouvernement Draghi

Tableau 1 - **Évolutions annuelles du marché du travail en Italie**
(1^{er} semestre 2021-1^{er} semestre 2022)

Chômeurs sur l'année (en pourcentage)	-16,0 %
Inactifs sur l'année (en pourcentage)	-6,1 %
Évolution du taux de chômage (en points)	-1,9
Évolution du taux d'inactivité au 1 ^{er} trimestre 2022 sur l'année (en points)	-2,0

Source : données Istat (2022b).

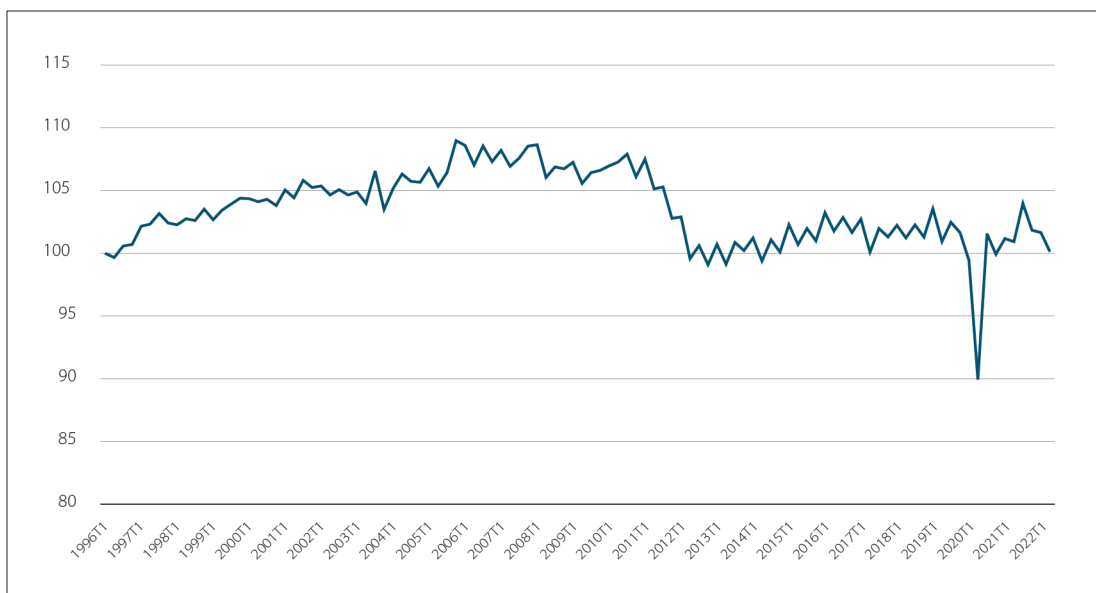
Dans le même temps, le marché du travail semble en relativement bonne santé : l'emploi augmente de 120 000 personnes au 1^{er} trimestre 2022 par rapport au 4^e trimestre 2021 (soit +0,5 %). Toujours d'après l'Istat, sur la même période, le pays a connu une hausse de +2,4 % des emplois en CDD et de +0,3 % de ceux en CDI. L'augmentation tendancielle de l'emploi se reflète dans la croissance du taux d'emploi (+3,0 points entre le 1^{er} trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2022), qui est associé à une baisse des taux

de chômage et d'inactivité (respectivement -1,9 et -2,0 points). Le pourcentage de chômeurs et d'inactifs a baissé respectivement de 16 % et 6,1 % sur la même période (tableau 1).

Cette tendance s'inscrit dans un contexte de faiblesse des salaires : après une forte baisse des salaires réels suite à la crise financière de 2008, ils ont connu une stagnation jusqu'au 1^{er} trimestre 2020. Leur niveau en 2022 se rapproche de celui atteint en 1996 (graphique 1).

Graphique 1 - **Salaires réels (1996-2022)**

Base 100 en 1996



Source : Eurostat.

Bien qu'on puisse parler d'une augmentation du nombre de personnes en emploi sur l'année 2021 par rapport à l'année précédente, une partie de ces emplois ne permet pas de vivre de manière digne. L'explication est à rechercher dans la faiblesse du nombre d'heures et des garanties associées aux emplois les plus précaires. Ainsi, 23 % des travailleurs italiens perçoivent un salaire inférieur à 780 euros mensuels³. La rétribution moyenne annuelle par personne, en 2021, s'élève à 24 097 euros brut (chiffre qui comprend les cotisations à la charge du salarié), une valeur inférieure de 0,2 % par rapport à l'année 2019. Les bas salaires concernent principalement les femmes : leurs salaires mensuels sont en moyenne 25 % inférieurs à ceux des hommes, 20 415 euros brut par an en moyenne en 2021 selon l'Institut national de prévoyance sociale (INPS, 2022). Cette faiblesse des salaires contraste avec la hausse des profits d'une partie des grandes entreprises pour la même période. À titre d'exemple, l'organisme national des hydrocarbures (ENI) a vu ses bénéfices augmenter de +700 % au 1^{er} semestre 2022 par rapport au 1^{er} semestre 2021.

Emplois précaires et bas salaires caractérisent une situation déjà fortement aggravée par les périodes de confinement dues à la pandémie de Covid-19 (qui en Italie ont été plus longues et fréquentes qu'en France). Ces *lockdown*, comme on les appelle en Italie, ont conduit de nombreux travailleurs de l'hôtellerie-restauration et du tourisme

à quitter leur emploi. D'après une étude de l'Agence nationale des politiques actives du travail (Anpal, 2022), entre mai et juillet 2022, le secteur de l'hôtellerie-restauration et du tourisme demeurent très peu attractifs avec 40 % des 387 000 emplois vacants non pourvus⁴. Depuis 2020, le commerce a perdu 244 000 emplois dont 116 000 en CDI. Parmi les métiers pour lesquels les difficultés à recruter sont les plus importantes, on trouve les personnels de salle, les aides cuisiniers, et les barmen⁵. Pendant l'été 2022, il manquait également 4 travailleurs sur 10 dans le secteur du tourisme. Dans l'industrie, les entreprises de la métallurgie et de fabrication de produits en métal ont aussi eu des difficultés de recrutement avec un taux d'emplois vacants élevé, qui atteignait 56 % ; de même dans les industries du bois et de l'ameublement (55 %), ou encore dans les services informatiques et les entreprises de BTP (54 %).

Cette situation a ravivé des polémiques autour du revenu national de citoyenneté (RNC) introduit en 2019 (Di Ruzza, 2020 ; Nizzoli, 2018), considéré par le patronat et une partie de la classe politique italienne comme l'un des principaux responsables des pénuries de main-d'œuvre. L'ancien Premier ministre du Parti démocrate (centre gauche), Matteo Renzi, aujourd'hui secrétaire du parti Italia Viva, a lui-même initié une procédure pour demander un référendum pour abroger cette mesure⁶. La rhétorique, bien rodée, des « assistés n'ayant pas envie de travailler » se

3. Pourcentage qui comptabilise aussi les contrats à temps partiel.

4. G. Pogliotti, C. Tucci, « Turismo: servono 387mila lavoratori, ma il 40% è introvabile », *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2022, <https://bit.ly/3U5Ht56>.

5. C. Tucci, « Lavoro: dal commercio al turismo, la mappa dei posti vacanti per l'estate », *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2022, <https://bit.ly/3TbE7ws>.

6. E. Patta, « Draghi-Conte, sul piatto il reddito di cittadinanza », *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2022, <https://bit.ly/3TiE7Lb>.

met en place⁷ dans un contexte où les bénéficiaires frauduleux de cette allocation, qu'on surnomme « les petits malins du revenu de citoyenneté », sont minutieusement recensés par les journaux locaux et nationaux⁸. Les allocataires du RNC se transforment en boucs émissaires dans le débat public, et des restrictions aux critères d'éligibilité sont envisagées. Le RNC a cristallisé les tensions entre les différents partis au gouvernement au point de concourir à la chute du gouvernement Draghi⁹. Lors de son discours pour demander la confiance au Parlement, le 25 octobre 2022, Giorgia Meloni n'a pas manqué de dénoncer cette mesure : « Pour ceux qui sont en mesure de travailler, la solution ne peut pas être le revenu de citoyenneté, mais le travail ! (...) Par la manière dont il a été pensé et mis en œuvre, le revenu de citoyenneté a représenté une défaite pour ceux qui étaient en mesure de faire leur part pour l'Italie, encore plus que pour eux-mêmes et pour leurs familles. »

Une politique économique des petits « bonus »...

La mise en place de bonus et de primes fiscales pour soutenir le pouvoir d'achat des Italiens a été initiée dès le milieu des années 2010 sous le gouvernement de Matteo Renzi, qui avait instauré le

« bonus 80 euros » pour les salaires les plus modestes¹⁰. Depuis 2020, cette stratégie n'a fait que se déployer avec la mise en place de bonus en tout genre s'adressant aux ménages et aux entreprises. La liste est longue (près d'une quarantaine) et, à côté des aides pour le gaz, l'électricité ou l'essence, on retrouve celles pour soutenir les entreprises qui organisent des mariages, pour les ménages qui installent des ascenseurs, des stores pare-soleil ; d'autres visent à encourager l'utilisation de la carte bancaire, sont destinées aux foyers ayant des animaux domestiques, ou à subventionner l'achat de trottinettes et scooters électriques, etc.¹¹.

Parmi ces mesures, il convient de s'attarder sur le « superbonus 110 % », mis en place en 2021 et renouvelé à plusieurs reprises (encadré 1). Cette prime fiscale permet aux ménages de bénéficier de déductions de 110 % sur les dépenses engagées pour garantir l'efficacité énergétique, et/ou réduire les risques sismiques de leur logement. Une mesure qui, selon le ministre de l'Économie, Daniele Franco, a donné lieu à « l'une des plus grandes fraudes de l'histoire de la République¹² » avec 5,6 milliards d'euros détournés entre juillet 2020, mois d'entrée en vigueur de la mesure, et juin 2022¹³. Appliquée sans véritable contrôle, cette disposition a permis la création d'une

7. Parmi les nombreux exemples, on peut citer le responsable de la fédération patronale de l'hôtellerie qui affirme : « Le moment est venu de remettre les gens au travail ! », G. Pogliotti, C. Tucci, *op. cit.*

8. Entre le 1^{er} juillet et le 24 août 2022, sur le portail internet du seul journal *La Repubblica* (l'un des plus lus d'Italie), nous avons compté 11 articles qui recensent des cas de fraude. La plupart de ces articles soulignent le fait qu'il s'agit d'un délit commis par des étrangers.

9. Au mois de juillet, le vote ayant conduit Mario Draghi à démissionner portait aussi sur la révision des critères d'éligibilité du revenu de citoyenneté.

10. Le bonus Renzi, introduit par le décret-loi du 24 avril 2014 (n. 66), est un crédit d'impôt de 80 euros mensuels pour la seule année 2014. À partir de 24 000 euros de revenu annuel, le bonus diminuait progressivement, et était supprimé pour les ménages dépassant 26 000 euros de revenu.

11. Une liste non exhaustive des bonus peut être consultée ici : <https://bit.ly/3Us07UN>.

12. O. Tosseri, « L'Italie, le pays des primes fiscales », *Les Échos*, 28 mars 2022.

13. G. Latour, « Bonus edilizi, le frodi arrivano a quota 5,6 miliardi di euro », *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2022, <https://bit.ly/3Wrm9c2>.

Encadré 1 - Chronologie des mesures annoncées entre septembre 2021 et septembre 2022¹

- Le 27 septembre 2021 est approuvé le décret contenant les mesures qui visent à compenser la hausse attendue des prix de l'électricité jusqu'à fin 2021 (3 milliards d'euros). À partir du dernier trimestre 2021, la TVA sur le gaz baisse de 5 % sur les fournitures destinées à des « usages civils et industriels ». 450 millions d'euros sont alloués pour soutenir les ménages en difficulté économique.
- Le 9 décembre 2021, le gouvernement décide de compléter les dépenses publiques déjà prévues pour 2022 (2,8 milliards d'euros) par 1 milliard d'euros supplémentaire visant des aides pour la baisse des factures de gaz et d'électricité.
- Le 18 décembre 2021, le gouvernement précise la ventilation prévue des fonds en 2022 : 1,8 milliard d'euros pour la suppression des redevances d'utilisation du réseau pour les utilisateurs d'électricité (ménages et petites entreprises qui ne dépassent pas les 16,5 kilowatts) ; 480 millions d'euros pour l'annulation des frais sur les factures de gaz pour tous les utilisateurs ; une réduction de la TVA à 5 % pour les « usages du gaz civils et industriels » ; 912 millions d'euros de bonus permettant de réduire les factures pour les familles économiquement défavorisées ou celles ayant des graves problèmes de santé.
- Le 12 janvier 2022, le ministre de l'Industrie annonce une augmentation de l'impôt pour les entreprises du secteur de l'énergie qui ont bénéficié de l'augmentation des prix de l'électricité. L'aide publique annoncée pour les ménages en difficulté est aussi revue, et atteindra 8,5 milliards d'euros jusqu'en mars 2022.
- Le 21 janvier 2022, le Conseil des ministres annonce de nouvelles mesures contre les factures élevées : 1,7 milliard d'euros qui s'ajoutent aux 3,8 milliards d'euros prévus et portent le total à 5,5 milliards d'euros pour le seul 1^{er} trimestre 2022.
- Le 19 mars 2022 est approuvé un nouveau paquet de mesures à hauteur de 4,4 milliards d'euros dont l'objectif affiché est d'élargir les bonus à 5,2 millions de ménages. Ces mesures concernent l'électricité, le gaz et le carburant, mais il s'agit aussi de crédits d'impôt pour les entreprises.
- Le 21 avril 2022, le Sénat approuve 8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires : 5,5 milliards pour contrer la hausse des prix de l'énergie et 2,5 milliards pour aider les secteurs productifs de l'économie les plus touchés. Le bonus pour l'électricité et le gaz est étendu à tous les ménages à faibles revenus (dont la catégorie avait été élargie précédemment). Des crédits d'impôt pour les entreprises à forte consommation d'énergie sont également mis en place et un fonds de 800 millions est activé pour le secteur automobile.
- Le 2 mai 2022, avec le décret-loi « Aiuti », 14 milliards d'euros sont annoncés en soutien aux ménages et aux entreprises, mais aussi pour accélérer le déploiement des énergies

1. Les montants réellement dépensés ne sont pas connus au moment de la rédaction de cet article.



renouvelables et des usines de regazéification. La mesure phare est le bonus unique de 200 euros pour 28 millions de travailleurs et de retraités disposant d'un revenu annuel inférieur à 35 000 euros. La réduction des taxes sur les carburants est aussi prolongée : le projet de décret alloue 3 milliards pour 2022, 2,5 milliards pour 2023 et 1,5 milliard pour chaque année de 2024 à 2026. Les mesures auraient dû être principalement financées par l'augmentation de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels des entreprises (*extraprofitti*) du secteur de l'énergie, qui passera de 10 à 25 %. Néanmoins à la fin du mois d'août 2022, beaucoup d'entreprises n'ont pas encore payé un impôt qu'elles considéraient comme anti-constitutionnel².

- Au mois de juin 2022, le gouvernement adopte un décret qui prévoit 3 milliards d'euros pour compenser les augmentations du coût de l'énergie. La plupart des fonds sont destinés aux mesures adoptées précédemment.
- Au mois de juillet 2022, le décret-loi « Aiuti bis », d'une valeur de 15 milliards d'euros, est élaboré. 6,5 de ces 15 milliards devraient permettre de financer un nouveau bonus de 200 euros pour les travailleurs et retraités qui n'en ont pas bénéficié au printemps, ainsi qu'une augmentation de 2 % des pensions pour les retraités dont le revenu est inférieur ou égal à 35 000 euros. Les personnes dont le revenu est inférieur à 35 000 euros par an bénéficieront aussi d'un abattement fiscal de 1,2 % leur permettant une augmentation du salaire net jusqu'à la fin de 2022, représentant un coût de 1,2 milliard d'euros pour l'État.
- Le 16 septembre, le décret-loi « Aiuti ter » est approuvé avec un nouveau paquet d'une valeur de 14 milliards d'euros (6,2 milliards d'euros provenant du revenu supplémentaire). Pour les entreprises, un crédit d'impôt amélioré est décidé qui augmente à la fois le pourcentage de réduction d'impôt et le nombre d'entreprises éligibles pour y inclure les petites entreprises, les bars et les restaurants (pour les trois prochains mois). S'agissant des ménages, « Aiuti ter » élargit les critères d'éligibilité à la « prime sociale à l'électricité et au gaz », en portant le plafond du niveau de revenu éligible à 15 000 euros, ce qui va bénéficier à 600 000 ménages supplémentaires. Le paquet prévoit une prime unique de 150 euros pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à 20 000 euros brut annuels, qu'il s'agisse de retraités, salariés, indépendants et travailleurs saisonniers ; il devrait toucher 22 millions de personnes au total.

2. S. Mattera, « Extraprofitti riscossione coattiva per chi non paga », *La Repubblica*, 6 agosto 2022, <https://bit.ly/3fAFJ56>.
Source : Sgaravatti et al. (2022).

multitude de nouvelles PME-PMI dans le secteur du BTP, fortement exposé à la corruption et aux infiltrations mafieuses.

Autre exemple du fonctionnement du système des bonus, le bonus unique de 200 euros (encadré 1) décidé par le

gouvernement Draghi au mois de mai 2022 : officiellement destiné à tous les travailleurs percevant un revenu inférieur à 35 000 euros brut, ce dispositif admet de nombreuses exceptions qui contribuent à le rendre difficile à comprendre et à appliquer. Premièrement, bien que le bonus doive être

versé automatiquement par l'employeur, ou l'INPS pour les retraités, certains profils de travailleurs doivent néanmoins en faire la demande. Il s'agit des catégories les plus précaires et à bas salaires, comme les travailleuses domestiques (dont les aides à domicile), les saisonniers ou encore les indépendants occasionnels sans numéro de Siret. De plus, sont exclus de cette mesure les travailleurs dont le contrat a pris fin en mai ou en juin 2022, selon leur statut d'emploi. Cette mesure a donc valu de nombreuses critiques au gouvernement, notamment de la part des confédérations syndicales italiennes, comme on le verra plus loin.

Globalement, depuis le début de l'année 2022, 112,7 milliards d'euros, soit près de 6 points de PIB, auraient été alloués par décret aux nouvelles mesures en soutien aux ménages et aux entreprises, d'après une estimation de l'Association des artisans et des petites entreprises de mestre (CGIA)¹⁴.

... financée grâce au plan de relance européen

L'Italie est le premier bénéficiaire du plan d'aides de l'Union européenne, Next Generation UE. Deux instruments composent ce plan : un « dispositif pour la reprise et la résilience » et un paquet d'aides pour la « reprise et la cohésion des territoires de l'Europe¹⁵ ».

Le premier dispositif fournit à lui seul des ressources à hauteur de 191,5 milliards d'euros sur la période 2021-2026 (soit plus de 30 milliards par an en moyenne), dont

68,9 milliards d'euros de subventions non remboursables, le reste étant essentiellement constitué de prêts. En échange, l'UE exige la présentation d'un ensemble d'investissements et de réformes. Les six missions définies par le plan national de redressement et de résilience (PNRR) sont les suivantes : numérisation, innovation, compétitivité, culture et tourisme ; révolution verte et transition écologique ; infrastructures pour une mobilité durable ; éducation et recherche ; inclusion et cohésion ; santé. Les réformes que l'État italien s'est engagé à mettre en œuvre concernent la fonction publique, la justice, la simplification de la législation et la promotion de la concurrence. Les réformes de la fonction publique et de la justice ont débuté entre 2021 et 2022 ; en revanche, rien n'avait encore été prévu à cette période en termes de refonte de la fiscalité et de libéralisation de certains services et transports.

Ainsi, d'après la plateforme indépendante Openpolis¹⁶, 42 % des réformes ont été réalisées au mois de juin 2022 alors que l'Italie s'était engagée à en réaliser 50 % sur la période entre mai 2021 et mai 2022. De même, le gouvernement n'a déployé que 20 % des investissements sur les 25 % prévus. Le PNRR prévoyait l'achèvement de 91 % des réformes en matière de transition écologique pour le mois de juin 2022 ; seules 29 % d'entre elles ont été achevées. Les plans nationaux pour l'économie circulaire et les déchets font aussi défaut. De plus, le gouvernement n'a pas été en mesure d'assurer un quelconque suivi public de l'état d'avancement des projets, avec les résultats que nous

14. <http://bit.ly/3X7Fmjn>.

15. Pour consulter le texte du plan de relance italien, voir : <https://bit.ly/3DZ6R7e>, consulté le 30 août 2022.

16. www.openpolis.it.

avons déjà soulignés pour le cas du « bonus 110 % », dans le secteur du bâtiment¹⁷.

L'autre grande réforme promise par Mario Draghi était l'instauration d'un salaire minimum légal, ce qui avait ravivé le débat sur la question dans l'un des derniers pays de l'UE à ne pas prévoir un tel dispositif (Math, 2022). La mesure a été abandonnée à la suite de la chute du gouvernement au mois de juillet 2022.

Les difficultés des syndicats à revendiquer des hausses de salaire

Au mois de juin 2022, Mario Draghi réaffirmait que « les salaires doivent retrouver leur pouvoir d'achat, sans créer de spirale prix-salaire qui aboutirait à des taux d'intérêt encore plus élevés. Il faut réduire les prix de l'énergie. Les ménages et les entreprises, en particulier celles qui en ont le plus besoin, doivent être soutenus¹⁸. » Le Premier ministre avait alors invité le patronat à augmenter les salaires à travers un appel aux acteurs sociaux pour un « pacte sur les salaires » qui n'a jamais abouti¹⁹. Des rencontres séparées avec le patronat et les syndicats se sont produites au mois de juillet 2022, juste avant la chute du gouvernement. La thématique des salaires y a été abordée notamment sous l'angle de l'instauration éventuelle d'un salaire minimum légal²⁰, mais compte tenu de la crise institutionnelle alors en cours, il n'a pas été donné

suite à ces initiatives de concertation. À la sortie de la dernière rencontre, le secrétaire de la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs) s'est déclaré satisfait du choix de Mario Draghi de vouloir prolonger la politique des bonus par le biais du décret-loi « Aiuti bis ».

La question des salaires demeure donc absente de cette rencontre avec les organisations syndicales. Toutefois, il est important de souligner que la seule mesure présentée par le gouvernement et les médias italiens comme une augmentation salariale est celle contenue dans le décret-loi du 4 août 2022 qui prévoit une baisse des cotisations sociales sur les salaires tout en étendant la défiscalisation (exonération de charges sociales et fiscales) des biens et services auxquels les travailleurs et travailleuses peuvent accéder par le biais de la protection sociale d'entreprise²¹.

Bien qu'en accord sur son principe, les trois confédérations italiennes se sont montrées critiques sur la conduite de la politique des bonus, considérant les choix du gouvernement insuffisants pour faire face à l'inflation. Leur critique porte essentiellement sur la faiblesse des montants alloués pour les catégories de travailleurs les plus pauvres. Il en va ainsi du bonus unique de 200 euros qui, nous l'avons déjà souligné, s'avère difficile, voire impossible à obtenir pour les catégories de travailleurs les plus

17. A. Capocci, « La scatola opaca del Pnrr », *Il Manifesto*, 7 giugno 2022, <https://ilmanifesto.it/la-scatola-opaca-del-pnrr>.

18. « Draghi, salari recuperino potere d'acquisto ma no spirale rincorsa prezzi », *Il Sole 24 Ore*, 9 giugno 2022, <https://bit.ly/3WsGEoE>.

19. O. Tosseri, « En Italie, le gouvernement exhorte les entreprises à augmenter les salaires », *Les Échos*, 7 juin 2022, <https://bit.ly/3T3NUVb>.

20. V. Conte, S. Mattera « Palazzo Chigi gela Confindustria sul cuneo fiscale », *La Repubblica*, 13 luglio 2022.

21. H. Martinelli, « Italie : le décret-loi "Aiuti Bis" accorde de nouvelles aides aux salariés », *Mind RH*, 1^{er} septembre 2022.

précaires comme les travailleurs agricoles et du spectacle ayant moins de cinquante jours travaillés en 2021 ou encore les contractuels de l'éducation nationale, ainsi que les chômeurs ayant perçu l'allocation Naspi (indemnité de chômage partiel) jusqu'au mois de mai 2022 qui en sont exclus²². Maurizio Landini, le secrétaire général de la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail) est alors le seul à aborder dans ses discours la question des augmentations salariales, en faisant le lien entre le partage de la valeur ajoutée (imposer de manière plus importante les superprofits) et les augmentations salariales. Mais, de manière générale, l'augmentation salariale n'apparaît pas comme une revendication structurante pour les organisations syndicales italiennes, ce qui s'explique probablement entre autres par les difficultés que leur pose le débat sur le faible taux de productivité italien. En effet, entre 2020 et 2021, la productivité est restée relativement atone (+0,1 % par rapport à 2019) tandis que la dynamique moyenne des pays de l'UE sur la même période a été plus favorable (+1,4 %) (Istat, 2022b). Le thème de la faible productivité a été fortement investi par les médias italiens qui en font la seule clef de compréhension de la stagnation des salaires dans la péninsule. « Italie, dernière du classement des salaires européens : la faute non pas aux profits, mais à la productivité²³ », tel est le titre d'un article du journal *La Repubblica* paru en juillet 2022 au moment de la sortie d'une étude de l'OCDE. Une rhétorique bien huilée s'est alors installée dans l'opinion publique italienne. Elle revient à

exclure d'emblée les (super)profits de tout débat sur les salaires et à mettre en lumière le mécanisme, légitimé par l'emploi de statistiques, par lequel les salaires sont faibles puisque la productivité l'est aussi. Une rhétorique à laquelle personne ne semble s'opposer. Elle pourrait ainsi expliquer l'absence de revendications salariales de la part des organisations syndicales, et la faiblesse des augmentations obtenues, largement en deçà du rythme de l'inflation, si l'on en juge par le résultat des négociations survenues au cours du 1^{er} trimestre 2022 dans cinq secteurs (encadré 2).

S'agissant des mobilisations syndicales, celles-ci ont eu lieu seulement à un niveau sectoriel sur la période 2021-2022. Le salaire et les conditions de travail n'étaient pas au centre des revendications, car ces mobilisations s'opposaient aux fermetures et aux délocalisations d'entreprises. Parmi ces luttes, on peut citer celle de l'usine GKN de Florence (Cini *et al.*, 2022) et, pendant l'été 2022, celle de l'usine de moteurs de bateaux appartenant à Wärtsilä. Le 14 juillet dernier, la multinationale finlandaise a en effet annoncé 451 licenciements (soit près de la moitié de l'effectif de 970 salariés)²⁴.

Le seul secteur ayant connu une mobilisation sur les questions salariales est celui de l'éducation nationale qui, le 30 mai 2022, a mené une journée de grève. Les enseignants ont alors manifesté pour contester les faibles ressources allouées au secteur, l'absence de revalorisations salariales, ainsi que de toute stratégie visant à titulariser les personnels précaires.

22. Communiqué syndical du 5 juillet 2022, <https://bit.ly/3WuMxBW>.

23. Osservatorio conti pubblici italiani, « Italia in coda alla classifica degli stipendi: la colpa non è dei profitti ma della produttività », *La Repubblica*, 2 luglio 2022.

24. M. Togna, « Wärtsilä all'ultimo respiro », *Collettiva*, 2 settembre 2022, <https://bit.ly/3SXhYBK>.

Encadré 2 - Les conventions collectives au 1^{er} trimestre 2022

En Italie, à la fin du mois de mars 2022, on comptait 39 conventions collectives nationales en vigueur. 44,6 % des salariés sont couverts par ces conventions, à savoir 5,5 millions de personnes. Par ailleurs, à la même date, 34 conventions collectives sont en attente de renouvellement, et couvrent environ 6,8 millions de salariés. Si on prend l'exemple des salariés dont la convention collective a expiré entre mars 2021 et mars 2022, le temps d'attente pour le renouvellement de la convention collective est passé de 22,6 à 30,8 mois, tandis que pour l'ensemble des salariés (y compris ceux couverts par les autres conventions collectives), ce temps a légèrement baissé, passant de 17,7 à 17,0 mois.

Au cours du 1^{er} trimestre 2022, cinq conventions collectives ont été adoptées : écoles privées religieuses, ciment, chaux et plâtre, construction, mobilité - activités ferroviaires et Radio-télévision italienne (RAI). Le salaire horaire moyen pour la période janvier-mars 2022 est supérieur de 0,6 % à celui de la même période en 2021. L'indice du salaire horaire contractuel en mars 2022 a augmenté de 0,1 % par rapport au mois précédent et de 0,7 % par rapport à mars 2021. Plus précisément, l'augmentation tendancielle a été de 1,6 % pour les salariés de l'industrie, de 0,4 % pour les salariés des services et de zéro pour les employés de l'administration publique.

Les secteurs présentant les plus fortes hausses tendancielle sont les pharmacies privées (+3,9 %), le BTP (+3,3 %), les télécommunications (+2,5 %) et le bois, le papier et l'imprimerie (+2,3 %). En revanche, la hausse a été nulle pour le commerce, les services d'information et de communication, le secteur du crédit et des assurances ainsi que les administrations publiques.

Source : Istat (2022c).

Conclusion

Les réponses apportées par les pouvoirs publics à la baisse du pouvoir d'achat des ménages s'inscrivent dans le prolongement des actions mises en œuvre lors de la crise du Covid-19. La politique des « bonus » et des aides fiscales aux entreprises, financées notamment grâce au plan de relance européen, ont été au cœur de cette stratégie. Une politique de moyen terme marquée par des mesures ponctuelles, fragmentées

et renouvelées sans cesse en en changeant les critères d'éligibilité. Comme on l'a souligné, leur mise en œuvre s'est avérée chaotique, sans aucun contrôle, avec parfois des effets délétères sur les finances publiques, ainsi que sur l'intensité des infiltrations mafieuses, notamment dans le secteur du bâtiment. De plus, en termes de redistribution, elles ont été jugées inégalitaires par les organisations syndicales, puisqu'une partie des travailleurs et travailleuses les plus pauvres n'y ont pas eu accès.

Dans un tel contexte, bien que les salaires italiens subissent une forte baisse en prenant en compte l'inflation, les revendications salariales semblent absentes du débat politique et syndical, même si la question est parfois soulevée au sein de ce dernier. On débat plutôt de la nécessité (ou non) d'instaurer le salaire minimum et de la manière dont les bonus sont conçus et octroyés.

La période qui s'ouvre avec l'arrivée de l'extrême droite au gouvernement est susceptible d'ouvrir de nouvelles

configurations. Pour le moment, du moins dans le discours, c'est bien la voie de la défiscalisation que le gouvernement Meloni semble vouloir prolonger et privilégier²⁵. Reste à savoir quel sera le comportement des organisations syndicales et des mouvements sociaux italiens, déjà fortement affaiblis dans les dernières décennies, dans une période qui s'annonce difficile sur le plan des revendications et des mobilisations sociales.

Achévé de rédiger le 26 octobre 2022

25. « Il faut intervenir avec des mesures qui visent à augmenter le revenu disponible des familles, en ciblant la baisse des cotisations sur les primes, l'augmentation du seuil d'exemption des *fringe benefits* ; (...) il faut de même parvenir à élargir le panier des biens primaires dont la TVA est réduite à 5 %. Autant de mesures que nous allons aborder avec la prochaine loi de finances » [Giorgia Meloni, 25 octobre 2022].

Sources :

- Anpal (2022), *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026)*, giugno, <https://bit.ly/3zJkk0h>.
- Cini L., Gabbriellini F., Gabbuti G., Moro A., Rizzo B., Tassinari A. (2022), « Italie : la lutte des ouvriers de GKN à Florence, entre auto-organisation ouvrière et mobilisation sociale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 177, mars, p. 3-17, <https://bit.ly/3DZqThM>.
- Di Ruzza A. (2020), « Italie : revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 41-51, <http://bit.ly/3v9naru>.
- INPS (2022), *XXI Rapporto annuale*, 11 luglio, <https://bit.ly/3WvelGg>.
- Istat (2022a), *Rapporto annuale 2022 – La situazione del Paese*, 8 luglio, <https://www.istat.it/it/archivio/271806>.
- Istat (2022b), *Il mercato del lavoro. I trimestre 2022*, 13 giugno, <https://bit.ly/3T2OUc6>.
- Istat (2022c), *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali – Gennaio-Marzo 2022*, aprile, <https://www.istat.it/it/archivio/269869>.
- Math A. (2022), « Union européenne : nouvelle directive sur des salaires minima adéquats », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 38-47, <https://bit.ly/3WvdKV2>.
- Nizzoli C. (2018), « Italie : le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 96-104, <https://bit.ly/2ysnk4B>.
- Nizzoli C. (2021), « Italie : du gel des licenciements au plan de relance européen », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 114-125, <https://bit.ly/3waOB7e>.
- Sgaravatti G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2022), *National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis*, Bruegel, <https://bit.ly/3DCH2rU>.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

Annie JOLIVET, Centre d'Études de l'Emploi et du Travail (CEET) – Cnam et CRTD-Cnam, chercheure associée à l'Ires

La poussée d'inflation déclenchée par les prix de l'énergie provoque un recul sans précédent des salaires réels. Des mesures essentiellement budgétaires compensent en partie la hausse du coût de l'énergie pour les ménages et les entreprises. Des dispositions plus structurelles se mettent en place : une réforme de la protection de l'emploi combinée à des accords interprofessionnels en faveur des transitions professionnelles ; des règles pour limiter l'accès des étrangers à un permis de travail.

The surge in inflation triggered by energy prices is causing an unprecedented fall in real wages. Rising energy prices for households and businesses are partially offset by mainly budgetary measures. Some more structural provisions are being put in place: a reform of employment protection combined with collective agreements promoting career transitions; rules limiting access to work permits for foreigners.

La Suède est l'un des pays dont la croissance a été la moins affectée par la crise du Covid-19 et qui a connu une reprise forte et rapide. L'augmentation des prix de l'énergie, avant même l'invasion de l'Ukraine, a déclenché une vague d'inflation par les coûts qui s'est diffusée à l'ensemble de l'économie suédoise en 2022. À court terme, les conséquences sur les salaires réels sont particulièrement fortes, d'autant que les accords collectifs ne seront renégociés pour la plupart qu'au printemps 2023.

Le gouvernement Andersson a donc proposé dès janvier 2022 une série de mesures pour réduire l'impact de la hausse du coût de l'énergie avec quatre cibles prioritaires : la réduction du coût des carburants pour les particuliers et les entreprises, une compensation de la facture d'électricité pour les ménages, une augmentation forfaitaire des allocations sociales pour les ménages les plus défavorisés, et des aides visant à réduire le coût des intrants pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. Malgré l'alternance politique issue des élections législatives du 11 septembre 2022¹, la politique budgétaire du nouveau gouvernement conservateur semble sur ces points s'inscrire au moins en partie dans la continuité de celle du précédent gouvernement.

Par ailleurs, des discussions et négociations engagées bien avant la crise sanitaire ont finalement abouti à l'adoption de

nouvelles règles en matière de protection de l'emploi et de transitions professionnelles. Un projet de loi visant à restreindre les permis de travail pour les étrangers arrive fin novembre devant le Parlement.

La croissance se heurte au retour de l'inflation

Après une reprise rapide de la croissance et de l'emploi et une baisse du chômage, la vague inflationniste de 2022 crée un choc pour l'économie suédoise.

Une reprise économique rapide

Même si elle a adopté des mesures moins restrictives que ses voisins, la Suède a été affectée par la crise sanitaire. Le taux de croissance a diminué de 8 % au 2^e trimestre 2020 et de 3 % sur l'ensemble de l'année. La reprise s'est amorcée dès le 3^e trimestre 2020, même si elle a été amoindrie par deux fortes vagues de contamination entre octobre 2020 et mai 2021. Le gouvernement est fortement intervenu pour en limiter les conséquences économiques, principalement par des mesures de soutien aux entreprises (dispositif d'aide à l'activité partielle) et aux collectivités territoriales (dépenses de santé)².

Entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2021, l'emploi a reculé de 0,6 %, comme en France (Medlingsinstitutet, 2021a:65). Le dispositif d'activité partielle entré en vigueur en mars 2020 a limité les

1. La coalition des trois partis de la droite suédoise (Modérés, Chrétiens-Démocrates et Libéraux) et le parti d'extrême droite (Démocrates de Suède) obtiennent la majorité avec 176 sièges, contre 173 pour les Sociaux-Démocrates et leurs partis alliés. Les Démocrates de Suède atteignent la seconde place en nombre de voix. L'accord de gouvernement, dit « accord de Tidö », annoncé le 14 octobre 2022 entre ces quatre partis permet la constitution d'un gouvernement conservateur dirigé par Ulf Kristersson, chef des Modérés, sans les Démocrates de Suède mais avec leur soutien au Parlement.

2. Le coût pour les finances publiques en 2020 et 2021 s'élève à 8,5 % du PIB (OCDE, 2021). Le déficit public atteint 1,9 % et la dette publique 40 % du PIB, dépassant le seuil des 35 % fixé pour les finances publiques. Ce niveau de dette publique est l'un des plus faibles de l'Union européenne (Medlingsinstitutet, 2021a).

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

licenciements³. La baisse de l'emploi est surtout due à une réduction des nouvelles embauches et au non-renouvellement des emplois occasionnels. Le nombre d'emplois vacants a atteint un très faible niveau en 2020. Le chômage, déjà en hausse avant la crise sanitaire, a augmenté rapidement au cours de l'année 2020, en particulier pour les jeunes et les personnes nées à l'étranger. Entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2021, le nombre de chômeurs a progressé de 28 % au total et de 79 % pour les chômeurs de longue durée (*ibid.*). La Suède est l'un des pays où ces hausses ont été les plus fortes. En juillet 2021, le chômage atteint le pic de 9,2 % de la population active, soit 480 000 chômeurs inscrits (*ibid.*).

En 2021, le taux de croissance bondit à 5,1 % en moyenne annuelle, soit la hausse la plus élevée des cinq pays nordiques. L'emploi augmente à nouveau (+0,9 %), et beaucoup plus fortement en 2022 (+3 %). La baisse du nombre de chômeurs permet de revenir au niveau de 2019, mais elle concerne surtout les chômeurs les plus récents. Le nombre de chômeurs de longue durée reste supérieur à son niveau d'avant la pandémie, et celui de très longue durée a fortement augmenté (*Arbetsförmedlingen, 2021*). Avec la reprise économique, le nombre d'emplois vacants est très élevé dès l'automne 2021 et augmente encore en 2022 avec la montée en flèche des nouveaux emplois offerts (près de 180 000 en mai 2022 contre environ 70 000 à leur plus bas niveau à l'été 2020). Les difficultés de recrutement qui existaient avant la crise réapparaissent et s'y ajoutent les difficultés de recrutement dans les secteurs affectés par la crise, dont

une partie des salariés ont cherché des emplois ailleurs au moment de la crise ou depuis. Parmi les emplois les plus touchés par le décalage entre offre et demande, on retrouve notamment les emplois d'infirmières, d'aide-soignantes, de soins et d'aide à domicile ; les emplois dans la vente et le commerce. Les pénuries sont aussi présentes dans des professions peu attractives en raison de leurs conditions de travail et d'emploi (dans la construction et la restauration par exemple) et des professions dont le nombre de nouveaux diplômés est insuffisant (développeurs de logiciels et de systèmes, métiers très pointus dans l'industrie par exemple)⁴.

Le retour de l'inflation

Après avoir atteint des niveaux élevés au début des années 1990, l'inflation s'était maintenue à un faible niveau durant les trente dernières années. La crise sanitaire fait apparaître des déséquilibres liés aux difficultés de production dans un contexte de diffusion de la pandémie, de restrictions partielles d'activité et de difficultés d'approvisionnement. La tendance à la hausse du niveau général des prix s'amorce dès le 1^{er} trimestre 2021 et s'accélère au 1^{er} trimestre 2022 (graphique 1). En glissement annuel, le taux d'inflation passe de 1,9 à 3,9 % entre le 1^{er} et le 4^e trimestre 2021. Il atteint 6,4 % en avril 2022 puis 7,2 % en mai et 9,8 % en août. En octobre, il se situe à 9,3 %.

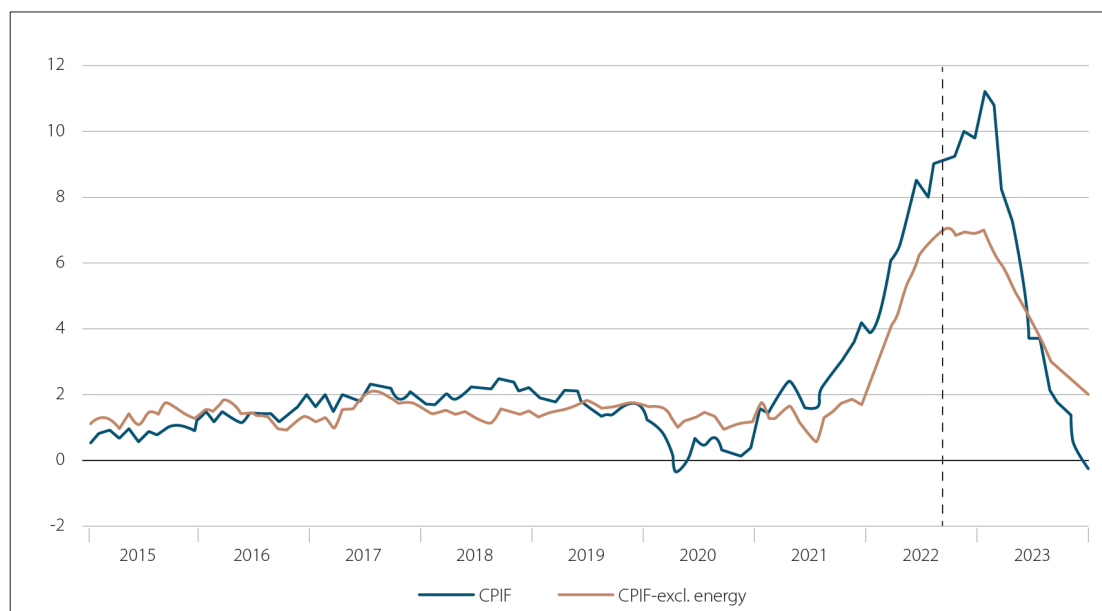
L'évolution de l'indicateur hors prix de l'énergie (CPIF-excl. energy) montre que la hausse des prix de l'énergie a joué un rôle

3. Le nombre d'heures travaillées diminue de 3,8 % en 2020 (*Konjunkturinstitutet, 2022:19*).

4. Selon les informations fournies mensuellement par *Arbetsförmedlingen*, l'Agence pour l'emploi, sur les nouveaux emplois vacants et par *Migrationsverket*, l'Agence des migrations, sur les emplois en tension.

Graphique 1 - Évolution du taux d'inflation* (2015-2023)

En %



* En glissement annuel, valeur par mois ; 2022 et 2023 sont des prévisions.

Note : le CPIF exclut l'évolution des taux d'intérêt. C'est la cible d'inflation retenue par la Banque centrale suédoise (Riksbank). Le CPIF-excl. energy exclut les produits énergétiques (carburants, électricité, gaz notamment).

Source : Konjunkturinstitutet (2022:5).

déclencheur au 2^e semestre 2021, mais les prix des autres produits ont ensuite pris le relais. Le taux d'inflation hors énergie passe en glissement annuel de 4,5 % en avril à 5,4 % en mai 2022 en raison principalement de la hausse des prix alimentaires (viande, lait, fromage et œufs). En avril 2022, la hausse du prix de l'électricité atteint 32 % et celle des carburants 45 %. En octobre, les hausses des prix de l'alimentation et du coût du logement contribuent très fortement à l'augmentation des prix (tableau 1).

Fin mai, la Banque centrale (Riksbank) alerte sur la situation financière des ménages, dont le niveau d'endettement immobilier est élevé. Les tensions sont fortes sur le marché du logement, surtout sur le marché locatif. Les prix des logements

ont fortement augmenté pendant la pandémie (OECD, 2021).

Le choc inflationniste affecte la croissance : au 1^{er} trimestre 2022, le PIB diminue de 0,8 %. Pour préparer le budget rectificatif dit de printemps, le gouvernement révisé à la baisse ses prévisions de croissance pour 2022 à 1,9 % contre 3,1 % auparavant. Afin de modérer l'inflation, la Riksbank décide dès avril d'augmenter le taux d'intérêt directeur de 0,25 % début mai. Ce taux redevient positif, ce qu'il n'était plus depuis 2014. La trajectoire annoncée alors est d'amener ce taux à environ 2 % en 2025. Une nouvelle hausse intervient en juillet. Face au niveau d'inflation atteint en août 2022, la Banque centrale suédoise relève à nouveau son taux directeur de

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

Tableau 1 - Contributions au taux d'inflation par unité de besoin* en glissement annuel, octobre 2022

Catégorie	Variation annuelle, en %	Contribution à la variation annuelle du CPIF, points de pourcentage
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	17,2	2,4
Vêtements	6,9	0,2
Logement	8,3	2,0
Électricité et fuel domestique	25,6	1,0
Entretien courant de la maison	10,7	0,3
Ameublement et équipement ménager	11,9	0,8
Automobile	8,9	0,5
Carburants	32,7	0,9
Loisirs et culture	8,5	0,6
Restauration	8,9	0,5
Soins personnels	9,5	0,3

* La classification des fonctions de consommation des ménages (Classification of Individual Consumption by Purpose - COICOP) est une nomenclature internationale permettant de décomposer la consommation des ménages par catégorie de besoins.

Source : SCB.

1 point en septembre, puis fin novembre de 0,75 point (à 2,50 %). L'objectif reste de ramener l'inflation dans la cible des 2 %. Le relèvement du coût du crédit ralentit les transactions immobilières et les prix de l'immobilier amorcent une baisse.

Forte hausse des prix de l'électricité, malgré un mix énergétique favorable

Les choix faits par la Suède en faveur des énergies renouvelables et d'une plus grande indépendance vis-à-vis des énergies fossiles, et de la Russie en particulier, ont relativement

protégé les Suédois des augmentations des prix de l'énergie jusqu'en 2022.

En 2021, la production d'électricité provient à 60 % des énergies renouvelables (43 % de l'hydroélectricité, 17 % de l'énergie éolienne), à 31 % du nucléaire et à 9 % de l'énergie thermique⁵. L'énergie solaire n'apporte qu'une contribution très marginale sur l'année. Les énergies renouvelables sont cependant très dépendantes des conditions météorologiques et sont affectées par le changement climatique. Le niveau des lacs est en déficit au cours des dernières années. Les vents sont variables dans l'année et

5. Données du SCB, « Elproduktion och förbrukning i Sverige » (Production et consommation d'électricité en Suède), dernière mise à jour 9 novembre 2022, <https://bit.ly/3UoQ6r1>.

Encadré - Les prix de l'électricité différents selon les quatre régions tarifaires

En 2011, Svenska Kraftnät, l'opérateur public en charge du réseau, a divisé la Suède en quatre régions (Meyer, 2017 ; Březovská *et al.*, 2022). Il s'agissait d'anticiper une décision de la Commission européenne sur une plainte déposée par des producteurs d'électricité danois et d'inciter à un rééquilibrage entre production et consommation. Les prix plus élevés dans le sud devaient inciter à la construction de nouvelles unités productrices et les prix très faibles dans le nord pouvaient inciter des industries très consommatrices d'électricité à s'y localiser.

Les deux zones situées dans la moitié nord du pays (SE1 et SE2) ont structurellement un surplus d'électricité : elles produisent beaucoup pour une population peu nombreuse. Les deux zones situées dans le centre (SE3, avec Stockholm et Göteborg) et le sud (SE4 avec Malmö) concentrent en revanche 90 % de la population suédoise et consomment davantage qu'elles ne produisent. Or les capacités de transport vers le sud de l'électricité produite au nord sont limitées par un réseau vieillissant et sous-dimensionné. Les zones 3 et 4 sont donc davantage dépendantes d'importations en provenance des pays voisins et plus vulnérables à la volatilité des prix sur le marché de l'électricité, en particulier sur le marché NordPool¹. Les prix de l'électricité y sont en conséquence beaucoup plus élevés et varient plus fortement.

Ces différences régionales sont d'autant plus sensibles qu'une majorité de consommateurs a des contrats d'électricité à prix flexibles. En juillet 2022, la proportion de contrats flexibles va de 46 % en zone 1 à 56 % en zone 4 (où les prix sont les plus élevés et augmentent le plus)².

1. NordPool est la principale bourse de l'électricité en Europe, qui fonctionne sur la base d'enchères journalières et de marchés intrajournaliers dans 16 pays européens.

2. Distribution of agreements on various types of contracts, SCB, consulté le 19 septembre 2022.

plutôt faibles pendant l'hiver quand la consommation est la plus forte⁶.

Toutefois, l'offre totale d'énergie dépend encore beaucoup des énergies fossiles. En 2019, selon les statistiques de l'Agence internationale de l'énergie (Thalberg *in* Březovská *et al.*, 2022:20), elle provient à 21 % du pétrole, 3 % du gaz naturel et 3 % du charbon, 27 % des biofuels et des déchets, 6 % du solaire et de l'éolien, 13 % de l'hydro-

électricité et 27 % du nucléaire. Le pétrole est majoritairement utilisé dans les transports, où il représente 75 % de l'énergie utilisée.

L'invasion de l'Ukraine a renforcé des facteurs structurels qui jouaient déjà en faveur d'une hausse des prix de l'électricité à certaines périodes. Le 17 août 2022, le nouveau record des prix affichés sur Nordpool (avec 540,47 euros par MWh pour la zone 4 de Suède, pour seulement 4,90 euros pour

6. Une période d'absence totale de vent pendant l'hiver 2021 a fait bondir les prix.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

la zone 17) a suscité une prise de parole de la Première ministre alors en exercice Magdalena Andersson.

La question de l'énergie s'est invitée dans la campagne des élections législatives du 11 septembre 2022 et a réactivé le débat sur le nucléaire. Les partis d'opposition reprochent au Parti social-démocrate (au gouvernement de 2014 à 2022) et au Parti de l'environnement (présent dans la coalition gouvernementale de 2014 à 2021) d'avoir accru la vulnérabilité énergétique du pays en accélérant la sortie du nucléaire, réduisant ainsi les capacités de production⁸. Toutefois, la Suède exporte de l'électricité régulièrement depuis 2010⁹ grâce à la mise en place de plusieurs câbles sous-marins : en direction de la Finlande, du Danemark et de la Pologne. Ces interconnexions des réseaux électriques s'inscrivent dans une coopération régionale des pays de la Baltique, qui vise également à limiter l'influence de la Russie (Meyer, 2017). Les arbitrages en faveur de l'exportation peuvent conduire à importer de l'électricité à des prix plus élevés en Suède, y compris en mobilisant des productions n'utilisant pas d'énergie renouvelable (Rudling, 2022).

Une baisse des salaires réels d'une ampleur inégalée

L'inflation a entraîné une baisse des salaires réels à partir de novembre 2021.

Les augmentations salariales prévues pour 2022 dépendent en effet des accords collectifs en vigueur. Or ceux-ci ont pour la plupart été conclus pour une durée de 27 à 36 mois à l'issue de négociations qui se sont déroulées en 2020 (sans aucune grève), en pleine crise sanitaire. L'augmentation salariale négociée a été le plus souvent de 5,4 % sur 29 mois, ce qui correspond en moyenne à un taux d'augmentation annuel de 2,2 % (Medlingsinstitutet, 2022:11). En 2020, ce taux n'a été que d'1,9 %.

Le décalage entre l'évolution très modérée des salaires et l'accélération de l'inflation se traduit par un décrochage important des salaires réels. Dans son analyse des perspectives économiques au printemps 2022, Landsorganisationen i Sverige (LO, Confédération des syndicats suédois) souligne l'ampleur du recul prévisible des salaires réels : « Il existe un risque imminent qu'en 2022 nous assistions à la plus forte baisse des salaires réels depuis plus de 30 ans. En 1991, les salaires réels avaient baissé de 3,7 % (le taux d'inflation était alors de 9,4 % et les salaires nominaux avaient augmenté de 5,7 %). En 1980, les salaires réels avaient baissé de 4,2 % (l'inflation était de 13,7 % et la croissance des salaires de 9,5 %). Il y avait eu ensuite trois années de réduction des salaires réels d'environ 2 % » (LO, 2022:38). Dans ses statistiques conjoncturelles de septembre 2022, Medleminstitutet, l'Institut de médiation en charge du suivi des négociations

7. Le lien <https://www.nordpoolgroup.com/en/maps/#/nordic> permet de générer des cartes rétrospectives indiquant les prix par zones.

8. Les centrales nucléaires sont situées dans le sud du pays (6 réacteurs sur 3 sites). Les centrales Ringhals 2 et 1 ont fermé fin 2019 et début 2021. Le 10 juin 2016, la plupart des partis d'opposition (Modérés, Parti du centre et Chrétiens-Démocrates) avaient signé avec le Parti social-démocrate et le Parti de l'environnement un accord-cadre transpartisan sur une sortie du nucléaire d'ici 2040. Cet accord n'était plus reconnu avant même les élections de septembre 2022, notamment par les Modérés qui souhaitent construire 10 réacteurs nucléaires.

9. Depuis 2010, la production est supérieure à la consommation totale d'énergie (Swedish Energy Agency, 2021).

et des accords collectifs, estime la hausse des salaires nominaux à 2,8 % en glissement annuel. En glissement depuis septembre 2021, la baisse des salaires réels est donc estimée à -6,9 %, et -8 % en tenant compte de l'impact des variations des taux de crédit (Medlingsintitutet, 2022). C'est une baisse d'une ampleur jamais atteinte.

Des mesures principalement budgétaires pour atténuer la hausse du coût de l'énergie

Le gouvernement Andersson a mis en place des mesures principalement budgétaires, dont quelques mesures fiscales, pour atténuer les conséquences de la hausse des prix des produits pétroliers et de l'électricité (tableau 2)¹⁰. Il s'agit, d'une part, de modérer la hausse du coût des consommations intermédiaires pour les entreprises et, d'autre part, de limiter la baisse du pouvoir d'achat pour les ménages. Ces mesures ont été décidées en trois temps : d'abord dans le budget de l'automne 2021 pour la période allant d'octobre 2021 à mars 2022 ; ensuite dans le cadre du budget de printemps 2022 ; enfin cet été, à l'approche des élections législatives et face à l'envolée du prix de l'électricité. Elles sont pour certaines rétroactives et/ou calculées sur la base de consommations antérieures ; d'autres sont ponctuelles ; d'autres enfin sont annoncées pour 2023 et peuvent dépendre de décisions d'autres autorités (instances européennes, régulateur de l'énergie).

Une compensation partielle de la hausse des prix de l'électricité

Dès le 12 janvier 2022, le gouvernement propose une compensation financière temporaire pour les ménages qui consomment beaucoup d'électricité, en raison de la hausse forte et inattendue des prix de l'électricité pendant l'hiver 2021-2022. Cette proposition est présentée dans le cadre d'un budget rectificatif extraordinaire au début du mois de février¹¹ et approuvée le 24 février par le Parlement. La compensation est versée en 2022 et s'applique rétroactivement à la consommation de décembre 2021 à février 2022. Elle est fixée par paliers en proportion de la consommation mensuelle, avec un plancher de 700 kilowattheure (kWh) et un plafond de 2000 kWh par mois (tableau 3). Les fonds versés par l'État sont gérés par Kammarkollegiet, une autorité publique rattachée au ministère des Finances. Cette autorité verse aux fournisseurs d'électricité le montant des sommes qu'ils règlent directement aux ménages et une compensation pour les frais administratifs engagés. Comme l'explique le ministre de l'Énergie, Khashayar Farmanbar : « Le gouvernement a eu deux priorités claires dans ce travail. L'une d'elles est que l'aide doit être versée à ceux qui ont des factures d'électricité élevées, aussi rapidement et facilement que possible. La seconde est d'élaborer une proposition qui offre une compensation substantielle à ceux qui ont été touchés par l'augmentation des prix de l'électricité, en particulier les personnes qui

10. Le recensement des mesures croise trois types de sources : 1) les recensements réalisés par l'Institut Bruegel (Sgaravatti *et al.*, 2022), par l'association AMO (Brezovská *et al.*, 2022) et par la Fondation de Dublin (Eurofound, 2022a et 2022b) ; 2) les communiqués de presse du gouvernement et des documents officiels produits à l'occasion de la présentation au Parlement des mesures envisagées ; 3) des éléments recueillis *via* la presse en anglais (*The Local* principalement) et en français (*Brèves nordiques* produites par l'Ambassade de France en Suède). L'une des difficultés est de situer ces mesures par rapport à des mesures plus anciennes qu'elles accentuent ou prolongent.

11. <https://bit.ly/3AZMN2H>.

Tableau 3 - Montant de la compensation selon la consommation mensuelle

Consommation par mois (kWh)	Aide par mois (SEK*)	
	Décembre 2021-février 2022 (toute la Suède)	Mars 2022 (zones 3 et 4)
400 - 699	-	100
700 - 899	100	200
900 - 999	200	
1 000 - 1 099	300	300
1 100 - 1 199	400	
1 200 - 1 299	500	400
1 300 - 1 399	700	
1 400 - 1 499	900	500
1 500 - 1 599	1 100	
1 600 - 1 699	1 300	600
1 700 - 1 799	1 500	700
1 800 - 1 899	1 700	800
1 900 - 1 999	1 900	900
2 000 et plus	2 000	1 000

* Au 15 septembre 2022, 100 couronnes suédoises (SEK) = 9,32 euros.

Sources : synthèse à partir du communiqué de presse, « Kompensation för höga elpriser », Finansdepartementet et Infrastrukturdepartementet, 21 janvier 2022 ; et des réponses aux questions « Frågor och svar elpriskompensation », Infrastrukturdepartementet, 16 mai 2022.

vivent dans des maisons et utilisent l'électricité pour se chauffer¹². »

Le choix d'une compensation financière est critiqué par les partis de l'opposition, qui jugent qu'une suppression de la taxe pendant deux mois aurait permis de réduire le coût de l'électricité pour tous les consommateurs. Ces partis critiquent également la réduction des capacités des centrales nucléaires, considérant qu'elle a un effet sur

les prix. Villaägarnas Riksförbund, l'association nationale des propriétaires immobiliers, critique le ciblage de la compensation qui porte sur la consommation plutôt que sur le prix, alors qu'une partie des ménages a choisi des contrats à prix fixe et n'est donc pas affectée par la hausse des prix. L'association des locataires, Hyresgästföreningen, relève elle que la compensation désavantage ceux qui ont fait en sorte de maintenir un bas niveau de consommation et surtout

12. « Kompensation för höga elpriser », Finansdepartementet et Infrastrukturdepartementet, Communiqué de presse, 21 janvier 2022.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

qu'elle n'est pas versée aux locataires qui achètent l'électricité à leur propriétaire¹³.

Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les prix du gaz et la demande d'électricité augmentent dans les pays proches de la Suède, principalement en Allemagne et en Pologne où l'approvisionnement en gaz russe a commencé à être réduit dans les mois précédant l'invasion. La hausse des prix de l'électricité est particulièrement forte dans le sud et le centre de la Suède. Le gouvernement maintient donc une compensation du prix de l'électricité pour le mois de mars mais seulement pour les zones 3 et 4 (voir tableau 3 et encadré). Le plafond de consommation pris en compte reste de 2 000 kWh, mais le plancher est abaissé à 400 kWh pour couvrir davantage de personnes. Le montant de la compensation de mars est comprise entre 100 et 1 000 couronnes par mois, un montant plus faible compte tenu des plus bas niveaux de consommation à cette période. La réforme devrait toucher environ 2 millions de ménages et son coût est estimé à un peu plus de 800 millions de couronnes suédoises.

Les prix de l'électricité devraient encore augmenter cet hiver. Ils pourraient doubler, avec là encore une hausse plus marquée dans le sud et le centre du pays¹⁴. Le 17 août 2022, alors que le prix sur le marché Nordpool a atteint un nouveau record à cause des faibles vents au nord de l'Europe, la Première ministre annonce avoir demandé à Svenska Kraftnät de partager avec les consommateurs et les entreprises le

surplus dû à l'augmentation des prix d'acheminement de l'électricité sur le réseau¹⁵. Le 27 octobre 2022, le nouveau gouvernement Kristersson annonce une nouvelle indemnisation, cette fois pour tous les usagers des zones 3 et 4, et pas seulement pour les ménages¹⁶. Cette indemnisation, directement déduite des factures, doit intervenir début 2023. Le régulateur de l'énergie EI, qui l'a validée, a imposé un plafond pour les très gros consommateurs¹⁷, ce qui pourrait retarder son application.

Un soutien spécifique à l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture

En raison de la hausse des prix du carburant et des intrants, le gouvernement met en place une aide spéciale de crise pour les secteurs de l'agriculture, l'aquaculture et la sylviculture dès février 2022. Ces secteurs sont à la fois sensibles en termes d'indépendance alimentaire, de répercussion sur les prix à la consommation et d'emplois. Les entreprises y sont en outre majoritairement de petite taille. Le 25 avril, un accord entre le gouvernement social-démocrate (minoritaire) et le Parti du centre permet le vote d'un nouveau plan de soutien.

Un paquet de mesures destinées à soutenir les entreprises agricoles est présenté le 14 février 2022 par le ministre des Finances Mikael Damberg et par la ministre des Affaires rurales Anna-Caren Säterberg. Mikael Damberg déclare : « Le gouvernement estime qu'il est nécessaire d'assumer

13. Pour tous ces éléments, voir <https://bit.ly/3Xl3jOB>.

14. « Electricity prices in Sweden expected to double this winter », *The Local*, July 25, 2022.

15. « Sweden to help consumers facing high electricity costs », *Energyworld*, August 18, 2022, <https://bit.ly/3UnY1ot>.

16. Le niveau serait de 46 euros par MWh en zone 3 et 72 euros par MWh en zone 4 (SER, 2022).

17. Le plafond est fixé à 3 millions de kWh.

la responsabilité du secteur dans cette situation difficile, et c'est pourquoi nous allons de l'avant avec un paquet de soutien d'1 milliard dans le budget de printemps¹⁸ ». Ces mesures ont pour objectif d'éviter la fermeture d'exploitations et/ou la réduction de la production alimentaire. Le gouvernement propose un soutien financier temporaire pour les secteurs du porc et de la volaille ainsi que les entreprises de serres, particulièrement touchés par les augmentations de coûts. Le gouvernement prévoit d'y allouer 300 millions de couronnes suédoises dans le budget du printemps 2022 (tableau 2).

Le gouvernement propose par ailleurs d'augmenter temporairement la réduction existante des taxes sur le dioxyde de carbone et sur l'énergie pour le diesel consommé par les machines et les bateaux dans les activités commerciales agricoles, forestières et aquacoles¹⁹. La réduction de la taxe est augmentée de 2 000 couronnes suédoises par mètre cube (soit 2 couronnes par litre), ce qui porte la réduction totale de la taxe sur l'énergie et le dioxyde de carbone à 3 930 couronnes par mètre cube du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023 (soit 3,93 couronnes par litre, ce qui équivaut à presque 37 centimes d'euros).

Annoncée le 25 avril, une réduction supplémentaire, temporaire et rétroactive, est présentée en juin 2022 dans le cadre du budget rectificatif extraordinaire²⁰. Elle est portée à 2 262 couronnes suédoises par

mètre cube pour le diesel utilisé pendant la période allant du 1^{er} janvier 2022 au 30 avril 2022. Pour cette période, une réduction de la taxe sur l'énergie de 2 478 couronnes par mètre cube est également accordée. Du 1^{er} mai au 30 juin 2022, la réduction de la taxe sur le dioxyde de carbone est ramenée à 2 292 couronnes par mètre cube et la réduction de la taxe sur l'énergie est de 1 061 couronnes par mètre cube.

Ces propositions entraînent des modifications de la loi sur la taxation de l'énergie. Elles devraient entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2022 et expirer à la fin du mois de juin 2023.

Une compensation partielle de la hausse des prix des carburants pour les particuliers

Annoncée le 14 mars, une réduction temporaire de la taxe sur le diesel et l'essence de 1,30 couronne est également appliquée du 1^{er} juin au 31 octobre 2022. En outre, la taxe énergétique sur l'essence et le diesel est définitivement réduite de 0,50 couronne par litre à partir du 1^{er} mai 2022. Le gouvernement envisage alors de réduire encore cette taxe de 0,12 couronne de juin à octobre 2022, jusqu'au niveau le plus bas permis par la directive de l'Union européenne sur l'énergie. Il demande également à la Commission européenne « une dérogation pour permettre la suppression de la taxe sur l'énergie pour l'essence et le

18. Finansdepartementet, Näringsdepartementet, « Stödpaket till lantbruksföretag i vårändringsbudgeten för 2022 », communiqué de presse, 14 février 2022, <https://bit.ly/3Hliaxv>.

19. « Une réduction de la taxe sur le CO2 pour le diesel utilisé dans les machines servant aux activités agricoles, sylvicoles et aquacoles a déjà été introduite en 2005 en vue de renforcer la compétitivité internationale de l'agriculture et de la sylviculture ». « Le montant de la réduction fiscale a varié au fil des ans et, depuis le 1^{er} janvier 2020, il est de 1 930 couronnes par mètre cube » (« Sänkt skatt på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk », Fi2022/00535, <https://bit.ly/3B1YXII>).

20. Finansdepartementet, « Extra ändringsbudget för 2022, retroaktivt sänkt skatt på diesel inom jord, skogs och vattenbruk », Prop. 2021/22:270, communiqué de presse, 17 juin 2022, <https://bit.ly/3FgLVcd>.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

diesel pour une période initiale de trois mois²¹ ».

Le gouvernement avait par ailleurs proposé en mars une compensation spéciale et temporaire du coût du carburant pour les particuliers propriétaires de voitures (*drivmedelskompensation*). Toute personne qui possède au moins une voiture au 28 février 2022 recevrait 1 000 couronnes (environ 93 euros), et 500 couronnes supplémentaires si elle réside dans une zone rurale et/ou faiblement peuplée qui nécessite l'usage de la voiture et des trajets plus longs. Cette compensation serait versée quels que soient le nombre de véhicules ou le carburant utilisés, et quelle que soit la consommation. Cette proposition est rejetée le 21 juin par le Parlement. En ouvrant les débats, Åsa Westlund, social-démocrate, explique que les partis qui s'opposent à la compensation pour les propriétaires de voitures « préféreraient voir une réduction de la taxe sur les carburants en dessous du niveau de taxation minimum de l'UE²² ». La compensation forfaitaire proposée est jugée insuffisante et inadaptée. À l'occasion du vote de deux budgets rectificatifs supplémentaires pour 2022, dont celui qui inclut la proposition de compensation refusée, le Parlement a approuvé la proposition de la commission des finances d'une augmentation du financement des aides pour l'investissement dans l'efficacité énergétique et la rénovation des immeubles d'habitation.

La déduction fiscale pour frais de déplacements est remplacée par une réduction d'impôt simplifiée. Le montant de cette réduction est entièrement fondé sur la

distance entre le domicile et le lieu de travail et ne tient compte ni du moyen de transport, ni du coût du voyage²³. Environ 260 000 personnes supplémentaires devraient bénéficier de la réduction d'impôt. L'objectif est que cette nouvelle règle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Le gouvernement augmente également de 3,9 milliards de couronnes les fonds dédiés au bonus climatique (*klimatbonus*) pour l'achat d'un véhicule. Il s'agit de continuer à favoriser la conversion du parc automobile, en particulier pour réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, alors que les ventes de voitures bénéficiant de ce bonus sont en forte augmentation et que la majorité des véhicules achetés sont électriques. Une personne qui achète une voiture électrique bénéficie d'une aide financière de 70 000 couronnes.

Des versements supplémentaires pour des allocataires de minima sociaux

Les familles ayant des enfants qui perçoivent une allocation logement recevront une allocation supplémentaire temporaire de juillet à décembre 2022. Ce supplément mensuel s'élève à 25 % de l'allocation reçue habituellement et au maximum à 1 325 couronnes (environ 123 euros). Elle est versée automatiquement et n'est pas imposable.

Par ailleurs, le Parlement adopte en juin une augmentation des pensions garanties et de l'allocation logement à partir d'août 2022. L'augmentation de la pension garantie sera au maximum de 1 000 couronnes.

21. Finansdepartementet, « Ansökan om undantag från EU:s energiskattedirektiv », communiqué de presse, 6 mai 2022.

22. Procès-verbal du Riksdag 2021/22:135, mardi 21 juin 2022, <https://bit.ly/3VITPa8>.

23. Dans son projet de budget pour 2023, le nouveau gouvernement limite cette réduction aux véhicules thermiques.

Des négociations salariales en attente, de nouvelles règles pour le marché du travail

Les hausses de salaire restent dans l'attente de l'ouverture des négociations au printemps 2023. En revanche, des négociations et discussions entamées avant la crise sanitaire aboutissent en 2022 : des modifications sont apportées à la législation sur la protection de l'emploi et de nouvelles dispositions sont créées en faveur des transitions professionnelles. Par ailleurs, les propositions de durcissement de l'octroi des permis de travail pour les étrangers se matérialisent par un projet de loi présenté début septembre 2022.

Des hausses de salaire figées jusqu'aux prochaines négociations salariales

Malgré l'accélération de l'inflation, les augmentations de salaire restent régies par les accords signés pour tous les salariés couverts par ces accords (soit 90 % des salariés). La résiliation anticipée est une option prévue dans 80 % des accords dont la durée va de 27 à 36 mois, notamment dans l'industrie, mais il est rare que les parties utilisent cette possibilité. La compensation de la perte de pouvoir d'achat ne sera donc discutée que lors des prochaines négociations et la plupart des accords collectifs n'arriveront à échéance qu'au printemps 2023. En effet, la dernière grande vague de négociations, avec 557 accords signés (soit trois quarts des 744 enregistrés par Medlingsinstitutet (2021b) a eu lieu en 2020. En pleine pandémie, en raison des incertitudes économiques, les accords existants ont été

prorogés de sept mois jusqu'en octobre 2020. L'accord actuel dans l'industrie, qui sert de référence aux autres accords depuis 1997 et est négocié en premier, a été conclu en novembre 2020 et expire en mars 2023. Une trentaine d'accords à durée indéterminée (5 % des accords) ont été renégociés, principalement des accords signés par Ledarna (organisation syndicale pour les managers). La majorité des accords signés sont d'une durée de 29 mois environ. Les négociations en 2023 devraient donc concerner un très grand nombre de branches.

Si l'augmentation des salaires nominaux négociée reste inchangée pendant la durée de validité de l'accord, des augmentations individuelles de salaire peuvent être accordées par l'employeur en raison des compétences, du niveau de formation, de la rareté de la qualification d'un salarié. La plupart des accords collectifs prévoient une possibilité de réviser le salaire individuel au printemps. Medlingsinstitutet (2022) signale, avec prudence, que la « dérive salariale », c'est-à-dire l'augmentation de l'écart entre les salaires prévus et les salaires effectifs, a dépassé 1 % en juin. Cette dérive est cependant bien inférieure pour les emplois ouvriers du secteur privé et pour les emplois publics (communes, régions et État). Et elle est très loin de compenser la perte de pouvoir d'achat en 2022.

Réforme de la protection de l'emploi et nouvelles dispositions en faveur des transitions professionnelles

Cette réforme et ces dispositions sont l'aboutissement des négociations interprofessionnelles nationales engagées en 2019

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

à la demande du Premier ministre Stefan Löfven²⁴. Il s'agissait de mettre en place des règles plus flexibles du marché du travail, conformément au programme de coalition conclu avec le Parti du centre et les Libéraux. Les modifications apportées à la loi et le contenu des accords interprofessionnels conclus sont étroitement imbriqués. L'ensemble vise à faciliter des ajustements d'effectifs tout en assurant une sécurité de l'emploi et à encourager l'engagement dans des études ou formations longues en vue de reconversion, y compris des salariés en emploi, en particulier vers des emplois en développement²⁵ ou en pénurie.

Le gouvernement a présenté plusieurs modifications à la législation sur la protection de l'emploi, qui ont été votées par le Parlement (Riksdag) le 8 juin 2022²⁶. Ces modifications sont appliquées à partir du 1^{er} octobre 2022. Elles reprennent les points de l'accord de principe conclu en décembre 2020 entre Näringsliv, Confédération des entreprises suédoises et PTK, l'organisation qui regroupe 25 des principaux syndicats membres des confédérations SACO et TCO pour les négociations dans le secteur privé. La confédération LO n'a pas validé l'accord, mais ses deux principaux syndicats IF Metall (métallurgie) et Kommunal (syndicat des travailleurs des

collectivités locales) ont finalement signé le mémorandum²⁷.

L'employeur a désormais le droit de licencier jusqu'à trois salariés (au lieu de deux précédemment) sans respecter l'ordre de licenciement par ancienneté croissante et sans l'accord du syndicat, et ce, quelle que soit la taille de l'entreprise. En cas de contestation d'un licenciement, le salarié licencié n'est désormais plus maintenu dans son emploi et rémunéré par l'entreprise jusqu'à ce que l'affaire soit résolue. Il aura droit à un arriéré de salaire si sa demande de réintégration aboutit. Les salariés en contrat à durée déterminée voient la durée maximale de leur contrat passer de 24 à 12 mois mais ils bénéficieront désormais d'une priorité d'embauche sur les postes vacants après 9 mois de présence dans l'entreprise. Les employeurs seront également tenus de leur proposer un emploi à durée indéterminée après 24 mois sur le même site, ou de leur verser une rémunération équivalant à deux mois de salaire.

Deux accords collectifs nationaux ont également été conclus le 22 juin 2022 sur la sécurité, la transition et la protection de l'emploi²⁸ entre Näringsliv et LO pour l'un, PTK pour l'autre. Après validation par les organisations membres des confédérations,

24. A. Lefebvre, « Suède : une nouvelle étape vers une réforme du droit du licenciement », *Planet Labor*, 25 février 2021, n° 12380.

25. Judith Kirton-Darling, secrétaire générale de IndustriALL Europe, salue ces accords : « Le manque de compétences et la pénurie de main-d'œuvre sont le talon d'Achille du Green Deal européen. L'ampleur de la montée en compétence et de la requalification nécessaires pour répondre à nos ambitions climatiques et numériques équivaut à une révolution industrielle à part entière. Il faut l'anticiper et la gérer pour assurer des transitions en douceur pour les travailleurs et leurs communautés », « Sweden: Ground-breaking agreements on education support to enable a Just Transition », IndustriALL, July 11, 2022, <https://news.industriall-europe.eu/Article/766>.

26. N. Tran, « Suède : de nouvelles règles en matière de protection de l'emploi », *Planet Labor*, 14 juin 2022, n° 13096.

27. A. Lefebvre, *Planet Labor*, *op cit*.

28. « Nouveau cadre pour une transition numérique et verte juste en Suède », ETUC - Confédération européenne des syndicats, 11 juillet 2022, <https://bit.ly/3HIGDms> ; « Sweden: Ground-breaking agreements on education support to enable a Just Transition », IndustriALL, July 11, 2022, <https://news.industriall-europe.eu/Article/766> ; « Sweden: Labour market reform promotes skills, security, transition and employment protection », IndustriALL, July 2022, <https://bit.ly/3EU6lku>.

et combinés aux mesures votées par le Riksdag le 8 juin, ces accords permettront de favoriser le développement des compétences et donc la sécurité de l'emploi²⁹.

Les accords étendent le bénéfice des aides à la transition d'un emploi à un autre fournies par deux organisations à but non lucratif gérées par les partenaires sociaux (Trygghetsrådet – TRR pour les cols blancs et Trygghetsfonden – TSL pour les cols bleus³⁰). Ces aides seront désormais aussi accessibles aux salariés ayant des contrats à durée déterminée, aux salariés en emploi et aux salariés qui ne sont pas couverts par une convention collective³¹. Une nouvelle aide publique est créée pour les salariés qui ont travaillé au moins 8 ans au cours des 14 dernières années. Elle consiste en une subvention et un prêt. La subvention remplacera 80 % de la perte de rémunération jusqu'à un plafond d'environ 2 500 euros par mois, soit une aide maximum d'environ 2 000 euros par mois. Un prêt supplémentaire pourra être accordé jusqu'à environ 1 170 euros par mois. L'aide sera accordée pour une durée allant jusqu'à 44 semaines pour une formation à temps plein, avec la possibilité d'obtenir 22 semaines supplémentaires. La durée est allongée si la formation est à temps partiel. Une aide complémentaire est prévue dans l'accord principal pour des rémunérations supérieures au plafond de l'aide publique, pour la même durée : 80 % de la perte de rémunération mensuelle entre environ 2 500 euros et 3 000 euros, et 65 % entre 3 000 et 6 600 euros. Ces aides

ne se substituent pas au financement par les entreprises de la formation de leurs salariés, mais permettent aux salariés de choisir leur cursus.

Les accords comportent par ailleurs un certain nombre de dispositions tenant compte des évolutions de la loi sur la protection de l'emploi. Tout d'abord, « Les règles relatives aux cas où un employeur a le droit de licencier pour motif personnel sont clarifiées afin de rendre plus prévisibles, pour les employeurs comme pour les salariés, les conditions de ce licenciement, par exemple les mesures que l'employeur doit avoir prises avant que l'on puisse considérer qu'il existe des raisons objectives de licencier. En cas de litige entre l'employeur et le salarié concernant un licenciement, le salarié aura désormais droit à une protection financière par le biais d'une assurance collective complémentaire au Fonds d'assurance chômage, au lieu que ce soit l'employeur qui continue à payer le salaire dans l'attente du règlement du litige, comme c'est le cas aujourd'hui³². » Ensuite, les accords élargissent aux travailleurs intérimaires une nouvelle disposition de la loi sur la protection de l'emploi : ceux qui ont travaillé pendant au moins deux ans dans la même entreprise se voient proposer un emploi à durée indéterminée dans l'entreprise cliente ou une indemnité de deux mois de salaire. Enfin, en cas de réorganisation conduisant à proposer à un ou plusieurs salariés d'un même établissement, à fonctions égales, un niveau d'emploi inférieur, ces offres sont faites d'abord à ceux

29. Des accords similaires ont depuis été conclus dans le secteur public.

30. Créée en 1974, TRR est fondée sur un accord collectif entre Näringsliv et PTK et est financée par 35 000 entreprises affiliées à Näringsliv. Créée en 2004, TSL est issue d'un accord collectif entre Näringsliv et LO et couvre 80 000 employeurs.

31. L'État paiera une partie de la contribution due par les employeurs aux futures « organisations en charge de la transition enregistrées » que seront TRR et TSL.

32. IndustriALL, *op. cit.*

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

dont l'ancienneté est la plus faible. Les salariés qui acceptent ont droit à une période de conversion avec temps de travail et salaire inchangés, correspondant à la période de préavis, d'au maximum trois mois.

En outre, la directive européenne sur les conditions de travail transparentes et prévisibles est transposée dans le droit suédois le 29 juin 2022. Les employeurs devront informer plus rapidement et plus précisément les salariés sur les conditions de travail, notamment sur le lieu de travail, la fonction, la nature du contrat de travail, la durée du temps de travail, la rémunération, les modalités de résiliation du contrat. Cette obligation s'appliquera désormais aussi aux salariés dont les contrats durent moins de trois semaines.

Restriction de l'accès au permis de travail pour les étrangers malgré une pénurie de compétences

Les recrutements de travailleurs étrangers pourraient être encore plus limités. Il s'agit de faire en sorte que les emplois faiblement rémunérés soient occupés par des chômeurs déjà présents en Suède. En outre, le chômage touche plus fortement les personnes nées hors de Suède³³. La juge Anita Linder est nommée le 6 février 2022 par le gouvernement pour mener une enquête et étudier la mise en place de mesures d'« amélioration de la migration des travailleurs ». Le Parti social-démocrate souhaite remettre en place l'*arbetsmarknadsprövning*, supprimé en

2008, qui subordonne l'octroi d'un permis de travail à l'occupation d'un poste pour lequel il existe une pénurie nationale. La confirmation de l'existence d'une pénurie dépendrait des syndicats, des employeurs et des pouvoirs publics. Les offres d'emploi pour les migrants non européens devraient également porter sur des postes à temps plein couverts par un accord collectif. LO s'est prononcée en faveur de ces exigences. Le Parti social-démocrate envisage en outre un relèvement du seuil de salaire exigé de 13 000 à environ 27 000 couronnes.

Les positions des autres partis, qui se sont prononcés bien en amont de la campagne électorale, diffèrent sur les deux principaux points envisagés³⁴. Les Modérés souhaitent porter le seuil de salaire exigé à 27 500 couronnes par mois (environ 85 % du salaire moyen suédois) sauf pour les travailleurs saisonniers, et les Chrétiens-Démocrates à 30 000-35 000 couronnes. Ces deux partis veulent également obtenir l'obligation pour les travailleurs étrangers de subvenir financièrement aux besoins des membres de leur famille qui les accompagnent en Suède, ainsi que l'interdiction de la migration de travail pour les assistants personnels. Les Démocrates de Suède retiennent un niveau de salaire plus élevé (35 000 couronnes) mais aussi l'*arbetsmarknadsprövning* en dessous de ce seuil. Le Parti du Centre s'oppose à la fois à l'*arbetsmarknadsprövning* et à l'exigence d'un salaire minimum. Les Verts refusent de soumettre l'accès au permis de travail à l'existence de pénuries mais pourraient accepter un seuil de salaire.

33. La Suède a accueilli des flux d'immigration importants entre 2000 et 2016 (près de 1 530 000 autorisations de séjour ont été accordées) et deux tiers des sommes versées au titre de l'aide économique le sont à des ménages nés hors de Suède (Jolivet, 2018).

34. « What do we know about Sweden's new work permit bill? », *The Local*, November 25, 2022. La réflexion des partis politiques sur de nouvelles règles en matière de migration est en cours depuis 2016.

Quant au Parti de gauche, il valide le critère de pénuries mais refuse le seuil de salaire minimum.

Le projet de loi « Des conditions de ressources plus élevées pour les travailleurs immigrés » (Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare), initié par le gouvernement précédent³⁵, a été adopté par le Parlement le 30 novembre à une écrasante majorité. Il autorise le gouvernement à fixer un niveau de revenu supérieur aux 13 000 couronnes actuelles pour les travailleurs hors Union européenne, pays nordiques et Suisse. Les trois partis au gouvernement et les Démocrates de Suède se sont entendus dans l'accord de Tidö sur un salaire minimum au salaire médian, soit environ 33 000 couronnes. Le projet de loi fait l'objet de vives critiques, en particulier par la Confédération Almega qui représente les entreprises du secteur des services³⁶.

Conclusion

Si l'inflation se maintient au rythme annuel de 9 à 10 %, la Banque centrale de Suède poursuivra le relèvement de son principal taux directeur. Une nouvelle hausse est prévue début 2023 pour se situer juste au-dessous de 3 %. L'objectif est de ralentir la progression de l'inflation pour revenir à la cible de 2 %. Cependant, cette hausse des taux d'intérêt affecte déjà la construction de logements neufs dans le cadre d'un marché du logement très contraint et accentue la perte de pouvoir d'achat de nombreux

ménages qui ont contracté des prêts immobiliers à taux variable.

Il existe une incertitude sur les mesures économiques que prendra le gouvernement issu des élections législatives du 11 septembre 2022. Le projet de budget pour 2023 présenté au Parlement le 8 novembre se fixe comme objectif la réduction du déficit public et de la dette. Les baisses d'impôt promises pendant la campagne électorale sont limitées à des baisses de taxes sur les carburants et à des réductions d'impôt pour les retraités³⁷. Une partie de la réponse à la hausse des prix de l'énergie dépend aussi des décisions de l'Union européenne sur le niveau minimal des taxes sur les carburants et sur la fixation des prix de l'électricité.

Une autre incertitude tient aux choix des employeurs en matière de rémunération et au contenu des revendications syndicales en 2023. Le recul des salaires réels en 2022 devrait entraîner un durcissement des négociations salariales qui s'enclencheront à partir de mars 2023, *a fortiori* si l'inflation reste forte. La question des salaires est aussi très sensible pour attirer des candidats dans des secteurs où les besoins de main-d'œuvre sont importants et non satisfaits. Le projet du gouvernement Kristersson de réduire les permis de travail pour les étrangers pourrait aggraver les pénuries de main-d'œuvre dans de très nombreux secteurs. Les nouvelles dispositions visant à favoriser la formation notamment en direction des nouveaux emplois ou des emplois en tension

35. Les conclusions de la juge Linder ont été discutées par la Commission des Affaires sociales du Parlement. Le gouvernement Andersson a présenté le projet de loi le 6 septembre, juste avant les élections législatives.

36. « Höj inte inkomstgolvet för arbetskraftsinvandrare » (N'augmentez pas le seuil de revenu des travailleurs immigrés), *Dagens Nyheter*, 31 oktober 2022.

37. Ce qui suscite de vifs mécontentements, A.-F. Hivert, « En Suède, la droite et l'extrême droite accusées de "trahir" leurs promesses de campagne », *Le Monde*, 24 novembre 2022.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

ne permettront pas une réponse rapide aux tensions observées sur le marché du travail.

Enfin, les mesures mises en place pour réduire le coût de l'énergie ont été examinées aussi à l'aune de leur cohérence avec la politique énergétique de long terme de la Suède et la réduction des émissions de CO₂.

Le nouveau gouvernement Kristersson annonce un revirement de cette politique avec le choix de développer à nouveau des infrastructures nucléaires et la mise entre parenthèses de la pénalisation des carburants fossiles.

Achévé de rédiger le 6 décembre 2022

Sources :

- Arbetsförmedlingen (2021), *Labour Market Outlook Autumn 2021 – Summary. Outlook for the Labour Market 2021-2023*, December, <https://bit.ly/3ukzO7G>.
- Březovská R., Zachmann G., Sgaravatti G., Pellerin-Carlin T., Nguyen P.-V., Leuser L., Thalberg K., Panzeri D., Galindo J. (2022), « United in diversity? National responses to the European energy crisis », *Briefing Paper*, n° 05, *Climate Paper*, n° 16, May, <https://bit.ly/3B0oRw9>.
- Eurofound (2022a), « Financial support for agricultural (pigs, poultry, green-houses) companies, measure SE-2022-27/2373 (measures in Sweden) », EU PolicyWatch, Dublin, <https://bit.ly/3Y5nW7h>.
- Eurofound (2022b), « EU PolicyWatch, Database of national-level policy measures », <https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/database.html>.
- Jolivet A. (2018), « Suède : un filet de sécurité sous pression », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 130-145, <https://bit.ly/3Us4P4m>.
- Konjunkturinstitutet (2022), *The Swedish Economy*, National Institute of Economic Research, September, <https://bit.ly/3udazEq>.
- LO (2022), *Ekonomiska utsikter. Fel läge att strama åt*, Ekonomisk Politik våren 2022, <https://bit.ly/3GZmoFS>.
- Medlingsinstitutet (2021a), *Ekonomi och lönebildning under pandemin. En internationell utblick*, <https://bit.ly/3Uodkxx>.
- Medlingsinstitutet (2021b), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2020*, Medlingsinstitutets årsrapport, https://www.mi.se/app/uploads/AR20_bok_ori_skm.pdf.
- Medlingsinstitutet (2022), *Löneutvecklingen i Sverige till och med september 2022*, <https://bit.ly/3iu0GPY>.
- Meyer T. (2017), « La Suède et la coopération énergétique baltique : discours partisans et représentations concurrentes », Dossier, « La mer Baltique comme zone-frontière : perspectives environnementales, géopolitiques, culturelles », *Nordiques*, n° 34, p. 61-78, <https://doi.org/10.4000/nordiques.1734>.

Suède

Des mesures essentiellement budgétaires pour compenser la hausse du coût de l'énergie et la baisse historique des salaires réels

- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Sweden 2021*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/f61d0a54-en>.
- Rudling P. (2022), « The reasons for the high electricity prices in Sweden and Europe », *Energy Education*, May 21, <https://bit.ly/3is0bWX>.
- Sgaravatti G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2022), *National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis*, Bruegel, <https://bit.ly/3DCH2rU>.
- Swedish Energy Agency (2021), *Energy in Sweden 2021. An overview*, <https://bit.ly/3VloNis>.

NOM	<input type="text"/>
PRÉNOM	<input type="text"/>
ORGANISATION	<input type="text"/>
FONCTION	<input type="text"/>
ADRESSE	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
TÉL.	<input type="text"/>
E-MAIL	<input type="text"/>

Je 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 + La Revue de l'IRES* 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

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



CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

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

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

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

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

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

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

Ses missions

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

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

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.
- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

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

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau: Raphaëlle BERTHOLON (CFE-CGC) - Marie-Laurence BERTRAND (CGT) - Fabrice COQUELIN (UNSA-Éducation) - Bernard IBAL (CFTC) - Éric PÉRÈS (CGT-FO) - Anne-Florence QUINTIN (CFDT)

Membres de l'Assemblée générale : Sébastien DUPUCH (CGT-FO) - Philippe PORTIER (CFDT) - Fabienne ROUCHY (CGT)

Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études et des synthèses économiques, Insee*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Michel HOUDEBINE, *Dares*

Fabrice LENGART, *Drees*

Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*

Mathieu COCQ, *Économiste*

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

Cécile GUILLAUME, *Professeure associée à l'Université de Roehampton*


Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au CNAM - laboratoire Lise-CNRS*

Michaël ZEMMOUR, *Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne*



La pandémie de Covid-19 révèle la dégradation des conditions de travail à l'œuvre depuis plusieurs décennies. Elle déclenche une désaffection croissante des travailleurs à l'égard de leurs emplois ainsi que des interrogations sur le sens du travail. Mais l'inflation, qui s'accélère à l'automne 2021 et qui change d'échelle en 2022, à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, relègue, dans la plupart des pays étudiés dans ce numéro (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Suède), la question de la détérioration de la qualité de vie au travail au second plan, au profit quasi exclusif de celle de la préservation du pouvoir d'achat.

Ce numéro spécial s'efforce d'analyser le nouveau contexte macroéconomique qui a surgi avec la résurgence de l'inflation, les pertes de pouvoir d'achat, et l'apparition de tensions sur les marchés du travail, phénomènes dont l'ampleur varie selon les pays étudiés. Il s'attache à mettre au jour les réactions et débats suscités par ce nouvel environnement, tant du côté des pouvoirs publics qui multiplient les mesures visant à protéger le pouvoir d'achat des ménages que du côté du monde du travail qui connaît dans certains cas un regain des mobilisations mais qui, presque partout, se recentre sur les revendications salariales traditionnelles dans la négociation collective, avec des résultats mitigés selon les secteurs.