



# **Interventions publiques en temps de crise : l'impossible redevient pensable**

*Anne Eydoux*

*30 avril 2020*

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

## **Résumé**

*Les crises récentes ont révélé les contradictions du capitalisme financiarisé et les failles des régulations par les politiques néolibérales. C'est aussi le cas de la crise singulière que nous traversons. Cette note s'efforce de saisir ce que la crise sanitaire et sa gestion nous révèlent de notre société et de notre organisation économique. Elle cherche également à appréhender son impact économique à partir des indicateurs disponibles et à analyser les interventions sur l'emploi qui ont constitué l'essentiel des interventions publiques à court terme. Elle montre que si le soutien à l'emploi a été massif, l'aide aux chômeur.se.s et aux pauvres est restée très en retrait. Elle interroge pour finir les politiques publiques qui se mettent en place pour la période à venir, la perspective d'un retour aux réformes néolibérales et à l'austérité qui ont failli, alors que la réponse à la crise a, par son ampleur, montré qu'on pouvait faire plus, qu'on pourrait faire autrement.*

## **Sommaire**

1. Malaise dans la civilisation néolibérale.....	3
<i>Chronique d'une crise sanitaire annoncée.....</i>	<i>3</i>
<i>Une crise sociale majeure.....</i>	<i>5</i>
2. Une incertitude économique radicale.....	7
<i>Effondrement économique à court terme.....</i>	<i>8</i>
<i>Vers une reprise économique ? Mais comment ?.....</i>	<i>8</i>
3. Une concentration des interventions sur l'emploi.....	10
<i>Secteurs vitaux : des travailleur.se.s exposé.e.s, à l'épidémie et aux réformes.....</i>	<i>10</i>
<i>Chômage partiel : la protection de l'emploi à l'heure du confinement.....</i>	<i>12</i>
4. Chômage et pauvreté, talons d'Achille de la gestion de crise.....	13
<i>Des chômeur.se.s plus nombreux.ses et à la peine.....</i>	<i>13</i>
<i>L'aide aux ménages pauvres et précaires : trop peu, trop tard.....</i>	<i>15</i>
5. Pour conclure : déconfiner nos idéologies pour le monde d'après.....	16
<i>L'impossible est devenu pensable.....</i>	<i>16</i>
<i>Pour que l'après ne nous ramène pas à l'ancien monde.....</i>	<i>17</i>

Six semaines après le début du confinement, on peut chercher à comprendre la nature particulière de la crise provoquée par l'épidémie de Covid-19, une crise très différente des précédentes récessions, mais tout aussi (sinon davantage) révélatrice des maux de nos sociétés. La singularité de cette crise a appelé des mesures de politiques publiques exceptionnelles pour protéger les populations, organiser les activités vitales et soutenir le revenu de celles et ceux dont l'activité est à l'arrêt. En France, des mesures exceptionnelles ont été prises à court terme pour maintenir l'emploi et éviter les pertes de capacité de production du pays confiné. Mais les mesures de soutien aux plus démunis sont restées très en deçà des besoins tandis que l'organisation du déconfinement demeure incertaine. Enfin, dans une période où son intervention devrait donner à l'État la capacité de reprendre en main la régulation et l'organisation des activités productives pour répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain, le gouvernement ne semble pas décidé à lancer les transformations économiques, sociales et environnementales nécessaires.

## 1. Malaise dans la civilisation néolibérale

La violence de la crise sanitaire et l'impact économique et social du confinement révèlent la vulnérabilité de sociétés inscrites dans un capitalisme mondialisé et financiarisé, sous l'égide de politiques néolibérales décomplexées. L'épidémie de Covid-19 est, comme l'épidémie « *cécité blanche* » du roman de José Saramago, *L'aveuglement*, révélatrice d'une crise plus profonde de nos économies et de nos sociétés, qui ont façonné et laissé prospérer les inégalités sociales, banalisé les atteintes à la dignité humaine et à l'environnement. Elle nous fait (re)découvrir non seulement que nos modes de vie nous exposent à de multiples risques sanitaires, sociaux et environnementaux, mais aussi et surtout à quel point les politiques et régulations néolibérales ont accru la vulnérabilité de nos sociétés à ces risques. Les zoonoses<sup>1</sup>, susceptibles de se transformer comme le Sars-CoV-2 en pandémies, en font partie.

### *Chronique d'une crise sanitaire annoncée*

Les économies capitalistes financiarisées, parce que leur modèle de développement est porté par des logiques de rentabilité financière et de croissance, sont porteuses de catastrophes, notamment technologiques et environnementales, susceptibles d'avoir des conséquences sanitaires majeures. Elles vivent pourtant dans le déni de ces catastrophes : les admettre les conduirait à devoir travailler à s'en prémunir, ce qui supposerait de sérieuses remises en question. Par exemple, cela fait plus de vingt ans que des études montrent que la pollution de l'air fait plus de 40 000 morts par an en France (48 000 selon l'étude de Santé publique France de 2016), et des centaines de milliers en Europe<sup>2</sup>. Mais les mesures prises contre la pollution, toujours soucieuses de ménager la bonne marche des affaires et de ne pas entamer la rentabilité des industries polluantes, restent incroyablement en retrait au regard de l'urgence sanitaire. Et la pollution continue à faire toujours plus de morts – elle serait même un facteur aggravant dans la pandémie actuelle. Il en va de même des autres catastrophes (épidémies, accidents industriels ou nucléaires, *etc.*) dont les sociétés néolibérales font le choix de ne pas

---

1. Voir par exemple cette [vidéo](#) sur le site du Monde en date du 19 avril, l'article qui l'accompagne et les références citées.

2. Voir l'étude « [Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique](#) » publiée en 2016 par Santé publique France, ou [cet article](#) sur l'impact de la pollution de l'air sur l'espérance de vie dans le monde, publié juste avant le confinement.

se prémunir, préférant les minimiser ou adopter une forme de fatalisme lorsqu'elles surviennent.

Depuis une quarantaine d'années, les politiques néolibérales se sont employées à soutenir les marchés et la profitabilité des entreprises indépendamment de l'utilité ou de la nocivité de leur production, indépendamment même de leur contribution à l'emploi. Elles ont ce faisant contribué à désarmer l'État dans sa capacité à orienter l'économie, à assurer la cohésion sociale et à protéger les populations. En France, signe des temps, le Commissariat général au plan a peu à peu changé de vocation et de dénomination pour devenir France stratégie, un « *laboratoire d'idées public* » dominé par la pensée néolibérale<sup>3</sup>. Les politiques néolibérales ont substitué à la planification un pilotage par les prix<sup>4</sup> et par le marché, faisant surtout le choix du soutien aux grandes entreprises et aux « premiers de cordée », au détriment de la solidarité. Elles ont ainsi œuvré à « *modérer* » ou à « *alléger* » le coût du travail, organisant le ralentissement des salaires (surtout pour les bas salaires et pour les fonctionnaires) et la baisse des cotisations qui financent la protection sociale. Des milliards ont ainsi été dépensés chaque année pour impulser des créations massives d'emploi et un sursaut compétitif... qui n'ont jamais eu lieu<sup>5</sup>. Pour inciter les plus précaires (les dernier.e.s de cordée) à se conformer aux « *lois du marché* », les politiques néolibérales ont travaillé à l'« activation » des chômeur.se.s et des allocataires de minima sociaux, en organisant la stagnation des prestations sociales dont une partie a été rendue conditionnelle à la reprise d'une activité précaire (voir *infra*). Elles ont œuvré enfin, sous couvert de « *rationalisation* » et de « *modernisation* », à affaiblir, voire à désorganiser, les services publics, contribuant à la sévérité de la crise actuelle.

La gestion des semaines qui ont précédé et suivi le début de l'épidémie de Covid-19 a illustré l'incapacité de ces politiques (en France comme dans bien d'autres pays) à protéger la population. Après plusieurs mois de diffusion en Asie et de multiplication des foyers de contamination, l'épidémie s'est propagée en France dans un pays qui non seulement ne s'était pas préparé mais avait organisé en quelques années la destruction de ses dispositifs de prévention et de ses capacités à produire du matériel médical et des médicaments de première nécessité. Un mélange d'imprévoyance, de croyance en une issue par l'immunité de groupe et de crainte d'une récession économique a peut-être fait le reste pour retarder les mesures de protection. Mis en place tardivement, d'une manière peu démocratique et dans un contexte de pénurie persistante de dispositifs de protection de la santé des soignant.e.s comme du reste de la population, le confinement a contenu l'épidémie mais à un niveau de contamination élevé, puisqu'on comptait plus de 20 000 morts après 5 semaines de confinement (21 avril), plus de 23 000 la semaine suivante et des centaines de milliers de personnes contaminées<sup>6</sup>

---

3 Par un décret du 22 avril 2013, France stratégie remplacé le Centre d'analyse stratégique, qui avait lui-même remplacé le Commissariat général du plan créé en 1946. Sur son site est précisé : « *France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile* ».

4. En témoigne encore le refus, exprimé par la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, de fixer un prix maximum aux pris des masques sanitaires au motif que cela risquerait de « [freiner l'innovation](#) ».

5. Voir notre note sur ce sujet : Anne Eydoux, Antoine Math, Henri Sterdyniak, « [Un pacte irresponsable](#) », note des Économistes atterrés, mai 2014.

6. Une [étude de l'Institut Pasteur](#) publiée le 21 avril 2020 estime qu'en France au 11 mai, 5,7 % de la

L'épidémie a mis pendant plusieurs semaines à très rude épreuve non seulement la population mais aussi l'ensemble du système de santé et de soin, à commencer par l'hôpital et les Ehpad, provoquant une crise sanitaire majeure. Celle-ci a révélé les failles des politiques publiques en la matière : ressources insuffisantes, gestion aberrante des médicaments, du matériel, des soins et des personnels, organisation délétère de la production et de la fourniture de médicaments, de matériel médical et de protection. Plus que jamais auparavant, cette crise a donné à voir les effets mortifères sur les missions de santé et de soin de la logique de rentabilité et de profit<sup>7</sup>. Il a d'ailleurs bien fallu, face à l'épidémie, s'écarter de cette logique pour rééquiper tant bien que mal les établissements et permettre aux personnels soignants de se réapproprier l'organisation des soins en situation d'afflux massif de malades et de pénurie de tout.

### *Une crise sociale majeure*

Au malaise qu'ont provoqué l'épidémie et sa gestion sanitaire s'est ajouté le malaise social lié à l'étendue des inégalités. En France, pays marqué par une série particulièrement longue de mouvements sociaux (SNCF, gilets jaunes, retraites, *etc.*), le confinement est venu non seulement figer les protestations mais aussi cristalliser les inégalités. Il a pris un sens bien différent pour les riches et les pauvres, les personnes avec ou sans emploi, salariées ou non-salariées, en poste dans un secteur vital ou non, les cadres, les ouvrier.e.s ou les employé.e.s, les femmes ou les hommes, les jeunes ou les vieux, les personnes en bonne ou en mauvaise santé, entourées ou non, avec ou sans enfants, vivant à la ville ou à la campagne, bien ou mal logées, équipées ou non en outils numérique et connexion internet, *etc.*

Le confinement nous a renvoyés à l'indigence des politiques de logement. Alors que le gouvernement s'employait à faire des économies sur les aides au logement et les logements sociaux, le rapport 2019 de la fondation Abbé Pierre<sup>8</sup> rappelait que quatre millions de personnes étaient mal logées (hébergées ou sans domicile) en France, tandis que douze millions d'autres étaient fragilisées par la sur-occupation de leur logement, ou encore par des difficultés à se chauffer ou à payer leur loyer. Ces personnes ont été exposées par le confinement à des conditions de précarité économique et sanitaire extrême : impossibilité de se conformer aux gestes barrières (se laver les mains, garder une distance physique avec les autres, sans parler du port du masque) ou d'isoler le cas échéant les personnes malades du foyer.

Le [focus publié par l'Insee le 21 avril 2020 sur les conditions de vie des ménages en période de confinement](#) a donné des éléments d'actualisation de ce constat. Aujourd'hui, 5 millions de personnes vivent en France dans un logement sur-occupé (au nombre de pièces insuffisant), surtout dans les grandes villes et dans l'agglomération parisienne). Par ailleurs, 10 millions de personnes vivent seules. Selon l'étude, les difficultés liées à l'isolement sont aggravées par la pauvreté et le handicap, mais aussi par l'âge. Parmi les personnes seules, 2,4 millions sont âgées de 75 ans ou plus, certaines résidant en zone rurale, loin des commerces d'alimentation. Enfin, l'Insee a rappelé qu'au mal-logement s'ajoutent les inégalités d'accès au numérique : en 2019, 12 % des personnes n'étaient pas connectées à internet à leur domicile, une déconnexion touchant davantage les plus âgé.e.s et les moins diplômé.e.s, mais n'épargnant

---

population aura été contaminée, et même 12,3% en Ile de France.

7. Cette logique a bien sûr été maintes fois dénoncée. Voir par exemple le film documentaire de Marie-Astrid Le Theule, [Le prix de la vie](#).

8. Voir Fondation Abbé Pierre (2019), [L'état du mal logement en France 2019](#).

pas les enfants (2 % d'entre eux n'ayant pas accès à internet). Certaines familles, notamment les familles monoparentales, cumulent les difficultés : surexposition à la pauvreté, à la sur-occupation du logement, à l'absence de moyens de connexion à internet. Dans ces familles, non seulement le parent à même d'aider les enfants à faire leurs devoirs est souvent seul, mais l'équipement pour suivre les cours à distance fait plus souvent défaut (3,5 % des enfants de ces familles n'ont pas accès à internet). Enfin, les personnes en prison, dans les centres de rétention administrative ou en hébergement collectif sont exposé.e.s à une combinaison de surpeuplement, de manque d'accès à l'hygiène ou de privation des contacts avec l'extérieur, qui peuvent constituer autant d'atteintes à leurs droits fondamentaux<sup>9</sup>.

Cette crise nous a rappelé aussi l'insuffisance des prestations sociales, dont on sait qu'elles sont efficaces pour lutter contre la pauvreté<sup>10</sup>. Elles ont pourtant essuyé pendant une trentaine d'années le feu nourri de politiques (de tous bords) stigmatisant les pauvres, les chômeur.se.s et les précaires. Les réformes de l'assurance chômage ont, dès les années 1980-90, au nom de la baisse des dépenses et de la promotion du retour à l'emploi, à la fois réduit les droits à indemnisation et encouragé (voire poussé) les demandeur.se.s d'emploi à accepter des petits boulots dont les revenus pouvaient se combiner à une allocation de complément. La réforme de l'automne dernier, elle, s'est attaquée à ces allocations de complément, désormais accusées d'inciter à faire le choix de la précarité (comme si c'était un choix)<sup>11</sup>. Les réformes des minima sociaux ont, elles aussi au nom de la promotion du retour à l'emploi, renforcé la conditionnalité des aides et organisé la stagnation des garanties de revenu. Cette stagnation de prestations initialement conçues pour assurer un niveau de vie décent aux ménages pauvres a conduit à l'appauvrissement de nombreuses familles. Enfin, les réformes des minima sociaux n'ont jamais véritablement intégré les jeunes de moins de 25 ans (sauf celles et ceux qui ont des enfants) et ont durci les conditions d'accès des étranger.e.s nouvellement arrivé.e.s sur le territoire national. Ces réformes s'expliquent avant tout par la défiance envers celles et ceux qui ne travaillent pas, tenu.e.s pour responsables d'une situation pourtant liée à la persistance d'un chômage massif et à l'absence de véritables politiques de création d'emplois.

Le confinement s'est mis en place dans un contexte de creusement des inégalités. C'est en tout cas ce que suggèrent les simulations de l'Insee pour 2018 (Cornuet, Sicsic, 2019)<sup>12</sup> : remontée de la pauvreté liée à la baisse des allocations logement dans le parc HLM, croissance des revenus des plus riches liée au prélèvement forfaitaire unique sur les capitaux mobiliers. Le confinement et la mise à l'arrêt d'une partie de l'économie ont sans doute empêché ces ménages aisés de consommer, les contraignant à épargner. Mais ils ont aussi mis de nombreux ménages des classes populaires en grande difficulté. Cela traduit l'insuffisance des salaires de celles et ceux qui occupent des emplois réputés non qualifiés, emplois qui sont surtout dévalorisés, précarisés, méprisés. Cela illustre aussi l'insuffisance des prestations

---

9. Voir par exemple la tribune de Jacques Toubon, Adeline Hazan et Jean-Marie Burguburu, « [Coronavirus : 'Sauvegardons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire'](#) » publiée dans *Le Monde* le 21 mars 2020.

10. Voir Pierre-Yves Cabannes et Lucile Richet-Mastain (2019), « [Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution](#) », *Panorama de la Drees*.

11. Voir notre [note de juillet dernier sur la réforme de l'assurance chômage](#).

12. Flore Cornuet, Michaël Sicsic (2019), « [Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. En 2018, les inégalités et le taux de pauvreté augmenteraient](#) », *Insee analyses*, n° 49, 16 octobre. Voir aussi Anne-Lise Biotteau, Kevin Schmitt, Michaël Sicsic, Simon Fredon, Félix Pasquier, Noémie Vergier, Guillaume Berthoin (2019), « [Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs de capital](#) », *France, portrait social*, Insee.

sociales pour faire face aux dépenses de la vie quotidienne et payer les loyers. Cela trahit enfin les trous dans notre système de protection sociale, qui ne protège pas ou protège mal les jeunes, les sans-domicile, les étranger.e.s récemment arrivé.e.s sur le territoire (immigré.e.s, demandeur.se.s d'asile, sans-papiers). Avec le confinement, de nombreux.se.s étudiant.e.s se sont ainsi trouvé.e.s privé.e.s de leur petit boulot sans accéder au chômage indemnisé ni aux minima sociaux.

Le confinement est aussi survenu dans un contexte où l'égalité entre les sexes, « grande cause nationale » selon la communication de l'actuel gouvernement, est surtout une cause sans moyens<sup>13</sup>, et une cause bloquée. Les femmes sont toujours surreprésentées dans les métiers dévalorisés et sous-payés, en particuliers ceux du *care* (littéralement ceux du « prendre soin »), dont on ne peut ignorer dans la crise sanitaire actuelle qu'ils sont souvent vitaux pour l'économie et la société<sup>14</sup>. Elles restent les premières pourvoyeuses de soin du foyer où elles font plus que leur part des activités qui permettent à la société de se reproduire, au risque pendant le confinement d'avoir à démultiplier leurs temps de travail, entre tâches domestiques, école à la maison et activité professionnelle<sup>15</sup>. Quant aux victimes de violence familiale ou conjugale, c'est à l'exacerbation de ces violences que le confinement les expose, dans un contexte où les dispositifs de prévention et de protection, déjà très insuffisants, peuvent être empêchés par ce même confinement ou mobilisés par d'autres priorités<sup>16</sup>.

L'annonce d'un déconfinement limité et progressif (certainement fragile) à partir du 11 mai, soit après huit semaines de confinement, est loin de dissiper le malaise, non seulement parce que l'impréparation semble demeurer la règle<sup>17</sup> mais aussi parce que l'effondrement économique est massif et les incertitudes sur l'avenir majeures.

## 2. Une incertitude économique radicale

À court terme, la crise sanitaire et sa gestion par le confinement se sont traduites par un effondrement économique brutal ([chute du PIB de -5,8 % au premier semestre 2020 selon une première estimation de l'Insee au 30 avril](#)). Pour rendre compte de cet effondrement, certains organismes de prévision et de statistiques ont adaptés leurs méthodes et leurs publications. Si les chiffres diffèrent parfois, ils permettent néanmoins de se faire une idée de la violence de l'effondrement économique... et des incertitudes qui pèsent sur l'avenir.

---

13. Voir par exemple l'encart sur la politique d'égalité femmes-hommes dans la note des Économistes atterré.e.s sur le projet de budget 2018 : « [2018, un budget de classe](#) ». La nécessité de mettre davantage de moyens pour les droits des femmes, souvent mise en avant par les associations engagées dans ce domaine, a été maintes fois rappelée au cours du mouvement social des mois et des semaines qui ont précédé le confinement.

14. Ce que rappelle une tribune de chercheur.e.s et syndicalistes, expert.e.s et acteur.trices de l'égalité salariale, parue le 18 avril 2020 dans *Le Monde* pour demander de « [revaloriser les emplois et carrières à prédominance féminine](#) ».

15. Si on additionne temps de travail professionnel et domestique, les femmes travaillent plus que les hommes. Voir par exemple Delphine Roy (2012), « [Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010](#) », *Insee Première*, n°1423.

16. Voir par exemple l'article de Sophie Boutboul, « [Le confinement renforce les violences conjugales](#) », publié sur *Médiapart* le 25 mars 2020.

17. Comme l'illustrent par exemple les annonces de réouverture des écoles collèges, lycées, puis le revirement sur les lycées fin avril.



## *Effondrement économique à court terme*

Les indicateurs mis à disposition par l’Insee dans ses « [Points de conjoncture](#) » (reposant non sur les habituelles enquêtes de conjoncture mais sur d’autres remontées de données) estimaient dès le [26 mars](#) la chute d’activité à hauteur du tiers du PIB, chiffre confirmé le [9 avril](#) à 36 % du PIB mensuel, et un impact de - 3 points de PIB annuel par mois de confinement. La chute de la consommation était quant à elle évaluée à 35 % du PIB mensuel. L’Insee utilisait notamment les données de RTE France montrant une diminution de la consommation d’électricité de l’ordre de 15-20 % (au 9 avril) sous l’effet des fortes baisses d’activité dans la grande industrie manufacturière et le transport ferroviaire, diminution couplée à une hausse moins importante de la consommation résidentielle. Les données de cartes bancaires montraient quant à elles un changement des habitudes de consommation : des achats massifs à la veille du confinement, suivis d’un ralentissement concernant davantage la vente « physique » qu’à distance, et une moindre fréquence des achats mais pour des montants plus importants.

L’OFCE estimait de son côté dès son [Policy brief du 30 mars](#) que chaque mois de confinement ferait perdre à la France un peu plus de 30 points de PIB mensuel, « *soit une perte de 2,6 points de PIB annuel, soit 60 milliards d’euros par mois de confinement* », en précisant toutefois que l’allongement du confinement pourrait avoir un impact aggravé ou atténué sur le PIB selon qu’il se traduirait par des pertes de productivité, des ruptures de stocks, des faillites, ou au contraire par une adaptation des acteurs économiques. Le document évaluait aussi la baisse de la consommation (dépense effective des ménages sur le territoire) à 18 %<sup>18</sup> et la chute de l’investissement (FBCF) à 37 % par mois de confinement. Le [Policy brief du 20 avril](#) confirmait ces estimations, évaluant la contraction du PIB à 32 % pour les 8 premières semaines de confinement (du 17 mars au 10 mai), soit une perte d’activité de 120 milliards d’euros et de 5 points de PIB annuel.

Ces données dessinent un effondrement économique à court terme, qu’on peut tenter d’expliquer par la nature particulière de la crise actuelle. Comme celle-ci est liée à une pandémie gérée dans de nombreux pays par des mesures de confinement impliquant un arrêt partiel de l’activité économique et sociale ainsi qu’une limitation des échanges internationaux, les secteurs exportateurs et importateurs ont été sans surprise très touchés<sup>19</sup>. Mais d’autres secteurs moins brutalement touchés lors de précédentes récessions ont été violemment impactés par le confinement. Ainsi, à la mi-avril en France, certains services (hébergement et restauration) ou branches industrielles étaient pratiquement à l’arrêt, tandis que d’autres secteurs conservaient une activité proche de la normale (industries agro-alimentaire).

### *Vers une reprise économique ? Mais comment ?*

Dans cette période de confinement, on peut imaginer que l’effet de l’effondrement économique de court terme sur le PIB annuel soit atténué par la reprise de la consommation et de l’activité après le déconfinement. Un scénario « *optimiste* » de rebond de l’économie était

---

18. L’OFCE et l’Insee ne retiennent pas la même base de calcul pour estimer la consommation des ménages, l’OFCE intégrant les dépenses individualisables des administrations publiques (Apu) qui amortissent l’impact de la crise sur la consommation des ménages. Selon l’OFCE, avec la même base que l’Insee (sans les dépenses des Apu), l’écart serait tout de même de 9 points (-26 % pour l’OFCE et -35 % pour l’Insee).

19. Voir par exemple la tribune de Sébastien Charles, Thomas Dallery et Jonathan Marie, « [Covid-19 : choc d’offre ou choc de demande. Raté ! Les deux !](#) », *La Tribune*, 30 mars 2020.



d'ailleurs envisagé par l'OFCE dans son *Policy brief* du 20 avril. Dans ce scénario, l'épargne « forcée » accumulée par certains ménages pendant les 8 semaines de confinement (estimée à 55 milliards d'euros) serait rapidement et complètement dépensée, stimulant la croissance de l'économie. Mais de l'avis même de l'OFCE, ce scénario avait peu de chances de se produire.

L'Insee et l'OFCE s'accordaient à reconnaître une incertitude radicale à moyen terme. L'Insee qui prévoyait de publier « *si possible fin avril* » une première estimation des comptes du premier semestre 2020 envisageait dès le 9 avril une croissance « *nettement négative* » au premier semestre et « *sans doute plus encore* » au deuxième. Selon l'Insee, la perspective d'un déconfinement progressif étendrait l'« *ombre portée* » sur l'activité économique : « *plus la période de confinement se sera prolongée, plus les chaînes de valeur dans certaines filières mettront du temps à se réorganiser, plus les activités dans certains services aux entreprises seront durablement pénalisées* ».

L'OFCE dans son *Policy brief* du 20 avril alertait surtout sur la situation des entreprises, pour lesquelles la perte d'activité serait particulièrement élevée (42 % hors services non marchand et immobilier) et qui accuseraient d'importantes pertes de revenu. L'OFCE estimait que si près de 60 % de la baisse du revenu national devrait être « absorbée » par la hausse du déficit des administrations publiques, 35 % resteraient « au compte des entreprises ». Il y aurait alors un risque de « spirale récessif » (faillites d'entreprises, destruction d'emplois, contraction du pouvoir d'achat alimentant la baisse de l'activité), surtout si l'épargne des ménages devait se maintenir à un niveau élevé. En définitive, l'avenir apparaissait chargé de nuages : « *des processus récessifs collatéraux et acquérant leur autonomie propre pourraient également se superposer aux enchaînements évoqués. L'espace des scénarii macroéconomiques est ainsi particulièrement ouvert et préoccupant* ».

La pandémie ayant atteint tous les continents, on peut aussi imaginer que la crise soit aggravée, et le redémarrage entravé, par des mesures de confinement international en cascade (notamment si de nouvelles vagues épidémiques devaient survenir) et par la chute annoncée du commerce mondial – de l'ordre de 13 % à 32 %, voire davantage, selon les estimations de l'OMC pour 2020<sup>20</sup>.

Dans ce contexte, beaucoup pourrait dépendre de la capacité des États à financer dans la durée le soutien aux économies confinées puis en probable récession. Dans son *Policy brief* du 20 avril, l'OFCE estimait que les 8 semaines de confinement contribueraient à creuser le déficit public de 2,8 points de PIB (près de 65 milliards d'euros) mais suggérait que cet effet pourrait être atténué par la conversion de l'épargne forcée des ménages en consommation ou par des prélèvements sur cette épargne. L'estimation fournie par la DG Trésor<sup>21</sup> après le deuxième projet de loi de finances rectificative retenait après les huit semaines de confinement initial un scénario de déconfinement lent<sup>22</sup> et un impact fort en termes de perte d'activité (-10 points de PIB annuel, soit un recul de 8 % du PIB en 2020) et un creusement marqué du déficit public (correspondant à + 6,8 points de PIB par rapport à la LFI pour 2020, soit un déficit à 9 % du PIB portant la dette publique à 115 % du PIB pour 2020). Ce déficit et cette dette publics, très

---

20. Voir le message vidéo de son Directeur général, Roberto Azevêdo, et le [communiqué de presse publié le 8 avril dernier sur le site de l'OMC](#).

21. Voir le *Policy brief* OFCE du 20 avril ou l'[avis HCFP 2020-2](#) du Haut conseil des finances publiques, publié le 14 avril.

22. Ce scénario est celui d'un déconfinement d'une durée de 16 semaines, ayant le même impact que les 8 semaines initiales de confinement, et à l'issue duquel l'épargne accumulée n'est pas consommée avant la fin de 2020.

supérieurs à ceux admis en temps normal par les institutions européennes, soulèvent la question du financement à plus long terme des mesures de soutien à l'activité économique, surtout si elles devaient demeurer nécessaires dans la durée.

À la veille du déconfinement, la question restait celle de la trajectoire d'une reprise économique. Quelle serait dans cette perspective la nature du soutien à apporter aux économies, à court terme et à moyen terme ? Quelle reprise pourrait-on ensuite raisonnablement espérer ? S'il n'y a pas d'épargne magique permettant d'assurer le rebond et un retour rapide à la marche normale des affaires, quelles trajectoires de reprise économique peut-on imaginer ? Les interventions publiques, qui se sont concentrées sur l'emploi pour soutenir les activités vitales et préserver les capacités productives des activités (au moins en partie) à l'arrêt suggèrent une trajectoire de retour à moyen terme à la marche normale des affaires.

### **3. Une concentration des interventions sur l'emploi**

A l'opposé des récessions précédentes (notamment celle de 2008-2009) qui appelaient un couplage de relance de l'activité et de mesures de soutien au revenu et à l'emploi, la gestion de la crise sanitaire par le confinement impose un découplage. La lutte contre l'épidémie reposant sur l'arrêt d'une partie de l'activité, elle interdit la relance à court terme et appelle d'autres types d'intervention. En France, le gouvernement a concentré ses interventions sur le marché du travail, avec des mesures différenciées selon les secteurs. Dans les secteurs dont l'activité a été jugée vitale en période d'épidémie de forte intensité et de confinement, les réformes néolibérales du marché du travail se sont poursuivies, accordant aux employeur.e.s le pouvoir de décider (y compris sans concertation) d'étendre les durées travaillées, voire d'imposer ou de décaler les congés de leurs salarié.e.s. Dans les secteurs à l'arrêt en revanche, la priorité a été donnée au chômage partiel<sup>23</sup>, mesure centrale de soutien à l'emploi en période de confinement.

*Secteurs vitaux : des travailleur.se.s exposé.e.s, à l'épidémie et aux réformes*

Dans les secteurs où l'activité a continué, souvent des secteurs jugés vitaux pour l'économie, les travailleur.se.s ont été particulièrement exposé.e.s. Il leur a fallu s'organiser le cas échéant pour une solution de prise en charge de leurs enfants, se munir d'une attestation pour se rendre quotidiennement au travail, exercer leur activité bien souvent dans des conditions difficiles et sans protection suffisante (peu ou pas de masques, de gel hydroalcoolique, applicabilité limitée des consignes de distanciation physique, *etc.*) et retrouver leur domicile avec la crainte de tomber malade et de contaminer leurs proches. Certain.e.s ont dû se mettre en arrêt de travail pour maladie, d'autres en raison de leur vulnérabilité, ou encore pour garde d'enfants. Quant aux salarié.e.s qui continuaient à travailler, il leur a souvent fallu accepter un allongement de leurs durées de travail, voire des congés imposés.

Les [résultats de l'enquête flash Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre \(Acemo\) spéciale épidémie](#), publiés le 17 avril 2020 par la Dares-ministère du Travail donnent une idée de l'impact de la crise sanitaire fin mars 2020 dans les établissements de 10 salarié.e.s ou plus du secteur privé non agricole. L'enquête montrait qu'un.e salarié.e sur deux était dans un

23. Le chômage partiel est un dispositif temporaire permettant aux entreprises dont l'activité baisse ou cesse (en raison de difficultés techniques, d'approvisionnement, de débouchés, et aujourd'hui du confinement) de réduire, et surtout de stopper, le travail de tout ou partie des salarié.e.s en demandant une prise en charge par l'État et l'Unédic des salaires correspondant aux heures non travaillées.

établissement dont l'activité avait diminué de plus de moitié en raison de problèmes de débouchés ou d'approvisionnement. Au total, à la fin mars, un.e salarié.e sur quatre travaillait sur site, un.e sur quatre était en télétravail, un.e sur quatre était en chômage partiel tandis que le quart restant était en arrêt de travail, soit pour maladie ou vulnérabilité, soit pour garde d'enfants. L'enquête a montré que la principale difficulté soulignée par les établissements était la gestion des mesures sanitaires. Les mesures de distanciation étaient les plus fréquemment mises en place, souvent à défaut d'autres protections. L'enquête a mis en lumière qu'entre le quart et le tiers des travailleur.se.s faisait face à plusieurs risques d'exposition professionnelle au Covid-19, notamment les aides-soignant.e.s, infirmier.e.s, policier.e.s, militaires, vendeur.se.s, caissier.e.s, aides à domicile, assistant.e.s maternel.le.s, professionnel.le.s de l'action sociale, agent.e.s d'entretien, ouvrier.e.s qualifié.e.s du BTP, etc.

Dans ces secteurs jugés vitaux, afin de mobiliser les travailleur.se.s dont l'activité est essentielle pour lutter contre l'épidémie et prendre soin des besoins de la population, les réformes néolibérales se sont poursuivies. Destinées à répondre à des besoins immédiats et urgents, elles ont été adoptées sans concertation ni précision de durée, faisant craindre une application peu soucieuse des droits des travailleur.se.s, jusque dans des secteurs dont le caractère vital est discutable et pour une période allant au-delà des besoins de la gestion de la crise sanitaire.

Les premières mesures prises ont concerné l'hôpital. Le décret n° 2020-297 du 24 mars 2020 « *relatif aux heures supplémentaires et à leur dépassement* » dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière prévoit, sur décision du directeur de l'Agence régionale de santé ou du préfet, une autorisation de dépassement du plafond des heures supplémentaires jusqu'à 20 heures par mois et 240 heures par an et par agent.e. Ce décret est intervenu dans le contexte d'un mouvement social où les personnels hospitaliers demandaient entre autres des revalorisations salariales, notamment pour les infirmier.e.s et aides-soignant.e.s. En contrepartie de leur effort dans la crise sanitaire, le gouvernement aurait pu leur accorder ces revalorisations. Mais le 15 avril, il a préféré une prime ponctuelle, qui devrait n'être distribuée qu'au compte-goutte (dans les services consacrés au Covid-19 et dans certaines régions seulement). À leur demande d'une meilleure reconnaissance sociale, de conditions de travail décentes et d'un salaire qui reflète la valeur de leur travail, les soignant.e.s obtiennent une réponse néolibérale – une obole censée récompenser leur dévouement. Pourtant, la population semble, elle, avoir pleinement pris conscience de la valeur de leur travail (en témoignent applaudissements quotidiens et banderoles aux balcons) et de la nécessité de le rémunérer à sa valeur.

Le vent des réformes du marché du travail va bien au-delà de l'hôpital. Le gouvernement, en application de la Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 dite loi « *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* », a pris une série d'ordonnances et notamment celle n° 2020-323 du 25 mars « *portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos* »<sup>24</sup>. Il s'agit, dans les secteurs vitaux<sup>25</sup>, de permettre aux employeur.e.s

---

24. Voir à ce sujet l'article de Michel Miné paru dans *The conversation* le 31 mars dernier et republié sur son [blog du Cnam](#).

25. Ces secteurs d'activité sont définis comme ceux « *particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation et à la continuité de la vie économique et sociale* ». Le détail de ces secteurs devait être précisé par décret, mais les précisions se font attendre depuis plus de deux semaines. Les propos de la ministre du Travail suggèrent que ce sont à la fois le secteur médical (qui produit les médicaments et le matériel dont le système sanitaire a besoin pour faire face à l'épidémie) et ceux de l'agriculture et de l'agroalimentaire (qui permettent à la population de se nourrir).

d'augmenter les plafonds de durées hebdomadaires du travail, de décider unilatéralement de l'affectation des jours de RTT ou des comptes épargne temps, voire de décaler les congés si un accord d'entreprise le permet. De fait, la présentation des [résultats détaillés de l'enquête flash Acemo](#) du ministère du Travail a fait apparaître que dans les (rares) établissements privés de plus de 10 salarié.e.s dont l'activité a augmenté (plutôt dans les secteurs de la fabrication de denrées agro-alimentaire, du commerce et de l'enseignement, santé humaine et action sociale), les majorité des salarié.e.s (69,7 %) avaient un.e employeur.e recourant aux heures supplémentaires ou complémentaires. Pour les salarié.e.s concerné.e.s, la pression des réformes sur leur temps de travail pourrait s'ajouter à celle de l'exposition au coronavirus et des bouleversements de la vie quotidienne. Au risque de les mettre en difficulté pour défendre leurs droits, dans une période où l'action des inspecteur.trice.s du travail apparaît entravée par le ministère du Travail<sup>26</sup>.

Ces mesures prises dans les secteurs d'activité qui soutiennent la survie d'une société confinée contrastent avec ce qui semble être une prise de conscience de la population. Célébré.e.s par la population, les travailleur.se.s de ces secteurs demeurent malmené.e.s par les réformes du marché du travail, sans que soit établie la réversibilité de ces réformes une fois l'épidémie contenue et le déconfinement amorcé.

### *Chômage partiel : la protection de l'emploi à l'heure du confinement*

Dans les secteurs à l'arrêt (ou presque), le chômage partiel, mesure contra-cyclique jouant souvent un rôle de dispositif d'appoint en temps de crise (pour atténuer les effets sur de la crise sur l'emploi et les revenus des salarié.e.s), est devenu le dispositif central de protection de l'emploi. Dans la période de confinement, le recours au chômage partiel a fait de l'État et de l'Unédic (qui en finance en principe le tiers) les employeur.e.s en dernier ressort des salarié.e.s des secteurs ayant réduit ou stoppé leur activité.

La Dares-Ministère du travail et la DGEFP ont effectué de manière exceptionnelle un « [suivi hebdomadaire de la situation sur le marché du travail](#) », permettant de se faire une idée de l'ampleur du recours à ce dispositif. Les tableaux de bord des 7 et 14 avril montraient déjà un décollage sans précédent du chômage partiel (ou activité partielle). Alors que seuls 243 salarié.e.s étaient en activité partielle au 1er mars, un peu plus de 113 000 étaient concerné.e.s le 16 mars mais déjà 3 millions le 30 mars et 8,7 millions le 14 avril. Les tableaux de bord aux [21 avril](#) et [28 avril](#) confirmaient la montée en charge du dispositif. Fin avril, plus d'un million d'établissements avaient déposé une demande d'activité partielle, concernant 11,3 millions de salarié.e.s. Ces demandes correspondaient à 4,8 milliards d'heures chômées, soit 420 heures en moyenne par salarié.e (plus de 12 semaines à 35 heures hebdomadaires).

Entre le 1<sup>er</sup> mars et le 21 avril, quatre secteurs d'activité concentraient 64 % des demandes d'activité partielle et 58 % des effectifs concernés : commerce, hébergement et restauration, construction, activités de services spécialisés, scientifiques et techniques, administratifs et de soutien. Les demandes de chômage partiel étaient plus concentrées dans les établissements de moins de 50 salarié.e.s que dans ceux de plus de 250. L'Île-de-France et l'Auvergne-Rhône-Alpes, concentraient 33 % des demandes déposées et 37 % des effectifs concernés.

Le chômage partiel, mesure de soutien aux employeur.e.s pour les salarié.e.s dont l'activité est menacée, est ainsi apparu comme le dispositif majeur de protection de l'emploi pendant la période de confinement. À la mi-avril, le deuxième projet de loi de finance rectificative pour

---

26. Voir par exemple l'article de Mathilde Goanec, « [Santé des salariés: la crise éclate au ministère du travail après la mise à pied d'un inspecteur](#) », publié sur *Mediapart* le 17 avril 2020.

2020 prévoyait de porter les dépenses des administrations publiques au titre de l'activité partielle à 24 milliards d'euros au total, financées par l'État (16 Md€) et par l'Unédic (8 Md€). Cette somme représentait plus de la moitié des 42 milliards d'euros de dépenses budgétaires prévues par le plan gouvernemental de 110 milliards d'euros<sup>27</sup>. À titre de comparaison, le Fonds de solidarité État régions pour les très petites entreprises les plus touchées par la crise était doté de 7 milliards d'euros ; quant aux dépenses supplémentaires de santé liées à la crise sanitaire, elles étaient portées à 8 milliards d'euros (dépenses de matériel, primes au personnel de santé et indemnités journalières pour maladie et garde d'enfant). Pourtant, de l'avis du Haut conseil aux finances publiques ([n° HCFP-2020-2](#)), les dépenses de chômage partiel étaient encore sous-évaluées au regard de l'ampleur prise par le dispositif.

Le recours massif au chômage partiel tient à la nature de la crise économique et sociale : pendant cette période de confinement, il n'était question ni de stopper ni de relancer l'activité, mais de maintenir une activité minimale en protégeant les capacités de production futures. Le chômage partiel a pour objectif d'éviter autant que possible licenciements massifs et faillites en série, tout en permettant aux entreprises à l'arrêt de conserver une force de travail opérationnelle suffisante, en quantité et en qualité, pour faire redémarrer leur production après le déconfinement. De fait, les données publiées par la Dares en avril ont montré une nette diminution des procédures de restructurations : entre la semaine du 2 mars celle du 20 avril, le nombre des suppressions de postes envisagées dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi a été divisé par six, tandis que celui des « petits » licenciements collectifs (de moins de 10 salarié.e.s) a été divisé par deux.

Au total, les interventions à court terme sur l'emploi pendant les six premières semaines de confinement laissent penser à un soutien public (presque) inconditionnel à notre modèle économique : poursuite des réformes néolibérales dans les secteurs jugés vitaux et maintien des capacités productives dans les secteurs en perte totale ou partielle d'activité. Dans le même temps, d'autres domaines de la solidarité publique, comme le soutien au revenu des demandeur.se.s d'emploi et des ménages pauvres ont été les grands oubliés de cette gestion de l'urgence.

#### **4. Chômage et pauvreté, talons d'Achille de la gestion de crise**

Le recours massif au chômage partiel a certes permis de contenir la hausse du chômage, mais il a été loin de l'endiguer. Or les demandeur.se.s d'emploi ont été confronté.e.s à des difficultés d'insertion aggravées par l'épidémie et le confinement, qui ont non seulement considérablement réduit le volume des offres d'emploi (sauf dans de rares secteurs d'activité) et quasiment éteint les entrées en emplois aidés et en formations.

##### *Des chômeur.se.s plus nombreux.ses et à la peine*

D'après les données Dares (tableau de bord du 21 avril), entre le 15 mars et le 11 avril, les demandes d'inscription enregistrées chaque semaine à Pôle emploi ont augmenté de 12,6 % par rapport à la même période de l'année en 2019, avec un pic sur la semaine du 15 au 21 mars (117 000 nouvelles demandes, 31 % de plus que la même semaine en 2019). Le tableau de bord du 28 avril rapporte une hausse moins marquée entre le 22 mars et le 28 avril (+3 %).

---

27. Ce plan inclut des mesures non comptabilisées comme des dépenses, comme par exemple les reports d'échéances fiscales et sociales ou le remboursement anticipé de crédits d'impôts aux entreprises.



Un [focus Dares du 27 avril](#) a confirmé une hausse record du chômage en mars (+7,1 %) du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie A (catégorie du chômage). Cette hausse traduit le fait que, pendant la période de confinement, le risque de perdre son emploi a augmenté tandis que les chances d'en retrouver un ont chuté. Il est difficile d'apprécier précisément ces chances, faute de données fiables. Comme le reste de la population, les demandeur.se.s d'emploi ont pu être empêché.e.s de rechercher un emploi par la maladie, par la vulnérabilité au Covid-19 ou par la présence de jeunes enfants au foyer. Pour celles et ceux qui sont resté.e.s disponibles pour travailler, les démarches sont devenues plus difficiles, en particulier en raison de l'impossibilité de se déplacer mais aussi de la chute des offres d'emploi.

Les tableaux de bord Dares des 21 et 28 avril ont permis de se faire une idée des difficultés d'insertion des demandeurs d'emploi à partir d'une étude de l'évolution des offres d'emploi publiées en ligne sur un panel de 13 sites. Cette étude montre que le nombre de ces offres d'emploi a chuté, entre le 16 et le 30 mars, à 60 % de son niveau d'avant le confinement, avant de remonter à 70 % de ce niveau dans la semaine du 13 au 19 avril, un rebond qui serait « *tiré par le domaine médical* » et par la demande de cadres, notamment en informatique. Toutefois, les données Dares suggèrent aussi que la baisse des offres postées en ligne a commencé un mois avant le confinement, dans la semaine du 17 au 23 février, comme si le confinement était venu aggraver une situation déjà en passe de se dégrader. Précisons surtout que le suivi des offres publiées en ligne est un indicateur imparfait de l'évolution de la situation du marché du travail. Les enquêtes emploi de l'Insee montrent qu'internet et les annonces d'emploi jouent un rôle mineur dans la reprise d'un emploi, les principaux modes d'accès à l'emploi étant les candidatures spontanées, suivies des relations familiales, personnelles et professionnelles, puis de l'action des intermédiaires de l'emploi, dont Pôle emploi<sup>28</sup>. Or le confinement limite considérablement les possibilités de candidatures spontanées (sauf lorsqu'elles peuvent se faire par voie électronique) ainsi que les relations sociales et les contacts avec les intermédiaires. Il peut aussi inciter des employeur.e.s qui ne publiaient pas leurs offres auparavant à davantage recourir aux sites internet d'emploi.

Enfin, l'accès des demandeur.se.s d'emploi aux mesures de politiques de l'emploi s'est considérablement réduit, aggravant encore leurs difficultés. Avec le confinement, on a en effet assisté au tarissement des entrées en formation et en contrat aidé. Les tableaux de bord de la Dares ont montré que les entrées en formation des demandeurs d'emploi ont chuté à partir de la semaine du 16 mars : cette semaine-là, environ 7 300 demandeur.se.s d'emploi ont commencé une formation contre 23 000 la semaine précédente. Depuis le 30 mars, les entrées hebdomadaires en formation sont descendues en dessous des 5 000, une baisse de près de 75 % par rapport aux mêmes semaines en 2019. Les entrées en contrats aidés ont elles aussi accusé une forte baisse : du 16 mars au 19 avril, seulement 2 400 entrées en parcours emploi compétences (PEC) ont été enregistrées, soit une baisse de 62 % par rapport à la période précédente (du 3 février au 8 mars), et une baisse plus marquée encore par rapport à la même période en 2019. Et du 20 au 26 avril, seulement 174 entrées en PEC ont été enregistrées. Or beaucoup de ces mesures de formation et d'emplois aidés bénéficient à des personnes peu qualifiées ou à des jeunes, et à des personnes non indemnisées par l'assurance chômage n'ayant pas toujours accès aux minima sociaux (jeunes, femmes en couple, *etc.*) pour qui elles constituent parfois la principale voie d'accès à un revenu.

---

28. Voir Guillemette de Larquier et Géraldine Rieucou (2017), « Les annonces d'offre d'emploi : une information publique mais ciblée. Exploitation de l'enquête Emploi (2003-2012) », *Revue économique*, vol. 68, n°2, p. 199-217.



Certes, les dépenses d'allocation chômage ont augmenté, hausse que l'Unédic chiffrait au [23 avril](#) à 300 millions d'euros par rapport aux prévisions de février. Et le gouvernement a décidé de différer le deuxième volet de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance chômage qui aurait aggravé la réduction des droits de nombreux.ses demandeur.se.s d'emploi. Mais ce report survient après de nombreuses réformes qui ont déjà considérablement dégradé leurs droits. Ainsi, selon les données détaillées de Pôle emploi, parmi les 5,7 millions de demandeur.se.s d'emploi de catégorie A, B et C que comptait la France en décembre 2019, seulement 2,7 millions étaient indemnisé.e.s par l'assurance chômage, soit moins de la moitié. Et parmi les 6,4 millions de demandeur.se.s d'emploi (catégories A, B, C, D, E), seulement 3,3 millions percevaient une indemnité (assurance chômage, État ou formation). Ajoutons que pour beaucoup, l'indemnité de chômage n'est pas suffisante pour échapper à la pauvreté et doit être complétée par des minima sociaux comme le revenu de solidarité active – lui-même souvent insuffisant pour faire sortir de la pauvreté.

### *L'aide aux ménages pauvres et précaires : trop peu, trop tard*

Nous avons évoqué le malaise social dans lequel la crise sanitaire a pris corps. Compte tenu de la situation sociale, la mise en place du confinement aurait exigé des mesures urgentes et immédiates de soutien au revenu. Ces mesures n'ont pas été prises, faisant une fois de plus du soutien aux ménages les plus précaires le maillon faible de la solidarité publique.

Pourtant, à l'insuffisance chronique des indemnités de chômage (plus du tiers des chômeur.se.s sont pauvres) et des minima sociaux s'est ajoutée la difficulté d'accéder physiquement aux services publics et aux services sociaux. La dématérialisation de l'accès à ces services n'a pas tout réglé, d'une part en raison de phénomènes d'exclusion numérique et d'autre part parce que le numérique ne peut se substituer aux services en nature. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, dans de nombreuses communes, les familles les plus modestes pouvaient bénéficier de repas à des tarifs sociaux dans les cantines scolaires ou les centres de loisirs, donc de repas gratuits ou quasi gratuits pour leurs enfants. Avec le confinement, elles ont perdu ce soutien qui pouvait représenter jusqu'à 80 ou 100 euros par mois de confinement et par enfant. Sauf dans certaines communes, cette somme ne leur a pas été reversée.

Les aides annoncées le 13 avril 2020 pour le 15 mai par le Président Macron, à savoir 150 euros par ménage allocataire du RSA ou de l'ASS avec un complément de 100 euros par enfant à charge, sont ainsi apparues dramatiquement tardives et insuffisantes. Après quelques semaines de confinement, de nombreuses personnes et familles précaires n'étaient plus en mesure de faire face aux surcoûts du confinement (chauffage du logement, repas à préparer, etc.). Pour les personnes et les familles vivant des minima sociaux, les 150 euros et le complément de 100 euros par enfant pourraient ne même pas compenser les sommes qu'elles ont dû avancer pour s'alimenter entre la mi-mars et la mi-mai, des sommes dont beaucoup ne disposaient pas. Aucune aide n'a été prévue pour d'autres ménages qui, sans être éligibles aux minima sociaux (ou sans y avoir recours), étaient déjà en difficulté avant le confinement pour boucler leurs fins de mois. Les demandes d'aide alimentaire et les impayés de loyer ont augmenté pendant la période de confinement, signalant que les ménages pauvres ou précaires ont été exposés à une détérioration de leurs conditions de vie et à une aggravation de leurs privations.

Le déconfinement annoncé pour le 11 mai étant partiel, il est hautement improbable que les difficultés de ces ménages soient effacées par le versement des montants promis le 15 mai. C'est donc sur la solidarité locale que ces ménages devront continuer à compter. Notamment sur l'action d'associations qui ont, dans l'urgence, dû pallier l'insuffisance des services

publics. Mais ces associations ont été fragilisées, non seulement par des années d'austérité et de baisses de leurs subventions, mais aussi par la crise sanitaire qui les a conduites à se priver de nombre de leurs bénévoles, souvent âgé.e.s et retraité.e.s donc vulnérables. Elles se sont souvent réorganisées dans l'urgence en faisant appel à des bénévoles plus jeunes, pour faire face à la montée en charge des besoins. Par contraste avec les statistiques produites par le ministère du Travail sur la situation de l'emploi et des politiques de soutien à l'emploi pendant la crise sanitaire, on ne trouvait pas après six semaines de confinement de données sur l'impact du confinement sur les revenus et conditions de vie des demandeurs d'emploi (site de l'Unédic) ou sur ménages pauvres (site de la Drees-ministère des Solidarités ou site de la Caisse nationale des allocations familiales).

La pauvreté est ainsi largement demeurée un point aveugle de la gestion publique des premières semaines de crise. C'est pourtant une bombe à retardement de la crise sanitaire. Sans une réforme de grande ampleur de la solidarité permettant de revaloriser l'assurance chômage et les minima sociaux (en d'autres termes, de réparer les dégâts d'au moins trois décennies de réformes néolibérales), on peut s'attendre à une crise sociale majeure. Ainsi, si la réforme de l'assurance chômage initialement prévue pour avril devait être appliquée en septembre, les demandeur.se.s d'emploi précaires privé.e.s d'activité pendant le confinement (dans des secteurs comme l'hôtellerie-restauration ou la culture), verraient leur allocation d'assurance chômage pratiquement réduite à néant. Quant aux ménages allocataires de minima sociaux, ils pourraient accumuler les privations et les impayés dans une situation où le soutien des services publics et du tissu associatif est fragilisé et mis en tension par la crise sanitaire. En différant la réforme de l'assurance chômage, en accordant un supplément aux ménages pauvres et en débloquent 39 millions pour les associations d'aide alimentaire et les collectivités territoriales, l'État a fait quelques gestes<sup>29</sup>. Il faudrait bien plus que ces petites mesures ponctuelles.

## **5. Pour conclure : déconfiner nos idéologies pour le monde d'après**

Que retenir de ces premières semaines de cette crise sanitaire, sociale et économique ?  
Qu'espérer pour les mois et les années à venir ?

*L'impossible est devenu pensable*

La crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 a d'abord, comme on l'a vu, révélé les failles de notre modèle économique, social et environnemental. Les politiques néolibérales, en faisant passer les objectifs de rentabilité avant les enjeux sociaux et environnementaux, ont fragilisé nos sociétés, les rendant vulnérables et désarmées pour organiser une réponse sanitaire mais aussi économique et sociale à la hauteur des enjeux.

Mais la gestion de la crise par le confinement et par des interventions publiques à grande échelle sur l'emploi, financées pour une fois sans sourciller par le déficit public, a aussi montré autre chose, à savoir que l'idéologie néolibérale relève avant tout du dogmatisme. Cette idéologie qui, au nom de la bonne gestion des affaires publiques, a promu une austérité au long cours dans la protection sociale et les services publics, tout en défendant la canalisation des dépenses publiques vers les entreprises (en France, *via* les baisses d'impôt et de cotisations) et les ménages les plus aisés (forte baisse de la progressivité de l'impôt et

---

29. Voir Louise Couvelaire, « [Aide alimentaire : le gouvernement annonce une enveloppe de 39 millions d'euros](#) », *Le Monde*, 24 avril 2020.

suppression de l'impôt sur la fortune), s'est fissurée. Non contente de nous avoir mené.e.s dans l'impasse, elle vient, pour tenter de sauver ce qui peut l'être de notre économie, de briser ses propres tabous : la dette et le déficit publics. Car le néolibéralisme, sans le soutien de l'État, ne peut se sauver de ses propres contradictions.

En moins d'un mois, l'impensable est devenu possible : creuser le déficit public à 9 % du PIB (soit trois fois plus que le seuil des 3 % qui était devenu le plafond à ne pas dépasser) et la dette à 115 % du PIB (près du double du maximum autorisé), et peut-être davantage. En moins d'un mois de confinement de l'économie, un dogme économique mortifère s'est brisé.

Aujourd'hui, on peut regarder en arrière et constater ce que ce dogme a produit ces quarante dernières années, imposant le corsetage des budgets de la protection sociale et des services publics, empêchant d'investir dans l'emploi et dans la transition écologique. Maintenant que nous savons compter nos mort.e.s, nous pourrions chercher à faire le décompte des décès qui ont été provoqués ou n'ont pas été évités à cause des coupes sociales, ou encore à cause de l'absence de politiques de l'emploi ou de politiques environnementales dignes de ce nom. Le confinement et ce qu'il a coûté auraient permis d'éviter 60 000 morts en France, d'après une [étude de chercheurs de l'École des hautes études en santé publique](#) (EHESP). Mais pourquoi n'avons-nous pas par exemple investi plus tôt dans la transition environnementale pour éviter les 40 000 à 50 000 décès provoqués chaque année par la pollution ?

*Pour que l'après ne nous ramène pas à l'ancien monde*

Aujourd'hui, on peut bien sûr se prendre à cauchemarder du monde d'après, ou à rêver d'un monde qui tirerait les leçons de cette crise. Mais on doit d'abord se demander pourquoi le gouvernement français, comme d'autres, a décidé d'engager de telles dépenses publiques, et pourquoi les institutions européennes ont accepté de desserrer l'étau budgétaire censé les en empêcher. On peut aussi se demander jusqu'à quand. Car les dépenses engagées apparaissent avant tout destinées à maintenir en vie le système actuel en prévision d'une forme de retour à la normale.

Les mesures prises en mars et avril n'esquissent pas de changement de trajectoire. Certains l'ont compris. Sans attendre le déconfinement, le président du Medef a exprimé le souhait que soit posée « *la question du temps de travail, des jours fériés et des congés payés pour accompagner la reprise économique* »<sup>30</sup> pour relancer l'économie et rembourser le déficit. Il avait auparavant écrit au ministère de l'Écologie pour demander « *un moratoire sur la préparation de nouvelles dispositions énergétiques et environnementales, notamment celles élaborées en application de la loi du 10 février dernier relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire* »<sup>31</sup>. Ces demandes esquissent une trajectoire, celle du moins-disant néolibéral. Celle du retour au monde ancien : accélération des réformes du marché du travail pour augmenter les durées de travail et la pression sur les salarié.e.s, aggravation des coupes dans la protection sociale, au nom de la nécessité de combler le déficit, renoncement à la transition écologique au nom de la compétitivité des entreprises.

Il y a d'autres trajectoires imaginables, tirant les leçons de la crise actuelle. Cette crise a d'abord révélé la nocivité des politiques néolibérales qui ont désarmé notre système de protection sociale et laissé se désorganiser notre système productif. Mais elle a aussi confirmé

---

30. Voir par exemple Anthony Bertellier, « [Coronavirus : le Medef veut faire travailler les Français davantage](#) », *Huffpost*, 11 avril 2020

31. Voir par exemple Arthur Nazaret, « [Ce courrier du Medef qui agace le ministère de l'Écologie](#) », *Le journal du dimanche*, 22 avril 2020.

que les États ont un formidable pouvoir d'intervention dans les économies, sont en mesure d'assurer le maintien de l'emploi et des capacités de production en mobilisant pour cela, sans (trop) compter, la dépense publique. Or nous restons confrontés à une crise sociale et écologique qui pourrait mener à d'autres catastrophes. L'État ayant investi ces deux derniers mois des sommes considérables pour sauver l'emploi et l'économie, il lui est encore possible de planifier le monde d'après en exigeant des entreprises, qui ont dans leur ensemble bénéficié de ce sauvetage, qu'en contrepartie des sommes reçues, elles s'engagent dès à présent à faire le nécessaire pour apporter des réponses pérennes, non seulement à la crise sanitaire mais aussi à la crise sociale et environnementale.

Cela supposerait de substituer à la gouvernance néolibérale, technocratique, de l'économie, qui s'est montrée peu capable d'affronter la crise sanitaire, une gouvernance démocratique et partenariale chargée d'organiser la transition écologique et sociale<sup>32</sup>, en restaurant les services publics, en relocalisant les productions que le confinement a fait apparaître comme essentielles, en assurant le plein-emploi. Cela supposerait aussi de s'attaquer aux inégalités qui minent notre société. Par des mesures de redistribution immédiate, notamment en rétablissant une forte progressivité de l'impôt (qui permettrait d'absorber une part de l'épargne forcée du confinement) et en renforçant la protection sociale et le soutien aux plus démunis (pour mettre fin aux privations). Mais aussi par une meilleure répartition des revenus, en revalorisant les emplois réputés non qualifiés et ceux de service et de soin (*care*) et en régulant les revenus des plus riches (y compris ceux du capital). N'oublions pas qu'en France, dans la période récente, la pollution a été chaque année plus meurtrière que le Sars-CoV-2 en 2020, réduisant l'espérance de vie à 30 ans d'environ 9 mois<sup>33</sup>. N'oublions pas que la pauvreté tue l'espérance de vie des plus pauvres est inférieure de dix ans à celle des plus aisés<sup>34</sup>.

---

32. Voir par exemple l'article de Dominique Plihon dans le dossier sur « [La planification pour la transition sociale et écologique](#) » du numéro de printemps de la revue *Les Possibles* d'Attac.

33. Voir [l'étude de Santé publique France citée plus haut](#).

34. Voir Nathalie Blanpain, « [L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes](#) », *Insee première*, 6/02/2018.