

États-Unis

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

Catherine SAUVIAT¹

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

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

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

1. Chercheure associée à l'IRES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une relance budgétaire sans précédent depuis la crise de 1929

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

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

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

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

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

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

Le caractère inédit des mesures de relance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un soutien exceptionnel au revenu des ménages

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

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

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

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

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

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

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

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

15. *Ibid.*

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

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

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

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

Des aides aux entreprises ciblées sur les PME

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un soutien rare aux États et collectivités locales

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

de nombreuses concessions pour équilibrer leurs finances ²².

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

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

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

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

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

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

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

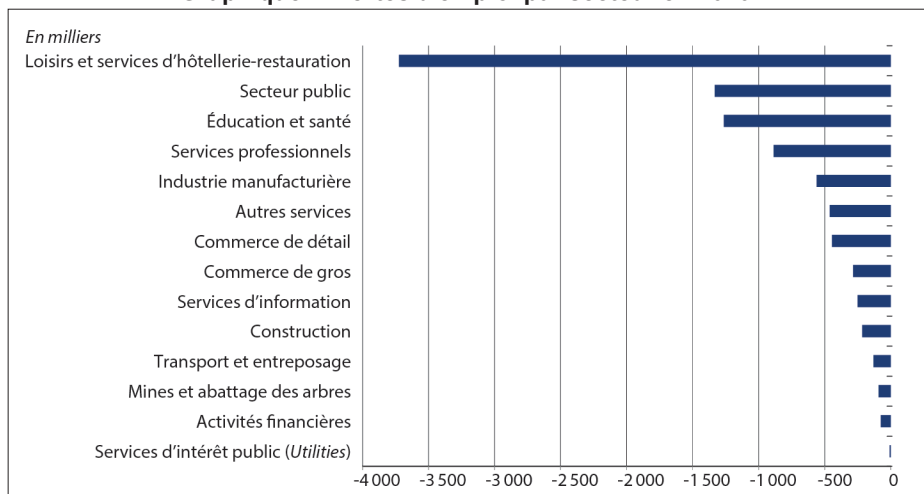
Plan de relance	Mesures d'aides aux États et collectivités locales
Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)	Aide de 150 milliards de dollars
American Rescue Plan (ARPA)	Nouvelle aide de 350 milliards de dollars
Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA)	- Aide de 110 milliards de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

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

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

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

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

Graphique 1. Pertes d'emploi par secteur en 2020

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

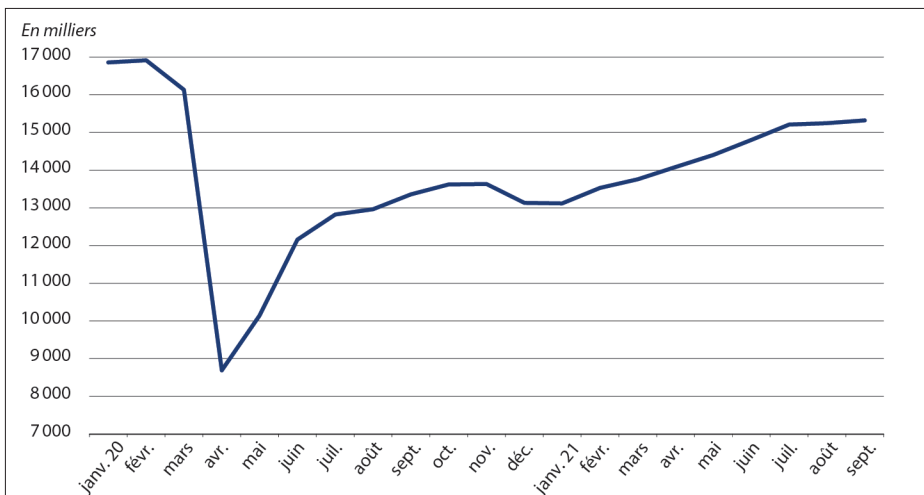
ou les deux à la fois et donnant lieu à des regroupements de personnes (graphique 1), contrairement à la « grande récession » qui avait affecté plus fortement l'industrie manufacturière et les services financiers.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

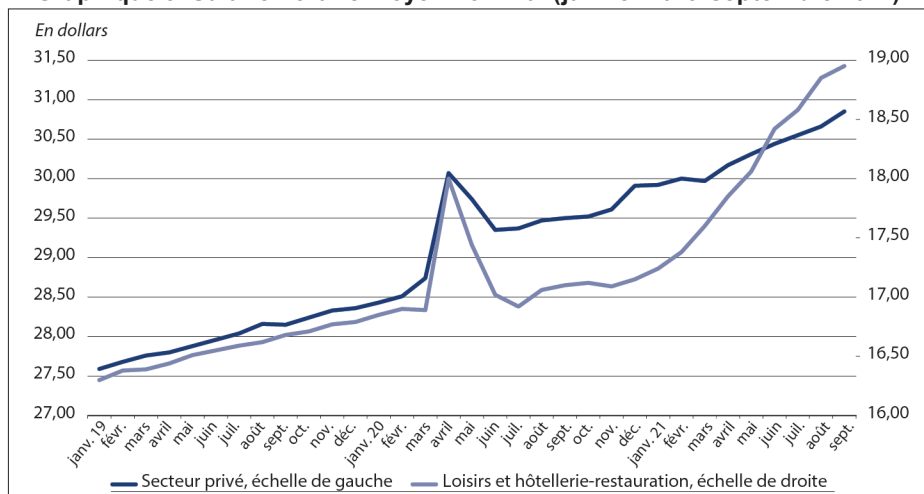
25. Dans le secteur de la restauration, de nombreux travailleurs rémunérés au pourboire (*Tipped workers*) ne bénéficient pas du salaire minimum fédéral de 7,5 dollars de l'heure, mais d'un salaire minimum fédéral minoré de 2,13 dollars, soit 1,83 euros de l'heure, inchangé depuis 30 ans par le Congrès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

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

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

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

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



Source : Bureau of Labor Statistics, Current Employment Survey.

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

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

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

Une négociation collective peu innovante

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

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

30. D'après une enquête, 1600 restaurants dans 41 États auraient récemment augmenté leur main-d'œuvre en offrant le salaire minimum fédéral (7,50 dollars de l'heure) et non plus un salaire minimum minoré de 5 dollars (4,29 euros) ou moins dont ils étaient coutumiers, ce qui avec les pourboires conduit à une rémunération de 13,50 dollars, soit 12,58 euros de l'heure : voir *Raising Wages to Reopen*, OFW and Food Labor Research Center, UC Berkeley, September 2021, <https://bit.ly/3jQybd0>.

travailleurs américains le droit de former des syndicats sur leurs lieux de travail et de revendiquer – à ce niveau exclusivement – de meilleures conditions de travail à travers la négociation collective avec leurs employeurs. Mais dans le secteur des loisirs et de l'hôtellerie-restauration, les travailleurs rencontrent de nombreuses barrières pour pouvoir accéder pleinement à ces droits, parmi lesquelles un taux de rotation élevé de la main-d'œuvre, un système dominant de franchisage dans la restauration rapide, etc. En conséquence, les établissements, principalement de petite taille, ne connaissent pas ou peu de présence syndicale, à quelques exceptions près. Avec 2,2 % de membres syndiqués en 2020, ce secteur est nettement en deçà de la moyenne du secteur privé, dont le taux de syndicalisation est pourtant déjà très faible (6,3 %). Ce sont en outre des emplois à bas salaire ³¹, du fait de pratiques de rémunération au pourboire particulièrement répandues dans le secteur des bars-restaurants, et à faible durée de travail ³². Ils sont aussi massivement occupés par des femmes (52 % des emplois en 2019) et par des travailleurs d'origine hispanique (25 % des emplois), ce qui explique que cette récession ait particulièrement touché les femmes, contrairement à celle de 2008-2009, notamment les mères avec des enfants d'âge scolaire ³³.

La négociation d'entreprise intervient aux États-Unis à rythme régulier tous les 3 à 4 ans, voire 5 ans dans certains cas. À moins d'une crise majeure d'un secteur et des risques associés de faillite de grandes entreprises, à l'instar de General Motors et de Fiat Chrysler Automobiles en 2007, la réouverture des conventions collectives d'entreprise est un phénomène plutôt rare. La crise provoquée par la pandémie n'a pas entraîné de telles initiatives, malgré les retombées dramatiques sur les travailleurs dans certains secteurs ³⁴, qui n'ont été amoindries qu'en partie par les plans de relance. Les syndicats se sont au mieux mobilisés pour réclamer une meilleure protection de leurs membres sur les lieux de travail. Mais le renouvellement des conventions collectives pour celles qui arrivaient à échéance en 2020 s'est déroulé sans conflit majeur et ne semble pas, à la lecture de la presse économique, avoir donné lieu à des innovations significatives. Ce qui ne manque pas de souligner le caractère inapproprié de ce type de négociation, notamment pour les travailleurs des secteurs à bas salaire qui ont été particulièrement exposés aux licenciements.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

Achévé de rédiger le 15 novembre 2021.

Sources :

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