

Irlande

Après le choc de la crise sanitaire, la montée des tensions sur le marché du travail

Noélie DELAHAIE ¹

En République d'Irlande, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a fortement mis le marché du travail à l'épreuve dès mars 2020. Dans le but d'éviter la saturation des hôpitaux qui se trouvent déjà dans une situation critique (Delahaie, 2020), le pays a connu plusieurs périodes de confinement et de restrictions sanitaires parmi les plus longues et les plus strictes d'Europe. Alors que l'Irlande affiche l'un des taux de chômage les plus bas d'Europe en février 2020 (4,8 % contre 6,5 % en moyenne dans l'UE 27), la fermeture en mars des commerces et lieux jugés « non essentiels », lesquels représentent plus de 13 % des emplois (Fana *et al.*, 2020), fait rapidement émerger les craintes d'une crise profonde et durable du marché du travail. Contrairement à la récession économique et financière de 2008, à la suite de laquelle le gouvernement irlandais

avait mis en œuvre une politique d'austérité budgétaire, il témoigne cette fois-ci d'un effort budgétaire inédit pour limiter l'impact de la crise sanitaire sur le revenu des ménages et sur l'emploi (Thomas, 2020 ; Daly, 2021) : entre 2020 et 2022, les mesures de crise représentent un montant de 48 milliards d'euros (soit 20 % du revenu national brut modifié ²), dont près de 20 milliards d'euros sont dédiés au financement des dispositifs en direction du marché du travail (Department of Finance, 2022). Parmi ceux-ci ³ figure la création d'une « indemnité pandémique de chômage » (Pandemic Unemployment Payment, PUP) à destination des travailleurs qui perdent temporairement leur emploi ainsi que d'un dispositif temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS) pour favoriser le maintien en emploi des salariés. Au regard d'autres pays en Europe,

1. Chercheure à l'Ires.

2. Le revenu national brut modifié (RNB* dans la suite du texte) est un indicateur construit par le Central Statistics Office (CSO) depuis 2017 pour gommer la contribution « artificielle » des multinationales étrangères à la croissance. Voir Delahaie (2021) pour une présentation détaillée de cet indicateur.

3. Nous nous concentrons ici sur les mesures spécifiques liées au marché du travail. D'autres mesures sociales ont été mises en œuvre pour soutenir le revenu des ménages : le délai de carence des indemnités maladie est supprimé pour les personnes ayant contracté le Covid-19 et celles devant s'isoler. Le montant est par ailleurs augmenté. De même, l'allocation hivernale d'énergie est prolongée dès mars 2020 pour une période de 4 semaines. Se reporter à Daly (2021) pour une présentation détaillée.

la réponse irlandaise apparaît inédite du fait de la longévité des mesures de soutien puisque celles-ci ne sont abandonnées que fin avril 2022, au moment où le gouvernement met définitivement un terme aux restrictions sanitaires.

Si l'ensemble des indicateurs macroéconomiques laisse penser que l'économie irlandaise renoue avec un certain dynamisme, quel bilan peut-on tirer des évolutions du marché du travail depuis 2020 ? Les mesures mises en place ont-elles permis d'éviter une crise durable du marché du travail ? Que sont devenus les bénéficiaires des dispositifs de soutien ? Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, cet article propose de rendre compte des évolutions du marché du travail depuis la survenance de la pandémie liée au Covid-19.

Forte croissance économique versus volatilité du marché du travail depuis 2020

En comparaison européenne, l'Irlande se distingue par le fait que l'évolution du produit intérieur brut (PIB) n'est que peu affectée par la pandémie liée au Covid-19. En dépit des confinements et des restrictions sanitaires ⁴, c'est en effet le seul État membre de l'Union européenne (UE 27) à enregistrer une progression de son PIB durant la première année de la crise sanitaire (+5,9 % en 2020 contre -5,9 % en moyenne européenne), qui s'accélère en 2021 (13,5 % contre 5,3 % en moyenne européenne ⁵)

(tableau 1). Il s'agit toutefois d'une croissance en « trompe-l'œil » imputable à la hausse des exportations (+9,5 % en 2020) : la crise sanitaire a en effet profité aux multinationales étrangères du secteur de l'industrie pharmaceutique et des services informatiques tandis que l'économie domestique est sévèrement affectée (Delahaie, 2021). Ainsi, la valeur ajoutée produite par les multinationales étrangères a progressé de 20,1 % en 2020, puis de 21,9 % en 2021 alors que les autres entreprises enregistrent une baisse de l'ordre de -8,7 % en 2020 avant de connaître une croissance de 5 % l'année suivante (McQuinn *et al.*, 2022). De même, si l'on considère le revenu national brut « modifié » (RNB*), celui-ci accuse une baisse de près de 3,4 % en 2020 (contre +7,6 % en 2019) avant de progresser en 2021 (+4,7 %). De nouvelles hausses sont estimées pour 2022 et 2023 (+5,2 % et 3,5 %) (tableau 1).

Le marché du travail connaît quant à lui une évolution très volatile au gré des durcissements et des relâchements des restrictions sanitaires. Le taux de chômage « ajusté Covid-19 », qui inclut les bénéficiaires du PUP (voir *infra*) ⁶, enregistre des variations très importantes (graphique 1). Il atteint un pic à plus de 30 % début avril 2020 avant de connaître une décrue au moment de la réouverture progressive de l'économie. Ce taux progresse à nouveau à partir d'octobre 2020 à un moment où le pays durcit de nouveau les restrictions face à l'afflux de la deuxième vague

4. Entre mars 2020 et avril 2021, la population irlandaise est soumise à deux périodes de confinement strict équivalant à près de 6 mois. Durant cette période, les Irlandais sont priés de rester à leur domicile, les déplacements sont limités, le télétravail est massivement encouragé et l'ensemble des commerces et lieux jugés « non essentiels » est fermé.

5. <https://bit.ly/3vSgPAz>.

6. Dès mars 2020, le CSO produit une nouvelle mesure du taux de chômage pour tenir compte des bénéficiaires du PUP. L'indicateur calculé repose sur l'hypothèse que ces personnes remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'indemnité chômage.

Tableau 1. La croissance irlandaise et ses composantes (2019-2023)

Évolution annuelle en % (sauf mention contraire)

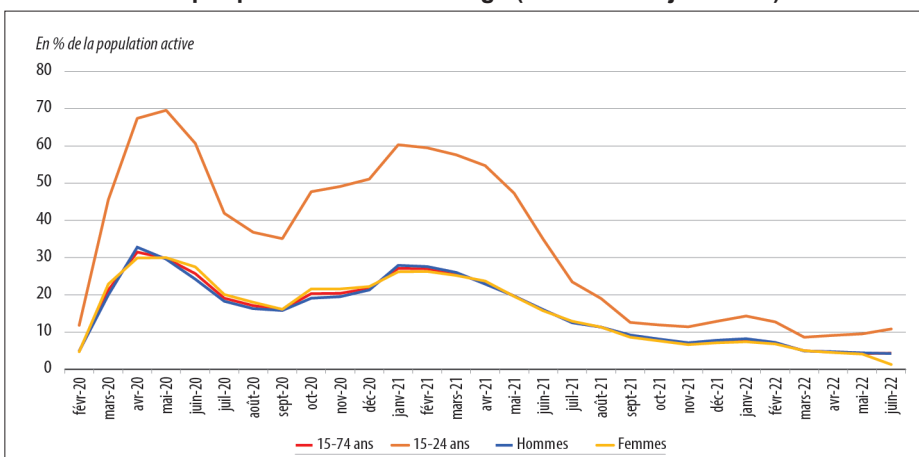
	2019	2020	2021	2022*	2023**
Produit intérieur brut (PIB)	5,6	5,9	13,5	6,2	4,3
Produit national brut (PNB)	3,4	3,4	11,5	4,9	3,4
Revenu national modifié (RNB*)	2,6	-3,5	4,7	5,2	3,5
Consommation privée	3,2	-10,4	5,7	5,6	4,2
Dépenses publiques	6,3	10,9	5,3	4,5	3,0
Investissement	74,8	-23,0	-37,6	6,8	7,9
Exportations	10,5	9,5	16,6	7,0	6,0
Importations	32,4	-7,4	-3,7	8,0	7,0
Indice des prix à la consommation	1,1	-0,3	2,4	6,7	5,0
Solde budgétaire (% du PIB)	0,4	-4,9	-1,7	0,2	0,6

* Estimations ; ** Prévisions.

Source : compilation de différentes sources (CSO, ESRI et Department of finance).

pandémiq. En juin 2022, alors que les restrictions sont abandonnées, le taux de chômage revient à son niveau d'avant crise (4,8 %). S'il n'apparaît pas de différence significative entre les hommes et les femmes, la situation des jeunes apparaît inédite pour deux raisons. D'abord, parce que la crise les affecte particulièrement : le

taux de chômage « ajusté Covid-19 » des 15-24 ans explose pour atteindre près de 70 % en mai 2020 et 60 % en janvier 2021 au moment le plus fort de la deuxième vague épidémique. Ce ratio connaît par la suite une décade très rapide et tombe à 10,8 % en juin 2022, soit plus de 1 point de pourcentage de moins qu'en février 2020.

Graphique 1. Taux de chômage (février 2020-juin 2022)

Note : entre mars 2020 et février 2022, l'indicateur pris en compte est le taux de chômage ajusté « Covid-19 » qui inclut les bénéficiaires du PUP.

Source : CSO.

**Le marché du travail
à l'épreuve de la crise sanitaire**

Comme ailleurs en Europe, les restrictions sanitaires mises en place pour répondre à la pandémie ont provoqué un retournement brutal du marché du travail. Dans ce contexte, le gouvernement irlandais définit une politique d'ampleur exceptionnelle afin de soutenir le revenu des travailleurs et l'emploi.

**Des mesures inédites
en direction du marché du travail**

Le gouvernement irlandais introduit en mars 2020 deux mesures : l'indemnité pandémique de chômage (Pandemic Unemployment Payment, PUP) et le système temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS), lequel est remplacé en septembre 2020 par le système de subvention du salaire de l'emploi (Employment Wage Subsidy Scheme, EWSS).

La mise en place du PUP est exceptionnelle à plusieurs titres. En premier lieu, elle signale que le gouvernement ne compte pas sur le système d'indemnisation du chômage existant, lequel a fait l'objet d'ajustements mineurs pour faire face à l'urgence (Hick, Murphy, 2021) ⁷. La priorité étant d'apporter une réponse rapide, l'accès au PUP est facilité par une démarche administrative allégée – sous la forme d'un formulaire de demande d'une page – dont la conformité est validée *ex post*. En deuxième lieu, son

caractère novateur réside dans le fait que le versement n'est pas conditionné à des critères de ressources ni à une obligation de recherche active d'emploi de la part du bénéficiaire, ce qui marque une rupture avec les politiques d'activation du marché du travail mises en place au lendemain de la crise économique et financière de 2008 (McGann *et al.*, 2020). Le montant du PUP étant en outre individualisé, indépendamment de la configuration du ménage, plusieurs membres d'un même foyer peuvent le percevoir. Enfin, le PUP est une mesure très inclusive dans la mesure où même les titulaires d'un visa d'étudiant et les demandeurs d'asile y sont éligibles, fait d'autant plus remarquable que ces derniers n'ont jamais été pris en compte par le système de protection sociale irlandais (Daly, 2021).

Instauré par la loi d'urgence du 27 mars 2020 (Emergency Measures in the Public Interest), le système de subvention salariale (TWSS) s'adresse à tous les employeurs (à l'exception des services publics et du secteur semi-étatique non marchand). En recourant au TWSS, les employeurs s'engagent à maintenir leurs salariés en emploi en échange d'une subvention publique destinée à couvrir les coûts salariaux. Le TWSS diffère des mécanismes de chômage partiel adoptés dans un grand nombre de pays en Europe dans la mesure où la subvention ne vise pas à financer des heures non effectuées mais au contraire des heures travaillées (Keane *et al.*, 2021) ⁸. Pour en bénéficier,

7. L'allocation réservée aux adultes est relevée dès le 26 mars 2020 : son montant progresse de 12,30 euros par semaine (de 134,70 euros à 147 euros). Les conditions d'éligibilité sont par ailleurs assouplies. Cette mesure a pris fin à la fin du premier confinement, soit en juin 2020, lorsque le gouvernement a estimé qu'il devenait nécessaire de remettre le focus « traditionnel » sur le maintien des incitations au travail et les politiques d'activation (Hick, Murphy, 2020).

8. Comme le mentionne Math (2021), deux voire trois mesures peuvent être distinguées en Europe : « le subventionnement des salaires (*wage subsidy*) ; des dispositifs dits d'activité ou de chômage partiel (*short time work*), qui consistent à financer une réduction d'activité, donc des heures non travaillées, et qui peuvent aller jusqu'à des prises en charge de l'interruption totale mais temporaire de l'activité (*furlough* ou *temporary lay offs*) » (p. 16). Le dispositif irlandais se rapproche du mécanisme de subventionnement des salaires.

Encadré

Conditions d'accès et montants des dispositifs de soutien

En mars 2020, l'indemnité pandémique de chômage (Pandemic Unemployment Payment, PUP), qui s'adresse à l'ensemble des travailleurs contraints de cesser leur activité, est un montant forfaitaire de 203 euros par semaine, soit le montant maximal qui peut être perçu par un adulte au titre de l'indemnisation du chômage. Face à l'accélération de la pandémie et les suppressions d'emplois qui en découlent, le montant du PUP est rapidement porté à 350 euros, soit un taux de remplacement proche de 100 % du salaire moyen net des secteurs les plus affectés par la crise, en particulier le commerce et l'hôtellerie-restauration (Coates *et al.*, 2020). La « générosité » du PUP fait cependant l'objet de débats dès juin 2020 au moment de la réouverture de l'économie. Selon un rapport du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi ¹, 38 % des bénéficiaires du PUP percevaient un salaire hebdomadaire inférieur à 300 euros avant la pandémie, soit moins que le montant du PUP. L'enjeu pour le gouvernement devient alors de remettre la priorité sur le retour à l'emploi en introduisant de nouveaux seuils de PUP en fonction du niveau de salaire (tableau 2). Cet objectif est réaffirmé lors de l'adoption du plan de relance budgétaire en juillet 2020 et du budget 2021 à l'automne 2020, lesquels prolongent à nouveau le PUP jusqu'en février 2022 tout en introduisant de nouvelles réductions des seuils. À partir de septembre 2021, de nouvelles restrictions d'accès sont introduites : l'accès des étudiants et des bénéficiaires du premier seuil de l'indemnité PUP (soit ceux percevant un salaire inférieur à 200 euros) est désormais clos, ces derniers basculant dans le régime classique d'indemnisation du chômage en cas de non reprise de leur emploi. À partir du 16 novembre 2021, une nouvelle tranche est supprimée (entre 200 et 300 euros) tandis que l'accès au PUP devient réservé aux seuls bénéficiaires d'un salaire hebdomadaire supérieur à 400 euros.

Comme pour le PUP, les conditions d'accès et le montant du système temporaire de subvention salariale (Temporary Wage Subsidy Scheme, TWSS, et Employment Wage Subsidy Scheme, EWSS) varient au fur et à mesure de l'évolution de la situation épidémiologique. Le 27 mars 2020, le TWSS subventionne les employeurs à hauteur de 70 % du salaire hebdomadaire net perçu par les salariés en janvier et février 2020, dans la limite de 410 euros par semaine. En avril, face au constat que le PUP s'avère plus avantageux pour les bas salaires et au risque que les salariés soient ainsi incités à demander l'accès au PUP (Beirne *et al.*, 2020), le taux de remplacement est réhaussé à 85 % du salaire net lorsque celui-ci est inférieur à 412 euros par semaine. À partir du 4 mai 2020, dans la perspective du relâchement des restrictions à la suite du premier confinement, un système dégressif avec différents seuils destinés à rendre le dispositif moins généreux est introduit. À la mi-octobre, alors que le pays fait face à la deuxième vague pandémique et que le pays instaure un nouveau confinement, le gouvernement apporte des modifications à l'EWSS de manière à soutenir davantage les entreprises et leurs salariés. Ainsi cinq seuils de déclenchement de la subvention sont introduits (tableau 2).

1. P. Leahy, M. Wall, « Over 200,000 earning more on COVID-19 unemployment payment », *Irish times*, May 21, 2020, <https://bit.ly/3cU0lNy>.



Tableau 2. Montants et évolution des PUP, TWSS et EWSS

En euros

Tranches de salaire hebdomadaire	Indemnité pandémique de chômage						Dispositif de subvention de l'emploi et du salaire					
	17-24 mars 2020	mars-juin 2020	juillet-septembre 2020	septembre-octobre 2020	octobre-septembre 2021	septembre-novembre 2021	novembre 2021-février 2022	février 2022	août-octobre 2020	octobre 2020-novembre 2021	décembre 2021-février 2022	mars-avril 2022
Moins de 151,5 euros	203	350	203	203	203	203	NA	NA	NA			
151,50-200 euros			203	203	203				151,5	203	151,5	100
200-299,99 euros			250	250	300				203	203	250	
300-399,99 euros			350	300							300	
400-1 462 euros					350				300	250		
Plus de 1 462 euros									NA			

Note : NA signifie non applicable.

Source : Hickey *et al.* (2021).

les employeurs doivent justifier d'une « perturbation économique importante » consécutive à la crise sanitaire et d'une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 25 %. Ils doivent par ailleurs être dans l'incapacité de verser normalement les salaires et s'engager à maintenir leurs salariés en emploi ⁹. En septembre 2020, le TWSS est remplacé par l'EWSS dont les conditions d'éligibilité sont légèrement différentes : la perte minimale de chiffre d'affaires passe de 25 à 30 % et le dispositif est ouvert aux salariés nouvellement embauchés ainsi qu'aux travailleurs saisonniers.

Depuis mars 2020, les conditions d'accès aux dispositifs de soutien et les

montants versés évoluent au gré de la situation épidémique (encadré). Initialement mises en place pour une durée de 12 semaines, ces mesures sont définitivement abandonnées à la fin du premier trimestre 2022.

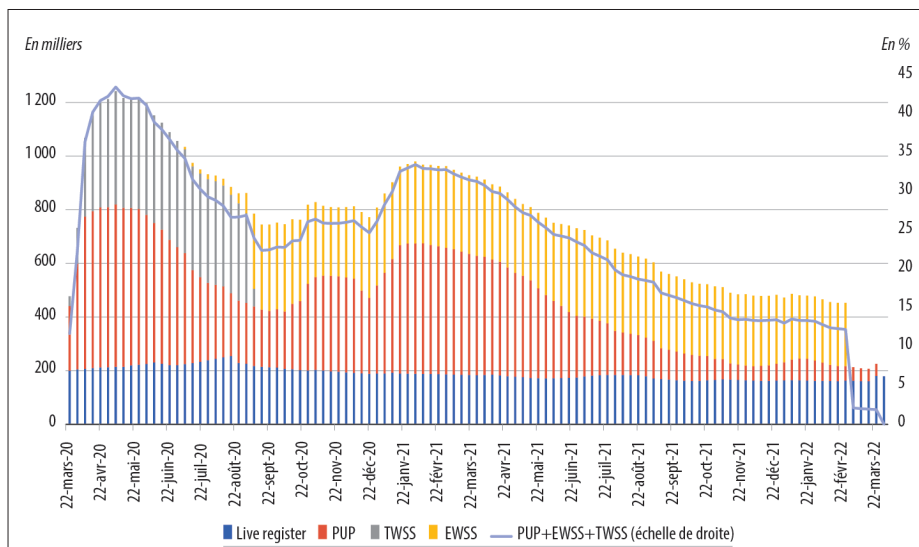
Un impact inégal de la pandémie sur le marché du travail

Dès mars 2020, le pays enregistre un recours rapide et massif aux dispositifs de soutien aux revenus et à l'emploi à la suite de l'instauration du premier confinement. Au pic de la crise, soit début mai 2020, plus de 1,2 million de personnes sont soit inscrites sur le registre du chômage (Live Register ¹⁰), soit

9. En conséquence, les employeurs continuent à s'acquitter des contributions sociales liées au salaire (Pay-Related Social Insurance, PSRI). Dès le début de la pandémie, le taux de cotisations est considérablement réduit pour les employeurs éligibles au TWSS : il est abaissé à 0,5 % contre 8,8 % pour les salariés percevant moins de 398 euros par semaine et 11,05 % au-delà.

10. Le Live Register recense les bénéficiaires de l'indemnité chômage, les travailleurs à temps partiel (jusqu'à trois jours par semaine), les travailleurs saisonniers et les travailleurs occasionnels ayant droit à une indemnisation.

Graphique 2. Nombre de personnes inscrites sur le Live Register et de bénéficiaires des dispositifs de soutien (2020-2022)



Note : La part des bénéficiaires du PUP, de l'EWSS et du TWSS dans l'emploi total tel que mesuré au dernier trimestre 2019.

Source : CSO.

bénéficiaires du PUP ou du TWSS/EWSS (graphique 2). Les bénéficiaires des dispositifs pandémiques (*i.e.* hormis ceux inscrits sur le Live Register) représentent ainsi plus de 40 % de l'emploi tel que mesuré à la fin du quatrième trimestre 2019, ce qui témoigne de l'ampleur de la crise du marché du travail. Comme pour les évolutions du taux de chômage « ajusté COVID-19 », le nombre de bénéficiaires des dispositifs de soutien évolue au gré des renforcements et des relâchements des restrictions sanitaires.

L'accès différencié aux dispositifs de soutien selon les secteurs et les caractéristiques socio-démographiques montre combien la crise affecte de manière inégale les Irlandais (tableau 3). Selon les données du CSO, en mars 2022, le nombre cumulé de bénéficiaires du PUP s'élève à près de 880 000 tandis que celui des

salariés relevant du TWSS/EWSS atteint plus de 1,42 million. Si le sexe n'est statistiquement pas significatif, les jeunes (de 20 à 24 ans et dans une moindre mesure de 25 à 35 ans) apparaissent surreprésentés : ainsi, 17,1 % des bénéficiaires du PUP sont âgés de 20 à 24 ans alors qu'ils ne représentent que 7,6 % de la population en emploi. Les secteurs les plus fortement affectés par les restrictions sanitaires sont surreprésentés : l'hébergement-restauration enregistre le nombre le plus élevé de bénéficiaires ; alors qu'il ne représente que 5 % de l'emploi, il concentre 23 % des bénéficiaires du PUP ainsi que près de 17 % des salariés percevant l'EWSS et 31 % de ceux percevant le TWSS. Viennent ensuite les secteurs du commerce, de la construction, des activités administratives et services de soutien et, dans une moindre mesure, des activités artistiques et récréatives (tableau 3).

Tableau 3. Nombre cumulé des bénéficiaires en mars 2022 et répartition selon leurs caractéristiques socio-démographiques et le secteur d'activité

En nombre et en %

	Bénéficiaires du PUP	Bénéficiaires de l'EWSS et la TWSS	Part dans l'ensemble de la population en emploi (en %)
Nombre total	879 766	1 424 106	
Moins de 20 ans	1,4	6,4	2,1
De 20 à 24 ans	17,1	14,5	7,6
De 25 à 34 ans	24,6	22,9	20,6
De 35 à 44 ans	23,9	23,5	27,3
De 45 à 54 ans	18,4	17,8	23,3
De 55 à 59 ans	7,1	6,2	9,1
60 ans et plus	4,4	6,7	10,0
Femmes	44,0	45,8	45,9
Hommes	56,0	54,2	54,1
Nombre total tous secteurs confondus	661 479	1 377 283	
Agriculture	1,2	0,7	4,7
Construction	11,1	9,1	5,9
Commerce, réparation d'automobiles et motocycles	18,3	18,8	13,7
Transports	3,1	5,7	4,7
Hébergement et restauration	22,7	24,4	5,5
Information et communication	1,8	2,3	6,1
Activités scientifiques et techniques	4,2	5,6	6,4
Activités administratives et services de soutien	8,3	6,2	3,5
Administration publique, défense et sécurité sociale	2,0	0,2	5,3
Éducation	3,4	2,5	8,5
Santé humaine et action sociale	5,2	4,9	12,8
Industrie	8,7	10,1	13,0
Finances, assurances et activités immobilières	3,1	2,6	5,5
Activités artistiques et récréatives	6,8	6,9	4,3

Note : le nombre de bénéficiaires tous secteurs confondus diffère du nombre total enregistré par âge ou sexe car pour un certain nombre d'entre eux, le secteur d'activité n'a pas été identifié. Ils ont donc été retirés de l'analyse sectorielle.

Lecture : les jeunes de 20 à 24 ans représentent 17,1 % des bénéficiaires du PUP alors qu'ils représentent seulement 7,6 % de la population en emploi. Ils sont donc surreprésentés parmi les bénéficiaires du PUP.

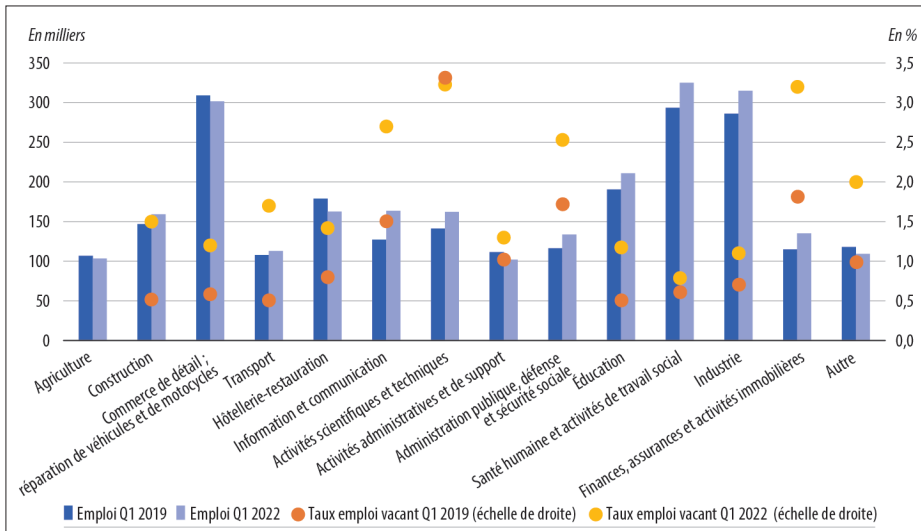
Source : CSO.

Après l'abandon des restrictions sanitaires, de fortes pénuries de main-d'œuvre dans un contexte de progression record de l'emploi

L'abandon des restrictions à la fin du premier trimestre 2022 coïncide avec un fort dynamisme du marché du travail irlandais. Selon les données du CSO, la population active a progressé de 6,7 % entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2022, passant de 2,47 à 2,63 millions de personnes. Cette progression, qui est surtout imputable à une participation accrue des jeunes de 15 à 24 ans et des femmes au marché du travail, apparaît exceptionnelle dans le cas irlandais : le nombre d'inactifs en âge de travailler connaît depuis 2020, et surtout 2021, une baisse plus forte qu'au cours des huit années de reprise économique post-crise financière ¹¹.

Dans ce contexte, les chiffres de l'emploi atteignent aussi des niveaux records. Si le nombre de personnes en emploi a augmenté de 7 %, passant de 2,35 à 2,53 millions entre le quatrième trimestre 2019 et le premier trimestre 2022, la reprise demeure toutefois inégale selon les secteurs (graphique 3). La progression de l'emploi touche un grand nombre de secteurs, en particulier celui de l'information et communication (+28,4 %) et celui des activités techniques et scientifiques (+15 %), auxquels la crise a particulièrement profité (DelaHaie, 2021). Trois secteurs enregistrent quant à eux des baisses parfois importantes du nombre d'emplois : l'hôtellerie-restauration (-9,2 %), les services administratifs et de soutien (-8 %) et dans une moindre mesure le commerce (-2,4 %). Or ces secteurs ont concentré à eux seuls près de 50 % des bénéficiaires du PUP

Graphique 3. Nombre de personnes en emploi et taux d'emplois vacants par secteur d'activité en 2019 et 2022



Source : CSO.

11. C. Nugent, « What is the latest data telling on employment and (real) wages ? », *Blog Nevin Economic Institute*, June 3, 2022, <https://bit.ly/3RmEZhC>.

(tableau 3), ce qui suggère des effets durables de la pandémie sur ces derniers.

De manière concomitante, à l'instar du constat établi pour un certain nombre de pays de l'OCDE (Orsetta *et al.*, 2022), l'Irlande enregistre une progression des pénuries de main-d'œuvre : selon le CSO, le taux d'emplois vacants passe de 1 à 1,6 % entre le premier trimestre 2019 et le premier trimestre 2022. Là encore persistent de fortes disparités sectorielles : si les pénuries de main-d'œuvre demeurent importantes dans les secteurs d'emploi qualifiés et bien rémunérés (activités techniques et scientifiques), elles ont particulièrement augmenté dans des secteurs qui ont été durement affectés par la crise sanitaire (construction, commerce et hôtellerie-restauration par exemple), ou qui au contraire ont été épargnés (information et communication). Dans ce dernier secteur, ce constat peut s'expliquer par son fort dynamisme à l'occasion de la crise sanitaire (Delahaie, 2021 ; Mac Flynn, 2022) : face à une forte demande, les entreprises peinent à recruter des salariés qualifiés. Comment en revanche expliquer l'apparition de fortes pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs où le taux de recours aux dispositifs de soutien a été parmi les plus élevés depuis 2020 ?

Une étude menée par Dwan-O'Reilly et McNelis (2022) pour le service d'évaluation économique du gouvernement irlandais (IGEES, Irish Government Economic and Evaluation Service) sur le devenir des bénéficiaires du PUP permet d'avancer quelques éléments d'explication. En premier lieu, la réouverture de l'économie conduisant à un rebond de demande de la part des consommateurs,

les entreprises se font concurrence pour recruter de nouveaux travailleurs ou attirer les salariés qu'elles avaient temporairement licenciés durant la crise sanitaire. Ce contexte donne l'opportunité aux travailleurs de disposer d'un pouvoir de négociation plus important qu'auparavant. Comme le soulignent Dwan-O'Reilly et McNelis (2022), la crise sanitaire pourrait en effet s'accompagner d'une évolution dans les préférences des salariés, que ce soit en termes de rémunération, de conditions de travail (télétravail, horaires, aménagements), de type de contrat, etc. Une autre raison réside dans le fait que la mobilité internationale des travailleurs a été fortement réduite depuis le début de la pandémie de Covid-19. Or les travailleurs non-irlandais représentent une part importante de la main-d'œuvre en Irlande, en particulier dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration (28,5 % de l'emploi du secteur), des technologies de l'information et communication (près de 33 %) et dans les services administratifs et de support (26 %) ¹². Selon les estimations du CSO, les flux d'immigration vers l'Irlande ont ainsi diminué de 25 % en 2021, marquant une forte rupture par rapport au passé, alors que ceux d'émigration n'ont baissé que de 4 % sur la même période.

Enfin, l'un des apports de l'étude menée par Dwan-O'Reilly et McNelis est d'apporter une mesure de l'ampleur des réallocations d'emploi. À partir d'une analyse menée sur 871 500 bénéficiaires du PUP (en date du 12 octobre 2021), les auteurs montrent que :

- 89 % des bénéficiaires (soit 774 200 individus) ont quitté le dispositif en

12. Se reporter aux données de l'enquête sur la force de travail (Quarterly labour force Survey) sur le site du CSO. Tous secteurs confondus, les travailleurs non-irlandais représentent près de 17 % de l'emploi.

novembre 2021. Parmi eux, 26 % n'ont pas retrouvé d'emploi et une grande majorité (58 %) ont basculé vers d'autres dispositifs de protection sociale ¹³ ;

- sur 74 % des bénéficiaires ayant retrouvé un emploi (571 000 individus), 45 % ont changé d'employeur et 69 % de ces derniers ont 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 %) du fait de la spécificité des qualifications requises dans ces secteurs ;

- au contraire, cette part est plus faible dans le secteur de l'information-communication (33 %), les activités administratives et de support (45 %) ou encore dans le secteur de l'hôtellerie-restauration (50 %).

Dans le secteur de l'information-communication, où de nombreux emplois sont créés mais où la pénurie de main-d'œuvre est importante, le dynamisme connu depuis 2020 a généré de nombreuses transitions intra-sectorielles. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, deux tiers des salariés ayant changé d'emploi opèrent des transitions vers d'autres secteurs (en particulier le secteur des activités administratives et de support) dans l'espoir d'obtenir de meilleures rémunérations et des horaires de travail moins atypiques. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'ampleur des bouleversements ayant eu lieu sur le marché du travail depuis le début de la crise sanitaire et en particulier des phénomènes de réallocation de main-d'œuvre, ces premiers constats laissent penser que certains secteurs, comme l'hôtellerie-restauration,

peinent à renouer avec le dynamisme d'avant-crise alors même qu'ils ont été fortement soutenus par les dispositifs pandémiques.

Conclusion

Si la crise sanitaire et les restrictions économiques qui en découlent ont mis le marché du travail à rude épreuve, les réponses du gouvernement pour soutenir le revenu des travailleurs et l'emploi semblent avoir permis une rapide sortie de crise. En témoignent un faible taux de chômage, des niveaux d'emploi et de participation records au marché du travail. Dans ce contexte, l'Irlande souffre d'une pénurie de main-d'œuvre inédite qui touche essentiellement les secteurs à hauts salaires et à bas salaires.

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets structurels de la crise sanitaire, les dernières évolutions laissent penser que la période récente a été propice aux changements d'aspiration professionnelle de la population irlandaise, ce qui se manifeste par des transitions plus fréquentes d'un secteur à un autre. L'embellie du marché du travail doit toutefois être interprétée au regard d'une situation économique incertaine : dans un contexte d'inflation record et de fortes pénuries de main-d'œuvre, les tensions sur le marché du travail créent des pressions à la hausse des salaires. Le risque d'émergence d'une spirale « salaire-prix » est alors important si le gouvernement se limite à répondre à la hausse du coût de la vie par des mesures de baisse des impôts, lesquelles ont été adoptées à l'automne 2021 lors de la préparation du budget 2022.

13. Le reste est constitué d'individus désormais retirés du marché du travail (départs en retraite, interruptions de carrière, etc.), de personnes ayant émigré ou ayant repris une activité en tant qu'indépendants.

Sources :

- Beirne K., Doorley K., Regan M., Roantree B., Tuda D. (2020), « The potential costs and distributional effect of COVID-19 related unemployment in Ireland », *ESRI Budget Perspectives*, n° 2021/1, <https://doi.org/10.26504/bp202101>.
- Coates D., Byrnes S., Brioscú A., Corcoran D., Cronin H., Keenan E., McIndoe-Calder T. (2020), « The initial impacts of the COVID-19 pandemic on Ireland's labour market », *Working Paper*, Department of Employment Affairs and Social Protection, <https://bit.ly/3RmWY7k>.
- Daly M. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis. Ireland*, European Social Policy Network, European Commission, July, <https://bit.ly/3QklCEu>.
- Delahaie N. (2020), « Irlande : des fragilités du système de santé exacerbées par la crise sanitaire », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 139-153, <https://bit.ly/38j0Lib>.
- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 3-17, <https://bit.ly/3wrktn>.
- Department of Finance (2022), *Response to Covid – Support Schemes*, Tax Strategy Group – 22/10, July, <https://bit.ly/3QebPzO>.
- 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>.
- Fana M., Tolan S., Torrejón S., Urzi Brancati C., Fernández-Macías E. (2020), « The COVID confinement measures and EU labour markets », *JRC Technical Reports*, COVID & Empl Working Group, European Commission, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/079230>
- Hick R., Murphy M.P. (2021), « Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland », *Social Policy & Administration*, vol. 55, n° 2, p. 312-325, <https://doi.org/10.1111/spol.12677>.
- Hickey N., Doyle A., McDermott C., Coates D., Dwan-O'Reilly J., Brioscú A. (2021), *Spending Review 2021. The Pandemic Unemployment Payment and the Employment Wage Subsidy Scheme: Trends and Interactions*, IGEEES, Department of Public Expenditure and Reform, <https://bit.ly/3KSeEp3>.
- Keane C., Doorley K., Tuda D. (2021), « COVID-19 and the Irish welfare system », *Budget Perspectives 2022*, Paper 2, ESRI, June, <https://doi.org/10.26504/bp202202>.
- Mac Flynn P. (2022), « The Digital and Tech sector in Ireland », *NERI Report Series*, n° 16, Nevin Economic Research Institute, <https://bit.ly/3RH117C>.
- 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>.
- McGann M., Murphy M.P., Whelan N. (2020), « Workfare redux? Pandemic unemployment, labour activation and the lessons of post-crisis welfare reform in Ireland », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, n° 9/10, p. 963-978, <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2020-0343>.
- McQuinn K., O'Toole C., Disch W., Shiel E., Kenny E. (2022), *Quarterly Economic Commentary Summer 2022*, ESRI, June 23, <https://doi.org/10.26504/qec2022sum>.
- Orsetta C., Abendschein M., Luu N., Soldani E., Sorio C. (2022), « The post-COVID-19 rise in labour shortages », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1721, <https://doi.org/10.1787/e60c2d1c-en>.
- Thomas D. (2020), « Ireland: Responding to the Covid-19 Crisis – Protecting Enterprises, Employment and Incomes », *Working Paper Series*, Secretariat Covid-19, National Economic & Social Council, May, <https://bit.ly/3AZ1XV8>.