

# **1** COVID-19 : d'une crise sanitaire à une crise de l'emploi

---

L'apparition du COVID-19 et sa diffusion rapide à l'échelle mondiale ont déclenché la plus grave crise de santé publique de mémoire d'homme. La pandémie a contraint les pays à imposer des mesures d'endiguement et d'atténuation strictes et lourdement pesé sur les activités sociales et économiques, plongeant l'économie mondiale dans une profonde récession. La plupart des pays ont réagi rapidement et mis en place, dès les tout premiers stades de la crise, des mesures sans précédent pour l'emploi et la protection sociale afin d'atténuer le choc économique et de soutenir les travailleurs, leur famille et les entreprises. Le présent chapitre contient une première évaluation de l'impact initial de la crise du COVID-19 sur le marché du travail ainsi qu'une analyse du large éventail de mesures prises par les pays. Il livre également un certain nombre de réflexions sur les changements qu'ils pourraient apporter aux mesures adoptées durant les premiers mois de la crise lors de l'assouplissement des mesures d'atténuation.

---

# En Bref

## Principaux résultats

En l'espace de quelques mois, la pandémie de COVID-19, à l'origine d'une crise de santé publique sans équivalent de mémoire d'homme, s'est transformée en une grave crise économique et de l'emploi qui n'a pas encore donné toute sa mesure. Les stratégies d'endiguement et d'atténuation rapidement mises en œuvre pour ralentir le rythme des contaminations et éviter l'effondrement des systèmes de santé ont permis de limiter la propagation du virus et les décès en résultant. Même dans les pays n'ayant pas pris de telles mesures de confinement, les citoyens ont largement adopté des pratiques similaires, en travaillant à domicile lorsque cela était possible, tout en évitant les grands rassemblements, les transports publics et le shopping dans les magasins. En prenant de l'ampleur, la pandémie a entraîné un « choc de l'offre » important, car les chaînes d'approvisionnement internationales se sont interrompues, les travailleurs sont tombés malades, ou ont été placés en quarantaine ou soumis à un confinement, et les entreprises se sont trouvées dans l'incapacité et, parfois, ont eu interdiction d'exercer leur activité. Malgré les mesures sans précédent prises par les pays et les banques centrales, la montée de l'incertitude, la baisse de revenu des ménages et l'imposition, spontanée ou non, de mesures de distanciation sociale ont entraîné une chute de l'investissement et de la consommation. Le « choc de l'offre » initial s'est alors rapidement mué en « choc de la demande », accentuant encore les pressions pesant sur les entreprises. Si la situation évolue rapidement sur le plan économique et sur le marché du travail, les éléments relatifs à l'impact initial du COVID-19 sur le marché du travail des pays de l'OCDE disponibles lors de la rédaction de ce document montrent que :

- Les déplacements individuels vers le lieu de travail ainsi que vers les nœuds de transport public se sont inscrits en net recul en mars et en avril, dans les pays qui appliquaient des mesures obligatoires strictes mais aussi dans ceux qui recouraient davantage à la communication et à l'information du public pour amorcer une évolution des comportements individuels (éloignement physique et renforcement des mesures d'hygiène, par exemple). Par conséquent, l'effondrement de l'activité économique résulte de restrictions obligatoires, mais aussi du respect, par la population, de recommandations non contraignantes et d'une prise de conscience de la gravité de l'épidémie.
- L'impact initial de la crise du COVID-19 sur le marché du travail des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles a été dix fois plus élevé que celui observé au cours des premiers mois de la crise financière mondiale de 2008 : si l'on tient compte du recul de l'emploi et de la baisse du nombre d'heures travaillées pour les personnes ayant poursuivi leur activité, le nombre total d'heures travaillées a décliné de 12.2 % au cours des trois premiers mois, contre 1.2 % en 2008. Cela dénote la nature particulière de la crise du COVID-19, de nombreux pays ayant mis « à l'arrêt » des secteurs entiers de leur économie pour contenir la propagation du virus.
- L'évolution initiale du chômage due à la crise du COVID-19 a fortement varié selon les pays. Dans quelques-uns, le chômage a immédiatement atteint des niveaux record, tandis que dans d'autres, il n'a enregistré à ce jour qu'une progression modérée, voire nulle. Cette profonde hétérogénéité tient en grande partie aux différences existant quant aux mesures prises. Quelques pays usent presque exclusivement des indemnités de chômage pour assurer un revenu aux personnes ayant perdu leur emploi. D'autres ont largement recouru aux dispositifs de maintien dans l'emploi, c'est-à-dire les aides publiques octroyées en cas de réduction des

heures de travail ou le chômage technique. Les différences existant entre les pays dans la classification des « travailleurs absents de leur lieu de travail » (pour cause de chômage partiel) et de ceux qui font l'objet d'une mise à pied temporaire contribuent également aux disparités constatées des chiffres du chômage.

- Toutefois, même dans les pays pourvus de vastes dispositifs de maintien dans l'emploi ou ayant proscrit ou restreint les licenciements, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté, les contrats temporaires n'ayant pas été renouvelés et les activités de recrutement des entreprises s'étant effondrées : les offres d'emploi en ligne ont chuté de 35 % entre février et mai aux États-Unis et dans les pays européens de l'OCDE.
- Eu égard au caractère exceptionnellement incertain des perspectives à court terme, l'OCDE envisage deux scénarios épidémiologiques pour les 18 prochains mois : l'un dans lequel la propagation du virus continue de ralentir et reste sous contrôle, l'autre dans lequel une deuxième vague de contagion rapide se produit dans le courant de l'année 2020. Selon les projections de l'OCDE, le chômage devrait grimper à 9.4 % en moyenne dans l'OCDE d'ici la fin 2020 (contre 5.3 % fin 2019). En cas de deuxième vague épidémique fin 2020, le taux de chômage progresserait encore pour atteindre 12.6 %. De plus, les projections ne font état que d'une reprise progressive : le taux de chômage devrait rester égal ou supérieur au pic observé pendant la crise financière mondiale, s'établissant à 7.7 % fin 2021 en l'absence de deuxième vague (et à 8.9 % en cas de deuxième vague), moyennant des différences notables entre les pays.
- Les travailleurs vulnérables sont les plus touchés par la crise. Les actifs faiblement rémunérés ont joué un rôle déterminant pour assurer la continuité des services essentiels pendant le confinement, en courant souvent un risque substantiel d'exposition au virus sur leur lieu de travail. Ils ont aussi subi des pertes d'emplois ou de revenus plus conséquentes. Les travailleurs qui occupent un emploi atypique (c'est-à-dire les emplois à l'exclusion des contrats salariés permanents à temps plein, des employeurs et des travailleurs familiaux non-rémunérés), notamment les travailleurs indépendants, ont été particulièrement exposés au choc. Les jeunes risquent de compter une fois encore parmi les grands perdants de la crise actuelle. Les diplômés de 2020 sont confrontés à des perspectives sombres, et n'ont guère de chances de décrocher un emploi, voire un stage, à court terme ; leurs pairs plus âgés subissent la deuxième crise grave de leur carrière encore brève. Les femmes ont connu jusqu'à présent un recul de l'emploi plus marqué que les hommes, à l'inverse de la crise précédente. Dans le même temps, la fermeture généralisée des structures d'accueil des enfants et des établissements scolaires a probablement accru leur charge de travail non rémunéré dans leur foyer.

Les pays de l'OCDE ont pris des mesures sans précédent pour limiter les préjudices subis et soutenir les travailleurs, leur famille et les entreprises. Au-delà des aides financières octroyées directement ou indirectement aux entreprises, la grande majorité des pays de l'OCDE ont renforcé l'aide au revenu accordée aux travailleurs confrontés à une perte d'emploi ou de revenus. Ils sont nombreux à avoir élargi ou introduit des dispositifs de maintien dans l'emploi afin de préserver les emplois dans les entreprises confrontées à une réduction temporaire de leur activité. D'autres ont également durci la réglementation relative aux licenciements ou facilité les embauches en contrat temporaire ou le renouvellement de ces contrats. Compte tenu du risque d'exposition au COVID-19 encouru par les travailleurs sur leur lieu de travail ou de leur besoin d'une flexibilité accrue afin de pouvoir travailler à domicile dans un contexte de fermeture des écoles et des structures d'accueil des enfants, de nombreux pays de l'OCDE ont également pris des mesures pour faciliter le télétravail des personnes dont la présence physique sur leur lieu de travail n'est pas requise. La plupart d'entre eux ont également renforcé les congés de maladie rémunérés, y compris, dans certains cas, pour les travailleurs mis en

quarantaine et introduit des mesures pour répondre aux besoins imprévus de prise en charge des enfants, pour les parents en activité pénalisés par la fermeture des structures d'accueil ou des écoles.

Lorsque la pandémie a commencé à refluer, les pays ont amorcé un assouplissement des mesures d'endiguement, mais remédier à la crise sanitaire reste le préalable essentiel à la résolution de la crise économique et de l'emploi. Mettre au point, produire et distribuer un vaccin peut prendre du temps. Mais il est aussi possible d'éviter une deuxième vague avec un développement massif de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter », en renforçant les mesures d'hygiène personnelle et en continuant de faire respecter les mesures de distanciation physique, par exemple en interdisant les grands rassemblements et en encourageant le travail à domicile. Pendant cette phase post-confinement, il faudra adapter une partie des mesures prises au cours des premiers mois de la crise et, dans certains cas, les différencier pour tenir compte de la forte hétérogénéité des situations en fonction des secteurs, des entreprises et des travailleurs. En particulier :

- La moitié environ de l'ensemble des travailleurs exercent une activité qui exige des contacts physiques rapprochés et sont donc confrontés à un risque de contagion. Des normes professionnelles strictes en matière de sécurité et de santé, définies et mises en application par les autorités publiques, et/ou les partenaires sociaux, restent au premier rang des priorités.
- Les congés de maladie rémunérés peuvent continuer de jouer un rôle important pour endiguer et atténuer la propagation du virus et protéger les revenus, les emplois et la santé des travailleurs malades et de leur famille. À l'avenir, les pays devraient envisager de combler les lacunes, connues de longue date, qui existent dans la réglementation sur les congés de maladie, tout en renforçant les incitations à travailler et les aides à l'emploi afin de faciliter le retour au travail.
- Les dispositifs de maintien dans l'emploi devraient concerner uniquement les postes qui risquent d'être supprimés mais qui sont viables à moyen ou à plus long terme. Imposer aux entreprises de prendre en charge une partie du coût, instaurer des limites plus strictes en matière de durée et prévoir des incitations à la recherche d'emploi et à la formation comptent parmi les leviers pouvant être actionnés à cet effet, dans les mois qui viennent, par les responsables politiques et les partenaires sociaux.
- La couverture et l'adéquation de l'aide au revenu devront être analysés à mesure que la crise évolue. Si le marché du travail reste tendu, les pays pourraient être fondés à allonger la durée d'indemnisation du chômage pour empêcher les demandeurs d'emploi de glisser trop rapidement vers un revenu minimum nettement moins généreux. La durée d'indemnisation, le ciblage et la générosité des dispositifs d'aide au revenu d'urgence mis en place durant les premiers mois de la crise devraient être réévalués pour s'assurer qu'ils bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin. Les « obligations mutuelles », qui imposent aux bénéficiaires des prestations de chômage de recherche activement un emploi, devraient être progressivement réintroduites lorsqu'elles ont été suspendues à titre temporaire.
- Les demandeurs d'emploi doivent également bénéficier d'une aide pour trouver un nouveau poste. Les services de l'emploi publics et privés doivent renforcer leurs capacités et recourir plus largement aux services numériques sans renoncer aux entretiens classiques avec les personnes dont les compétences numériques sont les plus faibles. Les formations en ligne et traditionnelles peuvent aider les demandeurs d'emploi, ainsi que les travailleurs admis au bénéfice des dispositifs de maintien dans l'emploi, à trouver un poste dans des secteurs et des métiers plus recherchés et à échapper au risque de chômage de longue durée. Les aides à l'embauche, notamment lorsqu'elles ciblent les travailleurs à bas salaires, peuvent favoriser les créations d'emplois.

- Les pays doivent agir rapidement pour aider les jeunes à conserver leurs liens avec le marché du travail. Les aides octroyées aux entreprises qui offrent un emploi ou une expérience professionnelle aux jeunes se sont avérées utiles pour promouvoir les créations d'emplois. Une sensibilisation efficace est déterminante pour renouer le contact avec les jeunes qui ont perdu leur emploi ou quitté l'école sans en avoir trouvé. Les Garanties jeunes, selon lesquelles tous les jeunes ont le droit de recevoir en temps voulu une offre d'emploi ou de formation, peuvent représenter un cadre adéquat pour s'assurer qu'aucun jeune sans emploi ne soit laissé de côté dans la crise actuelle.

## Introduction

L'apparition, fin 2019, d'une nouvelle forme de coronavirus responsable du COVID-19, une maladie respiratoire sévère, et sa diffusion rapide sur l'ensemble du globe, ont déclenché une crise de santé publique sans équivalent de mémoire d'homme et plongé l'économie mondiale dans la plus profonde récession observée depuis la Grande Dépression. Pour contenir la propagation du virus et ses funestes effets, de nombreux pays ont introduit des restrictions sans précédent – du moins en temps de paix – des déplacements individuels et des activités économiques au premier semestre de 2020. Ces mesures semblent avoir réussi à limiter la contagion dans les pays de l'OCDE. Cependant, des incertitudes très fortes, associées à la peur d'une contamination, aux contraintes individuelles liées aux directives publiques et aux mesures de confinement imposées ont entraîné sans délai une forte contraction de l'activité économique et éprouvé la résilience des marchés du travail, des systèmes de protection sociale et de la société dans son ensemble.

À l'inverse de la crise financière mondiale de 2008, les pays de l'OCDE ont réagi rapidement pour mettre en place, dès les tout premiers stades de la crise, un train de mesures budgétaires et monétaires sans précédent. Ces mesures s'imposaient pour contenir les effets sur l'emploi et les conséquences sociales de la crise, mais aussi pour proposer à la population et aux entreprises les incitations et le soutien voulus, afin qu'elles se soumettent aux restrictions imposées ou recommandées par le gouvernement.

Malgré ces mesures, l'impact immédiat sur les marchés du travail des pays de l'OCDE a été, à ce jour, plusieurs fois supérieur à celui enregistré au cours des premiers mois de la crise financière mondiale et bien plus marqué que ne le laissent penser jusqu'à présent les statistiques sur l'emploi dans certains pays. Il est peu probable que les effets de la crise s'estompent rapidement, le choc de l'offre s'étant promptement mué en choc de la demande, et l'activité économique restant modeste dans de nombreux secteurs. En outre, maintenant que les pays ont commencé à assouplir les mesures d'endiguement et à revenir à une « nouvelle normalité », les responsables politiques sont confrontés à la lourde tâche qui consiste à transférer l'économie des « soins intensifs », où le soutien est important, aux « soins de longue durée », où ce soutien doit être différencié suivant la situation des secteurs, des entreprises et des travailleurs.

Le présent chapitre contient une première évaluation de l'impact initial de la crise du COVID-19 sur le marché du travail, ainsi que des mesures sans précédent adoptées par les pays de l'OCDE. Il tente également de livrer certaines réflexions préliminaires sur les changements qu'ils pourraient apporter aux mesures prises durant les premiers mois de la crise afin de les adapter à la phase de levée progressive du confinement.

Ce chapitre s'articule comme suit. La Section 1.1 décrit brièvement l'épidémie de coronavirus et les diverses restrictions mises en place par les pays pour limiter les déplacements individuels et l'activité économique. La Section 1.2 contient une première évaluation de l'impact de la crise du COVID-19 sur le marché du travail dans les pays de l'OCDE, ainsi que des perspectives reposant sur les toutes dernières projections de l'OCDE. La Section 1.3 décrit les mesures initiales prises par les pays de l'OCDE, et la

Section 1.4 s'emploie à présenter – dans un contexte très incertain – une analyse de l'évolution possible du dosage des politiques publiques pendant une période de levée progressive du confinement. Ce chapitre s'inspire largement de diverses synthèses sur les questions liées au marché du travail, à la politique sociale et à la santé publiées depuis le début de la pandémie. Ces publications sont disponibles sur la *Plate-forme numérique de l'OCDE consacrée à la lutte contre le Coronavirus (COVID-19)*, à l'adresse <http://www.oecd.org/coronavirus/fr/>.

## 1.1. L'épidémie de coronavirus

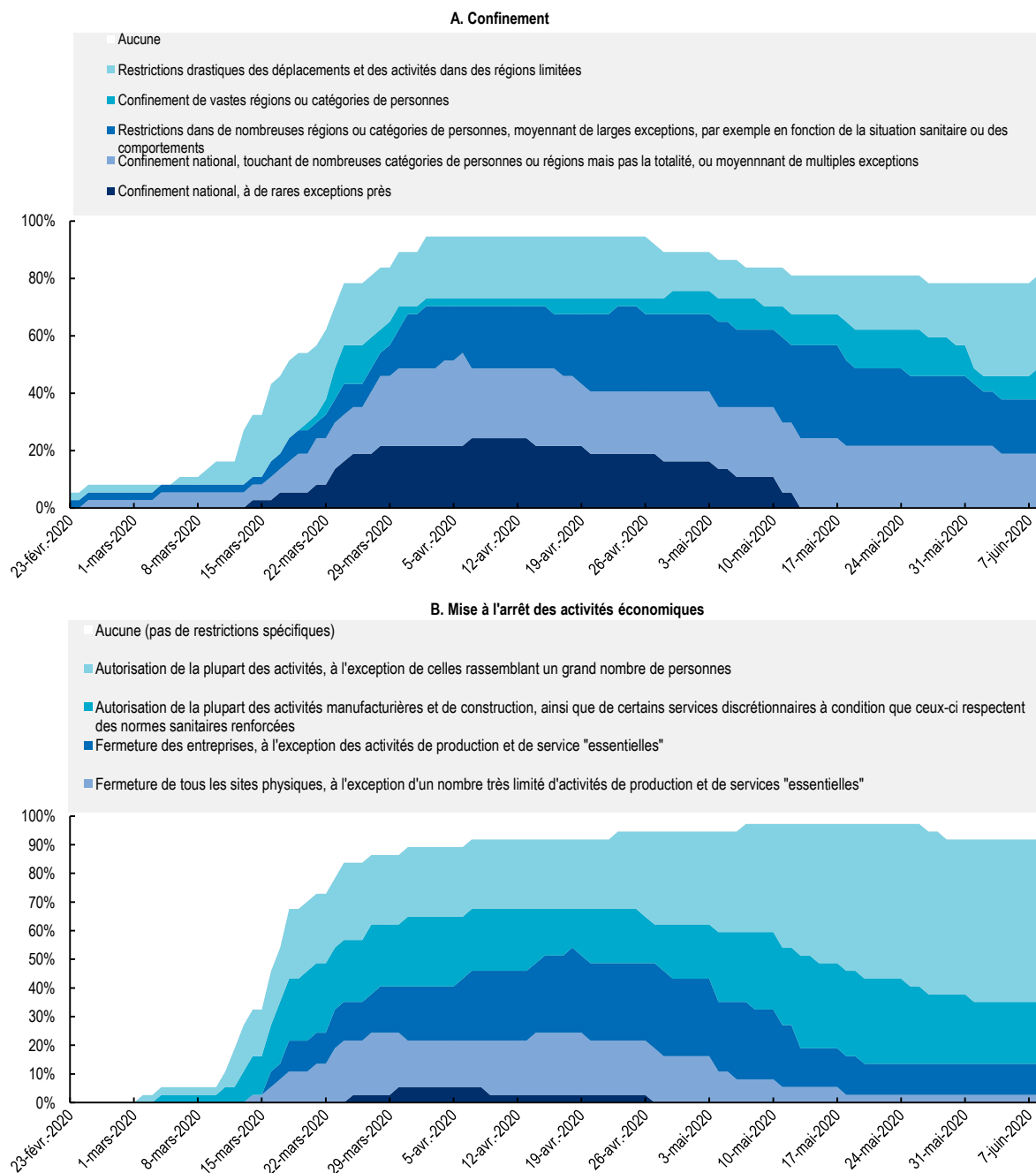
Fin 2019, la ville de Wuhan, située dans la province chinoise du Hubei, a assisté à l'apparition de pneumonies dues à un nouveau coronavirus – le coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère (SARS-COV-2), responsable d'une maladie infectieuse, la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Depuis ces premiers cas, le nombre de cas de COVID-19 confirmés a connu une croissance rapide et le virus s'est propagé à la plupart des pays et territoires de la planète. On compte aujourd'hui dans le monde plus de 10 millions de cas confirmés, et plus de 500 000 décès ont été comptabilisés<sup>1</sup>. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a qualifié le COVID-19 de pandémie<sup>2</sup> et les pays ont commencé à adopter un train de mesures sans précédent limitant les déplacements et l'activité économique pour « aplatis la courbe », éviter l'effondrement de leur système de santé et, *in fine*, contenir le nombre de décès (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Les stratégies d'endiguement et d'atténuation<sup>3</sup> sont allées d'une intensification des efforts visant à détecter les cas de manière précoce et à suivre leurs contacts avec d'autres personnes à des mesures strictes d'éloignement physique, parmi lesquelles un confinement total à l'échelle nationale et la mise à l'arrêt de l'économie, à l'exception de certaines « activités essentielles ».

À la mi-avril 2020, 90 % des pays de l'OCDE avaient imposé sous une forme ou une autre des mesures non pharmaceutiques (c'est-à-dire des restrictions des déplacements individuels ainsi que des activités économiques) afin de contenir la propagation du virus (Graphique 1.1) : la plupart des pays de l'OCDE ont fermé les établissements scolaires, restreint les voyages entre mais aussi dans les pays et interdit les rassemblements publics. La nature et la portée exactes de ces mesures ont sensiblement varié (Hale et al., 2020<sub>[2]</sub>). Dans certains pays, comme l'Espagne, l'Italie ou la Nouvelle-Zélande, les restrictions étaient obligatoires et s'appliquaient sur l'ensemble du territoire national. Dans d'autres, tels le Mexique ou la Suède, elles étaient recommandées mais pas imposées, et limitées à des régions/catégories de personnes particulières. Les restrictions de l'activité économique ont également varié : dans quelques pays, toutes les entreprises non essentielles ont été fermées tandis que dans d'autres, les restrictions ont porté uniquement sur les activités ou les secteurs rassemblant un grand nombre de personnes comme les spectacles et l'hébergement.

Les mesures d'endiguement et d'atténuation ont produit un effet immédiat sur les schémas de déplacements dans l'ensemble des pays. Lorsque les gouvernements ont imposé des restrictions obligatoires et/ou invité leurs ressortissants à réduire leurs contacts physiques, les déplacements individuels ont amorcé un repli, les habitants commençant à se retrancher dans leur foyer. Le Graphique 1.2 présente les données tirées de la localisation des téléphones portables<sup>4</sup> dans un certain nombre de pays de l'OCDE (les autres pays de l'OCDE figurent dans le Graphique d'annexe 1.A.1). Il montre que même dans les pays où les restrictions étaient plus limitées, comme la Suède, les déplacements vers le lieu de travail et les nœuds de transport public ont fortement diminué entre le début et la fin mars. La seule exception notable est la Corée, qui a d'emblée adopté efficacement la stratégie « Tester – Isoler – Traiter » pour contenir la propagation du virus sans bloquer l'activité économique (OCDE, 2020<sub>[3]</sub>). Comme le donne à penser le Graphique 1.2, les mesures obligatoires n'expliquent qu'en partie le recul des déplacements observé dans les divers pays. Selon Maloney et Taskin (2020<sub>[4]</sub>), ce recul tient pour l'essentiel au nombre de cas de COVID-19 enregistrés au niveau local et national et à une prise de conscience, une peur, ou une responsabilité sociale accrue.

## Graphique 1.1. Restrictions des déplacements individuels et des activités économiques dans les pays de l'OCDE

Part (en pourcentage) dans le nombre total de pays de l'OCDE, les pays étant regroupés selon leur stratégie d'atténuation



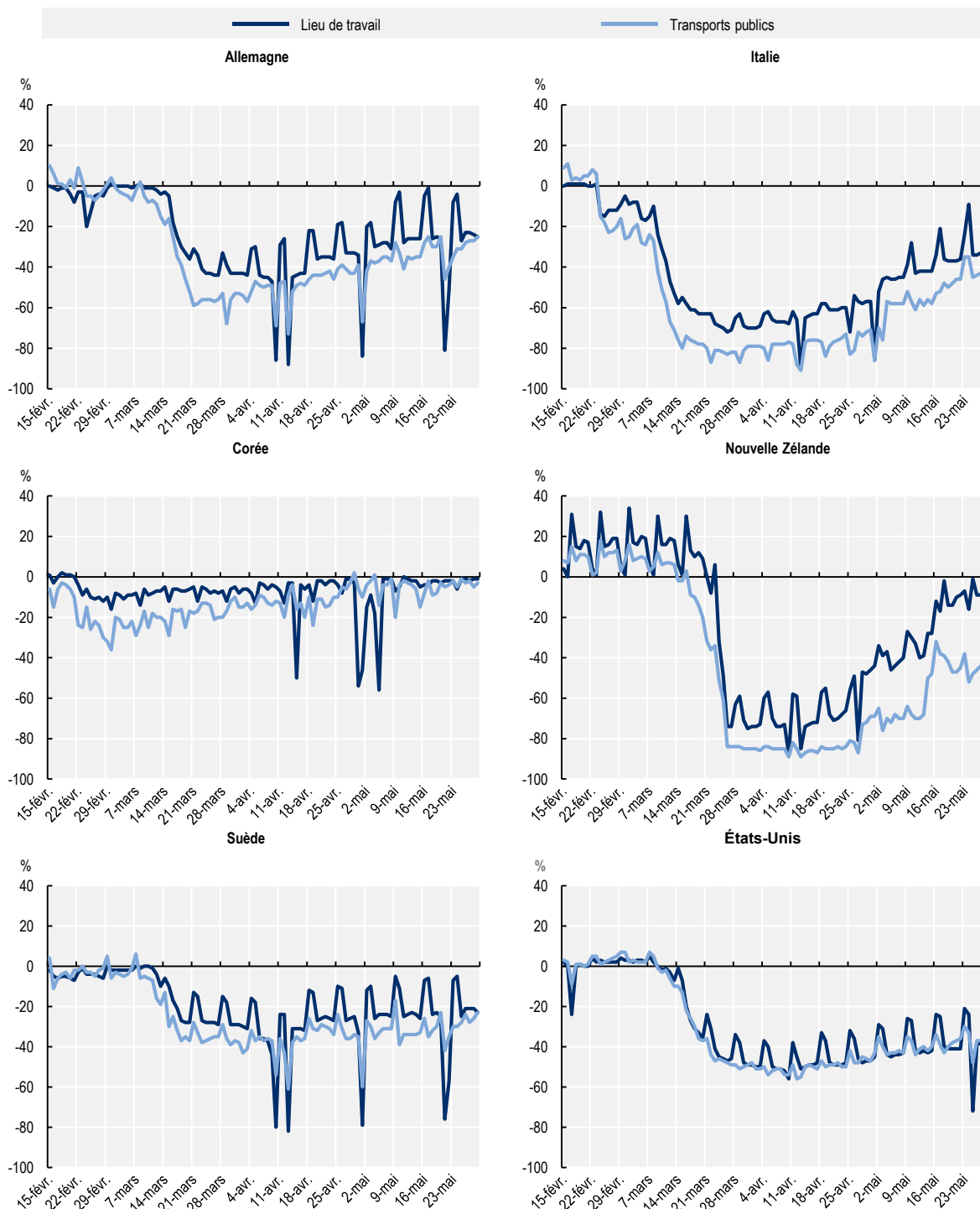
Note : Les catégories figurant dans la légende s'excluent l'une l'autre, chaque pays entrant ainsi dans une seule catégorie.

Source : OCDE, outil de suivi des politiques des différents pays sur le COVID-19, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker> (consulté le 8 juin 2020).


StatLink  <https://stat.link/7k2w3t>

## Graphique 1.2. Les déplacements individuels ont reculé dans tous les pays de l'OCDE, même lorsque les restrictions étaient relativement plus souples

Variation (en pourcentage) des déplacements par rapport à la valeur médiane au cours des cinq semaines courant du 3 janv. au 6 fév. 2020



Source : Google LLC, « Google COVID-19 Community Mobility Reports », <https://www.google.com/COVID-19/mobility/> (consulté le 8 juin 2020).

StatLink  <https://stat.link/b8yqmp>



## 1.2. La pandémie a immédiatement prélevé un lourd tribut sur l'économie et le marché du travail

L'éloignement physique, ou distanciation sociale, résultant d'une limitation volontaire des déplacements et/ou de stratégies d'endiguement et d'atténuation obligatoires a permis de réduire la propagation du virus et d'éviter un effondrement des systèmes de santé qui aurait à son tour fait grimper plus encore le nombre de décès (Deb et al., 2020<sup>[5]</sup>). Quoi qu'il en soit, la mise à l'arrêt conjuguée de secteurs entiers de l'économie ou tout simplement, dans certains cas, la grande incertitude et la peur d'une contamination ont eu des répercussions immédiates et considérables sur l'économie et le marché du travail des pays de l'OCDE.

Dans un premier temps, la pandémie de COVID-19 a provoqué un « choc du côté de l'offre ». La propagation du virus a interrompu les chaînes d'approvisionnement internationales, tout d'abord avec la Chine, puis avec la plupart des pays et des régions, et entraîné une réduction du temps de travail des personnes qui ont été placées en quarantaine, sont tombées malades ou ont été soumises à un confinement. Les entreprises se sont vu contraintes de suspendre ou de revoir à la baisse leurs activités, en raison des fermetures obligatoires, parce que la demande a chuté lorsque les citoyens ont commencé à se retrancher dans leur foyer ou parce qu'elles ne pouvaient pas assurer la sécurité et préserver la santé de leurs salariés. De nombreuses entreprises ont commencé à connaître des contraintes de liquidité, et certaines n'ont plus été en mesure de verser leur salaire à leurs employés. En dépit d'interventions publiques sans précédent, les incertitudes entourant la propagation du virus et, dans de nombreux cas, la diminution du revenu disponible des ménages ont conduit la population et les entreprises à réduire investissement et consommation et à épargner davantage. Le « choc de l'offre » s'est rapidement mué en « choc de la demande ».

Les répercussions sur la croissance économique ont été immédiates et profondes : le PIB a fortement chuté au premier trimestre de 2020, alors même que la plupart des pays de l'OCDE n'ont mis en place leurs mesures d'endiguement que pendant la deuxième quinzaine de mars. Le Graphique 1.3 montre qu'entre le dernier trimestre de 2019 et le premier trimestre de 2020, le PIB a fléchi de 7 % en Islande, de 5.3 % en France et en Italie, de 5.2 % en Espagne, de 3.7 % dans la zone Euro, de 2.2 % en Allemagne, de 2.1 % au Canada, de 1.3 % en Corée et aux États-Unis, et de 0.6 % au Japon. Le Chili est le seul pays de l'OCDE dont le PIB est ressorti en forte hausse au premier trimestre de 2020 par rapport au dernier trimestre de 2019. Ce phénomène correspond probablement à un rebond économique au cours des deux premiers mois de l'année, après l'agitation sociale de la fin 2019. Les projections pour le deuxième trimestre font état d'un nouveau repli spectaculaire dans l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels des estimations trimestrielles sont disponibles. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, le PIB devrait s'être contracté de 13.2 % au deuxième trimestre de 2020, la baisse atteignant 19 % en Espagne et au Royaume-Uni et 18 % en France et en Irlande.

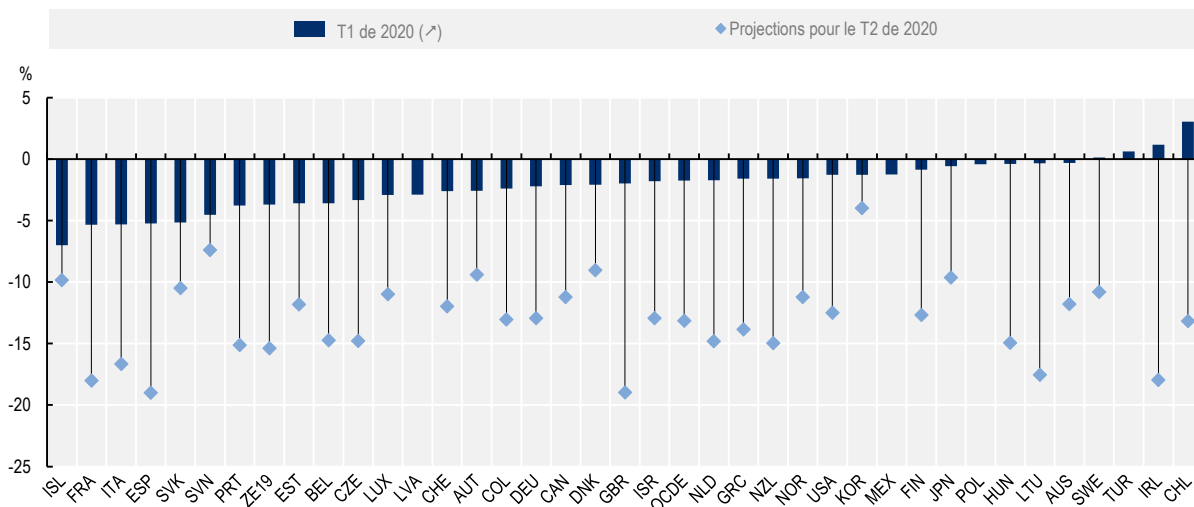
Les premières données disponibles pour un certain nombre de pays de l'OCDE dénotent un choc économique considérable, qui ne se limite pas à ceux ayant introduit des mesures obligatoires strictes. L'activité économique a aussi fortement chuté lorsque les gouvernements se sont davantage appuyés sur la conformité sociale et/ou le capital social. Ce recul résulte vraisemblablement du respect, par la population, de recommandations non contraignantes ainsi que d'une prise de conscience de la gravité de l'épidémie.

Une analyse de l'impact sur le marché du travail, et notamment sur les premières demandes d'indemnités de chômage, des injonctions de rester à domicile édictées par les États américains (Encadré 1.1) montre que la date et l'ampleur du confinement décidé par chaque État n'ont guère contribué, de façon directe, à limiter ou à amplifier l'envergure du choc national sur le marché du travail et ont influé uniquement sur l'organisation du travail au sein des entreprises (évolution vers le télétravail, par exemple). De plus, le Graphique 1.4 et le Graphique 1.5 montrent que les plus fortes variations des déplacements et des demandes d'indemnités de chômage s'étaient produites avant que l'ensemble des États ne se confinent,

exception faite, pour une part, de la Californie. Il en ressort que les effets de contagion entre les États, sous forme de diminution de la demande de produits ou de rupture des chaînes d’approvisionnement, ont été d’une importance secondaire, du moins au début de la crise.

### Graphique 1.3. Le PIB a fortement chuté au premier semestre 2020

Variation trimestrielle (en pourcentage) du PIB réel, T1 de 2020 et projections pour le T2 de 2020



Note : Les projections relatives à la croissance trimestrielle du PIB (T2 de 2020) ne sont pas disponibles pour la Lettonie, le Mexique, la Pologne et la Turquie.

Source : OCDE, Comptes nationaux trimestriels, OCDE (2020), « Produit intérieur brut (PIB) » (indicateur), [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/gross-domestic-product-gdp/indicator/french\\_dddb17ae-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/gross-domestic-product-gdp/indicator/french_dddb17ae-fr) (consulté le 30 juin 2020) et OCDE (2020<sup>[6]</sup>), « Perspectives économiques de l'OCDE – toutes éditions », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) <https://dx.doi.org/10.1787/5ec696d3-fr> (consulté le 10 juin 2020).

StatLink  <https://stat.link/o0173q>

Ces conclusions coïncident avec les données provenant d'autres analyses récemment menées pour les États-Unis et d'autres pays de l'OCDE. Chen et al. (2020<sup>[7]</sup>), par exemple, montrent que le recul de la consommation d'électricité constaté dans 32 pays européens, ainsi que l'augmentation des premières demandes d'indemnités de chômage dans l'ensemble des États américains sont associés aux déplacements observés. Les restrictions obligatoires, comme les fermetures d'écoles et d'entreprises et les injonctions de se confiner sur place, ne semblent pas avoir produit beaucoup d'effets supplémentaires. Maloney et Taskin (2020<sup>[4]</sup>) montrent également que l'essentiel de la baisse des réservations dans les restaurants aux États-Unis et des dépenses de cinéma en Suède s'est produit avant l'imposition des mesures non pharmaceutiques. Même au mois de mai, lorsque les États américains ont commencé à lever le confinement, les dépenses effectuées par carte de crédit ne se sont pas redressées plus vite dans les États l'ayant levé rapidement que dans ceux ayant maintenu ces mesures (Chetty et al., 2020<sup>[8]</sup>). Andersen et al. (2020<sup>[9]</sup>) analysent également les transactions par carte de crédit et montrent que les dépenses globales au Danemark, où des restrictions significatives des activités sociales et économiques ont été instaurées, ont enregistré un recul à peine supérieur à celui observé en Suède, où aucune mesure de ce type n'a été prise. Selon Hensvik et al. (2020<sup>[10]</sup>), les offres d'emploi ont connu le même repli en Suède qu'aux États-Unis. Enfin, Aum et al. (2020<sup>[11]</sup>) comparent les effets du COVID-19 sur l'emploi en Corée, laquelle n'a pas mis en place de confinement, mais recouru au dépistage et au traçage des contacts, à ceux enregistrés aux États-Unis et au Royaume-Uni. Ils constatent que dans ces deux pays, la moitié au plus des pertes d'emplois peut être attribuée au confinement.

### Encadré 1.1. Effet sur le marché du travail des injonctions de rester à domicile édictées par les États américains

Plusieurs pays de l'OCDE, notamment ceux dotés de structures fédérales, ont pris des mesures non pharmaceutiques au niveau national et au niveau régional ou local pour contenir la pandémie. Ainsi, le gouvernement fédéral australien a édicté le 29 mars une injonction fédérale limitant les rassemblements à deux personnes, mais plusieurs États sont allés beaucoup plus loin, tandis que d'autres ont choisi de ne pas suivre les nouvelles recommandations. L'Italie a commencé par imposer un confinement strict à plusieurs régions et provinces du nord du pays, avant de l'étendre aux autres régions. En Allemagne, les mesures d'endiguement ont varié selon les *Länder*.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a proclamé l'état d'urgence le 13 mars et publié des directives de distanciation sociale non contraignantes le 16 mars. Les gouverneurs de la plupart des États ont édicté des injonctions de rester à domicile contraignantes au cours des trois semaines suivantes. Toutefois, si quelques États et autorités locales les ont publiées très tôt – en Californie, par exemple, certains comtés ont édicté des injonctions de rester à domicile dès le 16 mars et un confinement à l'échelle de l'État a été imposé le 19 mars – d'autres ont attendu plus longtemps en raison de leurs appréhensions concernant l'économie. Si les confinements instaurés par les États ont permis d'enrayer la diffusion de l'épidémie, leurs répercussions directes sur le marché du travail sont moins visibles – notamment dans le cadre d'une épidémie qui se propage rapidement, de directives fédérales concernant déjà le comportement de la population et d'une économie connectée. L'impact possible de ces confinements s'est inscrit de fait dans un débat politique et scientifique animé – voir, par exemple, Gupta et al. (2020<sup>[12]</sup>); Painter et Qiu (2020<sup>[13]</sup>); Kahn, Lange et Wiczer (2020<sup>[14]</sup>); Chetty et al. (2020<sup>[8]</sup>); Friedson et al. (2020<sup>[15]</sup>); et Coibion, Gorodnichenko et Weber (2020<sup>[16]</sup>).

Cet encadré présente une évaluation des effets des confinements des États sur le marché du travail en s'appuyant sur des techniques d'étude d'événement, en utilisant comme variable dépendante une mesure des déplacements vers le lieu de travail et les premières demandes d'indemnités de chômage. On obtient une estimation du modèle simple suivant.

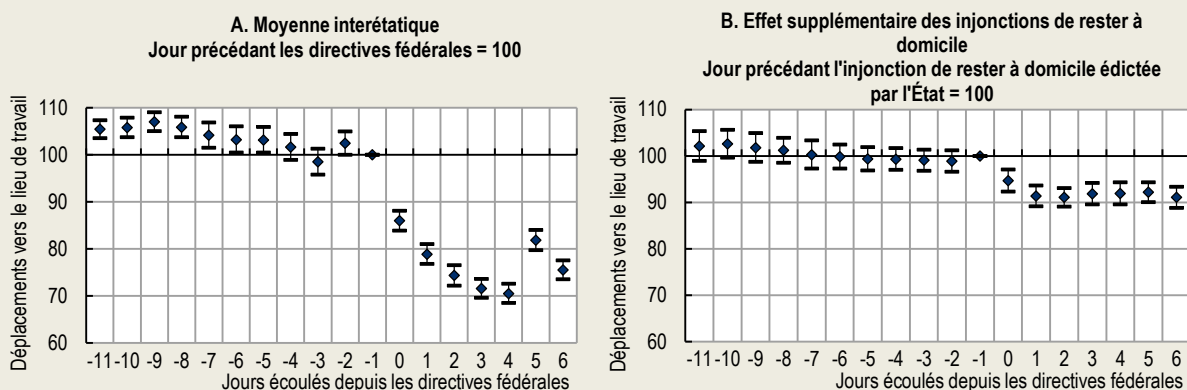
$$\log Y_{st} = \sum_{o=-\tau}^T \alpha_o D_{ost} + \mu_s + \mu_t + \varepsilon_{st}$$

dans lequel  $Y$  correspond aux déplacements vers le lieu de travail (ou aux premières demandes d'indemnités de chômage),  $\mu$  les effets fixes pour l'État  $s$  et dans le temps  $t$ ,  $D_{ost}$  les variables temporelles par État indexées par  $o$ , qui indique le délai écoulé depuis la date de l'injonction de rester à domicile dans l'État  $s$  ( $o = 0$  correspondant au jour ou à la semaine de l'injonction) et  $\varepsilon$  le terme d'erreur.  $\alpha_o$ s sont les paramètres d'intérêt, qui rendent compte des effets des injonctions sur la variable dépendante, le jour (ou la semaine) de sa mise en œuvre et les jours (ou semaines) qui suivent, les autres États servant de groupe témoin. Pour que les États « traités » et les États témoins puissent être comparés, les  $\alpha_o$ s estimés doivent être significativement proches de 0 pour les valeurs négatives de  $o$  (soit entre  $-\tau$  et  $-1$ ). Comme c'est souvent le cas pour les nombres absolus, la variable dépendante est exprimée en logarithme. Les estimations sont alors présentées sous forme d'impact en pourcentage dans les graphiques ci-dessous.

Les estimations du modèle montrent que les déplacements moyens interétatiques quotidiens vers le lieu de travail se sont effondrés le jour même où les directives fédérales ont été annoncées et ont continué de diminuer les jours suivants (Graphique 1.4, partie A). Pourtant, une tendance négative prononcée est également visible les jours précédents. Les effets estimés des confinements des États sont moins marqués, soit de 5 % à 10 % (partie B) mais importants et persistants, et restent relativement constants pendant un mois environ (cela n'apparaît pas sur le graphique). Les États « traités » et les États témoins


semblent comparables. Cela porte à croire que les confinements des États ont eu un impact notable sur l'organisation du travail par rapport à la tendance observée au niveau national.

### Graphique 1.4. Injonctions de rester à domicile et déplacements vers le lieu de travail aux États-Unis



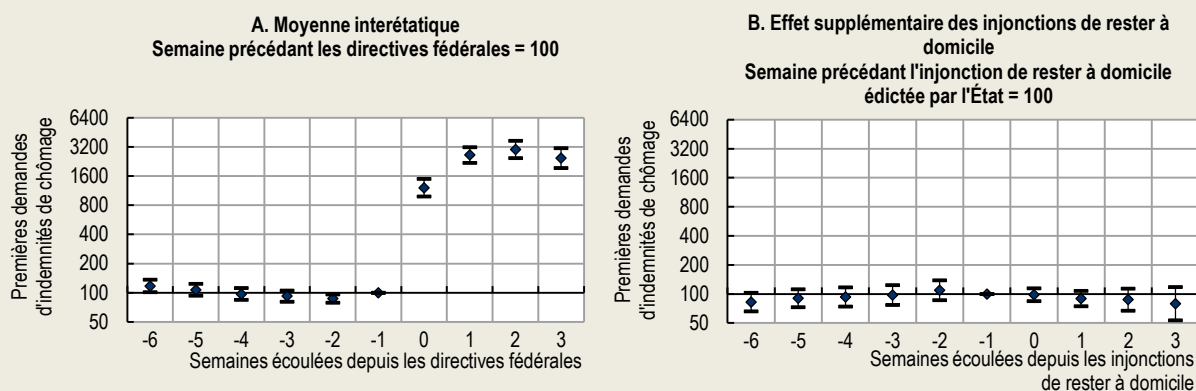
Note : Les graphiques présentent les effets fixes temporels estimés (partie A) et les coefficients des variables indicatrices du délai écoulé depuis les injonctions des États (partie B) à partir d'un modèle de régression log-linéaire, le logarithme des déplacements vers le lieu de travail étant utilisé comme variable dépendante. La période d'échantillonnage correspond aux jours situés entre le 15 février et le 18 avril 2020. Dans la partie A, les effets fixes temporels sont décalés pour coïncider à 0 avec la date de publication des directives fédérales. La partie A prend comme référence le jour précédant l'annonce des directives fédérales, et la partie B le jour précédant la mise en application des injonctions de rester à domicile. Le niveau des déplacements vers le lieu de travail pendant les jours de référence est fixé à 100. Les barres représentent des intervalles de confiance de 95 %, les erreurs étant groupées au niveau de l'État.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les annonces des États et *Google COVID-19 Community Mobility Reports*, <https://www.google.com/COVID-19/mobility/>.

StatLink  <https://stat.link/6jhsqn>


Les modifications de l'organisation du travail induites par les injonctions de rester à domicile édictées par les États ont-elles également conduit à une envolée supplémentaire du chômage ? La semaine de l'annonce des directives fédérales, les premières demandes d'indemnités de chômage ont explosé, de quelque 1 000 % en moyenne par rapport à la semaine précédente, pour atteindre environ 3 000 % deux semaines plus tard (Graphique 1.5, partie A)<sup>1</sup>. Une progression modérée (de quelque 15 %) est également visible la semaine précédant l'annonce, au cours de laquelle l'état d'urgence a été proclamé au niveau fédéral. En revanche, aucun effet supplémentaire des confinements instaurés par les États n'est observable sur les premières demandes d'indemnités de chômage<sup>2</sup> (partie B)<sup>3</sup>. Ce résultat, qui concorde avec ceux de Kahn, Lange et Wiczer (2020<sub>[14]</sub>) et de Chetty et al. (2020<sub>[8]</sub>), donne à penser que les injonctions de rester à domicile obligatoires édictées par les États n'ont pas eu d'effet supplémentaire discernable sur le chômage par rapport aux tendances globales.

## Graphique 1.5. Injonctions de rester à domicile et premières demandes d'indemnités de chômage aux États-Unis



Note : Les graphiques présentent les effets fixes temporels estimés (partie A) et les coefficients des variables indicatrices du délai écoulé depuis les injonctions des États (partie B) à partir d'un modèle de régression log-linéaire, le logarithme des premières demandes d'indemnités de chômage étant utilisé comme variable dépendante. La période d'échantillonnage s'échelonne de la semaine s'achevant le 1<sup>er</sup> février à celle s'achevant le 18 avril 2020. Dans la partie A, les effets fixes temporels sont décalés pour coïncider à 0 avec la semaine de publication des directives fédérales. La partie A prend comme référence la semaine précédant l'annonce des directives fédérale, et la partie B la semaine précédant la mise en application des injonctions de rester à domicile. Les axes des ordonnées sont gradués en échelle logarithmique, le niveau des premières demandes pendant les semaines de référence étant fixé à 100. Les barres représentent des intervalles de confiance de 95 %, les erreurs étant groupées au niveau de l'État

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les annonces des États et données du Département américain du Travail, <https://oui.doleta.gov/unemploy/claims.asp>.

StatLink  <https://stat.link/cmve5>

Les résultats figurant dans le présent encadré donnent à penser que la date et l'ampleur des confinements imposés par les États américains n'ont pas sensiblement contribué à limiter ou à amplifier le choc observé à l'échelle nationale sur les demandes d'indemnités de chômage et qu'elles ont principalement influé sur l'organisation du travail au sein des entreprises (évolution vers le télétravail, par exemple).

<sup>1</sup> Il convient de souligner, toutefois, que cette semaine est aussi celle durant laquelle on observe la plus forte contraction des déplacements à l'échelle mondiale (voir ci-dessus).

<sup>2</sup> Une injonction édictée par un État est attribuée à une semaine si elle est entrée en vigueur au plus tard le jour précédant la fin de cette semaine. En fixant ce paramètre à zéro, à deux ou à trois jours, on obtient des estimations similaires d'un point de vue qualitatif.

<sup>3</sup> Les États traités et les États témoins semblent comparables. Les résultats restent les mêmes si on : i) exclut l'État qui n'a édicté qu'une recommandation de rester à domicile (Massachusetts) ; ii) exclut les États dans lesquels des injonctions de rester à domicile avaient été édictées par certains cantons avant que l'État ne prenne de telles mesures ; iii) exclut les États qui n'ont jamais publié d'injonctions de rester à domicile ; iv) tient compte des déplacements dans leur ensemble ou des déplacements vers le lieu de travail ; et v) remplace la variable dépendante par le niveau des premières demandes à l'instant  $t$  divisé par la population active de l'État la semaine précédant les injonctions de rester à domicile. Aucune différence notable n'est observée entre les États ayant instauré un confinement précoce et ceux qui l'ont mis en place tardivement, les injonctions précoces étant définies comme celles émises au plus tard une semaine après la publication des directives fédérales.

### 1.2.1. L'impact initial sur le marché du travail

Alors que la crise du COVID-19 a dépassé la première phase du confinement et des fermetures d'entreprises, les effets sur le marché du travail, bien qu'étant déjà sans équivalent, devraient fortement s'aggraver à l'avenir. Cette section contient une première évaluation de l'impact initial de la crise, fondée à la fois sur des données administratives et sur des données d'enquêtes disponibles au moment de la

rédaction de cette publication. Cette première évaluation de l'impact initial, bien que déjà considérable et sans comparaison depuis la guerre, doit être considérée comme étant partielle et préliminaire.

*Le taux de chômage ne donne qu'une indication partielle de l'ampleur de la crise de l'emploi*

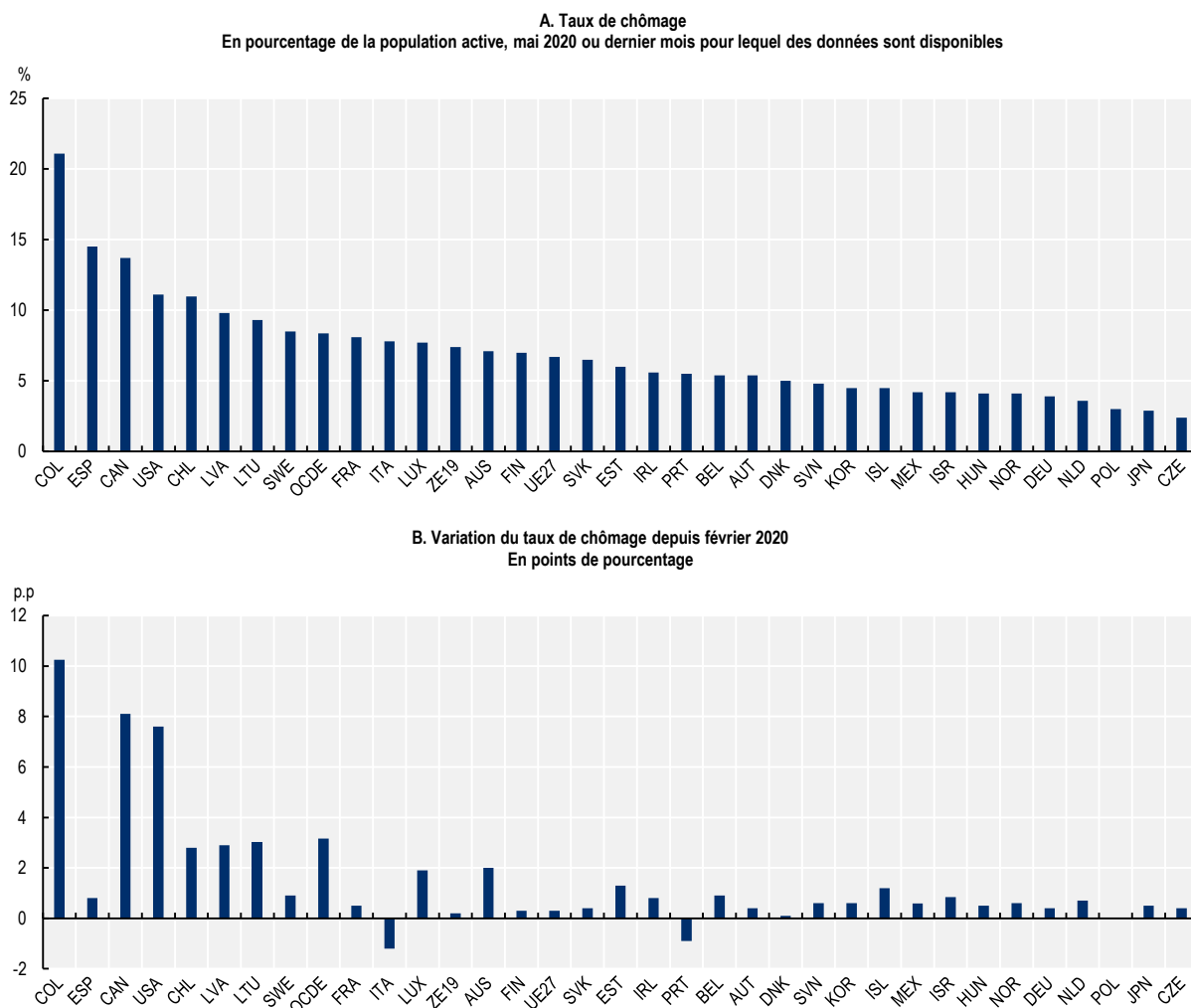
L'évolution du taux de chômage des différents pays depuis le début de la crise du COVID-19 est très contrastée (voir le Graphique 1.6), ce qui témoigne des différences fondamentales existant dans les mesures prises mais aussi de la complexité de la collecte et de la comparaison des statistiques relatives au marché du travail au cours d'une pandémie.

Aux États-Unis, le taux de chômage a bondi de son plus bas niveau depuis 50 ans, soit 3.5 % en février, à 14.7 % en avril 2020, le chiffre le plus élevé enregistré dans les séries (c'est-à-dire depuis janvier 1948). Il est ensuite revenu à 13.3 % en mai et à 11.1 % en juin. Néanmoins, 73 % des chômeurs recensés en mai aux États-Unis faisaient l'objet d'une mise à pied temporaire, et ils étaient encore 59 % en juin<sup>5</sup>. La part importante des mises à pied temporaires porte à croire qu'une partie de l'augmentation initiale du chômage pourrait être absorbée si la pandémie est maîtrisée et si l'activité économique redémarre à un rythme soutenu. Toutefois, le recul marqué de cette part entre mai et juin montre aussi qu'une partie des pertes d'emplois initiales deviennent définitives, certaines entreprises ne rouvrant pas leurs portes après le confinement. Au Canada, le taux de chômage a cru de 7.4 points de pourcentage, passant ainsi de 5.6 % à 13 % entre février et avril, et progressé encore pour s'établir à 13.7 % en mai. Comme aux États-Unis, l'augmentation initiale est attribuable aux mises à pied temporaires, et la grande majorité des nouveaux chômeurs devraient réintégrer leur emploi précédent dans les six mois.

Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, pour lesquels des données ne sont disponibles que jusqu'en avril ou mai au moment de la rédaction du présent chapitre, les statistiques sur le marché du travail ne témoignent pas encore d'une crise notable. Si en Colombie, le chômage est grimpé de 10.3 points de pourcentage entre février et mai, les hausses enregistrées dans les autres pays sont nettement moins prononcées : la Lituanie a connu la forte progression (+3 points de pourcentage jusqu'en mai), suivie de la Lettonie (+2.9 points jusqu'en mai) et du Chili (+2.8 points jusqu'en avril). En Italie et au Portugal, le *recul* du taux de chômage observé jusqu'en mai (à hauteur de 1.2 point et de 0.9 point, respectivement) ne dénote pas une amélioration du marché du travail, mais un basculement dans l'inactivité, les personnes sans emploi ayant cessé leurs recherches pendant la pandémie.

L'extraordinaire hétérogénéité de l'évolution du chômage observée dans les pays de l'OCDE découle des différences fondamentales existant dans l'articulation des politiques publiques mises en œuvre pour amortir les répercussions économiques et sociales de la crise (voir la Section 1.3) et de la façon dont elles sont prises en compte dans les statistiques relatives au marché du travail. Les États-Unis recourent largement aux prestations de l'assurance chômage pour assurer un revenu aux travailleurs ayant perdu leur emploi, même en cas de crise temporaire. Dans le même temps, d'autres pays de l'OCDE, et pas uniquement en Europe, mettent amplement à profit les dispositifs de maintien dans l'emploi, qui permettent aux entreprises de réduire le temps de travail, voire de cesser toute activité, tout en préservant les liens avec leurs salariés<sup>6</sup>.

## Graphique 1.6. Le chômage, tel que mesuré dans les enquêtes nationales, n'a fortement progressé que dans certains pays



Note : Avril 2020 pour le Chili, l'Estonie, la Hongrie et la Norvège ; et juin 2020 pour les États-Unis. La Grèce, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie n'ont pas encore publié de chiffres pour avril et n'apparaissent donc pas sur ce graphique. Les pays sont classés dans l'ordre décroissant du taux de chômage (partie A). Les chiffres concernant la Suède se rapportent à des séries désaisonnalisées, qui diffèrent des données sur la composante tendancielle publiées par Eurostat dans son dernier communiqué de presse. En Allemagne, en raison de l'introduction du nouveau dispositif intégré des enquêtes auprès des ménages, qui comprend les statistiques de la population active, le taux de chômage mensuel pour mai 2020 correspond à une estimation fondée sur les chiffres enregistrés au cours des périodes précédentes, en tenant compte des évolutions en cours. Pour le Mexique, le chiffre de mai 2020 est une estimation de l'OCDE basée sur l'enquête téléphonique ETOE de l'INEGI et il n'est pas directement comparable avec les résultats des mois précédents. La classification des personnes qui ne travaillent pas car bénéficiant d'un dispositif de maintien dans l'emploi ou faisant l'objet d'une mise à pied temporaire diffère selon les pays (voir corps du texte).

Source : OCDE (2020), « Taux de chômage » (indicateur), [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/employment/harmonised-unemployment-rate-hur/indikator/french\\_de6758ad-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/employment/harmonised-unemployment-rate-hur/indikator/french_de6758ad-fr) (consulté le 7 juillet 2020).

StatLink  <https://stat.link/yz6k28>

D'autres raisons, plus techniques mais importantes, expliquent également pourquoi les taux de chômage enregistrés à ce stade ne donnent qu'une indication partielle de l'ampleur de la crise du marché du travail dans les pays de l'OCDE et devraient être analysés avec prudence :

- Les données d'enquêtes ne sont pas nécessairement les plus adaptées pour expliquer des chocs brutaux, comme une pandémie, en termes de granularité et de calendrier. Le moment précis où les données sont collectées peut ne pas permettre de rendre compte de l'intégralité du choc. La crise du COVID-19 a également suscité des difficultés très concrètes au regard de la production des statistiques sur le marché du travail dans le monde. Les centres d'appels n'ont pas fonctionné à leur pleine capacité et il n'a pas été possible de conduire des entretiens en face à face. En Italie, par exemple, l'échantillon de l'enquête sur la population active de mars était inférieur de 20 % à son niveau habituel en raison des restrictions imposées pour lutter contre la pandémie. Aux États-Unis, le taux de réponse à l'enquête auprès des ménages enregistré pour le mois de mai, soit 67 %, avait diminué de quelque 15 points de pourcentage par rapport aux mois précédant la pandémie.
- Les statistiques relatives au chômage attestent du fait que le confinement a influé sur le comportement des individus en matière de recherche d'emploi. Pour être considéré comme étant « au chômage », une personne sans emploi doit en chercher un de manière active. Les restrictions imposées par les États et la peur d'une contamination ayant probablement constitué un obstacle considérable aux recherches d'emploi, certaines personnes sans emploi pourraient de fait être considérées comme étant inactives, ce qui fera baisser les chiffres des demandeurs d'emploi et le taux de chômage. Au Canada, par exemple, 1.1 million de personnes n'étaient pas comptabilisées dans la population active la semaine du 12 avril, alors qu'elles avaient travaillé en mars ou en avril et qu'elles souhaitaient exercer une activité. Mais parce qu'elles ne cherchaient pas activement un emploi, elles n'ont pas été recensées comme étant au chômage. En avril, le taux de chômage a grimpé de 13 % à 17.8 % si l'on inclut les travailleurs qui n'étaient pas répertoriés comme des chômeurs pour des raisons propres à la crise économique liée au COVID-19 (Statistique Canada, 2020<sub>[17]</sub>). En outre, aux États-Unis, le nombre de personnes non comptabilisées dans la population active qui souhaitent travailler a pratiquement doublé entre mars et avril 2020, passant ainsi de 5.5 millions à 9.9 millions (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020<sub>[18]</sub>). On ne dispose pas encore, pour ces derniers mois, de données comparables sur l'emploi total et l'inactivité dans les pays de l'OCDE.
- Les statistiques sur l'emploi peuvent aussi se prêter plus difficilement à des comparaisons parce que les pays classent le chômage partiel ou les mises à pied temporaires différemment dans leurs statistiques – voir la note détaillée dans OCDE (2020<sub>[19]</sub>). Dans les pays européens, les personnes déclarant avoir été temporairement absentes de leur travail sont néanmoins considérées comme des « actifs occupés » en fonction d'une question spécifique portant sur leur lien formel avec l'emploi : les répondants sont classés parmi les actifs occupés s'ils indiquent que (i) la date de réintégration se situe dans les trois mois suivant la mise à pied (ou au-delà si le retour à l'emploi dans la même unité économique est garanti), ou que (ii) les travailleurs continuent de percevoir une rémunération de leur employeur, y compris un salaire partiel, même s'ils bénéficient également d'une aide provenant d'autres sources, comme des dispositifs publics. Aux États-Unis et au Canada, les personnes faisant l'objet d'une mise à pied temporaire sont réputées avoir des liens moins forts avec l'emploi et elles sont classées parmi les « chômeurs » même si elles s'attendent à être réintégrées dans les six mois<sup>7</sup>. D'ordinaire, ces différences n'ont qu'un impact limité sur la comparabilité générale des statistiques concernant l'emploi et le chômage. En temps de crise, toutefois, la comparabilité internationale des statistiques sur le chômage peut être fortement entamée. Ainsi, depuis le début de la crise, l'Office central des statistiques de l'Irlande publie une deuxième estimation du chômage qui inclut les travailleurs temporairement mis à pied et percevant le nouveau *Pandemic Unemployment Payment* universel : ce faisant, le taux de chômage observé en mai grimpe de 5.6 % à 26.1 %.



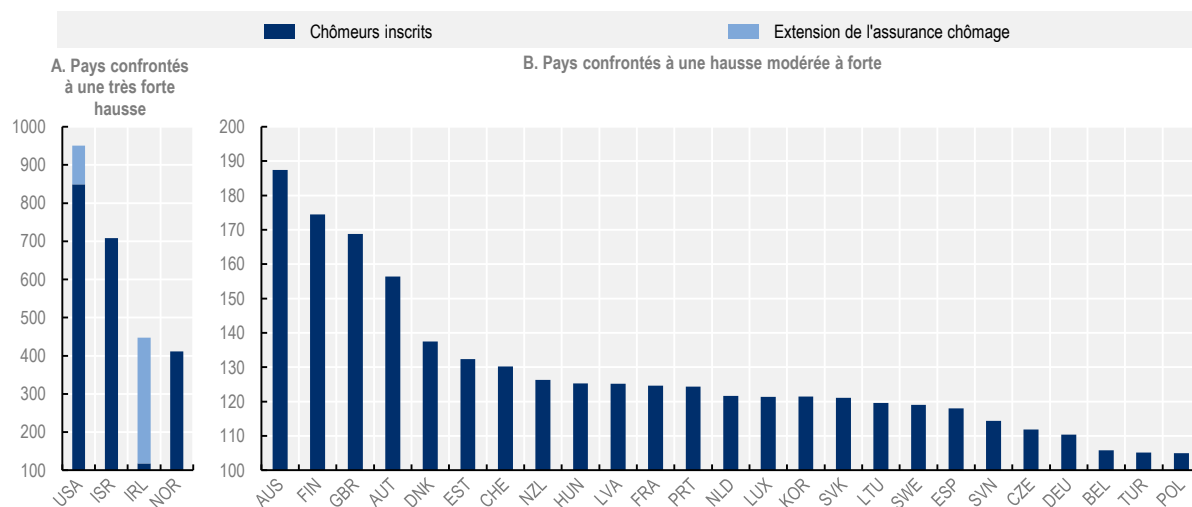
## Les premières demandes d'indemnités de chômage ont atteint des points hauts historiques

Les données administratives sur les demandes d'indemnités de chômage/leurs bénéficiaires et les cotisations de sécurité sociale peuvent apporter des éléments plus détaillés et en temps réel, du moins au début d'une crise. Elles peuvent constituer une source d'information complémentaire et plus rapide. Et pourtant, elles ne permettent pas non plus de réaliser une évaluation totalement comparable de la situation du marché du travail des différents pays, parce qu'elles traduisent également des différences institutionnelles entre les pays et le rôle très différent que joue l'assurance chômage pour amortir l'impact immédiat d'un choc économique.

Le nombre de demandes d'indemnités de chômage est monté en flèche dans de nombreux pays lorsque la crise du COVID-19 s'est déclenchée (Graphique 1.7), éclipsant les augmentations observées pendant la crise financière mondiale. Le choc économique a en effet été, dans un premier temps, nettement plus étendu et plus brutal que celui de 2008 et il pourrait bien continuer de connaître une toute autre évolution.

### Graphique 1.7. Le nombre de demandes d'indemnités de chômage a sensiblement augmenté dans certains pays de l'OCDE

Chômeurs inscrits (données non désaisonnalisées) en avril 2020, base 100 en février 2020



Note : Les chômeurs inscrits désignent les demandeurs d'emploi qui sont inscrits auprès des agences pour l'emploi et/ou des services publics de l'emploi. Ils comprennent les travailleurs placés en congé non rémunéré en Israël et temporairement mis à pied aux États-Unis et en Norvège. Les chiffres correspondent au nombre des bénéficiaires de l'assurance chômage (*WW-uitkeringen*) aux Pays-Bas et aux demandes renouvelées d'indemnités de chômage aux États-Unis. L'extension de l'assurance chômage désigne le « COVID-19 Pandemic Unemployment Payment » en Irlande et la « Pandemic Unemployment Assistance » aux États-Unis. Les données sont soumises aux législations nationales. Par conséquent, les données des différents pays sur les chômeurs inscrits peuvent ne pas être comparables.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les chiffres des chômeurs inscrits tirés d'OCDE (2020), « Labour: Registered unemployed and job vacancies », Principaux indicateurs économiques (base de données), [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/principaux-indicateurs-economiques\\_mei-data-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/principaux-indicateurs-economiques_mei-data-fr) (consulté le 15 juin 2020), Labour Market Information Portal (Australie), KOSIS (Corée), STAR (Danemark), Live Register (Irlande), Agence israélienne pour l'emploi (Israël), NVA (Lettonie), UZT (Lituanie), ADEM (Luxembourg), Ministère du Développement social (Nouvelle-Zélande), CBS (Pays-Bas), ESS (Slovénie), ISKUR (Turquie) et Département du Travail (États-Unis).

Aux États-Unis, plus de 40 millions de travailleurs avaient déposé une demande d'indemnités de chômage à la fin mai, soit deux mois après le début du confinement. Pendant la crise financière mondiale, il avait fallu 1.5 an pour atteindre un tel niveau après la faillite de Lehman Brothers. Si ces chiffres ont défrayé la chronique dans le monde entier, des hausses similaires ont été enregistrées dans d'autres pays de l'OCDE en proportion de la population active. En Israël, la part des actifs ayant déposé une demande d'indemnités de chômage à la fin avril, soit 27.8 %, était sept fois plus élevée que celle observée avant la crise. D'autres pays de l'OCDE ont également enregistré une progression substantielle de ces demandes, mais les dispositifs de maintien dans l'emploi ont souvent contribué à amortir les effets de la crise de l'emploi.

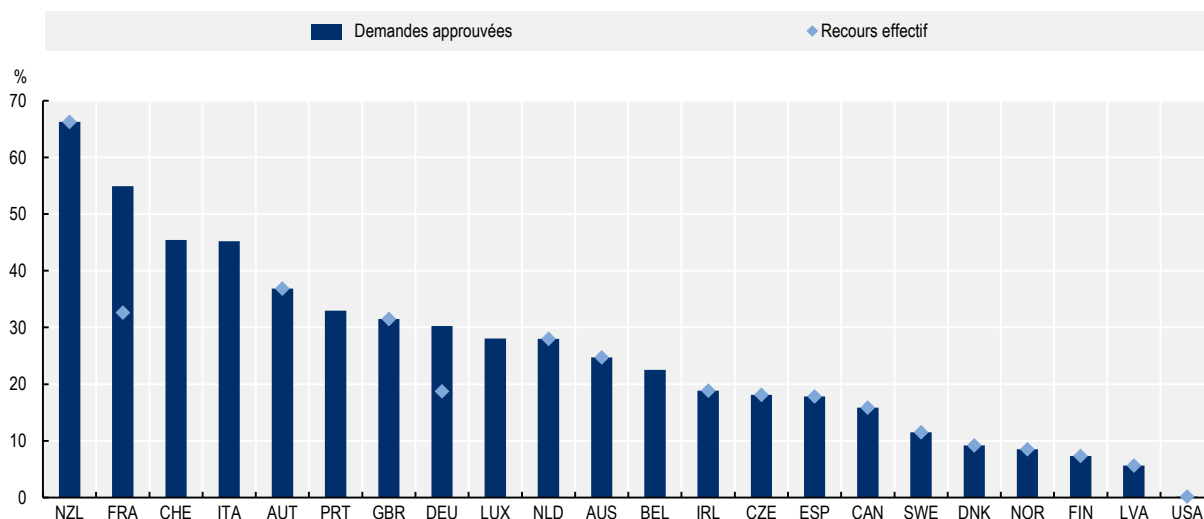
Outre les pertes d'emplois observées, la crise semble aussi avoir conduit à des ajustements marqués de la *marge intensive*. Dans les pays pour lesquels elles sont disponibles pour ces derniers mois, les données relatives aux heures de travail et au travail à temps partiel pour raisons économiques (concernant des personnes qui auraient préféré travailler à temps plein) montrent également que le temps de travail des actifs occupés a subi d'importants ajustements. Aux États-Unis, par exemple, le nombre de personne travaillant à temps partiel pour raisons économiques a pratiquement doublé entre mars et avril pour s'établir à 10.9 millions.

*Les dispositifs de maintien dans l'emploi amortissent l'impact sur le chômage déclaré dans plusieurs pays de l'OCDE*

Les entreprises ont aussi largement recouru aux dispositifs de maintien dans l'emploi pour bénéficier d'aides publiques lorsqu'elles ont réduit les heures de travail de leurs salariés, ou qu'elles les ont mis au chômage technique. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, quelque 60 millions de travailleurs ont été concernés par les demandes d'indemnisation déposées par les entreprises dans le cadre de ces dispositifs, comme les mécanismes allemand de *Kurzarbeit* ou français d'*activité partielle*. Ces dispositifs permettent de préserver les emplois dans les entreprises confrontées à une chute temporaire de leur activité, tout en apportant une aide au revenu aux travailleurs dont les heures sont revues à la baisse en raison d'un raccourcissement de la semaine de travail ou d'une mise à pied temporaire (voir l'analyse approfondie figurant à la Section 1.3.2). Le recours à ces instruments explique en grande partie pourquoi la majorité des autres pays de l'OCDE n'a pas connu la flambée du chômage déclaré observée au Canada et aux États-Unis. En mai, les demandes d'aides déposées par les entreprises dans le cadre des dispositifs de maintien dans l'emploi concernaient au total 66 % des salariés en Nouvelle-Zélande, plus de 50 % en France, plus de 40 % en Italie et en Suisse, et 30 % environ en Allemagne, en Autriche, au Portugal et au Royaume-Uni (Graphique 1.8). Il se peut que le recours effectif à ces dispositifs soit nettement inférieur aux demandes initiales. En Allemagne et en France, par exemple, le recours effectif estimé au moment de la rédaction de ce document avoisine 60 % des demandes initiales<sup>8</sup>.

## Graphique 1.8. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a été considérable dans certains pays

Demandes approuvées et bénéficiaires effectifs des dispositifs de maintien dans l'emploi par rapport à l'ensemble des salariés



Note : Les données se rapportent à fin mai, sauf pour le Luxembourg et la Suisse (fin avril). Les données correspondent au nombre de personnes inscrites à des dispositifs de maintien dans l'emploi à la fin du mois de mai pour l'Autriche, la Finlande et la Norvège, au nombre estimé de demandes approuvées en mai pour la Belgique et au nombre de bénéficiaires en mai pour l'Espagne et l'Irlande. Pour le Canada, les données couvrent la période courant du 10 mai au 6 juin. Les données sur le recours effectif en Allemagne et en France correspondent au nombre estimé de personnes bénéficiant des dispositifs de maintien dans l'emploi en mai. Pour les États-Unis, les données portent sur le recours à des dispositifs de chômage partiel. L'Australie, le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas sont dotés de dispositifs de subventions salariales, qui ne sont pas subordonnés à une réduction des heures de travail (voir la Section 1.3.2). Les taux d'utilisation sont calculés en pourcentage du nombre de salariés au T4 de 2019.

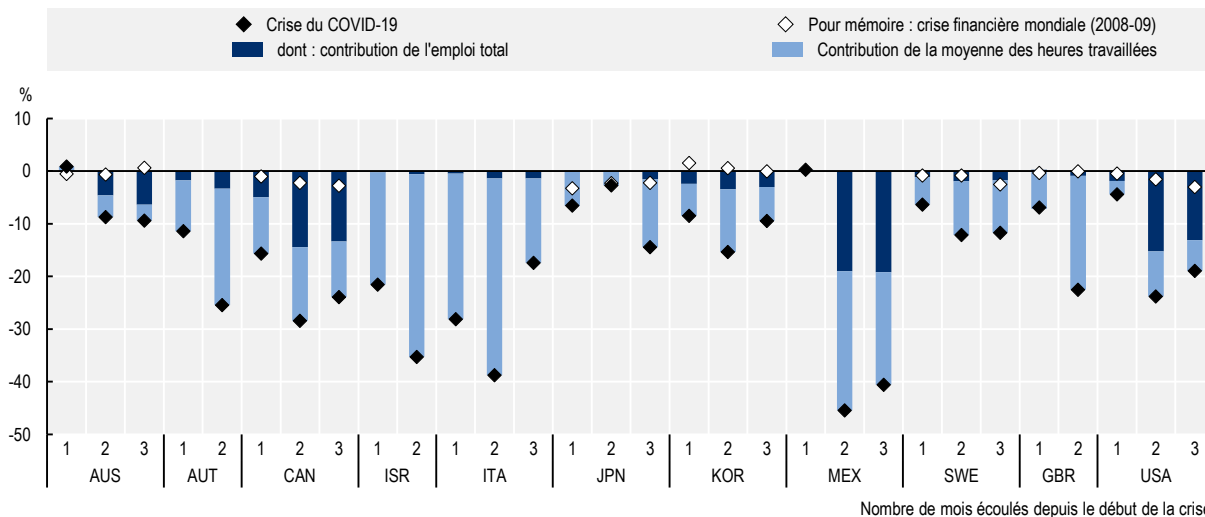
Source : Sources nationales, pour plus de détails voir OCDE (2020<sup>[20]</sup>), « Job retention schemes during the COVID-19 crisis and beyond ».

StatLink  <https://stat.link/y9p0vg>

Si l'on tient compte à la fois de la marge *extensive* d'ajustement (diminution du nombre de salariés) et de la marge *intensive* (réduction des heures des travailleurs restants du fait du temps partiel ou du chômage partiel), l'impact de la crise du COVID-19 sur les marchés du travail de l'OCDE a été, en moyenne, dix fois plus marqué que celui observé au cours des premiers mois de la crise financière mondiale de 2008 (Graphique 1.9) : en moyenne, dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, le nombre total d'heures travaillées a chuté de 12.2 % durant les trois premiers mois de la crise, contre 1.2 % pendant les trois premiers mois de la crise financière mondiale.


## Graphique 1.9. L'impact cumulé de la crise du COVID-19 sur l'emploi et les heures de travail est dix fois plus marqué que celui observé pendant la crise financière mondiale

Variation (en pourcentage) du total d'heures travaillées par rapport aux heures travaillées durant le premier mois de la crise



Note : Le point de départ de la crise financière mondiale est le mois d'octobre 2008. Aucune donnée comparable n'est disponible en 2008-09 pour l'Autriche, Israël, l'Italie et le Mexique. Le point de départ de la crise du COVID-19 est janvier 2020 pour le Japon et février 2020 pour tous les autres pays. Le total des heures travaillées correspond au total des heures effectivement travaillées par mois pour l'Australie, le Canada et le Japon, au total des heures effectivement travaillées par semaine pour le Royaume-Uni et la Suède, à la moyenne des heures effectivement travaillées par semaine multipliée par l'emploi total pour l'Autriche, la Corée, Israël, l'Italie et le Mexique, et à la moyenne des heures effectivement travaillées par semaine (sans tenir compte des salariés non présents sur le lieu de travail) multipliée par le nombre de salariés présents pour les États-Unis. Pour le Mexique, les données récentes sont très incertaines, car un nouvel outil d'enquête a été introduit en avril, ce qui peut influencer sur la comparabilité des résultats avec les mois précédents.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les résultats de l'enquête sur la population active (*Labour Force Survey*) pour l'Australie, les estimations mensuelles de l'enquête sur la population active menée dans le cadre du microrecensement pour l'Autriche, l'enquête sur la population active pour le Canada et Israël, les estimations mensuelles de l'enquête sur la population active pour l'Italie, l'enquête sur la population active pour le Japon, l'enquête sur la population active (*Economically Active Population Survey*) pour la Corée, les estimations mensuelles de l'*Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) et de l'*Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo* (ETOE) pour le Mexique, l'enquête sur la population active pour la Suède, les estimations mensuelles relatives à la situation au regard de l'emploi et au total des heures de travail par semaine fournies par l'Office des statistiques nationales (*Office for National Statistics*) du Royaume-Uni et l'enquête permanente sur la population active (*Current Population Survey*, CPS) pour les États-Unis.

StatLink  <https://stat.link/k4bcwz>

### Les offres d'emploi et les embauches ont été gelées

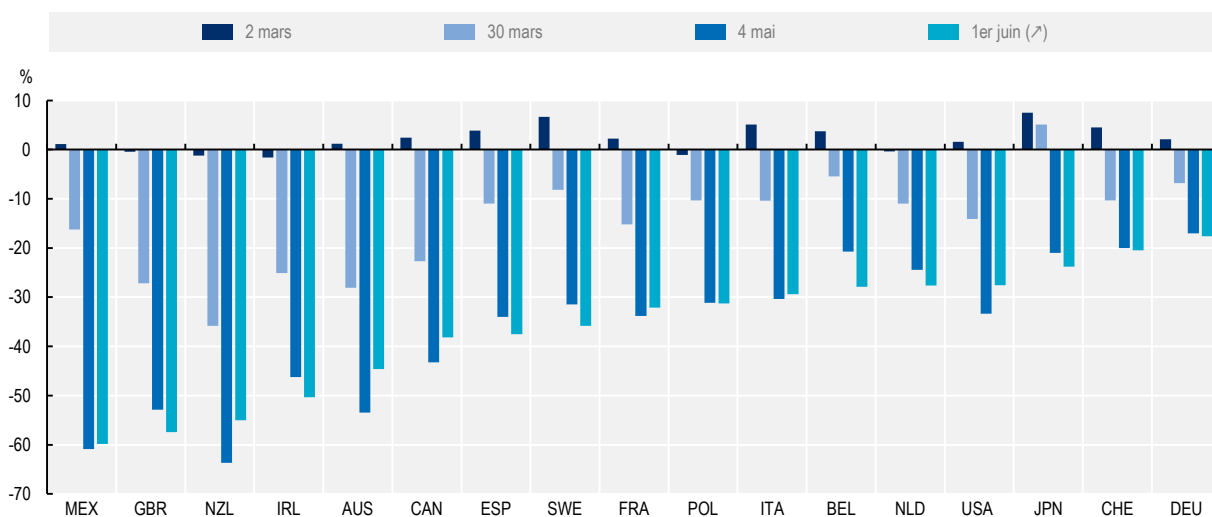
Outre les mises à pied, une réduction de l'activité de recrutement des entreprises a joué un rôle important dans la montée du chômage. Même les pays dotés de vastes dispositifs de maintien dans l'emploi et ceux ayant proscrit ou strictement réglementé les licenciements (comme l'Espagne et l'Italie, voir la Section 1.3.2) ont vu le nombre de leurs demandeurs d'emploi progresser, bien qu'à un rythme nettement moins soutenu qu'au Canada ou aux États-Unis. Les contrats temporaires n'ont pas été renouvelés et il n'y a pas eu d'ouverture de postes. Les récessions se caractérisent habituellement par une forte hausse du taux d'entrée au chômage (c'est-à-dire du nombre de mises à pied) et une forte baisse du taux de sortie du chômage (diminution des embauches et allongement des épisodes de chômage) (OCDE, 2009<sup>[21]</sup>), et cette crise ne fait pas exception.

On ne dispose pas encore de données comparables sur les embauches ou les emplois vacants pour tous les pays de l'OCDE. Néanmoins, des données générales sur les annonces d'emploi en ligne peuvent fournir des informations en temps réel sur la demande de main-d'œuvre, souvent avec une forte granularité en ce qui concerne les divers secteurs, professions et régions. En se fondant uniquement sur les informations mises en ligne, ces données dressent à l'évidence un tableau partiel de l'économie dans son ensemble, leur représentativité variant suivant les pays. Au sein d'un même pays, elles ont tendance à surreprésenter les emplois hautement qualifiés et les secteurs à forte qualification.

Nonobstant ces lacunes, les données sur les annonces en ligne<sup>9</sup> témoignent de l'effondrement récent du marché du travail d'une façon similaire aux autres graphiques proposés ci-dessus. Le nombre d'annonces mises en ligne un jour *j* a reculé en moyenne de 35 % entre le 1<sup>er</sup> février et le 1<sup>er</sup> mai dans les 18 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (Graphique 1.10). Certains pays ont subi des replis plus marqués, comme le Canada (43 %), l'Irlande (45 %) et le Royaume-Uni (52 %), d'autres connaissant des diminutions plus modérées, comme l'Allemagne (16 %), la Belgique, le Japon et la Suisse (20 % dans chacun de ces pays). Le gel des annonces d'emploi ne s'est pas concrétisé avant le mois de mars dans la plupart des pays et en moyenne, il y avait été multiplié par un coefficient de 3.5 à la fin avril<sup>10</sup>. Ce phénomène de gel s'est poursuivi jusqu'au 1<sup>er</sup> juin en dépit du redémarrage partiel des activités économiques dans plusieurs pays de l'OCDE.

### Graphique 1.10. Les annonces d'emploi en ligne ont considérablement diminué

Variation moyenne des données quotidiennes



Note : Variation du nombre de nouvelles annonces mises en ligne entre le 1<sup>er</sup> février 2020 et le jour moyen de la semaine commençant à la date indiquée.

Source : Données recueillies et présentées par *Indeed*, juin 2020.

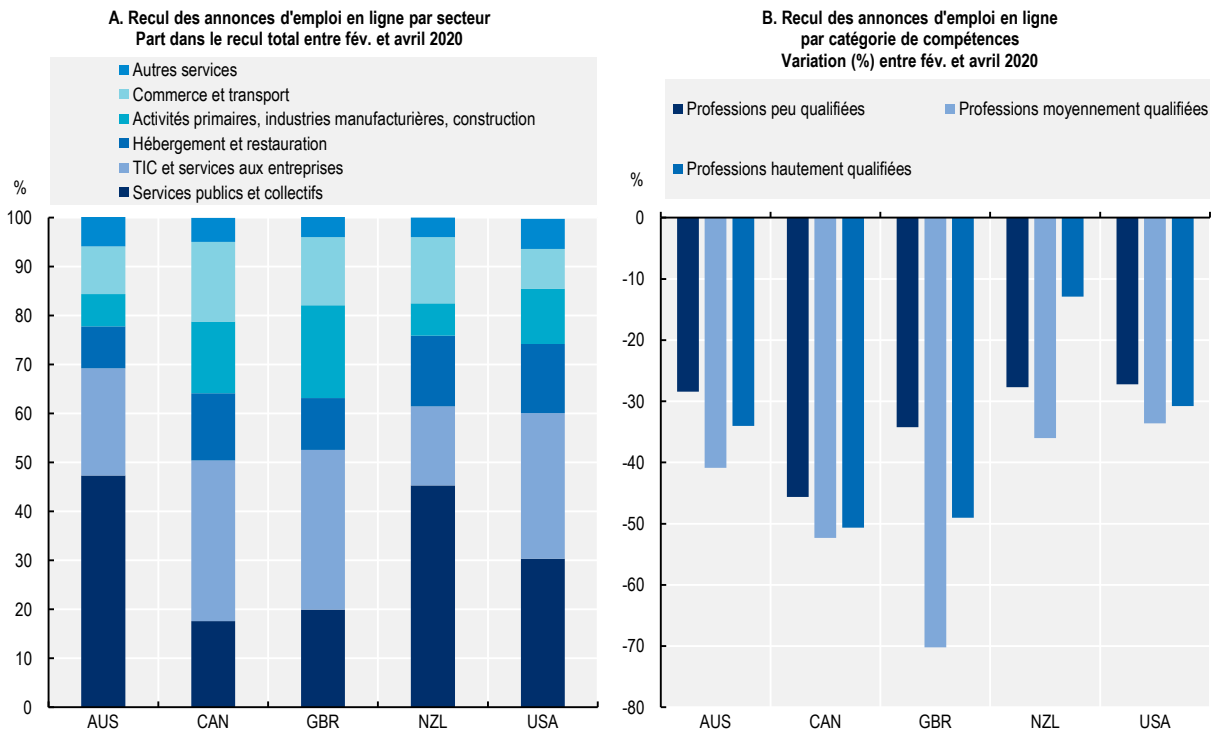
StatLink  <https://stat.link/23i9jh>

Les chiffres globaux dissimulent une forte hétérogénéité des répercussions de la crise du COVID-19 sur les offres d'emplois en ligne selon les secteurs et les professions. Certains services jugés « essentiels » ont fonctionné même au plus fort de la crise sanitaire, tandis que les entreprises non essentielles ont dû suspendre leur activité. En outre, certains secteurs sont naturellement plus exposés au risque de contagion, soit parce que la production ne peut pas se dérouler hors des locaux de l'entreprise, soit parce qu'ils recourent davantage aux contacts individuels entre les travailleurs, ou entre les travailleurs et les clients (Barbieri, Basso and Scicchitano, 2020<sup>[22]</sup>). Enfin, certains secteurs ont été et continueront d'être

davantage touchés par la réduction de la demande due aux suppressions de postes et à la baisse des revenus, et à l'interruption des chaînes d'approvisionnement (Barrot, Grassi and Sauvagnat, 2020<sup>[23]</sup>).

En moyenne, dans les cinq pays de l'OCDE pour lesquels des données détaillées sont disponibles, les principales contributions à la diminution globale des annonces d'emploi sont attribuables à ce que l'on définit ici comme les « services publics »<sup>11</sup>, et les services aux entreprises, suivis du commerce et du transport, ainsi que de l'hébergement et des industries alimentaires (Graphique 1.11, partie A). Ces secteurs ne doivent pas nécessairement correspondre à ceux de la majorité des annonces en pourcentage, à condition que ces derniers représentent une proportion relativement faible des annonces mises en ligne dans le pays avant la crise. Des chiffres non publiés concernant ces cinq pays montrent que les arts et spectacles, l'hébergement et la restauration, le transport et l'entreposage, et les industries administratives du secteur privé ont connu en moyenne les plus fortes baisses, en pourcentage, des annonces d'emploi non satisfaites entre février et avril 2020 (soit de -60 % à -80 %), alors que la santé et le travail social, les industries manufacturières, et les services d'information ont enregistré un recul modéré.

### Graphique 1.11. Recul des annonces d'emploi en ligne par secteur et par catégorie de compétences



Note : La partie A présente la contribution de chaque secteur à la variation des annonces nationales contenant des informations sur le secteur d'activité. À ce niveau de détail, tous les secteurs sont en recul. Les annonces dépourvues d'informations sur le secteur d'activité ont été écartées. Les activités primaires désignent l'agriculture et le secteur minier. La partie B présente le taux de croissance du nombre de nouvelles annonces d'emploi mises en ligne au cours du mois, dans le pays concerné, exprimé en moyenne pour toutes les professions appartenant à la catégorie de compétences. Les moyennes pondérées sont fondées sur la part des nouvelles annonces parues pour la profession dans le total des nouvelles annonces nationales, pour le mois de février, sur la période 2018-20. On trouvera les définitions des occupations peu, moyennement et hautement qualifiées dans le Chapitre 4.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de *Burning Glass Technologies*, mai 2020.

Enfin, la crise produit des effets hétérogènes sur l'activité de recrutement dans de nombreuses professions. La demande de travailleurs dits essentiels, comme le personnel hospitalier, les salariés des détaillants alimentaires et le personnel des entrepôts, a résisté ou même augmenté pendant le confinement. Si bon nombre de ces professions sont généralement considérées comme étant peu qualifiées, les travailleurs exerçant des professions très qualifiées ont aussi été relativement moins touchés par le choc sur le marché du travail, car ils ont pu continuer de travailler en toute sécurité depuis leur domicile grâce au télétravail<sup>12</sup>.

Entre février et avril 2020, les annonces d'emploi en ligne pour les professions moyennement qualifiées ont connu en moyenne, dans les cinq pays pour lesquels des données sont disponibles, une baisse nettement plus prononcée que celles concernant les professions hautement ou peu qualifiées (Graphique 1.11, partie B). Au Royaume-Uni, où ce phénomène est particulièrement marqué, le repli des nouvelles annonces en ligne relatives aux professions moyennement qualifiées a été deux fois plus fort que celui des annonces liées aux professions peu qualifiées, et supérieur de 40 % à celui des annonces concernant des professions hautement qualifiées. Même s'il conviendra d'analyser plus avant la persistance de ces schémas, ces résultats dénotent la possibilité que le choc du COVID-19 renforce la tendance actuelle à la polarisation de l'emploi dans les pays de l'OCDE (voir le Chapitre 4).

*Au sein des pays, certaines régions ont été plus touchées que d'autres*

En dépit de l'origine asymétrique du choc et de sa dimension mondiale, l'impact du COVID-19 au sein des pays diffère selon les régions. Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'épidémie a été plus grave dans les villes que dans les zones rurales et a plus touché certaines régions que d'autres. En Italie, par exemple, le Nord du pays a particulièrement souffert, et la Lombardie, qui a été frappée la première par le COVID-19, a enregistré le plus grand nombre de cas. En France, les régions de l'Île-de-France et du Grand Est ont été les plus touchées. Aux États-Unis, début juin, l'État de New York comptait à lui seul 20 % des cas de COVID-19 confirmés dans le pays. Les régions ou les États où l'épidémie s'est le plus propagée subissent des pertes économiques nettement plus conséquentes (Chen et al., 2020<sup>[7]</sup>). L'impact économique varie aussi suivant les régions en fonction de leur spécialisation sectorielle : certains secteurs sont en effet davantage exposés aux mesures de confinement ou aux interruptions de la chaîne d'approvisionnement ou sont structurellement plus instables car recourant dans une plus grande proportion au travail temporaire et saisonnier.

Les estimations officielles des pertes d'emplois par secteurs, régions et catégories de travailleurs ne sont pas encore disponibles de façon cohérente. Toutefois, une analyse des secteurs les plus directement touchés par les mesures d'endiguement, comme celles concernant les voyages et les contacts directs entre les consommateurs et les prestataires de services (OCDE, 2020<sup>[24]</sup>), peut fournir une première estimation des effets hétérogènes observés dans les diverses régions et catégories de travailleurs. Les différences existant dans la part de l'emploi régional vulnérable sont considérables, allant de moins de 15 % à plus de 35 % dans 314 régions<sup>13</sup> appartenant à 34 pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[25]</sup>). En Grèce, par exemple, elles varient de 55 % des emplois à risque dans les Îles Égéennes méridionales à 22 % au Centre de la Grèce. Les différences régionales sont aussi particulièrement marquées en République slovaque et en France. Les lieux touristiques enregistrent souvent la plus forte proportion d'emplois risquant de subir des bouleversements. En Europe, plusieurs grandes destinations touristiques, comme la Crète, les Îles Égéennes méridionales et les Îles Ioniennes (Grèce), les Îles Baléares et les Canaries (Espagne), ainsi que la région portugaise de l'Algarve risquent de perdre 40 % ou plus de leurs emplois. En Corée, c'est à Jeju-do, où le tourisme constitue un pilier important de l'économie, que le risque de perte d'emploi est le plus élevé. En Amérique du Nord, le Nevada (dont le pôle touristique de Las Vegas est la principale ville) se distingue comme étant l'État le plus touché, suivi de Hawaï. Les régions des pays du Nord et de l'Est de l'Europe semblent avoir moins souffert, en moyenne, que celles du Sud de l'Europe et d'Amérique du Nord.

*Les travailleurs les plus vulnérables sont les premières victimes de la crise*

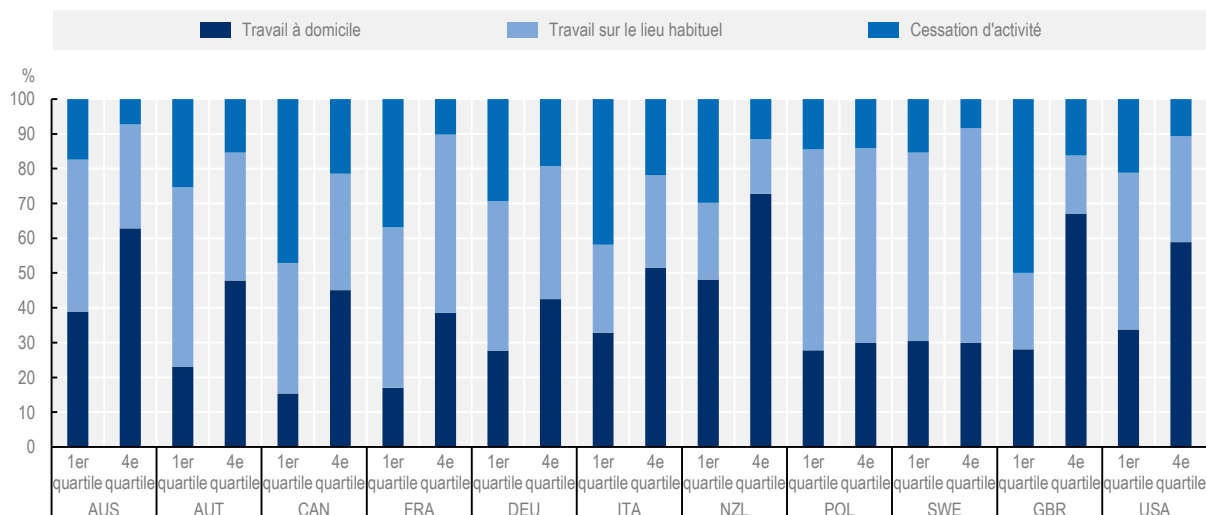
Les catégories de travailleurs déjà désavantagées sont souvent celles qui souffrent le plus des crises économiques, car elles sont les premières à quitter le marché du travail lorsque le choc se produit et les dernières à y revenir lorsque l'activité redémarre. Bien qu'il soit encore très tôt pour évaluer l'impact du COVID-19 sur les différentes catégories professionnelles, les premiers éléments donnent en effet à penser que la crise a – du moins dans un premier temps – exacerbé les inégalités qui préexistaient sur le marché du travail, et que les travailleurs vulnérables ont été jusqu'à présent les premières victimes de la crise<sup>14</sup>.

Les travailleurs à bas salaire, qui ont souvent un faible niveau d'instruction, ont été particulièrement touchés pendant la phase initiale de la crise. D'une part, nombre d'entre eux ont assuré la continuité des services essentiels pendant le confinement, en courant souvent un risque substantiel d'exposition au virus sur leur lieu de travail. Des données détaillées reposant sur la localisation des téléphones portables montrent qu'aux États-Unis, les personnes vivant dans les quartiers favorisés ont pu s'abriter chez elles plus tôt et plus longtemps que celles des quartiers défavorisés (voir l'Encadré 1.2). Les travailleurs dits « de première ligne », qui occupent, dans le secteur des services essentiels, des emplois ne pouvant être exercés à distance, ont en moyenne un niveau d'instruction inférieur à celui de la population active en général et sont davantage susceptibles de percevoir un salaire bas (Blau, Koebe and Meyerhofer, 2020<sup>[26]</sup>; Fana et al., 2020<sup>[27]</sup>). Il s'agit notamment du personnel de santé, mais aussi des caissières, des travailleurs des secteurs de la production et de l'agroalimentaire, des gardiens et des travailleurs de la maintenance et de l'agriculture et des chauffeurs de poids lourds. Les bas salaires ont aussi des probabilités bien plus élevées de travailler dans des secteurs touchés par les fermetures et d'avoir souffert d'une perte d'emploi ou de revenus. Au Royaume-Uni, les salariés du décile inférieur des revenus d'activité hebdomadaires risquent environ sept fois plus de travailler dans des secteurs soumis à des fermetures que ceux du décile supérieur (Joyce and Xu, 2020<sup>[28]</sup>). Les bas revenus sont moins à même de travailler à domicile, plus susceptibles de déclarer avoir perdu leur emploi en raison du COVID-19, et plus pessimistes quant à leurs perspectives d'emploi sur les tout prochains mois. Les données d'enquêtes en temps réel disponibles pour plusieurs pays de l'OCDE (Graphique 1.12, fondé sur Foucault et Galasso (à paraître<sup>[29]</sup>)) montrent que les personnes appartenant au quartile de revenus supérieur étaient en moyenne davantage susceptibles, à hauteur de 50 %, de travailler à domicile en avril que celles du quartile inférieur. Dans le même temps, les bas revenus semblent avoir cessé de travailler deux fois plus souvent. Au Canada, les données de l'enquête sur la population active montrent qu'entre février et avril 2020, les pertes d'emplois des salariés à bas salaire ont été plus de deux fois plus supérieures à celles de l'ensemble des salariés (Statistique Canada, 2020<sup>[17]</sup>).<sup>15</sup>



## Graphique 1.12. Si les plus hauts salaires ont souvent travaillé à domicile, les bas salaires ont fréquemment dû cesser leur activité

Part dans le total des travailleurs habituellement salariés avant le début de la crise par quartile de revenus, dans certains pays de l'OCDE, à la mi-avril 2020



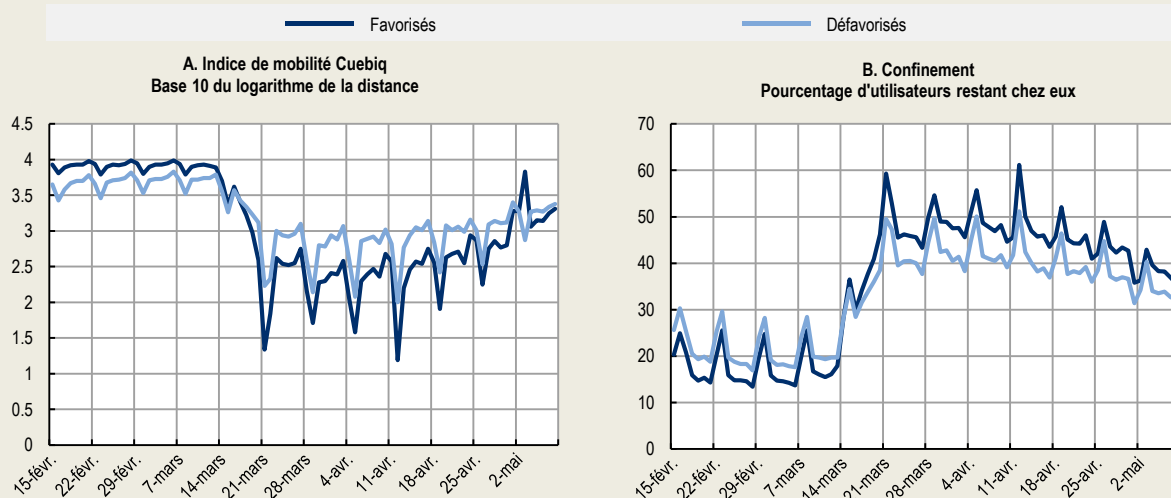
Source : Foucault et Galasso (à paraître<sup>[29]</sup>) sur la base de l'enquête REPEAT (REpresentations, PErceptions and ATtitudes on the COVID-19).

StatLink  <https://stat.link/pv9joz>

### Encadré 1.2. Les plus pauvres ont davantage de difficultés à rester chez eux pendant la pandémie

Si les mesures d'endiguement et d'atténuation ont été officiellement appliquées à l'ensemble des citoyens, les différentes catégories de la population ne se sont pas toutes adaptées (ou n'ont pas toutes pu s'adapter) avec la même vitesse et la même ampleur. Les données extrêmement détaillées recueillies grâce à la société de localisation de téléphones portables Cuebiq montrent qu'avant l'épidémie de COVID-19, aux États-Unis, les personnes vivant dans des quartiers favorisés avaient l'habitude de se déplacer davantage (Graphique 1.13, partie A) et de moins rester chez eux (Graphique 1.13, partie B). Lorsque la Maison blanche a publié ses directives demandant à la population de se confiner, les déplacements ont décliné et la part des personnes restant à domicile a augmenté. De plus, les schémas de déplacements dans les quartiers favorisés et défavorisés se sont inversés : les habitants des quartiers défavorisés ont commencé à se confiner plus tard et dans une moindre proportion (en particulier pendant la semaine de travail) que ceux des quartiers favorisés. Ces phénomènes peuvent s'expliquer par des différences dans la sensibilisation et dans l'accès à l'information. Toutefois, ils témoignent également des divisions structurelles existant dans l'accès à l'emploi (les habitants des quartiers favorisés sont davantage susceptibles d'occuper des emplois pouvant être exercés à domicile), dans la capacité à surmonter un choc brutal (ils sont aussi davantage susceptibles de disposer d'une épargne suffisante pour traverser une période de chômage) et dans les conditions de logement (le mal-logement peut rendre l'auto-isollement plus difficile et le télétravail effectif impossible).


**Graphique 1.13. Aux États-Unis, les habitants des quartiers favorisés se sont confinés plus tôt et plus longtemps que ceux des quartiers défavorisés**



Note : L'indice Cuebiq de mobilité figurant dans la partie A quantifie la distance parcourue chaque jour par les utilisateurs. Il correspond à la base 10 du logarithme de la distance séparant les coins opposés d'un carré tracé autour des localisations observées chaque jour pour les utilisateurs. Dans la partie B, le confinement correspond au pourcentage d'utilisateurs restant chez eux. Il est calculé quotidiennement en mesurant le nombre d'utilisateurs s'étant éloignés de leur domicile de moins de 100 mètres.

Le graphique fait apparaître l'écart existant, en termes de mobilité et de proportion de personnes s'étant confinées, entre les catégories favorisées et défavorisées par zone statistique basée sur un centre urbain (*Core-Based Statistical Area, CBSA*). Un CBSA est un groupe d'un ou de plusieurs comtés comptant un centre urbain et un territoire adjacent présentant une forte intégration sociale et économique dans ce centre mesurée par les liens existant en termes de déplacements domicile-travail. L'indice Cuebiq de mobilité calculé pour chaque CBSA correspond à la médiane de ces indices par habitant. Pour chaque zone métropolitaine et micropolitaine (zone centrée sur un pôle urbain dont la population est supérieure à 10 000 habitants, mais inférieure 50 000), les revenus les plus hauts et les plus bas reposent sur les données relatives au revenu médian des ménages provenant des estimations à cinq ans établies par le Bureau du recensement des États-Unis (*US Census Bureau*) dans le cadre de l'enquête sur les communautés américaines (*American Community Survey*) 2013-17 pour les secteurs de dépouillement regroupés par CBSA.

Source : Cuebiq, plate-forme de mesure et d'intelligence de localisation. Par le biais de son programme *Data for Good*, Cuebiq donne accès à des données globales sur la mobilité pour des travaux universitaires et des initiatives humanitaires. Ces données propriétaires sont collectées auprès d'utilisateurs anonymes ayant décidé de donner accès à leurs données de localisation de manière anonyme, via un cadre conforme au RGPD. Elles sont ensuite agrégées pour donner une idée de l'évolution de la mobilité des hommes dans le temps (consulté le 10 mai 2020).

StatLink  <https://stat.link/9olwf1>

Tous les travailleurs exerçant un emploi atypique – c'est-à-dire les travailleurs indépendants et les salariés temporaires ou à temps partiel – ont été fortement exposés aux pertes d'emplois et de revenus. Ils peuvent représenter jusqu'à 40 % de l'emploi total dans les secteurs les plus touchés par les mesures d'endiguement prises par les pays européens de l'OCDE (OCDE, 2020<sub>[30]</sub>). Certains travailleurs indépendants sont surreprésentés dans quelques-uns des secteurs ayant été soumis à des restrictions ou à des fermetures pour cause de quarantaine, comme ceux de l'accueil et de la culture, mais aussi les services aux particuliers, comme les salons de coiffure. Des enquêtes précoces réalisées après le début du confinement corroborent ces effets : aux Pays-Bas, 48 % des indépendants ont connu une réduction de leurs heures de travail, contre 27 % des salariés seulement (Von Gaudecker et al., 2020<sub>[31]</sub>) ; au Royaume-Uni, 75 % des indépendants disent avoir subi une baisse de leur revenu d'activité la semaine précédente, contre moins de 25 % pour les salariés (Adams-Prassl et al., 2020<sub>[32]</sub>). Dans le même temps,

les travailleurs en contrat temporaire ont été parmi les premiers à perdre leur emploi pendant la crise, les contrats n'étant pas renouvelés à l'échéance. Le Canada a connu une brusque réduction de l'emploi parmi les travailleurs occupant un emploi temporaire et les titulaires d'un contrat d'un an au plus – soit -30 % pour chaque catégorie (Statistique Canada, 2020<sup>[17]</sup>). Les données administratives de la France et de l'Italie confirment ces schémas. En France, la progression des nouvelles demandes d'indemnités de chômage en mars et en avril 2020 est intégralement attribuable aux intérimaires et aux travailleurs temporaires, dont le contrat n'a pas été renouvelé (DARES, 2020<sup>[33]</sup>). Les données administratives sur les flux d'emplois en Italie montrent que le recul du nombre d'emplois enregistré entre la fin février et la fin avril par rapport à la même période de 2019 tient en grande partie à une diminution des embauches en contrat temporaire (Bovini et al., 2020<sup>[34]</sup>; Baronio and Linfante, 2020<sup>[35]</sup>; Veneto Lavoro, 2020<sup>[36]</sup>). Les personnes qui comptaient décrocher un nouvel emploi n'en ont pas trouvé. Les lourdes pertes d'emplois ou de revenus subies par les travailleurs occupant une forme d'emploi atypique sont particulièrement préoccupantes, car ces travailleurs ont rarement accès aux dispositifs de maintien dans l'emploi et aux indemnités de chômage – voir les Sections 1.3.2 et 1.3.3 et OCDE (2020<sup>[30]</sup>; 2020<sup>[37]</sup>).

Ce constat s'applique aussi à de nombreux travailleurs informels, et notamment aux immigrés clandestins. Nombre d'entre eux sont probablement employés dans des secteurs durement touchés par les mesures de confinement, tels l'hébergement et la restauration, mais aussi comme domestiques, et bien souvent, ils n'ont accès à aucune aide au revenu. Les travailleurs exerçant une activité partiellement informelle, dont l'emploi est déclaré mais qui perçoivent une partie de leur rémunération en liquide, peuvent bénéficier d'une compensation uniquement pour une partie des revenus qu'ils ont perdus, grâce à un dispositif de maintien dans l'emploi ou aux indemnités de chômage – voir la Section 1.3.3 et OCDE (2020<sup>[37]</sup>).

La crise du COVID-19 a aussi mis au jour les points faibles de nombreux emplois de plate-forme. Si certains de ces emplois ont offert des opportunités aux travailleurs et aux entreprises afin de se réinventer pendant le confinement et de répondre aux besoins qui se faisaient jour (par exemple en livrant de la nourriture, des produits pharmaceutiques et d'autres biens), ils ont aussi compté parmi les plus exposés au choc. Selon une enquête réalisée par AppJobs (AppJobs Institute, 2020<sup>[38]</sup>) – une plate-forme en ligne permettant de chercher des emplois fondés sur une application dans le monde entier – plus de la moitié des travailleurs à la demande ont déclaré avoir perdu leur emploi, et plus d'un quart ont subi une réduction de leur nombre d'heures travaillées. Dans le même temps, toutefois, ces travailleurs bénéficient rarement de la législation sur la protection de l'emploi, ou encore des dispositifs de chômage partiel, des indemnités de chômage ou des congés de maladie rémunérés, et dans certains pays, ils n'ont peut-être même pas d'assurance maladie (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>).

Les jeunes, qui ont grandement souffert de la crise financière mondiale, risquent une fois de plus de compter parmi les grands perdants de la crise actuelle (Carcillo et al., 2015<sup>[40]</sup>; OCDE, 2017<sup>[41]</sup>). Les diplômés de 2020, parfois qualifiés de « promotion Covid », quittent écoles et universités et n'ont guère de chances de décrocher un emploi ou d'acquérir une expérience professionnelle à court terme. Dans le même temps, leurs pairs plus âgés sont déjà confrontés à la deuxième crise économique d'envergure de leur carrière encore brève. La première expérience professionnelle influe sensiblement sur la carrière future, et une crise peut avoir des répercussions durables sur l'emploi et les perspectives de rémunération (Bell and Blanchflower, 2011<sup>[42]</sup>; Schmillen and Umkehrer, 2017<sup>[43]</sup>). Les premières données concernant la situation du marché du travail pendant la crise actuelle donnent à penser que les jeunes travailleurs ont été durement touchés, puisqu'ils occupent généralement des emplois moins sûrs et qu'ils sont surreprésentés dans les secteurs frappés de plein fouet, comme l'hébergement et la restauration. Au Royaume-Uni, les moins de 25 ans risquaient environ 2.5 fois plus que les autres salariés de travailler dans des secteurs mis à l'arrêt, un chiffre qui exclut toutefois les étudiants occupant des emplois à temps partiel (Joyce and Xu, 2020<sup>[28]</sup>). Les chiffres de l'emploi des jeunes se sont rapidement orientés à la baisse ; au Canada, le nombre de jeunes salariés a chuté de 33 % entre février et mai 2020. Aux États-Unis, le taux de chômage des jeunes a été multiplié par plus de 3, grimant ainsi de 7.7 % à 25.2 % entre février et mai. Pendant la crise financière mondiale, près d'un emploi sur dix occupé par un jeune de moins de

30 ans avait été détruit dans les pays de l'OCDE et la reprise y a été très lente, notamment pour les plus désavantagés. Il a fallu attendre dix ans, soit 2017, pour que le taux de chômage des jeunes revienne à son niveau d'avant 2008. Et quand bien même, les jeunes ont connu une dégradation générale de leur situation au regard de l'emploi, et ont été de plus en plus sans emploi, faiblement rémunérés et sous-employés (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>).

Les données sur l'impact différentiel de la crise actuelle sur l'emploi des femmes et des hommes sont encore plus limitées. Néanmoins, cette crise, à l'inverse de la précédente, semble avoir davantage pesé à ce jour sur les perspectives professionnelles des femmes que sur celles des hommes. Au Canada, les femmes représentaient une part disproportionnée des pertes d'emplois en mars, même si les hommes ont subi des pertes d'emplois plus importantes en avril. Il n'en demeure pas un moins un léger écart entre les femmes et les hommes (-16.9 % pour les femmes, contre 14.6 % pour les hommes entre février et avril). En outre, aux États-Unis, le taux de chômage des femmes a connu une hausse plus soutenue que celui des hommes. Dans l'Union européenne, le taux de chômage a progressé, en mars 2020, de 4.5 % pour les femmes, contre 1.6 % pour les hommes. Les liens des femmes avec le marché du travail sont généralement plus ténus que ceux des hommes, de sorte qu'elles sont plus vulnérables et plus facilement licenciées. De plus, bon nombre des secteurs les plus directement touchés par le COVID-19 emploient un grand nombre de femmes, alors que la crise financière mondiale s'était caractérisée par des pertes d'emplois plus élevées dans le secteurs dominés par les hommes (principalement la construction et les industries manufacturières) et une hausse des heures travaillées pour les femmes, notamment les premières années (Sahin, Song and Hobijn, 2010<sup>[44]</sup>; OCDE, 2012<sup>[45]</sup>). La fermeture généralisée des établissements scolaires et des structures d'accueil des enfants pendant la crise actuelle a aussi, selon toutes probabilités, accru la charge de travail non rémunéré des femmes dans leur foyer (voir l'Encadré 1.3).

### Encadré 1.3. Les femmes sur tous les fronts pendant la crise du COVID-19

Les femmes ont été présentes sur tous les fronts de la lutte contre le COVID-19, et elles s'en sont durement ressenties. Aux avant-postes de la réponse sociale et sanitaire en général, elles ont dû supporter des fardeaux qui s'alourdissaient mutuellement :

*Les femmes jouent un rôle clé dans la lutte sanitaire contre la pandémie.* Elles représentent les deux tiers des professionnels de santé dans le monde, et notamment 85 % du personnel infirmier et des sages-femmes (Boniol et al., 2019<sup>[46]</sup>), et 90 % du personnel assurant les soins de longue durée dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[47]</sup>). Les professionnels de la santé et les travailleurs sociaux ont été confrontés à des contraintes exceptionnelles, et à des risques considérables, tout au long de la crise. La tension a souvent été particulièrement forte pour les mères de famille, qui ont aussi dû faire face aux conséquences de la fermeture des écoles et des structures d'accueil des enfants pendant le confinement.

*La crise a probablement accru la charge de travail non rémunéré des femmes,* car ce sont elles qui ont assumé l'essentiel du travail non rémunéré supplémentaire occasionné par la fermeture généralisée des écoles et des structures d'accueil des enfants. Les femmes assuraient la plus grande partie du travail non rémunéré dans leur foyer avant la crise, y consacrant chaque jour environ deux heures de plus que les hommes en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[48]</sup>). La crise a accru le temps consacré par les parents à la prise en charge et à la surveillance des enfants et à l'enseignement scolaire à domicile, cette charge supplémentaire ayant vraisemblablement été en grande partie portée par les femmes. Selon une enquête en ligne réalisée en Allemagne en mars-avril 2020, dans environ la moitié des foyers avec enfants, la femme s'occupait seule des enfants (Möhring et al., 2020<sup>[49]</sup>). Des données d'enquêtes en ligne recueillies au Royaume-Uni en avril-mai 2020 dénotent un creusement de l'écart existant entre les mères et les pères de famille au regard des modalités du travail rémunéré (Andrew et al., 2020<sup>[50]</sup>).

*Les femmes sont davantage exposées à l'insécurité économique.* Malgré les formidables progrès réalisés depuis une cinquantaine d'années, les liens des femmes avec le marché du travail demeurent plus ténus que ceux des hommes, notamment lorsqu'elles deviennent mères. En raison de l'écart femmes-hommes existant en termes d'heures travaillées, d'ancienneté et de rémunération, les femmes sont plus vulnérables que les hommes et plus aisément licenciées. Les répercussions économiques du COVID-19 à court terme ont tout particulièrement touché les secteurs qui reposent sur des contacts physiques avec la clientèle, lesquels emploient principalement des femmes. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, les femmes représentent approximativement 53 % de l'emploi dans les services de restauration et de consommation de boissons (cafés, restaurants et restauration), 60 % dans l'hébergement (hôtellerie, par exemple) et 62 % dans la vente au détail (BIT, 2020<sup>[51]</sup>). Pour certaines femmes, le secteur public peut apporter une certaine protection, du moins à court terme, car elles représentent une part disproportionnée des salariés du secteur public dans l'ensemble de l'OCDE (OCDE, 2019<sup>[52]</sup>).

*Les femmes sont souvent plus vulnérables que les hommes à une brusque perte de revenus.* Dans les pays de l'OCDE, les revenus des femmes sont, en moyenne, inférieurs à ceux des hommes, et leur taux de pauvreté plus élevé (OCDE, 2020<sup>[53]</sup>). Les femmes possèdent aussi moins souvent que les hommes un patrimoine qui leur permettrait d'amortir une perte de revenus temporaire (Sierminska, Frick and Grabka, 2010<sup>[54]</sup>; Schneebaum et al., 2018<sup>[55]</sup>). Et parce que les femmes assument généralement des responsabilités plus importantes que les hommes en termes de prise en charge des enfants et du foyer, il leur est souvent plus difficile de trouver d'autres emplois et sources de revenus (comme un emploi occasionnel) après un licenciement. Les parents isolés, qui sont principalement des femmes, sont particulièrement vulnérables. Ils ont été touchés bien plus durement par la fermeture des structures d'accueil des enfants et des établissements scolaires pendant le confinement. Leur dépendance vis-à-vis d'un revenu unique implique aussi que la perte de leur emploi peut être dramatique pour les parents isolés, notamment lorsque les aides publiques au revenu sont peu élevées ou versées tardivement.

Les premiers éléments provenant de Chine et de certains pays de l'OCDE font état de *risques croissants de violences conjugales envers les femmes* pendant la pandémie, ce qui confirme un schéma observé au cours des précédentes situation de fermetures et de confinement (PNUD, 2015<sup>[56]</sup>).

Source : OCDE (2020<sup>[57]</sup>), « Women at the core of the fight against COVID-19 crisis », <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis-553a8269/>.

L'ampleur de l'impact de la crise sur les différentes catégories de travailleurs et sur leur famille dépend, en dernière analyse, non seulement de leur exposition au risque de perte d'emploi ou de revenus, mais aussi de leur aptitude à absorber temporairement de tels chocs. Malheureusement, l'exposition aux chocs sur le marché du travail et la capacité d'y faire face sont souvent étroitement liées : selon des analyses concernant le Royaume-Uni (Benzeval et al., 2020<sup>[58]</sup>) et la Norvège (Alstadsæter et al., 2020<sup>[59]</sup>), les pertes d'emplois et de revenus les plus substantielles ont touché des travailleurs ou des parents de jeunes enfants déjà vulnérables sur le plan financier. En particulier, l'analyse britannique montre qu'entre les travailleurs confrontés à un choc mesuré ou nul et ceux qui subissent un choc mais qui sont relativement bien couverts par les filets de protection sociale, il existait un « entre-deux vulnérable » de travailleurs qui sont durement touchés et qui ne sont guère en mesure d'atténuer ces chocs : les parents isolés, les personnes ayant un faible niveau d'instruction et les minorités ethniques<sup>16</sup>.

### 1.2.2. Perspectives

Les perspectives sont extraordinairement incertaines. À la faveur du reflux de l'urgence sanitaire, les mesures de confinement ont été réduites progressivement et les déplacements augmentent. Le

redémarrage des activités fait automatiquement croître la production, même si certaines mesures d'endiguement, comme la fermeture de nombreuses frontières internationales, persisteront quelque temps. La reprise sera probablement hésitante et pourrait être interrompue par des poussées épidémiques si des mesures d'endiguement ciblées, notamment un développement massif de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter », ne sont pas mises en place ou se révèlent inefficaces.

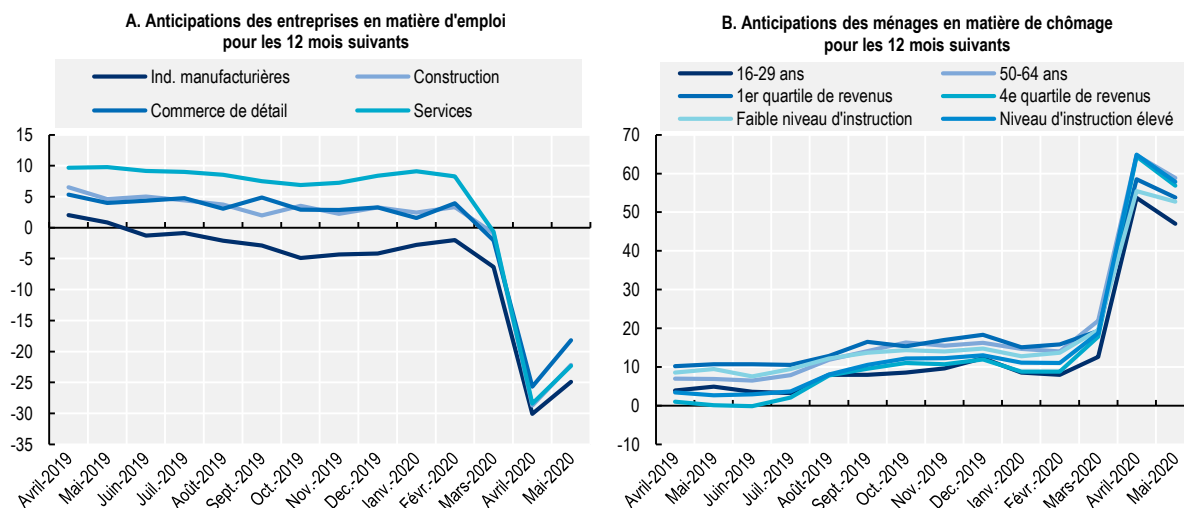
Les enquêtes sur la confiance des entreprises et des consommateurs témoignent d'un pessimisme significatif quant aux perspectives du marché du travail<sup>17</sup>. Dans les pays de l'OCDE, les anticipations des entreprises en matière d'*emploi* pour les mois à venir se sont effondrées en avril 2020, tandis que les anticipations des consommateurs en matière de *chômage* pour les 12 mois suivants ont bondi (Graphique 1.14). Il s'agit des plus fortes variations mensuelles enregistrées depuis 1985. En mai, les indicateurs se sont partiellement améliorés, mais sont restés nettement inférieurs (pour les anticipations d'emploi) ou supérieurs (pour les anticipations de chômage) à leurs moyennes de long terme et très proches des niveaux enregistrés pendant la crise financière mondiale, en mars 2009. Les anticipations d'emploi ont fléchi pour tous les secteurs, mais le repli est nettement plus prononcé pour les services, alors que les perspectives étaient déjà orientées à la baisse pour les industries manufacturières avant la crise du COVID-19. Les anticipations des consommateurs en matière de chômage ont progressé dans une proportion similaire pour toutes les catégories, y compris pour les répondants appartenant à des ménages à haut revenu et pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Les incertitudes étant inhabituellement élevées, les *Perspectives économiques de l'OCDE (2020<sub>[60]</sub>)*, publiées le 10 juin, ont présenté deux scénarios, également probables, pour les mois à venir :

- Un *scénario du choc unique*, dans lequel les pays parviennent à surmonter la poussée épidémique actuelle grâce aux mesures d'endiguement mis en place au premier semestre de 2020, le taux de reproduction effectif étant censé diminuer et rester constamment inférieur à 1. L'augmentation des capacités hospitalières et la mise en œuvre généralisée d'une stratégie « Tester – Isoler – Traiter » efficace sont supposées être suffisantes pour empêcher une résurgence des contaminations et des cas nécessitant des soins intensifs vers la fin de l'année, et jusqu'à ce qu'un vaccin soit disponible.
- Un *scénario de deux chocs successifs*, dans lequel l'assouplissement actuel des mesures d'endiguement est censé être suivi d'une seconde vague de l'épidémie, toutefois moins intense, en octobre/novembre. Cette résurgence pourrait être due à des facteurs saisonniers dans certains pays, en particulier dans l'hémisphère nord, ou à une efficacité moindre qu'anticipée des mesures d'endiguement ou des stratégies « Tester – Isoler – Traiter ». Toute résurgence de l'épidémie est supposée être évitée en 2021 grâce à des percées dans le secteur pharmaceutique, mais l'éventualité de nouvelles vagues reste un risque baissier important.

## Graphique 1.14. Les anticipations concernant le marché du travail se sont détériorées tant pour les entreprises que pour les consommateurs

Différence, en points de pourcentage, entre la proportion de réponses positives et négatives, données désaisonnalisées



Note : Un solde positif, pour la tendance future du chômage (partie B), indique que le chômage devrait augmenter. Les personnes n'ayant pas répondu à toutes les questions sont exclues de l'échantillon utilisé pour calculer le solde.

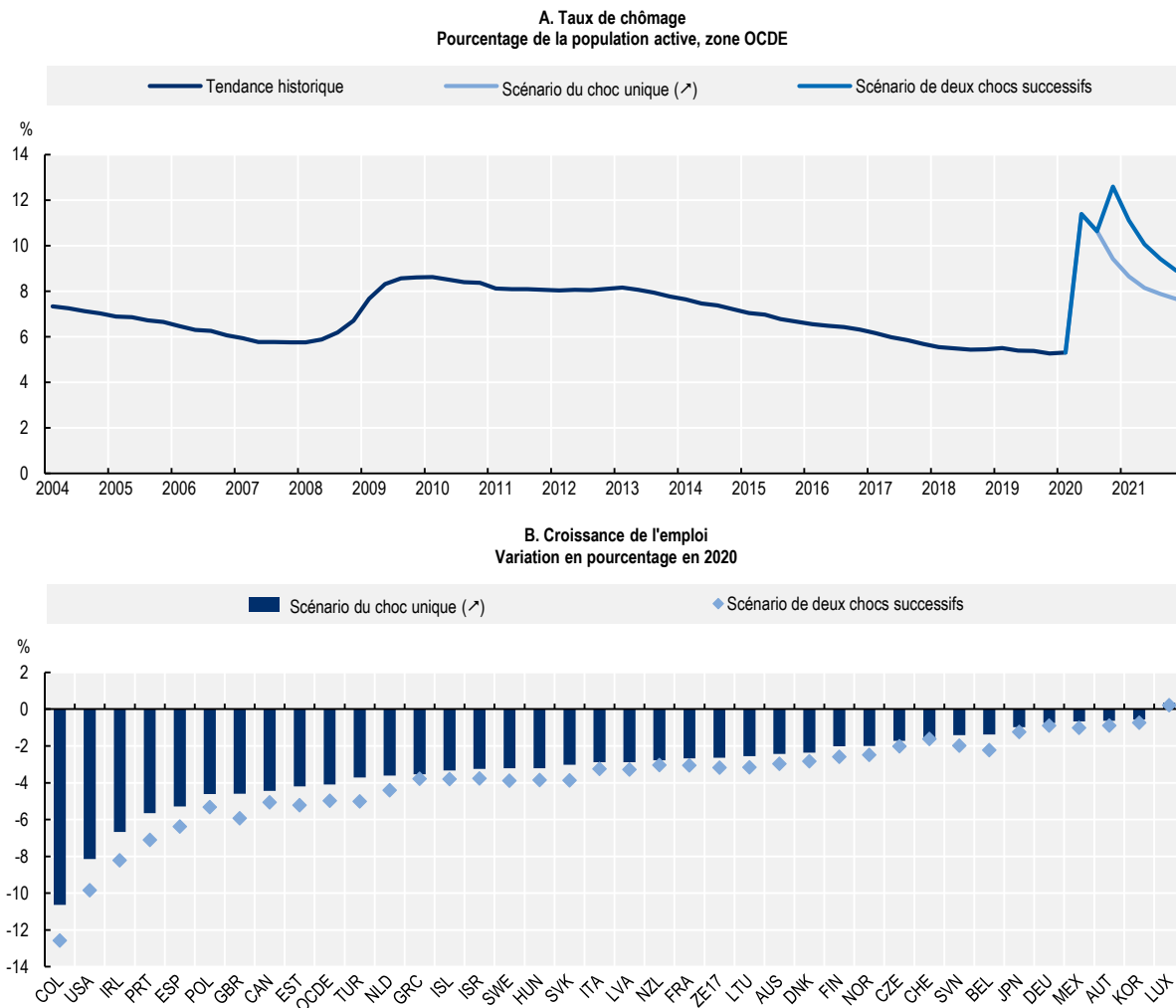
Source : OCDE, Base de données sur l'opinion des industriels et des ménages, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=14d9c976-714a-4a73-96bf-921734afd0a4&themetreeid=155>.

StatLink  <https://stat.link/70lfnb>

Dans le scénario « de deux chocs successifs », le PIB des pays de l'OCDE devrait fléchir de 9.3 % cette année ; dans celui « du choc unique, il devrait reculer cette année de 7.5 %. Dans ces deux scénarios, la reprise sera probablement lente et progressive, et en dépit d'un rebond, la production totale à la fin de l'année 2021 devrait néanmoins demeurer nettement en deçà de son niveau d'avant la crise. Dans de nombreuses économies avancées, la crise pourrait détruire l'équivalent de cinq années de croissance du revenu réel par habitant ou plus d'ici la fin de 2021.

Dans ces deux scénarios, le taux de chômage devrait progresser sensiblement dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Selon les projections de l'OCDE, le chômage enregistré dans ces pays, qui avait atteint fin 2019 son plus bas niveau depuis 50 ans, soit 5.3 %, devrait avoir plus que doublé fin juin 2020 ; il s'établirait ainsi à près de 11.4 %, dépassant très largement le niveau observé pendant la crise financière mondiale (Graphique 1.15, partie A). À mesure que les économies rouvrent, le chômage devrait s'atténuer progressivement mais rester supérieur ou proche du pic atteint durant la crise financière mondiale, pendant une bonne partie de l'année 2021, même dans le scénario du choc unique. Cela reflète l'ampleur des destructions d'emplois immédiates dans certains pays, ainsi que le recul de l'emploi qui se produira probablement dans d'autres, lorsque les dispositifs temporaires de soutien des salaires et de l'emploi prendront fin au second semestre 2020.

**Graphique 1.15. Le chômage devrait progresser trois fois plus vite que pendant la crise financière mondiale**



Note : La croissance de l'emploi n'est pas disponible pour le Chili (partie B).

Source : OCDE (2020<sup>[6]</sup>), « Perspectives économiques de l'OCDE – toutes éditions », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) <https://dx.doi.org/10.1787/5ec696d3-fr> (consulté le 10 juin 2020).

StatLink  <https://stat.link/7sflwu>



Dans le scénario de deux chocs successifs, le chômage reste élevé durant une période encore plus longue dans les économies de l'OCDE, ce qui augmente le risque d'hystérèse à mesure que le chômage de longue durée s'enracine et que le taux d'activité fléchit sous l'effet du découragement des travailleurs. Dans ce scénario, le taux de chômage de l'ensemble des pays de l'OCDE devrait atteindre 8.9 % fin 2021, un chiffre proche du pic observé durant la crise financière mondiale et dépassant de 3.6 points de pourcentage le taux de la fin 2019. Dans le scénario du choc unique, le taux de chômage atteindrait 7.7 % fin 2021. Des projections par pays sont présentées au Tableau d'annexe 1.A.1.

L'emploi devrait connaître un net recul dans la plupart des pays de l'OCDE (Graphique 1.15, partie B), les baisses les plus fortes étant attendues en Colombie, aux États-Unis et en Irlande. Les diminutions les plus faibles sont prévues au Luxembourg (où l'emploi devrait légèrement progresser), en Corée, en Autriche, au Mexique, en Allemagne et au Japon. Cette hétérogénéité entre les pays s'explique par les différences existant au regard du choc sur le PIB, mais aussi par des facteurs institutionnels (comme une législation sur la protection de l'emploi plus stricte – voir le Chapitre 3 – et le recours à des dispositifs de maintien dans l'emploi dans les pays d'Europe continentale).

### 1.3. Face à la crise, les pays ont adopté des mesures sans précédent

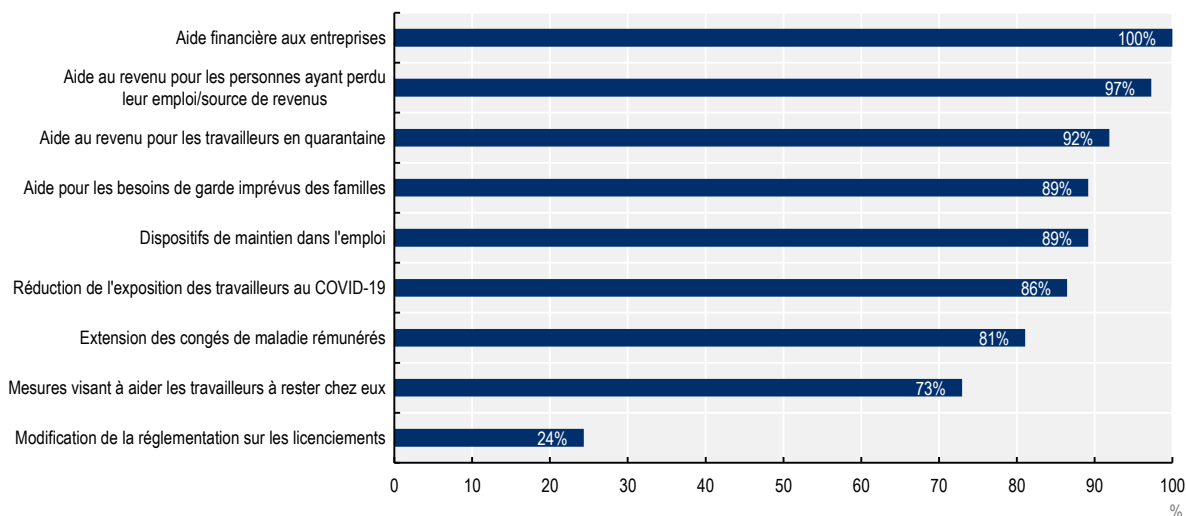
Les pays de l'OCDE ont pris des mesures sans précédent en termes de rapidité, de périmètre d'application et d'ampleur pour contenir les retombées de la crise et soutenir les travailleurs, leurs familles et les entreprises. S'il n'est pas possible pour l'instant de produire une estimation précise et comparable de la portée budgétaire de ces interventions<sup>18</sup>, le Graphique 1.16 illustre le large éventail de mesures mises en œuvre dans les 37 pays de l'OCDE.

Lorsque la crise s'est déclarée, les pays de l'OCDE ont adopté un certain nombre de mesures pour réduire l'exposition au COVID-19, encourager le télétravail ou durcissant les normes relatives à la sécurité et à la santé au travail. Les pays ont renforcé les congés de maladie rémunérés ou prolongé leur durée, y compris pour les travailleurs en quarantaine, et pris des mesures pour aider les parents exerçant un emploi à mieux faire face à leurs besoins de garde imprévus (Section 1.3.1) et permettre aux travailleurs et leur famille de rester dans leur logement (voir Encadré 1.8 ci-après). Une grande majorité de pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs de maintien dans l'emploi (DME) ou étendu les DME existants pour préserver les emplois dans les entreprises en butte à une réduction temporaire de leur activité. Un petit nombre a modifié la législation en matière de protection de l'emploi, afin de mieux protéger les salariés titulaires d'un contrat permanent ou de faciliter l'embauche de travailleurs sous contrat temporaire ou le renouvellement de leur contrat. Diverses mesures ont par ailleurs été adoptées pour assurer le maintien des services essentiels pendant la pandémie (Section 1.3.2). En outre, presque tous les pays de l'OCDE ont renforcé ou rendu plus largement accessibles les dispositifs d'aide au revenu pour les personnes qui perdent leur emploi ou leur source de revenus (Section 1.3.3). Enfin, tous les pays ont adopté des aides financières pour soutenir les liquidités des entreprises, que ce soit par le biais de subventions, de prêts ou de reports d'impôts et de cotisations de sécurité sociale, mais ces mesures ne sont pas examinées en détail dans le présent chapitre. Outre ces mesures de portée nationale, l'Union européenne a lancé des initiatives ambitieuses de soutien financier aux entreprises et aux États membres, notamment pour encourager l'utilisation des dispositifs de chômage partiel (DCP) (Encadré 1.4).

Cette section dresse un tour d'horizon des principales mesures mises en œuvre, souligne et commente leurs différences de conception et offre un premier aperçu des avantages et des inconvénients des différentes approches, y compris des difficultés que peut poser leur mise en œuvre.

## Graphique 1.16. Les pays de l'OCDE ont adopté de nouvelles mesures ambitieuses ou considérablement étendu les mesures existantes en réponse au COVID-19

Pourcentage du nombre total de pays de l'OCDE



Source : OCDE, COVID-19 Employment and social policy responses by country (réponses des politiques sociales et de l'emploi face au COVID-19, par pays) <http://oe.cd/COVID-19tablesocial> (consulté le 30 juin 2020).

StatLink  <https://stat.link/sq3u47>

### Encadré 1.4. Mesures adoptées par l'Union européenne en matière de politique sociale et de l'emploi en réponse au COVID-19

Parallèlement aux réponses politiques nationales, l'Union européenne (UE) a réagi à l'urgence économique, sociale et relative à la situation de l'emploi en engageant une initiative à plusieurs volets pour aider les travailleurs et les entreprises des États membres :

- L'UE fournit un **appui financier pour renforcer la capacité de réaction des autorités des États membres face à la crise sociale et de l'emploi**. À travers « *l'Initiative d'investissement en réaction au Coronavirus* » (CRII) et « *l'Initiative d'investissement+ en réaction au Coronavirus* » (CRII+), la Commission européenne (CE) a accéléré le déploiement de 37 milliards EUR provenant des fonds de cohésion. Ces fonds peuvent être réaffectés de manière flexible vers différents types de dépenses – soins de santé, soutien aux DCP et soutien aux petites et moyennes entreprises, en particulier dans les régions européennes les plus durement touchées. Les États membres de l'UE ont également décidé de créer l'instrument temporaire de prêt *SURE* (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, « *Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence* »), destiné à faciliter le financement des DCP et d'autres mesures analogues d'aide aux travailleurs indépendants dans les pays de l'UE. L'instrument est cautionné par des garanties des États membres imputées au budget de l'UE, d'un montant de 25 milliards EUR. Ces garanties permettent à la CE d'emprunter sur les marchés financiers jusqu'à 100 milliards EUR, qui peuvent ensuite être rétrocédés aux États membres sous forme de prêts assortis de conditions favorables. Les États membres de l'UE déjà dotés de DCP et/ou de dispositifs d'aide aux travailleurs indépendants pourront demander à bénéficier d'un prêt SURE pour couvrir les dépenses liées à ces

dispositifs. La CE vérifiera dans un premier temps le bien-fondé de la demande, puis le Conseil donnera son approbation.

- La Banque centrale européenne (BCE) et la Banque européenne d'investissement (BEI) sont montées au créneau pour **éviter un durcissement procyclique des conditions de financement dans les secteurs public et privé** et éviter l'assèchement des liquidités et la contraction du crédit. La BCE a étendu ses programmes d'achat de titres du secteur privé et du secteur public de 1 470 milliards EUR (dont 1 350 milliards EUR relevant du programme d'achats d'urgence face à la pandémie). Elle a également assoupli les conditions de ses opérations de refinancement à long terme ciblées et non ciblées et lancé une nouvelle série d'opérations de refinancement à long terme en réponse à l'urgence créée par la pandémie. Après avoir pris la décision de mobiliser jusqu'à 40 milliards EUR en faveur des entreprises européennes au début de la pandémie, le groupe BEI a créé un fonds de garantie de 25 milliards EUR qui vise à déployer jusqu'à 200 milliards EUR de financements supplémentaires pour les entreprises, notamment les PME.
- La CE a **modifié certains règlements pour donner davantage de flexibilité aux secteurs particulièrement touchés** (tels que les compagnies aériennes) **ou aux États membres**. En vertu de ces modifications, les entreprises sont autorisées à exploiter toute la souplesse prévue par les règles en matière d'aide d'État, et la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance a été activée pour permettre aux pays de se soustraire aux dispositions budgétaires convenues.
- À la fin du mois de mai, la CE a présenté une proposition portant sur un **vaste plan de relance, Next Generation EU**. S'il est approuvé par les États membres de l'UE, l'instrument Next Generation EU mobilisera des fonds en relevant temporairement le plafond des ressources propres à 2 % du revenu national brut de l'UE, ce qui permettra à la Commission d'emprunter 750 milliards EUR sur les marchés financiers, emprunts qui seront remboursés sur une longue période dans le cadre des futurs budgets de l'UE. Les 750 milliards EUR seront acheminés par l'intermédiaire des programmes de l'UE pour soutenir les investissements et les réformes des États membres, encourager l'investissement privé et renforcer les programmes de santé et de protection civile de l'Union.

Au-delà de ces mesures qui visent à atténuer les répercussions de la crise sur les plans économique, social et de l'emploi, l'UE soutient également les capacités de réponse sanitaire des États membres. Les pays de la zone euro peuvent emprunter un volume équivalent à 2 % de leur PIB de 2019 grâce aux lignes de crédit mises en place au titre du Soutien d'urgence face à la pandémie (dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité), de manière à financer des dépenses directes et indirectes liées aux soins de santé, aux traitements et aux coûts de prévention des accidents (y compris les coûts liés à la sécurité au travail et à la santé et la sécurité professionnelles). En collaboration avec les partenaires sociaux européens, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail a élaboré des **lignes directrices détaillées** sur les mesures à prendre pour préserver la sécurité au travail durant la pandémie.

### **1.3.1. Protéger les travailleurs contre le COVID-19 et les aider à faire face aux obligations familiales imprévues**

*Faire en sorte que les travailleurs soient exposés le moins possible au COVID-19*

Les bureaux et les transports en commun sont des lieux où beaucoup de monde circule et où, par conséquent, les travailleurs courent le risque de contracter et diffuser le virus du COVID-19. Lorsque la crise s'est déclarée, l'une des toutes premières préoccupations des pouvoirs publics, des entreprises et

des travailleurs a donc été de limiter les interactions physiques dans les locaux professionnels et pendant les trajets quotidiens entre domicile et travail. Des données recueillies lors d'épidémies antérieures – voir OCDE (2020<sup>[11]</sup>) pour un tour d'horizon détaillé – montrent que la distanciation physique sur le lieu de travail est la mesure la plus efficace à la fois pour réduire la part de la population atteinte par la maladie (le « taux d'attaque ») et pour retarder le pic épidémique<sup>19</sup>. Aussi les pays de l'OCDE ont-ils massivement encouragé le télétravail et continué à promouvoir son utilisation même après le début du déconfinement en mai 2020.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le télétravail était déjà soumis à des dispositions réglementaires inscrites dans la loi ou dans les conventions collectives, certaines étant relativement restrictives ou nécessitant un accord *ex ante* avec les partenaires sociaux. Cependant, le recours au télétravail est resté relativement limité et, contrairement à une opinion répandue, n'a pas beaucoup augmenté au fil des années. Dans l'Union européenne, 3 % seulement des travailleurs travaillaient régulièrement depuis chez eux en 2015 ; 5 % supplémentaires étaient très mobiles et travaillaient régulièrement depuis plusieurs endroits différents (y compris chez eux) ; et 10 % pratiquaient le télétravail occasionnellement depuis plusieurs endroits, mais beaucoup moins fréquemment que les travailleurs très mobiles (Eurofound, 2018<sup>[61]</sup>). Ce faible recours au télétravail reflète en partie la nature des activités professionnelles (tous les emplois ne peuvent pas s'exercer à domicile), mais s'explique aussi par la résistance des employeurs et des salariés.<sup>20</sup> Avec la survenue de la crise du COVID-19, il est soudain devenu dans l'intérêt direct des employeurs et des salariés de réduire l'exposition au virus pour limiter la propagation de la maladie et maintenir l'activité.

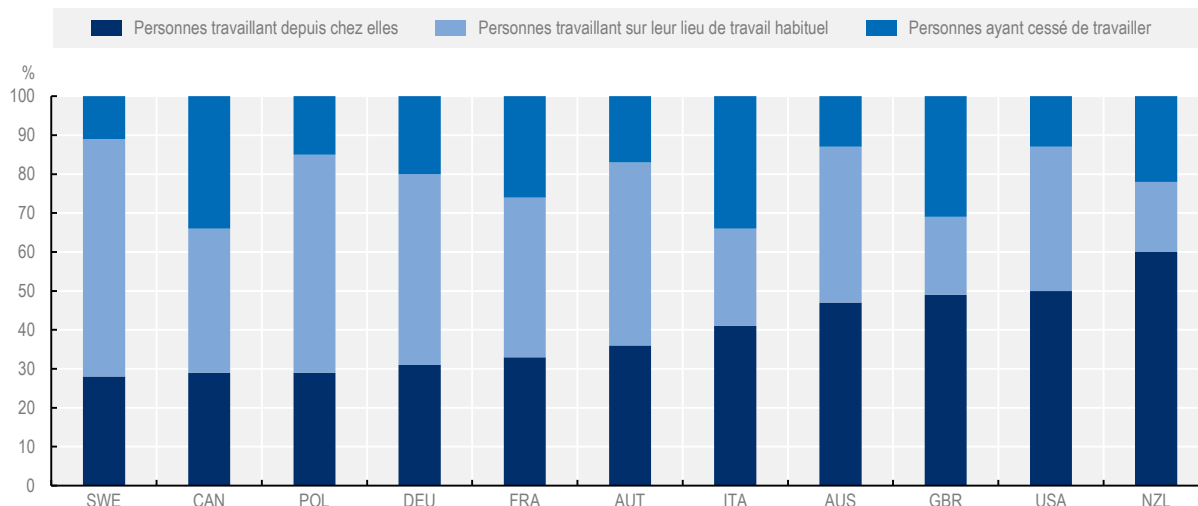
Pour encourager une prompt adoption du télétravail dans toutes les activités qui s'y prêtent, les pays ont adopté une série de mesures visant à simplifier son utilisation et reposant notamment sur des aides financières et non financières aux entreprises. Par exemple, l'Italie a simplifié la procédure d'utilisation du télétravail en permettant aux entreprises et aux salariés de mettre en place le télétravail sans l'accord préalable des syndicats, sans accord écrit et en laissant aux salariés le choix de leur lieu de travail. En Hongrie, les employeurs ont été autorisés à adopter le télétravail sans l'accord de leurs salariés. Au Japon, les autorités ont subventionné les coûts de mise en place du télétravail à hauteur de 50 % (et dans une limite de 1 million JPY). La Corée a simplifié les procédures de demande de subvention à la mise en place de modalités de travail flexibles. La Belgique a donné aux employeurs la possibilité d'octroyer à leurs employés en télétravail une indemnité exonérée d'impôts et de cotisations sociales de 170 EUR par mois au titre des coûts liés au télétravail (coûts de bureau et de fournitures par exemple). L'Espagne a accéléré le déploiement des programmes existants d'appui à la transformation numérique des PME. Certaines grandes entreprises technologiques ont également offert à d'autres entreprises et travailleurs une assistance et un accès temporaire gratuit à certains de leurs outils de communication et de partage.

Les enquêtes menées à la mi-avril font apparaître une forte augmentation de la proportion de personnes travaillant depuis leur domicile par rapport aux niveaux d'avant la crise (Graphique 1.17). En avril, la proportion de personnes travaillant depuis leur domicile s'échelonnait entre un peu moins de 30 % en Suède, au Canada et en Pologne, environ 50 % en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis et 60 % en Nouvelle-Zélande.

Pour réduire autant que possible le risque de contagion parmi les personnes qui n'ont pas la possibilité de travailler chez elles (soit la majorité des travailleurs), dans plusieurs pays de l'OCDE, seuls les services « essentiels » ont été autorisés à poursuivre leurs activités (voir exposé dans la Section 1.1). Ces pays ont imposé des normes sanitaires plus strictes allant de l'obligation de porter des équipements de protection individuelle (tels que masques, gants et autres vêtements de protection) à la limitation du nombre maximum de personnes pouvant être physiquement présentes dans les locaux d'une entreprise. En Israël, par exemple, la proportion de travailleurs pouvant se rendre physiquement au travail a été limitée à 15 % au début de la crise, avant d'être relevée à 30 % en avril.

### Graphique 1.17. À la mi-avril 2020, entre 30 et 60 % des travailleurs travaillaient depuis leur domicile

Part de l'ensemble des personnes qui occupaient habituellement un emploi avant la crise, dans certains pays de l'OCDE



Source : Foucault et Galasso (à paraître<sup>[29]</sup>), d'après l'enquête REPEAT (REprésentations, PErceptions et ATtitudes vis-à-vis du COVID-19).

StatLink  <https://stat.link/1zkea7>

Dans plusieurs pays, des normes complètes de sécurité et de santé au travail (SST) ont été élaborées en coopération avec les partenaires sociaux, ou de façon autonome par les employeurs et les syndicats (voir Encadré 1.5, qui dresse un bref aperçu du dialogue social au temps du COVID-19). En Italie, par exemple, durant les premières phases de la crise, le gouvernement, les organisations patronales et les syndicats ont co-signé un protocole de mesures SST, qu'ils ont ensuite reconduit et actualisé. Ce protocole a par la suite été converti en décret gouvernemental et imposé à toutes les entreprises. Les organisations patronales et les syndicats italiens ont également contribué à définir la liste des « secteurs essentiels » autorisés à poursuivre leurs activités. Un grand nombre d'accords d'entreprise ont été signés (par exemple chez Fiat Chrysler Automobiles, Ferrari, etc.) avant la réouverture des usines en mai. En Espagne, plusieurs accords sectoriels ont été signés pour assurer une meilleure protection au personnel dans les secteurs des supermarchés, des soins de santé, de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme. En mai, la fédération syndicale internationale UNI Global Union et l'entreprise espagnole de télécommunications Telefónica ont signé un accord mondial qui garantit aux employés de l'entreprise partout dans le monde de pouvoir retourner sur leur lieu de travail dans des conditions sûres.

### Encadré 1.5. Le dialogue social au temps du COVID-19

Dans plusieurs pays de l'OCDE, syndicats et organisations patronales ont été prompts à réagir aux défis soulevés par le COVID-19 (Business at OECD, 2020<sup>[62]</sup>; TUAC, 2020<sup>[63]</sup>). Durant les premiers mois de la crise pandémique, leurs initiatives se sont articulées autour de quatre axes principaux :

- *Faire entendre leurs préoccupations et enjoindre le gouvernement d'agir rapidement* pour atténuer l'impact économique et social du COVID-19. Certains partenaires sociaux – en Allemagne et dans l'industrie métallurgique française par exemple – ont publié des déclarations conjointes dans lesquelles ils exprimaient leur engagement à collaborer. À l'échelon européen, la Confédération internationale des agences d'emploi privées -Europe et UNI-Europe ont édité des recommandations conjointes sur les aspects sociaux et liés à l'emploi du COVID-19 et de la reprise. Dans de nombreux pays, les syndicats, mais aussi les organisations patronales, ont appelé les autorités à adopter de plus amples mesures pour protéger les travailleurs, y compris ceux qui exercent des emplois atypiques, les élèves et les parents qui restent à la maison pour s'occuper de leurs enfants. Par exemple, la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) en Belgique a demandé que les travailleurs en situation de chômage temporaire soient mieux protégés et que leurs prestations soient revalorisées, indépendamment de leur statut au regard de l'emploi. Le Congrès du travail du Canada (CTC) a réclamé une augmentation de l'allocation de soutien d'urgence et de l'allocation de soins d'urgence. La fédération syndicale AFL-CIO aux États-Unis a demandé que les travailleurs de première ligne soient mieux protégés et que tous les travailleurs bénéficient de 14 jours de congés de maladie rémunérés et soient dispensés de frais médicaux. L'*Australian Council of Trade Unions* (ACTU) a lancé une pétition appelant à l'octroi de congés rémunérés supplémentaires pour tous les travailleurs touchés par le COVID-19. En Suède et en Allemagne, les agences de travail privées ont collaboré avec les autorités gouvernementales pour s'assurer que les travailleurs intérimaires aient accès aux DCP – comme tous les autres travailleurs.
- *Informers et conseiller leurs membres* : la plupart des organisations patronales et des syndicats des pays de l'OCDE ont rapidement mis en place des sites Web et des lignes d'assistance pour informer leurs affiliés sur les questions touchant à la sécurité au travail et leur fournir des conseils en lien avec les nouvelles mesures gouvernementales. Nombre d'entre eux ont publié des lignes directrices, des codes de bonne conduite et des protocoles de bonnes pratiques en matière de télétravail et de sécurité et santé au travail. La Confédération grecque des employeurs (SEV) a publié une série de guides pour aider les entreprises à adopter le télétravail, à poursuivre leurs activités et à développer le commerce en ligne. La Confédération danoise de l'industrie (DI), par exemple, a créé un site Web spécialement consacré au COVID-19 qui donne des informations et des conseils sur les mesures proposées par le gouvernement et sur la prévention des infections en milieu professionnel. L'organisation patronale française Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a publié un guide de bonnes pratiques à l'intention des entreprises.
- *Négocier de nouvelles conventions collectives* : dans plusieurs pays européens, les partenaires sociaux ont signé des accords étendus sur les DCP – voir Section 1.3.2 et Müller et Schulten (2020<sup>[64]</sup>). En Autriche, au Danemark, en Norvège et en Suède, les DCP utilisés pendant la crise du COVID-19 se sont inspirés dans les grandes lignes des dispositions des conventions collectives nationales. Dans les pays nordiques, ce sont aussi les accords d'entreprise qui servent de cadre à la mise en œuvre de ces dispositifs. En Allemagne, les accords sectoriels ont largement contribué à l'augmentation des taux de remplacement des revenus d'activité. Dans d'autres pays, les partenaires sociaux ont joué un rôle important dans la simplification des exigences en matière de procédures. D'autres conventions collectives ont fait porter l'accent

sur les mesures garantissant la sécurité et la santé des employés au travail (voir Section 1.3.1) ou, aux États-Unis, sur les congés de maladie rémunérés. En Italie, une convention collective adoptée dans le secteur du travail intérimaire prévoit de mobiliser 75 millions EUR, prélevés sur un fonds de solidarité bipartite, pour préserver la continuité de l'emploi et assurer le paiement des travailleurs intérimaires pour le mois de mars. Aux Pays-Bas, le fonds bipartite pour la formation du secteur du travail intérimaire a mis en place un chèque-formation de 500 EUR à l'intention des travailleurs qui ont perdu leur emploi à cause du COVID-19.

- *Exercer un contrôle et vérifier la conformité* : la confédération syndicale danoise (FH), par exemple, a formulé des recommandations pour le renforcement des activités des services d'inspection du travail visant à identifier et sanctionner les violations des dispositions officielles, le non-respect des règles de sécurité au travail ou l'utilisation abusive de la clause de *force majeure* en ce qui concerne les temps de repos et les jours de congé. En Espagne, la *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO) vérifie la mise en application des normes d'hygiène et de sécurité et signale les abus éventuels, y compris les cas d'entreprises qui se déclarent en activité partielle alors qu'elles continuent à faire travailler leurs salariés en horaires normaux.

Ces initiatives – et de nombreuses autres recensées dans une publication récente de *Global Deal* (Global Deal, 2020<sup>[65]</sup>) – montrent comment le dialogue social et la négociation collective peuvent être mis à profit pour compléter l'action publique, déterminer des solutions souples et équilibrées convenant à la fois aux entreprises et aux salariés, et rendre le marché du travail plus résilient (OCDE, 2019<sup>[66]</sup>).

### *Octroyer des congés rémunérés aux personnes malades ou en quarantaine*

Les congés de maladie rémunérés jouent un triple rôle puisqu'ils protègent à la fois les revenus, l'emploi et la santé des travailleurs lorsqu'ils sont malades (OCDE, 2020<sup>[67]</sup>). Dans presque tous les pays de l'OCDE, les salariés titulaires d'un contrat de travail temporaire ou permanent perçoivent une compensation financière lorsqu'ils s'absentent de leur travail pour cause de maladie. En règle générale, l'employeur prend en charge la période d'absence initiale, en continuant à verser à l'employé son salaire pendant 5 à 15 jours dans la plupart des pays, mais pendant plusieurs semaines ou mois en Autriche, en Allemagne, en Italie et en Suisse, et même deux ans aux Pays-Bas. En outre, dans la plupart des pays de l'OCDE, les salariés qui sont momentanément dans l'incapacité de travailler ont droit à des prestations de maladie financées sur fonds publics qui, dans certains cas dépassent largement la participation de l'employeur – la durée de versement de ces prestations allant jusqu'à un an dans de nombreux pays de l'OCDE, et même plus dans quelques pays (OCDE, 2018<sup>[68]</sup>). Dans de nombreux pays, les travailleurs indépendants ont également droit à des indemnités de maladie mais bien souvent, les conditions de versement diffèrent sensiblement de celles qui s'appliquent aux salariés (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>). Cela étant, certains groupes de salariés, tels que les travailleurs occasionnels ou ceux titulaires d'un contrat « zéro heure », sont souvent exclus du bénéfice des congés de maladie rémunérés ou ne sont couverts que pendant les périodes où ils travaillent. Avant la crise, les dépenses totales consacrées aux congés de maladie rémunérés, qui englobent les paiements des employeurs et les indemnités publiques, s'élevaient à 3 % de la rémunération totale des salariés, voire davantage dans les pays dotés des régimes d'indemnisation les plus généreux (OCDE, 2020<sup>[69]</sup>).

Durant une pandémie, les congés de maladie rémunérés peuvent jouer un certain nombre de rôles supplémentaires importants :

- *Permettre aux travailleurs exposés au virus de s'isoler*. L'octroi d'une compensation financière est un moyen important d'inciter les travailleurs à s'isoler. Dans une enquête effectuée en Israël peu avant le début de la crise du COVID-19, 97 % des adultes interrogés se déclaraient disposés à respecter une quarantaine imposée par le gouvernement s'ils recevaient une compensation pour

la perte de leur salaire, mais le pourcentage tombait à 57 % en l'absence de compensation (Bodas and Peleg, 2020<sup>[70]</sup>).

- *Contribuer à juguler et atténuer la propagation du virus.* Les congés de maladie rémunérés permettent aux travailleurs (potentiellement) contaminés de rester chez eux, ce qui leur évite de contaminer d'autres personnes au travail ou sur le trajet du travail (OCDE, 2020<sup>[71]</sup>). Aux États-Unis, l'accès des salariés aux congés de maladie rémunérés a entraîné une diminution des taux de maladies de type grippal de 10 % et des absences professionnelles d'ordre général de 18 % (Pichler and Ziebarth, 2017<sup>[72]</sup>; Pichler, Wen and Ziebarth, 2020<sup>[73]</sup>; Stearns and White, 2018<sup>[74]</sup>).
- *Absorber le choc économique.* Les congés de maladie rémunérés préservent les emplois d'un nombre potentiellement important de travailleurs malades ou en quarantaine qui ne sont pas en mesure de travailler mais qui ont pourtant de la valeur pour leurs employeurs et la société au sens large à long terme. Ce faisant, ils allègent les pressions qui pèsent sur les régimes d'indemnisation du chômage et les DCP et contribuent à stabiliser l'économie. Le nombre de pertes d'emploi enregistré aux États-Unis entre le 8 mars et le 25 avril 2020, calculé à partir du nombre de demandes initiales d'assurance chômage, a été plus élevé dans les États où il n'existe pas de congés de maladie rémunérés légaux (Chen et al., 2020<sup>[77]</sup>).

Au cours des dernières semaines et des derniers mois, nombre de pays de l'OCDE ont eu recours aux congés de maladie rémunérés, les ont considérablement étendus ou ont mis en place des congés de maladie rémunérés pour la première fois. Face à la crise, les réponses des autorités publiques dans ce domaine ont consisté : premièrement, à étendre l'accès à des groupes de travailleurs malades qui n'étaient pas couverts jusqu'alors ; deuxièmement, à améliorer le niveau de soutien par les congés de maladie rémunérés (abandon des délais de carence, augmentation des indemnités ou allongement de la durée de versement des indemnités) ; et troisièmement, à étendre le bénéfice des congés de maladie rémunérés aux travailleurs en quarantaine – une mesure inédite dans la plupart des pays. Malgré tout, la plupart de ces mesures n'ont été appliquées qu'aux personnes atteintes du COVID-19 ou placées en quarantaine obligatoire. Les personnes qui ne perçoivent pas d'indemnités en cas d'arrêt maladie à cause de la nature de leur contrat – par exemple, celles dont le contrat ne précise pas un nombre d'heures ou une quantité de travail fixe – restent globalement inéligibles au bénéfice de ces mesures.

### **Mieux protéger les salariés malades...**

Dans de nombreux pays, les indemnités versées pendant les congés de maladie remplacent une fraction importante des revenus d'activité pour les salariés qui y ont droit, même s'il existe des variations importantes entre les pays<sup>21</sup>. Considérons le cas d'un salarié du secteur privé rémunéré au salaire moyen et travaillant pour le même employeur depuis un an qui, ayant contracté le COVID-19, est placé en congé de maladie rémunéré pendant quatre semaines : dans la plupart des pays, il percevra des indemnités couvrant entre 60 et 80 % environ de son dernier salaire (Graphique 1.18). Dans de nombreux pays du nord et du centre de l'Europe, le taux de remplacement atteint même 100 %. Dans une minorité de pays, les indemnités versées pendant cette période de quatre semaines représentent moins de la moitié du dernier salaire. En général, le taux de remplacement décline au fil du temps. Pour un congé de maladie d'une durée de trois mois, il tombe en moyenne à environ 60 %, et les variations entre pays s'accroissent.

En réaction à la crise, 16 des 38 pays de l'OCDE ont renforcé les droits des personnes atteintes du COVID-19 aux congés de maladie, comme l'illustre l'espace vertical entre le sommet de la barre et le tiret sur le Graphique 1.18. Plusieurs d'entre eux – notamment la Finlande, la France, l'Australie, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, l'Irlande et la Corée – ont augmenté ces droits dans des proportions importantes, le plus souvent en mettant en place de nouvelles indemnités ou des compléments liés à la pandémie. Ainsi, en Corée, où les congés de maladie rémunérés ne sont pas obligatoires, des congés de maladie rémunérés exceptionnels ont été accordés aux travailleurs hospitalisés ou en quarantaine à cause du COVID-19, en vertu de la loi de 2015 sur les épidémies. Les États-Unis ont imposé deux semaines d'indemnisation pour les salariés des entreprises employant jusqu'à 500 personnes qui présentent des



symptômes liés au COVID-19, prestations payées par l'employeur mais entièrement remboursées par l'État fédéral. Même si elle ne concerne pas tous les salariés, cette mesure devrait entraîner une augmentation temporaire notable de la couverture<sup>22</sup>. Sept pays (Estonie, France, Irlande, Lettonie, Portugal, Royaume-Uni et Suède) ont supprimé temporairement les délais de carence, d'où une légère hausse des taux de remplacement. Même si les délais de carence ne sont généralement que de quelques jours, leur suppression peut être un moyen important de contenir la propagation du virus du COVID-19 dans la mesure où la charge virale semble atteindre son pic rapidement après l'apparition des symptômes (He et al., 2020<sup>[75]</sup>). De nombreux pays de l'OCDE ont pris des mesures supplémentaires pour faciliter l'accès de l'ensemble ou d'une partie des travailleurs aux prestations. Plus de dix pays ont simplifié les formalités déclaratives, en différant ou supprimant l'obligation de présenter un certificat médical ou en donnant aux personnes la possibilité de faire leurs demandes d'indemnisation en ligne. Ces mesures ont également allégé la charge de travail des professionnels de santé et réduit les risques auxquels ils sont exposés. Huit pays ont amélioré la protection des professionnels de santé en faisant reconnaître, pour ce groupe exclusivement, le COVID-19 comme maladie professionnelle, ce qui se traduit par le versement de prestations plus généreuses par l'assurance contre les accidents du travail. L'Espagne est le seul pays où le COVID-19 est reconnu comme maladie professionnelle pour l'ensemble des employés.

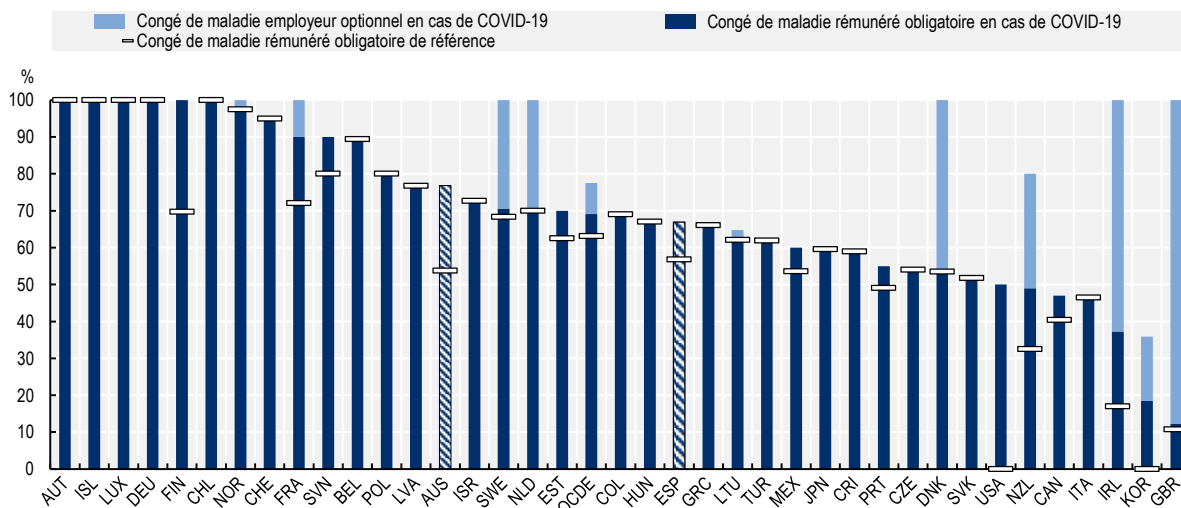
### **... et les employés en quarantaine**

Depuis le début de la pandémie, de nombreux travailleurs dans les pays de l'OCDE ont été contraints de rester temporairement chez eux pour diverses raisons. Certains présentaient des symptômes légers non diagnostiqués ; d'autres avaient été en contact étroit avec des personnes qui présentaient des symptômes ou pour qui la maladie avait été diagnostiquée ; et d'autres encore risquaient de développer une forme grave de la maladie s'ils l'attrapait compte tenu de problèmes de santé préexistants.

La situation juridique des employés couverts par le dispositif qui doivent observer une quarantaine obligatoire est variable selon les pays, mais presque partout, ils ont droit à des congés de maladie rémunérés s'ils présentent des symptômes légers et ne peuvent pas continuer à travailler depuis chez eux. Certains pays comme l'Allemagne et l'Autriche disposent de mécanismes automatiques en vertu de leur législation sur les épidémies qui était en vigueur avant l'apparition de la pandémie de COVID-19. Dans ces pays, les travailleurs en quarantaine qui ne peuvent pas travailler chez eux sont considérés comme étant en congé de maladie. Il en va de même en Finlande et en Suède, où les travailleurs en quarantaine ont droit aux indemnités du congé de maladie rémunéré, conformément aux réglementations nationales sur les maladies infectieuses. D'autres pays ont volontairement adopté des mesures pour élargir la couverture de l'assurance maladie aux travailleurs en quarantaine (les pays baltes, la plupart des pays d'Europe centrale, le Danemark, la Norvège, l'Irlande et le Royaume-Uni) ou ont créé de nouvelles prestations liées à la crise qui couvrent aussi bien les travailleurs malades que ceux en quarantaine (Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande). En Belgique et en France, les employés en quarantaine qui ne peuvent pas travailler depuis chez eux peuvent toucher des indemnités de chômage partiel.

### Graphique 1.18. Le congé de maladie rémunéré compense une part importante du salaire d'un employé atteint par le COVID-19 et couvert par le dispositif, suite à des modifications réglementaires significatives apportées dans plusieurs pays de l'OCDE

Cumul des indemnités brutes de congés de maladie versées au cours des quatre premières semaines d'un congé de maladie lié au COVID-19, en pourcentage des revenus d'activité précédents, selon les réglementations en vigueur à la mi-mai 2020



Note : Les résultats se rapportent à un employé du secteur privé à temps plein, couvert par le dispositif, marié, sans enfant, âgé de 40 ans, percevant un salaire moyen et travaillant pour le même employeur depuis un an. Le « congé de maladie rémunéré obligatoire en cas de COVID-19 » désigne les indemnités obligatoirement versées aux employés couverts par le dispositif qui ont contracté le COVID-19, soit directement par l'État soit par les employeurs (généralement avec une subvention partielle de l'État). Le « congé de maladie employeur optionnel » comprend l'indemnité de maladie de l'employeur communément établie par les conventions collectives ou d'autres accords ; ces indemnités sont incluses pour les pays où la majorité des employés perçoivent ce type d'indemnité. Les droits du congé de maladie de référence correspondent aux réglementations en vigueur en 2019, mis à part pour l'Australie, la Corée, Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie (celles de 2018). Les pays dont le repère est hachuré (Australie et Espagne) sont ceux où les employés ont droit à une indemnité autre que celle propre au congé de maladie.

Source : OCDE (2020<sup>[67]</sup>), « Le congé de maladie rémunéré pour protéger les revenus, la santé et les emplois pendant la crise du COVID-19 », <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/le-conge-de-maladie-paye-pour-protger-les-revenus-la-sante-et-les-emplois-pendant-la-crise-du-COVID-19-156ab874/>.

StatLink  <https://stat.link/s3o0qa>

### Mieux protéger les travailleurs indépendants malades

Le congé de maladie rémunéré ne peut avoir un rôle utile pendant les périodes de limitation et d'atténuation de la propagation du virus et après le confinement que s'il est largement accessible à une part importante de la main d'œuvre. Or, dans tous les pays, c'était loin d'être le cas avant la crise.

Les travailleurs indépendants forment un groupe de travailleurs atypiques pour qui l'accès aux prestations d'assurance maladie était souvent limité, voire absent avant la crise sanitaire actuelle (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>)<sup>23</sup>. Néanmoins, les règles applicables à cette catégorie de travailleurs sont très disparates dans la zone OCDE. Les travailleurs indépendants ne bénéficient des mêmes conditions d'accès aux prestations de maladie que les salariés que dans une minorité de pays (Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, République slovaque et Suède). Dans quelques pays (Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal et Royaume-Uni, OCDE (2020<sup>[69]</sup>)), les travailleurs indépendants disposent d'un accès partiel aux congés de maladie rémunérés, qui se traduit par des conditions d'admissibilité moins avantageuses, des niveaux d'indemnisation inférieurs ou des durées de versement moins longues<sup>24</sup>. Par ailleurs, un grand nombre de pays imposent des délais de carence beaucoup plus longs aux travailleurs indépendants qu'aux salariés afin de réduire les coûts et/ou l'aléa

moral. Pendant la pandémie, de nombreux pays de l'OCDE ont élargi provisoirement la couverture de leurs prestations de maladie aux travailleurs indépendants atteints du COVID-19 ou en quarantaine (OCDE, 2020<sup>[67]</sup>). Un certain nombre de pays ont amélioré l'accès des travailleurs indépendants à un congé de maladie rémunéré (immédiat) en réduisant ou éliminant les délais de carence (souvent beaucoup plus longs pour eux) et en leur ouvrant des droits en cas de quarantaine obligatoire (Danemark, Lettonie, Norvège, Portugal et Suède). Plusieurs pays ont engagé des réformes temporaires de leurs prestations d'assurance maladie et ouvert de nouveaux droits pour les travailleurs salariés et indépendants. Par exemple, l'Estonie, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni ont temporairement abandonné le délai de carence qui était d'une durée équivalente pour les travailleurs salariés et indépendants, et l'Irlande et le Royaume-Uni ont revalorisé le montant des indemnités de maladie. Certains pays ont introduit de nouvelles prestations ou des prestations spéciales autres que celles propres au congé de maladie, auxquelles les travailleurs indépendants peuvent prétendre au même titre que les travailleurs salariés (Australie, Canada, Corée, Espagne, États-Unis, Finlande, Nouvelle-Zélande et Suisse). Dans presque tous les cas, cependant, ces mesures sont limitées dans le temps et ne concernent que le COVID-19.

Les droits aux congés de maladie rémunérés ne donnent pas une image complète de l'aide au revenu dont peuvent bénéficier dans chaque pays les travailleurs indépendants en cas de maladie ou de quarantaine. Pour aider les travailleurs indépendants contraints de réduire ou de cesser leur activité pour cause de maladie, de quarantaine ou d'autres raisons liées au confinement, et donc dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins pendant cette crise, certains pays ont préféré utiliser d'autres outils ou types de prestation. Ainsi, plusieurs pays ont octroyé des allocations de solidarité ou d'autres formes de paiement aux travailleurs indépendants (voir Section 1.3.3).

### **... et alléger les coûts pour les employeurs**

Dans de nombreux pays, les autorités encouragent fortement les employeurs à prévenir la maladie et à aider les employés malades à reprendre le travail, en les rendant financièrement responsables du versement des indemnités de maladie pendant une période initiale de quelques jours, semaines ou mois (Palme and Persson, 2020<sup>[76]</sup>). Cependant, les arguments en faveur du financement des indemnités de maladie par l'employeur ne sont pas forcément valables – voire pourraient être contreproductifs – pendant la phase d'éclosion d'une pandémie. En cas de maladie très contagieuse, il faut, par mesure de prévention, cantonner les travailleurs chez eux et non les encourager à retourner sur leur lieu de travail. La réintégration n'est pas un objectif directement pertinent pendant un confinement. De même, demander aux employeurs de financer les extensions de la législation existante est discutable, en particulier s'ils éprouvent déjà des difficultés financières importantes. En pareille situation, il paraît justifié de suspendre ou de réduire temporairement les coûts supportés par les employeurs (au moyen de paiements directs ou de crédits d'impôt).

Les pays ont été très prompts à répondre à ce nouveau défi, et beaucoup d'entre eux ont pris des mesures pour alléger la charge que font peser les indemnités de maladie sur les employeurs. Plus de la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels des informations sont disponibles et dans lesquels les employeurs sont tenus de payer des indemnités de maladie ont modifié leur réglementation en conséquence ou, comme l'Allemagne et l'Autriche, déclenché les mécanismes d'ajustement automatique prévus par leurs lois sur les épidémies pour réduire les coûts à la charge des employeurs. Dans certains pays, les employeurs peuvent demander le remboursement de leurs dépenses de prestations de maladie, et dans d'autres, les travailleurs atteints du COVID-19 ont droit à une prestation de maladie publique dès le premier jour. Le financement public des dépenses liées aux indemnités de maladie des travailleurs en quarantaine est encore plus courant, à juste titre, et ces indemnités sont plus fréquemment versées dès le premier jour. Suite aux réformes des mécanismes de financement menées entre mars et mai 2020, dans les pays de l'OCDE en moyenne, la contribution de l'employeur lors d'un congé de maladie de quatre semaines est tombée d'environ 50 % à environ 20 % du salaire brut pour un employé rémunéré au salaire moyen. Pour un travailleur placé en quarantaine obligatoire pendant deux semaines couvert par le dispositif de congé de maladie rémunéré, la contribution de l'employeur est inférieure à 10 % en moyenne.

### Quel a été le rôle des congés de maladie rémunérés lors de la crise récente ?

La collecte de données en temps réel sur l'utilisation des congés de maladie est moins régulière que celle des données sur le chômage ou d'autres prestations sociales, notamment parce que, dans de nombreux pays, les obligations déclaratives sont limitées pendant la période couverte par l'employeur. Néanmoins, d'après les données préliminaires dont on dispose pour une dizaine de pays de l'OCDE, l'utilisation des congés de maladie a fortement augmenté entre mars et début avril, dans des proportions souvent comprises entre 30 % et 100 %, les personnes bénéficiant de congés de maladie rémunérés représentant de 4 à 6 % de la population active en général<sup>25</sup>. Les données relatives aux changements dans la composition des bénéficiaires de congés de maladie rémunérés sont encore plus rares ; elles laissent toutefois penser qu'une part notable de l'augmentation pourrait être imputable aux travailleurs en quarantaine et non aux travailleurs malades. Par ailleurs, les dernières données disponibles, qui se rapportent à la fin du mois d'avril et au mois de mai, indiquent un brusque déclin du nombre de personnes en congé de maladie dans quelques pays comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la Suède – tendance qui s'explique en grande partie par le fait que les télétravailleurs sont moins susceptibles de prendre des congés de maladie.

De manière générale, l'augmentation de l'utilisation des congés de maladie à 6 % tout au plus de la population active peut paraître minime en comparaison des afflux massifs de demandes de chômage partiel et/ou de chômage qu'ont connus un grand nombre de pays de l'OCDE. En partie, l'utilisation des congés de maladie reste faible précisément parce que le recours au chômage partiel s'est massivement développé durant cette phase initiale de la crise. En outre, le doublement du taux de personnes en congé de maladie représente un changement très significatif si l'on considère qu'à tout moment dans le temps, les taux d'infection à SARS-CoV-2/COVID-19 ne concernent qu'une petite proportion de la population totale dans la plupart des pays, et qu'une part relativement faible des personnes présentant des symptômes du COVID-19 nécessitent un congé de maladie de très longue durée.

#### *Aider les travailleurs à faire face à des obligations familiales supplémentaires*

À cause de la crise du COVID-19, de nombreux travailleurs ont été confrontés à des obligations familiales supplémentaires. Certains ont été obligés de s'occuper de proches atteints du COVID-19, placés en quarantaine ou auto-confinés. De nombreux autres ont subi la réduction d'activité ou la fermeture des structures d'accueil des jeunes enfants, des établissements scolaires et d'autres services de soins sociaux, y compris ceux destinés aux personnes âgées et handicapées.

La fermeture généralisée des établissements scolaires et d'accueil des jeunes enfants a été ressentie particulièrement durement. Plus de 190 pays dans le monde ont fermé leurs écoles à un moment ou un autre depuis le début de la crise, et au plus fort de la pandémie, ces fermetures concernaient plus d'1 milliard et demi d'élèves et étudiants (UNESCO, 2020<sup>[77]</sup>). Parmi les pays de l'OCDE, seuls l'Australie, les États-Unis, l'Islande et la Suède se sont prononcés contre une fermeture généralisée sur l'ensemble du territoire national (UNESCO, 2020<sup>[77]</sup>). Ces fermetures ont engendré des difficultés considérables pour les parents qui travaillent : beaucoup d'entre eux ont dû faire la classe à la maison ou surveiller les devoirs, et la plupart ont dû trouver des solutions pour (faire) garder leurs enfants pendant leur journée de travail.

Effectuer un temps de travail complet en de telles circonstances est souvent très difficile, sinon impossible, notamment pour les parents isolés et les couples où un seul membre peut pratiquer le télétravail. Les parents qui ont de très jeunes enfants nécessitant une présence plus attentive déclarent éprouver des difficultés particulières pour combiner travail et obligations familiales (Eurofound, 2020<sup>[78]</sup>). Pour les couples dans lesquels les deux parents doivent être physiquement présents sur leur lieu de travail, le défi est encore plus grand. Les travailleurs exerçant des professions essentielles sont nombreux dans ce cas.

## Droits préexistants aux congés spéciaux

La possibilité pour les travailleurs de s'absenter de leur travail pour s'occuper d'un enfant malade ou blessé est un droit bien établi dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[79]</sup>). Dans plusieurs pays, ce droit (ou d'autres droits distincts à des congés pour obligations familiales) s'étend aux autres personnes à charge et adultes de la famille malades (par exemple : Australie, Autriche, Canada<sup>26</sup>, Estonie, Israël, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque et Slovénie). Le congé pour obligations familiales est généralement payé à un taux équivalent ou presque équivalent à l'intégralité du salaire, soit par l'État ou le régime d'assurance sociale public, soit via le versement ininterrompu du salaire. Cependant, sauf en cas de maladie grave, la durée de ce congé est souvent limitée : dans de nombreux pays, elle se limite à quelques jours par épisode (par exemple : Finlande, France et Suisse) ou à une semaine ou deux par an (par exemple : Allemagne, Australie, Autriche, Israël, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et République slovaque), ce qui n'est pas toujours suffisant en cas de quarantaine ou d'infection prolongée. Lorsque des congés plus longs sont accordés, c'est généralement au titre de maladies graves ou en phase terminale. Dans quelques pays (par exemple : Israël et Nouvelle-Zélande), les journées utilisées par un travailleur pour s'occuper d'un membre de sa famille sont déduites des congés de maladie auxquels il a droit pour lui-même.

Le droit des parents à prendre un congé spécial lorsque les écoles ou crèches sont fermées est moins bien établi. Avant la crise, seuls quelques pays de l'OCDE donnaient aux parents le droit de prendre un congé en cas de fermeture d'établissement scolaire ou de crèche (par exemple : Lituanie, Pologne, République slovaque et République tchèque), d'autres « urgences imprévues » (par exemple : Australie et Royaume-Uni), ou en cas de force majeure (par exemple : Irlande). En outre, dans certains pays (tels que le Royaume-Uni), ce droit s'entend pour des congés *non rémunérés*, le maintien éventuel du salaire étant généralement laissé à l'appréciation de l'employeur ou régi par la convention collective applicable. Nombre de parents qui travaillent ne peuvent pas se permettre de prendre un congé non rémunéré sur une longue période. Dans plusieurs autres de ces pays, le droit aux congés rémunérés n'est que d'environ deux semaines (par exemple : Australie, Lituanie, République slovaque, République tchèque) ou même moins (par exemple : Irlande). Lorsque les fermetures sont amenées à durer plusieurs mois, comme cela a été le cas lors de la crise récente, ces droits sont vite épuisés.

Face aux limites des droits existants, de nombreux pays ont renforcé l'aide octroyée aux parents qui travaillent et aux personnes confrontées à des obligations familiales supplémentaires, généralement au moyen de mesures temporaires d'urgence.

### **Des solutions de garde d'enfant ciblées pour les parents exerçant des professions « essentielles »**

Parmi les pays qui ont fermé leurs écoles et crèches, un certain nombre (par exemple : Allemagne, Autriche, Danemark, France, Lettonie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont maintenu quelques établissements ouverts pour faire garder – par un personnel réduit au strict minimum – les enfants des personnes travaillant dans les services essentiels, notamment la santé, les soins sociaux et l'enseignement. En France, par exemple, les crèches destinées à ces familles ont été autorisées à accueillir jusqu'à dix enfants, et les assistantes maternelles à garder chez elles six enfants exceptionnellement au lieu de trois. En Nouvelle-Zélande, le personnel des services essentiels ayant des enfants âgés entre 5 et 14 ans a pu bénéficier de services de garde d'enfant à domicile financés par l'État pendant la période où les écoles étaient fermées. La Corée a mis en place un système de garde d'enfants à domicile analogue qui couvre toutes les familles à deux apporteurs de revenu ayant des enfants de moins de 12 ans. En Australie, l'État fédéral subventionne les crèches qui restent ouvertes pendant la crise.

### **Congés spéciaux rémunérés pour les travailleurs touchés par la fermeture des écoles ou des crèches**

Un certain nombre de pays ont mis en place un congé spécial rémunéré (ou une aide au revenu spéciale pour les personnes ayant pris un congé non rémunéré) à l'intention des parents qui travaillent et doivent s'occuper de leurs enfants à la maison en cas de fermeture des écoles ou crèches, ou, lorsqu'un dispositif de ce type était déjà en place, ils l'ont étendu. Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Corée, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon<sup>27</sup>, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et Suisse. Dans la plupart d'entre eux, le droit à un congé rémunéré spécial ou à une aide au revenu est octroyé pour un nombre de jours ou de semaines fixe, allant de dix jours (par parent) en Corée à un maximum de 12 semaines aux États-Unis et quatre mois au Canada. Dans certains pays, cependant (par exemple : Belgique, Finlande, France, Luxembourg, Suisse et République tchèque), il reste valide tant que les écoles et les crèches n'ont pas rouvert. Dans presque tous les pays, le droit à un congé rémunéré est subordonné à la condition qu'il n'existe aucune autre solution de garde.

Dans plusieurs pays, les travailleurs qui prennent un congé spécial reçoivent une somme forfaitaire (par exemple : Belgique, Canada, Corée et Finlande) ou une proportion fixe de leur salaire (par exemple : Allemagne, États-Unis, France, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse) ; dans quelques-uns (Autriche et Norvège par exemple), le salaire continue de leur être versé intégralement. Dans une minorité de pays (par exemple : Autriche, Grèce, Norvège et Portugal), le financement de ces congés est partagé entre les employeurs, la fiscalité générale et/ou l'assurance sociale publique. Néanmoins, conscientes qu'il est sans doute difficile pour de nombreux employeurs de continuer à payer les salaires, les autorités de la plupart des pays ont choisi de réduire les cotisations des employeurs ou de faire supporter le financement des congés spéciaux intégralement par la fiscalité générale ou l'assurance sociale.

La situation peut être particulièrement délicate pour les travailleurs indépendants ayant des responsabilités familiales. En effet, ils sont exclus du bénéfice des dispositifs de congés pour obligations familiales existants dans la plupart des pays, et s'ils ne peuvent pas faire garder leurs enfants ou les envoyer à l'école, ils s'exposent à des pertes de revenus considérables. C'est pourquoi certains pays<sup>28</sup> ont étendu le droit à un congé spécial rémunéré (ou une aide au revenu) pour responsabilités familiales aux travailleurs indépendants. Néanmoins, en comparaison des autres travailleurs, la compensation financière à laquelle ils ont droit peut être plus réduite.

### **1.3.2. Préserver les emplois, sauver les entreprises et maintenir les services essentiels**

#### *Soutien aux liquidités pour les entreprises*

Les restrictions obligatoires sur les activités économiques, les quarantaines et la limitation de la mobilité individuelle ont mis les entreprises à rude épreuve. Conséquence de la dégringolade de leurs ventes, même les entreprises productives et correctement gérées ont été confrontées à de graves problèmes de liquidités qui leur ont rendu difficile le respect de leurs engagements financiers vis-à-vis de leurs fournisseurs, de leur personnel, de leurs bailleurs de fonds, des investisseurs et de l'État. Le fait qu'un grand nombre d'entreprises aient été touchées simultanément a réduit les possibilités d'accès aux crédits commerciaux, qui constituent habituellement une source importante de financements à court terme.

Selon des estimations de l'OCDE (2020<sub>[60]</sub>), si elles n'avaient pas reçu d'aides publiques, 20 % des entreprises auraient été confrontées à une crise de liquidités après le premier mois de confinement, et 40 % après trois mois. L'absence de réponse immédiate à ces problèmes de liquidités pouvait déboucher sur une crise de solvabilité des entreprises, dans la mesure où une entreprise qui enregistre des recettes nulles ou limitées pendant une longue période est condamnée à faire faillite. Des faillites d'entreprise en cascade perturberaient gravement non seulement les chaînes de valeur mais aussi le

système bancaire et financier. Ayant bien conscience de ces risques, tous les pays de l'OCDE ont adopté un vaste arsenal de mesures d'urgence pour soutenir les liquidités des entreprises (voir Graphique 1.16), en complément des mesures monétaires mises en place par les banques centrales : reports d'impôts et de cotisations de sécurité sociale, injections de liquidités sous la forme de prises de participations, subventions directes calculées sur la base du chiffre d'affaires passé, subvention au maintien des emplois, ou encore aides non remboursables. De nombreux pays ont pris des mesures particulières à l'intention des PME, souvent confrontées à des problèmes de liquidités plus aigus (OCDE, 2020<sup>[80]</sup>).

### *Dispositifs de maintien dans l'emploi*

Par ailleurs, l'effondrement de la demande et la dislocation des chaînes d'approvisionnement ont eu pour conséquence de mettre les entreprises en situation de surcapacité, mettant en danger de nombreux emplois. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les dispositifs de maintien dans l'emploi (DME) ont été l'un des principaux instruments utilisés pour contenir les retombées de la crise du COVID-19 sur la situation sociale et de l'emploi et éviter des licenciements massifs (voir Section 1.2). Leur fonction consiste à préserver les emplois dans les entreprises qui connaissent une réduction temporaire d'activité en allégeant leurs coûts de main-d'œuvre tout en soutenant les revenus des travailleurs dont les heures sont réduites. Il peut s'agir de dispositifs de chômage partiel (DCP) ou de mise à pied temporaire qui subventionnent directement les heures non travaillées – comme le *Kurzarbeit* en Allemagne ou l'*Activité partielle* en France. Ils peuvent aussi prendre la forme de subventions salariales qui s'appliquent aux heures travaillées mais peuvent aussi être utilisées pour compléter les revenus des travailleurs dont les heures sont réduites, comme par exemple la mesure d'urgence néerlandaise (*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid, NOW*) ou le *Job Keeper Payment* en Australie. Ils diffèrent par la générosité du soutien qu'ils offrent aux entreprises et aux travailleurs, ainsi que par leurs critères d'admissibilité (par exemple : besoin économique, accord des partenaires sociaux) et les conditions imposées aux entreprises et travailleurs participants (par exemple : restrictions sur les licenciements économiques, recherche d'emploi pour les travailleurs) (Hijzen and Venn, 2011<sup>[81]</sup>).

Mais quel que soit le type de DME utilisé, un aspect crucial est que les employés conservent leur contrat avec l'entreprise pendant la suspension de travail. De la sorte, les entreprises peuvent continuer de compter sur les compétences et l'expérience de leurs employés, et promptement relancer leurs opérations lorsque l'activité économique reprend des couleurs. Ces dispositifs offrent aux entreprises les liquidités dont elles ont besoin pour continuer à payer au moins une partie des salaires et éviter de supprimer des postes qui sont devenus momentanément non viables mais devraient rester viables à moyen terme. Par conséquent, ils permettent d'éviter des licenciements qui sont inefficients pour l'entreprise et coûteux pour les travailleurs et la société dans son ensemble. De fait, l'une des leçons tirées de la crise financière mondiale a été que les DCP peuvent contribuer dans une mesure importante à atténuer les coûts économiques et sociaux des chocs de demande de grande ampleur (OCDE, 2010<sup>[82]</sup>; 2019<sup>[83]</sup>; Hijzen and Martin, 2013<sup>[84]</sup>; Cahuc and Carcillo, 2011<sup>[85]</sup>; Hijzen and Venn, 2011<sup>[81]</sup>). Dans le contexte du choc d'offre « auto-imposé » actuel, qui a vu les gouvernements imposer la fermeture de nombreuses activités et appliquer des restrictions sévères, le recours étendu aux DME fait encore plus sens. Dans certains pays, les entreprises qui participent à un DME ont l'interdiction explicite de licencier des employés pendant la durée de leur participation (aux Pays-Bas pendant les trois premiers mois de participation, en Nouvelle-Zélande et en Pologne), voire pendant une courte période après la fin de leur participation (Autriche, Espagne, France, Hongrie).

Durant les premières phases de la crise du COVID-19, la préoccupation première des gouvernements a été d'aider les entreprises et les travailleurs à faire face à la baisse soudaine et imprévisible des activités économiques, provoquée par la crise sanitaire et les restrictions gouvernementales imposées. C'est pourquoi de nombreux gouvernements ont modifié les DME existants ou en ont établi de nouveaux, de manière à maximiser leur utilisation (voir Encadré 1.6, qui présente quatre études par pays). À ce stade, les préoccupations que suscitent en temps normal les effets négatifs potentiels des DME ont été reléguées

au second plan. Plus particulièrement, le risque que les ressources publiques ne soient utilisées pour soutenir des emplois que les entreprises auraient maintenus de toute façon paraissait limité. Les restrictions imposées pendant le confinement sur les activités économiques ont lourdement grevé les ventes et donc les ressources financières de nombreuses entreprises, dans presque tous les secteurs. En temps ordinaire, les DME peuvent également freiner la réaffectation des travailleurs vers des entreprises plus productives. Mais ce risque aussi paraissait limité pendant les premières phases de la crise actuelle, dans la mesure où les embauches étaient pratiquement gelées et où les restrictions imposées par les gouvernements et les mesures de distanciation physique ont touché de nombreuses entreprises indépendamment de leur performance avant la crise.

Néanmoins, à mesure que les pays sortent de la phase de confinement strict, les décideurs vont devoir trouver le juste équilibre entre soutien adéquat aux emplois qui sont momentanément non viables et nécessité d'éviter autant que possible que les subventions ne profitent à des emplois qui auraient été maintenus de toute façon, ou à des emplois qui ne sont pas viables à long terme – voir Section 1.4 et OCDE (2020<sup>[86]</sup>). Les différences institutionnelles des DME adoptés par les pays reflètent généralement des différences dans l'approche retenue pour relever ce défi – voir OCDE (2020<sup>[20]</sup>), Hijzen et Venn (2011<sup>[81]</sup>) et Müller et Schulten (2020<sup>[64]</sup>) pour des exposés approfondis sur les principales caractéristiques des DME existants et nouveaux.

### **Pendant les premières semaines de la crise, de nombreux pays ont rapidement étendu leurs régimes de chômage partiel ou en ont créé de nouveaux...**

Vingt-deux pays de l'OCDE étaient dotés d'un DCP avant la survenue de la crise (Tableau 1.1), et dix autres en ont établi de nouveaux en réponse à la crise. Tous les pays qui disposaient déjà de dispositifs de ce type les ont rapidement adaptés pour contrer les effets de la crise du COVID-19<sup>29</sup>. Les mesures adoptées par les pays pour étendre les DCP existants relèvent de trois grandes catégories :

- *Simplifier l'accès et élargir la couverture* : 19 pays ont pris des mesures pour faciliter et accélérer l'accès au chômage partiel et inciter les entreprises touchées par la crise à l'utiliser. Plusieurs pays dans lesquels les entreprises doivent fournir une justification économique pour recourir au chômage partiel ont modifié les paramètres du dispositif existant afin que les entreprises puissent en bénéficier si leur volume d'activité est en déclin depuis le début de la crise (par exemple : Corée, Japon et Pologne). Dans d'autres pays, une simple déclaration suffit aux entreprises pour faire entrer la crise sanitaire dans la qualification de cas de force majeure (par exemple : Belgique, Espagne, France, Italie et République tchèque). L'Allemagne et la Norvège ont abaissé le niveau minimal de réduction du temps de travail à partir duquel les entreprises peuvent accéder au chômage partiel. Le DCP italien, qui était auparavant réservé aux grandes entreprises et à certains secteurs, a été rendu accessible aux entreprises de toutes tailles et de tous secteurs. La France et l'Italie ont supprimé la condition selon laquelle les employeurs doivent consulter les représentants des salariés avant de demander à bénéficier du chômage partiel. Les pays ont également simplifié et rationalisé les procédures en généralisant les demandes en ligne. Au Royaume-Uni, l'adoption rapide du nouveau DME lié au Coronavirus (*Coronavirus Job Retention Scheme*) a été facilitée par la mise en place d'une procédure simple de demande en ligne qui permet de présenter des demandes rétroactivement.
- *Étendre la couverture aux travailleurs non permanents* : neuf pays ont étendu la couverture du DCP, afin qu'il soit accessible non plus seulement aux personnes exerçant un emploi traditionnel mais aussi aux travailleurs temporaires, aux intérimaires et même à certaines catégories de travailleurs indépendants. Cela devrait en principe réduire le risque que les DCP n'exacerbent le dualisme du marché du travail (Hijzen and Venn, 2011<sup>[81]</sup>). Cependant, les entreprises n'ont peut-être pas beaucoup d'incitations à conserver des employés qui exercent une forme atypique d'emploi pendant les périodes où elles utilisent le chômage partiel, en particulier s'il impose un coût direct à l'employeur.



- *Accroître la générosité* : plusieurs pays ont accru la générosité des DCP en relevant les taux de remplacement pour les travailleurs et en réduisant les coûts pour les entreprises. Seize pays ont augmenté le taux de remplacement effectif pour les heures non travaillées. Dans plusieurs pays où les employeurs devaient payer une partie des salaires ou des cotisations de sécurité sociale correspondant aux heures non travaillées, ces coûts ont été réduits à zéro (par exemple : Allemagne, France et Italie). Dans la moitié environ de l'ensemble des pays, ces coûts étaient déjà nuls avant la crise. L'augmentation des taux de remplacement et la réduction des coûts à la charge des employeurs décidées par les pays durant les premières phases de la crise indiquent qu'à cette période, la nécessité de soutenir les travailleurs et les entreprises a primé sur les préoccupations liées aux éventuels effets désincitatifs des mesures adoptées.

Bien que la plupart de ces changements soient temporaires, les gouvernements ont clairement laissé entendre que les DCP resteraient en place aussi longtemps que nécessaire pour réduire l'incertitude.

**Tableau 1.1. Les pays ont adapté leurs DME existants ou en ont adopté de nouveaux**

	DCP préexistant	Élargissement de l'accès et de la couverture	Augmentation de la générosité des prestations	Accès facilité pour les travailleurs exerçant un emploi atypique	Nouveau DCP	Nouveau programme de subventions salariales
Australie						●
Autriche	●	●	●			
Belgique	●	●	●			
Canada	●					●
République tchèque	●	●	●			
Danemark	●	●			●	
Estonie						●
Finlande	●	●	●	●		
France	●	●	●	●		
Allemagne	●	●	●	●		
Grèce					●	
Hongrie					●	
Islande					●	
Irlande*	●					●
Italie	●	●		●		
Japon	●	●	●	●		
Corée	●	●	●			
Lettonie					●	
Lituanie					●	
Luxembourg	●	●	●			
Pays-Bas*	●					●
Nouvelle-Zélande						●
Norvège	●	●	●			
Pologne						●
Portugal	●	●		●		
République slovaque	●	●	●			
Slovénie					●	
Espagne	●	●	●	●		
Suède	●	●	●			
Suisse	●	●		●		
Turquie	●	●		●		
Royaume-Uni					●	
États-Unis	●	●	●			

Note : L'Irlande et les Pays-Bas ont remplacé leurs DCP existants par des programmes de subventions salariales temporaires.

## Encadré 1.6. Les DME en Allemagne, en Italie, au Japon et aux États-Unis

### Allemagne

L'Allemagne a simplifié l'accès au *Kurzarbeit*. Depuis mars 2020, les entreprises peuvent demander une aide si au moins 10 % de leur personnel est touché par la réduction des heures travaillées, contre 30 % auparavant. Les employeurs continuent initialement à payer à leurs employés les heures effectivement travaillées, plus 60 % de la perte de revenus d'activité nets due à la diminution du nombre d'heures travaillées (67 % pour les employés qui ont des enfants). Le service public de l'emploi leur rembourse ces paiements ainsi que 100 % des cotisations d'assurance sociale correspondant aux heures de travail perdues (contre 50 % de ces contributions durant la crise financière mondiale). La subvention est aussi valable en temps normal pour les travailleurs temporaires et les apprentis, et a été étendue aux travailleurs intérimaires au début de la crise. En avril, le gouvernement a porté les taux légaux de remplacement des revenus d'activité perdus à 70 % à partir du quatrième mois et 80 % à partir du septième mois (77 % et 87 % respectivement pour les employés avec enfants). Qui plus est, les restrictions concernant la possibilité de combiner emploi à temps partiel et prestation de chômage partiel ont été levées. Le revenu d'activité complémentaire ne vient pas en déduction de la prestation de chômage partiel dès lors que le revenu total ne dépasse pas le revenu d'activité antérieur. Dans certains secteurs, syndicats et employeurs se sont entendus sur des taux de remplacement plus élevés, allant jusqu'à 90 %.

### Italie

L'Italie a considérablement étendu la couverture de son DCP, en le rendant accessible aux entreprises de toutes tailles et de tous secteurs. Pour en bénéficier, les entreprises n'ont pas à fournir d'éléments détaillés : il leur suffit de déclarer que la crise du COVID-19 a eu un impact négatif sur leur activité. Elles peuvent déposer une demande dans les quatre mois qui suivent le début de la contraction de leur activité, et les prestations peuvent leur être versées rétroactivement à partir de la fin février 2020. Néanmoins, certaines entreprises nouvellement admises au bénéfice du dispositif ont éprouvé des difficultés pour y accéder et se faire indemniser rapidement. La participation des employeurs aux coûts du dispositif a été suspendue, tandis que les niveaux d'indemnisation pour les salariés sont restés inchangés. Les prestations couvrent 80 % du salaire brut et sont plafonnées à 998 EUR pour les salaires allant jusqu'à 2 159 EUR et à 1 199 EUR pour les salaires supérieurs. Pour un employé rémunéré au salaire moyen, cela représente un taux de remplacement effectif d'environ 45 % si le nombre d'heures travaillées est réduit à zéro (OCDE, 2020<sup>[20]</sup>).

### Japon

Le Japon a étendu la couverture de la Subvention à l'ajustement de l'emploi et assoupli les conditions à remplir pour en bénéficier. Avant la crise, l'accès à cette subvention était réservé aux entreprises ayant vu leur production baisser d'au moins 10 % sur plus de trois mois. Les critères ont été ramenés à une baisse de 5 % pendant un mois. Les autorités ont porté le taux de subvention des heures non travaillées à un maximum de 100 % pour les PME et de 75 % pour les grandes entreprises. En mai 2020, le gouvernement a annoncé une augmentation de 80 % de la prestation maximale, qui est ainsi passée de 8 330 JPY à 15 000 JPY par jour et par employé. Le programme a été étendu pour couvrir les travailleurs atypiques qui n'ont pas droit à l'assurance emploi. Le gouvernement a également annoncé la création d'un nouveau dispositif à l'intention des salariés travaillant dans une petite ou moyenne entreprise dont l'employeur n'a pas demandé à bénéficier de la subvention malgré la réduction du nombre d'heures travaillées et qui, de ce fait, ne perçoivent aucune aide. Ces travailleurs pourront adresser une demande d'indemnisation au nouveau dispositif directement et seront indemnisés à hauteur de 80 % de leur salaire habituel.

## États-Unis

Aux États-Unis, il existe des programmes de compensation d'activité partielle (*Short-Time Compensation*, STC) dans 26 États (représentant environ 70 % de la population). En vertu de la loi CARES (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act*), l'État fédéral finance désormais 100 % des prestations de chômage partiel dans les États qui disposaient déjà d'un programme STC, et 50 % dans ceux qui en ont récemment créé un. Les bénéficiaires de prestations STC ont également droit aux 600 USD hebdomadaires versés en plus des indemnités existantes à l'ensemble des bénéficiaires d'allocations de chômage pendant une période de quatre mois (voir Section 1.3.3). Néanmoins, l'utilisation des programmes STC demeure très limitée pour un certain nombre de raisons : blocages administratifs, méconnaissance du dispositif par les entreprises, faibles incitations financières adressées aux employeurs (qui restent redevables de leur part des cotisations sociales pour les heures non travaillées) et limitation de la réduction maximale du nombre d'heures travaillées. Pour contourner ces problèmes, l'État fédéral a établi le *Paycheck Protection Program* (PPP), qui alloue aux petites entreprises<sup>1</sup> des prêts destinés au paiement des salaires du personnel pendant la crise du COVID-19 qu'elles n'ont pas à rembourser si elles maintiennent les niveaux d'emploi et de rémunération. S'il fournit un soutien direct et immédiat, le PPP n'est pas un dispositif de chômage partiel car les entreprises n'ont pas à être en difficulté financière (réduction du chiffre d'affaires et/ou du temps de travail) pour en bénéficier.

<sup>1</sup> Les sociétés cotées en bourse peuvent demander à bénéficier du PPP mais doivent déclarer, en toute bonne foi, que « du fait de l'incertitude économique actuelle, elles ont besoin d'un prêt pour poursuivre leurs activités ».

### ... et plusieurs autres ont adopté des programmes de subventions salariales temporaires

Un certain nombre de pays – principalement anglophones – ont adopté de nouveaux DME qui combinent certains éléments des subventions salariales classiques (c'est-à-dire les subventions versées pour les heures effectivement travaillées) avec des éléments des DCP. Ces dispositifs peuvent également fournir une aide aux travailleurs momentanément privés de travail ou, plus généralement, compléter les revenus d'activité des travailleurs dont les heures de travail sont réduites. L'Australie, le Canada, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont mis en place des subventions salariales temporaires qui couvrent une partie du salaire normal. Au Canada, la subvention couvre 75 % du salaire brut normal (à hauteur d'un certain plafond), tandis qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, les entreprises reçoivent une somme forfaitaire. En Irlande, le niveau de la subvention varie suivant le revenu du salarié, couvrant au maximum 85 % du salaire net normal pour les revenus les plus faibles. Les Pays-Bas ont remplacé leur DCP existant par une subvention salariale temporaire, proportionnelle à la réduction du chiffre d'affaires et non à la réduction du nombre d'heures travaillées comme c'est le cas avec les DCP classiques. La subvention varie entre 22.5 % du salaire pour une réduction du chiffre d'affaires de 25 % et 90 % du salaire si le chiffre d'affaires tombe à zéro. Les employés continuent de percevoir 100 % de leur salaire habituel.

### Les programmes de subventions salariales sont globalement plus souples que les DCP classiques, mais aussi moins bien ciblés

Les programmes de subventions salariales sont généralement plus faciles à mettre en œuvre que les DCP et confèrent davantage de souplesse aux entreprises, mais ils sont moins étroitement ciblés sur les entreprises en difficulté financière. Ils consistent à subventionner le salaire des travailleurs présents dans l'entreprise au démarrage du programme si celle-ci connaît une forte baisse d'activité, généralement de l'ordre de 20 à 30 %. Les entreprises sont libres de choisir quelle part de la subvention elles veulent allouer au financement des heures travaillées (l'instrument étant alors utilisé comme une subvention salariale pure) et au financement des heures non travaillées (subvention utilisée comme une prestation de chômage

partiel). La subvention n'étant pas subordonnée à la réduction du nombre d'heures travaillées, les entreprises ne sont pas obligées de notifier comment la réduction du temps de travail est répartie entre leurs employés ni comment elle évolue dans le temps<sup>30</sup>. En outre, si tous les programmes de subventions salariales considérés ici visent des entreprises confrontées à une lourde baisse d'activité, le montant de la subvention par employé est indépendant du niveau de déclin de l'activité en Australie, au Canada, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Le programme est plus étroitement ciblé aux Pays-Bas, où la subvention octroyée par employé est proportionnelle au déclin du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Les raisons pour lesquelles ces pays ont préféré les subventions salariales temporaires au chômage partiel sont diverses (OCDE, 2020<sub>[20]</sub>). Premièrement, à l'exception des Pays-Bas, ces pays n'étaient pas ou étaient peu familiers avec le concept de DCP : l'Australie n'a jamais eu de DCP, et les DCP établis par le Canada, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande pendant la crise financière mondiale n'ont pas été utilisés à grande échelle. Deuxièmement, dans ces pays, les coûts de licenciement sont en général relativement peu élevés pour les entreprises ; par conséquent, elles seraient sans doute peu incitées à participer à un DCP, qui implique souvent des coûts de procédure considérables. Enfin, en réduisant le coût des heures travaillées, les subventions salariales peuvent inciter les entreprises à maintenir un volume d'heures de travail plus élevé et leur permettre de monter en puissance plus rapidement au retour de conditions plus favorables.

### *Limiter les licenciements économiques et protéger les travailleurs contre les licenciements abusifs*

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont instauré des restrictions aux licenciements collectifs et individuels au cours de la crise actuelle (voir Chapitre 3 pour un exposé approfondi sur la législation en matière de protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE) de manière à limiter la hausse brutale des mises à pied et encourager l'utilisation massive des DCP. Ces mesures sont les suivantes :

- *Interdiction explicite des licenciements économiques* : l'Italie a invalidé les licenciements collectifs et individuels fondés sur des motifs économiques qui ont été prononcés après le début des mesures de confinement. Sont concernés les licenciements motivés par des raisons liées à la réduction ou la transformation des activités, à la réorganisation du travail ou à la fermeture de l'entreprise suite à la cessation complète de ses activités. Au moment de la rédaction de chapitre, l'interdiction est supposée rester en vigueur jusqu'au 17 août 2020. La Grèce a également imposé certaines limites aux licenciements économiques, mais elles ne concernent que les entreprises qui ont bénéficié des mesures de soutien liées au COVID-19.
- *Examen plus approfondi et coûts accrus* : en Espagne, tout licenciement lié au COVID-19 sera considéré par le juge soit comme nul, auquel cas le salarié sera réintégré, soit comme abusif, auquel cas le salarié recevra une compensation équivalente à 33 jours de salaire par année d'ancienneté. La France a annoncé que les licenciements collectifs opérés par les entreprises de plus de 50 salariés feraient l'objet d'un examen plus approfondi de la part de l'autorité à laquelle l'entreprise doit notifier son intention de licencier un employé.

La limitation des licenciements de salariés titulaires d'un contrat permanent peut contribuer à maintenir les revenus et la demande de travailleurs en cette période déjà très anxiogène, à limiter les comportements opportunistes d'un petit nombre d'employeurs qui pourraient se servir du prétexte de la crise pour licencier des travailleurs « difficiles », et à protéger les travailleurs contre le stigmatisme social que représente le licenciement.

Toutefois, s'agissant des licenciements économiques en particulier, leur interdiction stricte risque de provoquer davantage de faillites d'entreprise si l'accès aux DME et autres programmes de soutien aux liquidités se révèle incomplet, peu pratique, trop tardif ou trop coûteux. En outre, l'interdiction des licenciements pourrait faire basculer les coûts d'ajustement sur les contrats temporaires, auxquels l'employeur peut mettre fin simplement en ne les renouvelant pas. De même, les limites imposées au

nombre de reconductions de contrat et à la durée maximale des contrats à durée déterminée (voir Chapitre 3) pourraient restreindre davantage les possibilités de reconduction pendant la pandémie. Pour limiter ce risque, l'Espagne a autorisé la prolongation des contrats temporaires qui avaient atteint la durée maximale légale pendant la crise. Face à l'explosion du taux de non-reconduction de contrats temporaires, l'Italie a assoupli en mai les conditions de validité du renouvellement des contrats à durée déterminée au-delà de la première année.

Une fois le confinement levé, et si elle est associée à un DME généreux, la limitation stricte des licenciements économiques pourrait inhiber les processus de restructuration et ralentir la reprise (voir Section 1.4). Certains travailleurs pourraient se trouver bloqués dans des entreprises non viables au lieu d'être pris en charge par le service public de l'emploi et de bénéficier, par son intermédiaire, d'une formation de reconversion ou d'autres formes d'aide. Ces limitations peuvent également freiner les changements structurels que requiert le marché du travail, entravant la mobilité de la main-d'œuvre des secteurs dont l'activité pourrait rester atone pendant un moment (aéronautique, tourisme et spectacles par exemple) vers ceux susceptibles de renouer rapidement avec la croissance (tels que les soins de santé et les services en ligne et de livraison).

Par ailleurs, lorsqu'une crise économique résulte d'une pandémie, se pose la question importante de savoir quels critères exactement peuvent justifier un licenciement pour motifs personnels. Comme on l'a vu dans la Section 1.3.1, la crise actuelle a entraîné une forte augmentation de l'absentéisme au travail, à cause des employés qui étaient malades, qui devaient s'occuper de leur famille ou qui ne pouvaient ni se rendre au bureau ni travailler correctement chez eux. Les travailleurs malades sont protégés contre le licenciement par les dispositions relatives aux congés de maladie (lorsqu'elles existent). Néanmoins, les employeurs ont la possibilité de licencier des employés pour des motifs économiques ou personnels pendant un congé médical, sous réserve que la maladie ne soit pas la cause du licenciement. Les absences non autorisées peuvent également constituer un motif de licenciement justifié dans les cas où l'employé a utilisé la totalité de ces jours de congé mais ne peut pas reprendre le travail. Il s'agit d'un vrai problème lorsque les établissements scolaires sont fermés ou que des membres de la famille de l'employé sont malades. Enfin, les licenciements pour motif personnel peuvent toucher des salariés qui n'ont pas la possibilité d'effectuer correctement leur travail chez eux, ou qui refusent de se rendre au travail parce qu'ils jugent insuffisantes les conditions d'hygiène dans l'entreprise ou dans les transports<sup>31</sup>.

Pour éviter ces risques, l'Italie et la République slovaque ont adopté quelques dispositions visant à limiter les licenciements pour motif personnel. En Italie, les parents vivant avec un enfant handicapé ne peuvent pas être licenciés s'ils s'absentent de leur travail pour s'occuper de leur enfant, dès lors qu'ils peuvent justifier leur absence et qu'ils en informent l'employeur à l'avance. Les parents ayant des enfants âgés entre 12 et 16 ans ont le droit de s'abstenir de travailler pendant la période de fermeture des établissements scolaires, et leur absence ne peut pas être invoquée comme motif de licenciement. En République slovaque, les employés qui doivent s'occuper d'un proche malade ou garder leurs jeunes enfants à cause de la fermeture des écoles sont considérés comme étant momentanément inaptes au travail et, par conséquent, sont protégés contre le licenciement.

### *Soutenir la production et les services essentiels*

Au plus fort de la pandémie, alors que de vastes pans de l'économie étaient fermés dans de nombreux pays de l'OCDE, certains secteurs tels que les soins de santé et de longue durée, l'agriculture, la transformation et le commerce alimentaires et la logistique ont poursuivi leurs activités normalement. Les absences des employés qui étaient malades, en quarantaine ou tenus de rester chez eux pour s'occuper de leurs enfants, ainsi que l'impossibilité pour les travailleurs saisonniers de rejoindre leur lieu de travail depuis l'étranger ont causé des tensions dans quelques-uns de ces secteurs. Pour éviter les risques de perturbations, les pays de l'OCDE ont pris un certain nombre de mesures en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre, notamment :

- *Incitations pour encourager les travailleurs au chômage ou au chômage partiel à prendre un emploi.* Dans la plupart des pays de l'OCDE, les travailleurs qui perçoivent des indemnités de chômage ou de chômage partiel ne peuvent pas les compléter par d'autres types de revenu – ou y sont peu incités financièrement. Ce peut être problématique lorsqu'une part importante de la population ne travaille pas et que certains secteurs sont confrontés à des pénuries de main-d'œuvre. Pour remédier à ce problème, l'Espagne, la Grèce et l'Italie, par exemple, ont temporairement autorisé les chômeurs à compléter leurs indemnités de chômage (ainsi que les prestations de revenu minimum en Italie) par des revenus d'activité provenant d'un emploi dans l'agriculture. L'Allemagne a levé les restrictions qui empêchaient les travailleurs au chômage partiel de prendre un emploi à temps partiel. Le revenu d'activité complémentaire ne vient pas en déduction de la prestation de chômage partiel dès lors que le revenu total ne dépasse pas le revenu d'activité antérieur. En Belgique et en Italie, les travailleurs au chômage partiel sont exceptionnellement autorisés à prendre un emploi dans l'agriculture sans perdre le bénéfice de leurs indemnités. La possibilité de compléter les prestations de chômage partiel par un emploi existait déjà en France, mais le dispositif a été simplifié, laissant aux travailleurs un délai de prévenance de sept jours pour quitter leur nouvel emploi et reprendre l'ancien en cas de rappel. Le nouveau DME mis en place au Royaume-Uni autorise aussi explicitement les travailleurs à prendre un autre emploi et à cumuler les sources de revenu.
- *Favoriser les « prêts » de personnel entre entreprises.* La France a activement encouragé les « prêts » de personnel entre entreprises (*la mise à disposition*). Sous réserve de son accord et de celui des deux entreprises, un employé peut être transféré provisoirement dans l'autre entreprise en conservant son contrat de travail et son salaire initiaux. Les prêts de personnel entre entreprises existent dans d'autres pays également (par exemple : Belgique et Italie), mais en général, ils ne semblent pas être utilisés à grande échelle.
- *Adapter la réglementation du temps de travail.* Plusieurs pays ont quelque peu assoupli la réglementation relative au temps de travail. Par exemple, la France a accordé des dérogations aux réglementations sur la durée maximale du travail et sur le travail le week-end dans les services essentiels. Entre avril et mai 2020, les employés des services essentiels pouvaient travailler jusqu'à 12 heures par jour (au lieu de 10) et jusqu'à 60 heures par semaine (au lieu de 48). La République slovaque a également assoupli sa réglementation sur le temps de travail, autorisant les employeurs à annoncer les plannings moins longtemps à l'avance (deux jours au lieu d'une semaine en temps normal).
- *Assouplir l'utilisation des contrats temporaires dans les services essentiels.* La Belgique, par exemple, a augmenté le nombre maximal de renouvellements consécutifs possibles d'un contrat temporaire pour les travailleurs des services essentiels.

### **1.3.3. Assurer une certaine sécurité des revenus et prévoir un soutien à l'emploi pour les travailleurs touchés**

*Fournir une aide au revenu pour les salariés qui ont perdu leur emploi et les travailleurs indépendants qui ont perdu leur source de revenus*

Bien que les gouvernements n'aient pas ménagé leurs efforts pour protéger l'emploi – créant des DME ou étendant les DME existants et octroyant aux entreprises un soutien d'urgence aux liquidités (voir Section 1.3.2) –, des millions de travailleurs ont perdu leur emploi dans les pays de l'OCDE. Ne serait-ce qu'aux États-Unis, plus de 40 millions de travailleurs ont déposé de nouvelles demandes d'indemnités d'assurance chômage entre mars et mai 2020. À ce chiffre s'ajoutent les nombreux travailleurs qui ont perdu leur emploi mais qui ne se sont pas inscrits au chômage, et ceux dont le temps de travail a été considérablement réduit (voir Section 1.2). Parallèlement, un grand nombre de travailleurs indépendants ont été contraints de suspendre ou réduire drastiquement leurs activités pendant le confinement, et leurs

revenus se sont effondrés. Les indemnités de chômage et autres prestations hors emploi atténuent les pertes de revenus que subissent les ménages en cas de perte d'emploi ou de forte diminution de leurs revenus d'activité indépendante. Ils sont cruciaux pour réduire la précarité économique et contribuent à stabiliser l'économie en soutenant la demande globale, comme on en a fait le constat durant la crise financière mondiale (OCDE, 2014<sup>[87]</sup>).

### **Les personnes qui occupent un emploi traditionnel peuvent généralement compter sur l'obtention d'une aide rapide au revenu en cas de perte de leur emploi**

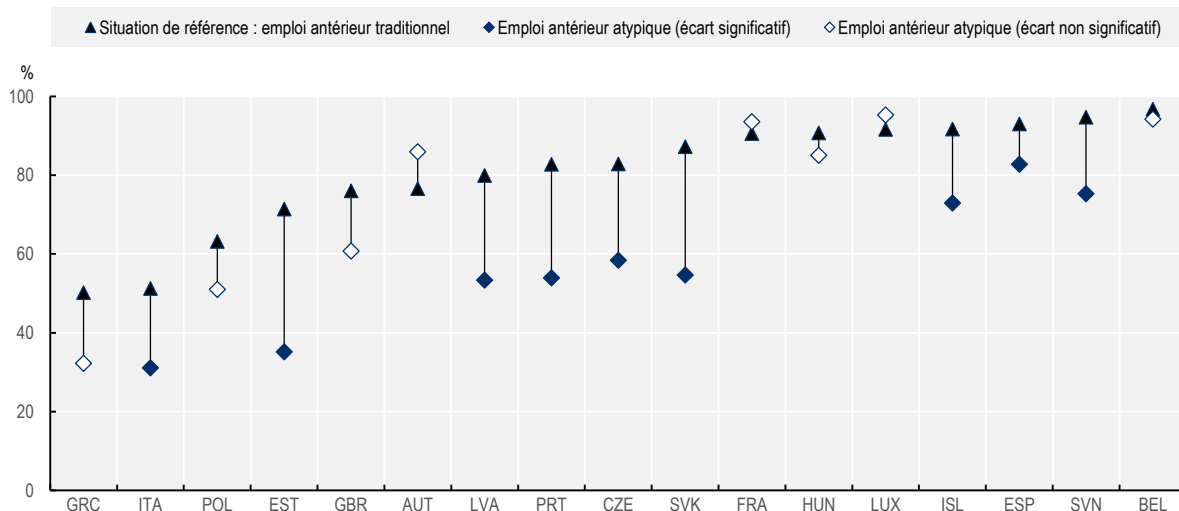
Dans de nombreux pays de l'OCDE, les personnes qui occupent un emploi salarié « traditionnel » (c'est-à-dire à plein temps et à durée indéterminée) sont relativement bien couverts en cas de perte de leur emploi et de leurs revenus. Les allocations d'assurance chômage constituent généralement le premier échelon de soutien lors de la phase initiale de chômage, remplaçant une certaine fraction du salaire antérieur pendant une durée limitée. Certains pays disposent également de régimes d'assistance chômage, qui versent des prestations moins généreuses aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas travaillé ou cotisé suffisamment longtemps ou qui ont épuisé tous leurs droits aux allocations. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi vivant dans un ménage à faible revenu peuvent, le cas échéant, être admissibles à l'attribution d'une prestation de revenu minimum non contributive et soumise à conditions de ressources, telle que l'aide sociale. L'édition 2019 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE, 2019<sup>[88]</sup>) a montré que dans la plupart des 17 pays européens de l'OCDE étudiés, la grande majorité des personnes privées de leur emploi ayant continuellement travaillé à plein temps avaient accès à une forme quelconque d'aide au revenu en 2014/5 (Graphique 1.19). Néanmoins, la publication a également mis en évidence d'importantes lacunes sur le plan de la couverture : seuls 50 % environ des travailleurs occupant un emploi traditionnel en Grèce et en Italie et environ 60 % en Pologne bénéficiaient d'une aide au revenu en cas de perte de leur emploi<sup>32</sup>. En outre, même pour les travailleurs couverts, la baisse de revenu peut être très importante. Par exemple, dans environ un pays de l'OCDE sur deux, les prestations hors emploi versées aux travailleurs modestement rémunérés représentent moins de deux tiers des revenus d'activité nets antérieurs durant la phase de chômage initiale<sup>33</sup>.

### **... mais la couverture reste très incomplète pour les travailleurs atypiques et informels**

Les travailleurs exerçant une forme atypique d'emploi sont en moyenne beaucoup moins bien couverts par les régimes de protection sociale existants. L'édition 2019 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE, 2019<sup>[88]</sup>) a montré que les travailleurs indépendants, les travailleurs temporaires et les travailleurs à temps partiel sont généralement moins susceptibles de bénéficier d'une aide au revenu lorsqu'ils sont sans emploi que les personnes exerçant un emploi traditionnel (Graphique 1.19). Dans certains pays tels que l'Estonie, la Lettonie, le Portugal, la République slovaque et la République tchèque, l'écart de couverture vis-à-vis des travailleurs occupant un emploi traditionnel atteint 40-50 %. Si les écarts sont généralement plus marqués pour les travailleurs indépendants, les travailleurs à temps partiel et ceux qui effectuent des transitions fréquentes entre emploi et chômage peuvent également éprouver des difficultés pour accéder à des prestations hors emploi dans certains pays (voir Chapitre 2). Par conséquent, avant même la crise du COVID-19, de nombreux pays avaient commencé à chercher des solutions pour élargir l'accès aux prestations hors emploi dans un monde du travail en pleine mutation<sup>34</sup>.

## Graphique 1.19. Les travailleurs exerçant un emploi atypique sont souvent moins bien couverts par les dispositifs d'aide au revenu


Probabilité de bénéficier d'une aide au revenu en cas de non-emploi selon la nature de l'emploi antérieur, 2014-15



Note : Comparaison des montants prévus des prestations perçues sur l'année entière entre : i) un adulte d'âge actif valide qui est sans emploi, a cessé d'exercer un emploi salarié à plein temps rémunéré au salaire médian au cours des deux dernières années, et vit dans un ménage de deux adultes sans enfant à faible revenu (« situation de référence : emploi antérieur traditionnel », symboles en triangle) ; et ii) une personne qui partage les mêmes caractéristiques, si ce n'est qu'elle a exercé une forme d'emploi atypique : principalement un emploi à temps partiel, principalement une activité indépendante, ou une activité professionnelle jalonnée d'interruptions au cours des deux années qui ont précédé l'année de référence (« emploi antérieur atypique », symboles clairs et foncés en losange). Pour certains pays, des résultats supplémentaires sont disponibles pour diverses catégories d'emplois atypiques.

La signification statistique porte sur l'écart entre la situation de référence et les situations comparées (intervalle de confiance de 90 %). Les étudiants à plein temps et les retraités sont exclus de l'échantillon. La source des données – les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) – couvre des pays supplémentaires, mais qui n'ont pas été retenus pour les raisons suivantes : la taille effective de l'échantillon était faible (par exemple : Irlande et Lituanie), les microdonnées requises n'étaient pas disponibles (Allemagne), certaines variables importantes relatives au statut d'emploi ne sont consignées que pour une personne par ménage (Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède), ou les informations relatives au revenu et aux prestations reçues étaient incomplètes ou en partie contradictoires (Norvège). Pour plus de précisions, voir Fernández, Immervoll et Pacifico (à paraître<sup>[89]</sup>).

Source : OCDE (2019<sup>[39]</sup>), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : l'avenir du travail*, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

StatLink  <https://stat.link/cvfaun>

Les travailleurs informels, et parmi eux les migrants sans papiers, restent hors d'atteinte des dispositifs contributifs d'aide au revenu (OCDE, 2020<sup>[37]</sup>). Ils comprennent les salariés qui ne sont pas affiliés à un régime de sécurité sociale obligatoire, qui sont payés moins que le salaire minimum légal ou qui travaillent sans contrat écrit (lorsqu'il s'agit d'une obligation légale), ainsi que les travailleurs indépendants qui ne déclarent par leurs revenus ou n'en déclarent qu'une partie pour des raisons fiscales (par exemple, personnes payées en liquide). Les personnes exerçant un travail « partiellement informel », dont l'emploi est déclaré mais qui reçoivent une partie de leur rémunération en espèces (« de la main à la main ») peuvent disposer de certains droits, mais s'ils perdent leur source de revenus, ils ne sont pas indemnisés en totalité. Par conséquent, l'impact de la double crise sanitaire et économique sur les ménages est beaucoup plus douloureux dans les pays émergents et en développement, où les taux d'informalité sont beaucoup plus élevés et où la grande majorité des habitants n'ont pas accès aux régimes de protection sociale formels et ne peuvent pas se permettre de rester confinés chez eux.



## De nombreux pays de l'OCDE ont étendu les allocations de chômage pendant la crise du COVID-19

Près de deux pays de l'OCDE sur trois ont pris des mesures au cours des premières semaines de la crise pour améliorer l'accessibilité et/ou la générosité des prestations d'assurance chômage (premier pilier du système d'indemnisation du chômage) ou d'assistance chômage (deuxième pilier) (voir Tableau 1.2). Bien que ces mesures aient principalement profité aux travailleurs qui exerçaient jusque-là un emploi traditionnel, certains pays ont temporairement ouvert les droits aux allocations à des catégories qui en étaient exclues, telles que les travailleurs exerçant un emploi atypique. Les premières mesures adoptées par les pays peuvent être classées en trois grandes catégories :

- *Améliorer l'accessibilité et la couverture des allocations de chômage.* Seize pays de l'OCDE ont élargi l'accès aux prestations d'assurance chômage en réduisant ou en supprimant complètement les critères de cotisations minimales (Espagne, Finlande, Israël, Norvège et Suède), en allongeant la période de référence utilisée pour calculer les antécédents d'emploi (France, Suisse) ou en étendant l'accès aux allocations à des groupes qui n'étaient pas couverts auparavant. Ces groupes comprennent les travailleurs indépendants (aux États-Unis et en Finlande), les travailleurs dont le contrat a été résilié pendant la période d'essai (Espagne), les travailleurs en congé non rémunéré (Israël) et les travailleurs qui avaient quitté leur emploi pour en prendre un nouveau qui a été supprimé au moment où la crise s'est déclarée (Belgique, Espagne, France). Le Canada, la Lettonie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Slovaquie ont instauré de nouvelles prestations d'assistance chômage, et la Colombie a octroyé des allocations exceptionnelles aux demandeurs d'emploi qui n'ont perçu aucune allocation de chômage au cours des trois dernières années. L'Australie a provisoirement assoupli les conditions de ressources auxquelles était subordonné le versement de l'allocation de chômage. En outre, un certain nombre de pays ont suspendu ou assoupli les conditions de « recherche active d'emploi » et autres exigences en matière d'activité conditionnant l'octroi des prestations.
- *Allonger la durée de versement des allocations de chômage.* Douze pays de l'OCDE ont allongé la durée maximale de versement des allocations de chômage. Certains ont prolongé automatiquement l'indemnisation de l'ensemble des demandeurs arrivant en fin de droits jusqu'à une certaine échéance (jusqu'à la fin de la crise sanitaire / de l'état d'urgence en Espagne, au Luxembourg et au Portugal, et jusqu'à la fin juin en Norvège), d'autres pendant une certaine période (de deux mois en Grèce, en Italie et en République slovaque, de trois mois en Allemagne et en Suisse et pour toute la durée de la crise sanitaire au Danemark et en France). Aux États-Unis, les autorités fédérales ont prolongé la durée d'indemnisation maximale à neuf mois<sup>35</sup>. De plus, certains pays ont supprimé les délais de carence et rendu les allocations disponibles dès le premier jour de chômage.
- *Augmenter la générosité des allocations de chômage.* Dix pays de l'OCDE ont relevé temporairement le niveau des allocations : l'Australie a instauré un complément lié au Coronavirus de 550 AUD par quinzaine, versé pour une durée de six mois aux bénéficiaires des principales prestations hors emploi. Aux États-Unis, les prestations ont été majorées de 600 USD par semaine pour l'ensemble des bénéficiaires pendant une durée maximale de quatre mois. Conséquence de cette rallonge forfaitaire, on estime que deux tiers des chômeurs admissibles à l'assurance chômage recevront des prestations supérieures à leur perte de revenus (Ganong, Noel and Vavra, 2020<sup>[90]</sup>). En Norvège, le taux de remplacement a été relevé à 80 % ou 62.5 % selon le niveau du revenu antérieur. En Suède, l'allocation de chômage minimale a été augmentée d'environ 30 % et l'allocation maximale d'environ 40 % pour une durée de 100 jours. L'Autriche, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont augmenté les montants des prestations servies par leurs programmes d'assistance chômage, et la Colombie a octroyé des paiements exceptionnels. En Belgique, le déclin automatique du taux de remplacement des revenus au fil de la période de chômage a été suspendu pendant trois mois. La Finlande a augmenté le niveau des revenus d'activité non pris en

compte pour l'octroi des allocations de chômage. La France a repoussé une partie d'une réforme portant sur la modification du calcul des allocations de chômage.

Durant les premières semaines de la crise, en mars et avril 2020, la difficulté pour les services publics de l'emploi de certains pays de faire face, par manque de moyens, à la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi (Edwards, 2020<sup>[91]</sup>), voire d'assurer le versement en temps et en heure des allocations de chômage, a été passablement préoccupante. Par exemple, il est ressorti d'une enquête en ligne réalisée aux États-Unis à la mi-avril que pour dix personnes qui avaient déposé une demande d'allocations de chômage au cours des quatre semaines précédentes, entre trois et quatre personnes supplémentaires avaient engagé une démarche de demande d'allocations qui n'avait pas abouti, et deux autres encore avaient renoncé à déposer une demande parce que la procédure leur paraissait trop complexe (Zipperer and Gould, 2020<sup>[92]</sup>). Selon des informations relayées par les médias américains (Rugaber, 2020<sup>[93]</sup>), les travailleurs indépendants et les travailleurs de l'économie à la demande n'ont reçu que très tardivement leurs allocations de chômage car dans la plupart des États, il a d'abord fallu créer un système idoine pour traiter ces nouvelles demandes.

**Tableau 1.2. Les allocations de chômage ont été étendues dans près de deux pays de l'OCDE sur trois**

	Élargissement de l'accès et de la couverture	Allongement de la durée de versement des allocations	Augmentation de la générosité des allocations	Détails
Australie	●		●	Supplément lié au Coronavirus de 550 AUD par quinzaine, versé durant les six prochains mois. Assouplissement des conditions relatives aux ressources du conjoint pour l'obtention du <i>JobSeeker Payment</i> et suppression des conditions relatives au patrimoine pour les nouvelles demandes.
Autriche			●	Augmentation des prestations d'assistance chômage (deuxième pilier), pour les mettre au niveau des prestations d'assurance chômage (premier pilier).
Belgique	●		●	Accès exceptionnel aux allocations de chômage pour les travailleurs qui ont volontairement quitté leur travail et devaient prendre un nouveau poste qui n'a finalement pas été maintenu. Le déclin automatique du taux de remplacement des revenus au fil de la période de chômage a été suspendu pendant trois mois.
Canada	●			Création d'une nouvelle Prestation canadienne d'urgence (PCU) de 500 CAD par semaine, versée pendant une durée maximale de 24 semaines et destinée aux travailleurs qui ont subi une perte de revenus à cause du COVID-19.
Colombie	●		●	Versement exceptionnel d'une somme équivalente à deux salaires minimums (étalé sur trois mois) pour les personnes privées d'emploi qui ont cotisé au régime d'indemnisation du chômage pendant une année au moins sur les cinq dernières écoulées. Versement de 160 000 COL par mois pendant trois mois pour les personnes privées d'emploi qui n'ont perçu aucune allocation de chômage au cours des trois dernières années.
Danemark		●		Gel de la période d'admissibilité pendant trois mois.
Finlande	●		●	Extension temporaire des allocations de chômage aux entrepreneurs et aux travailleurs indépendants. Raccourcissement de la durée de cotisation minimale de 26 à 13 semaines pour les salariés. Les mises à pied temporaires ne sont pas comptabilisées pour le calcul de la période d'admissibilité maximale. Augmentation du niveau des revenus d'activité non pris en compte pour l'octroi des allocations de chômage.

	Élargissement de l'accès et de la couverture	Allongement de la durée de versement des allocations	Augmentation de la générosité des allocations	Détails
France	●	●		Accès exceptionnel aux allocations de chômage pour les travailleurs qui ont volontairement quitté leur travail et devaient prendre un nouveau poste qui n'a finalement pas été maintenu. La période de confinement ne sera pas prise en compte pour le calcul des droits aux allocations de chômage des nouveaux demandeurs. Gel de la période d'admissibilité pendant la durée du confinement.
Allemagne		●		Allongement de la durée d'indemnisation de trois mois pour l'ensemble des bénéficiaires arrivant en fin de droits entre mai et décembre.
Grèce		●		Allongement de la durée d'indemnisation de deux mois pour l'ensemble des bénéficiaires arrivant en fin de droits au cours du premier trimestre de 2020.
Irlande	●			Nouvelle allocation de chômage liée à la pandémie de COVID-19 ( <i>COVID-19 Pandemic Unemployment Payment</i> ) d'un montant de 350 EUR par semaine, versée pendant un maximum de 12 semaines aux personnes qui ont perdu leur emploi pendant la crise.
Israël	●			Réduction des antécédents d'emploi requis de 12 à 6 mois. Extension des allocations de chômage aux salariés en congé non rémunéré involontaire.
Italie		●		Allongement de la durée d'indemnisation de deux mois pour l'ensemble des bénéficiaires arrivés en fin de droits en mars ou avril. Les bénéficiaires d'allocations de chômage peuvent travailler dans le secteur agricole sans perdre leurs prestations (à concurrence de 2000 EUR).
Lettonie	●			Mise en place d'une nouvelle prestation d'assistance chômage temporaire pour les bénéficiaires d'allocations d'assurance chômage arrivant en fin de droits. Cette prestation est servie pendant un maximum de quatre mois et son montant équivaut à celui de l'allocation d'assurance chômage aux 8 <sup>e</sup> et 9 <sup>e</sup> mois (180 EUR au maximum par mois).
Luxembourg		●		Prolongement de la durée d'indemnisation pour les bénéficiaires arrivant en fin de droits pendant la période d'état d'urgence.
Nouvelle-Zélande	●		●	Nouvelle aide au revenu liée au COVID-19 ( <i>COVID-19 Income Relief Payment</i> ) d'un montant maximum de 490 NZD par semaine et servie pendant un maximum de 12 semaines, destinée aux travailleurs ayant perdu leur emploi ou cessé leur activité indépendante à cause du COVID-19 entre mars et octobre. Augmentation permanente de l'ensemble des prestations de base, y compris le <i>Jobseeker Support</i> , de 25 NZD par semaine.
Norvège	●	●	●	Abaissement du seuil de revenu minimum conditionnant l'admissibilité aux allocations de chômage. Prolongement de la durée d'indemnisation jusqu'à la fin juin pour les bénéficiaires auxquels il ne restait que 18 semaines de droits au maximum le 29 février. Augmentation du taux de remplacement à 80 % ou 62.5 % selon le niveau du revenu antérieur.
Portugal		●		Prolongement de la durée d'indemnisation jusqu'à la levée des mesures de confinement.
République slovaque		●		Prolongement de la durée d'indemnisation d'au moins deux mois pour les bénéficiaires arrivés en fin de droits pendant la crise.
Slovénie	●			Nouvelle allocation de chômage temporaire de 514 EUR par mois pour les personnes qui ont perdu leur emploi à cause du COVID-19 ou dont le contrat à durée déterminée n'a pas été renouvelé.

	Élargissement de l'accès et de la couverture	Allongement de la durée de versement des allocations	Augmentation de la générosité des allocations	Détails
Espagne	●	●		Suspension de la durée de cotisation minimale, y compris pour les travailleurs temporaires. Accès aux allocations de chômage pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi pendant la période d'essai et ceux qui ont volontairement quitté leur emploi pour prendre un nouveau poste qui n'a finalement pas été maintenu. Prolongement de la durée d'indemnisation jusqu'à la fin de la crise sanitaire.
Suède	●		●	Raccourcissement de la durée requise d'affiliation au fonds d'assurance chômage de 12 à 3 mois. Suppression du délai de carence de six jours ; augmentation de l'allocation minimale de 365 à 510 SEK par jour et de l'allocation maximale de 910 à 1 200 SEK par jour pendant les 100 premiers jours.
Suisse	●	●		Doublement à 48 mois de la période de référence utilisée pour évaluer les antécédents d'emploi. Prolongement de la durée d'indemnisation de 120 jours.
Royaume-Uni			●	Augmentation de l' <i>Universal Credit</i> (deuxième pilier) de 20 GBP par semaine
États-Unis*	●	●	●	Extension des allocations de chômage aux travailleurs indépendants. Prolongement de la durée maximale d'indemnisation à neuf mois. Augmentation du montant des allocations de 600 USD par semaine pendant un maximum de quatre mois.

Note : \* Les informations données pour les États-Unis concernent l'échelon fédéral.

Source : OCDE, COVID-19 employment and social policy responses by country (réponses des politiques sociales et de l'emploi face au COVID-19, par pays), <http://oe.cd/COVID-19tablesocial> ; OECD COVID-19 country policy tracker, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker> (suivi des politiques par pays).

### La crise a rendu plus aiguës les carences de protection sociale dont pâtissent les travailleurs atypiques

La crise a également mis en évidence la nécessité urgente de renforcer le soutien aux travailleurs et aux ménages qui ne sont pas couverts par les programmes de remplacement des revenus d'activité, tels que les systèmes d'indemnisation du chômage ou les DME (OCDE, 2020<sub>[37]</sub>; 2020<sub>[60]</sub>). Elle a mis en lumière – ou accentué – les carences de protection sociale des travailleurs atypiques et informels, catégories qui ont été jusqu'à présent parmi les plus durement touchées par la contraction des revenus d'activité (voir Section 1.2). En l'absence de soutien adéquat, nombre de ces travailleurs risquent de connaître une grave pénurie de revenus, qui peut être durable de surcroît, et ceux qui n'ont pas d'épargne risquent de tomber dans la précarité économique. Un nombre d'heures de travail limité ou irrégulier peut les exclure des DME ou des systèmes d'indemnisation du chômage. Par ailleurs, en perdant leurs revenus d'activité, les travailleurs faiblement rémunérés, qui comptent de nombreux salariés à temps partiel, peuvent également perdre leurs droits à certains compléments de revenu tels que les prestations liées à l'exercice d'un emploi, comme c'est le cas aux États-Unis, en Finlande, en France et au Royaume-Uni.

Pour relever ces défis, les pays de l'OCDE ont pris des mesures visant à améliorer l'accès des travailleurs vulnérables et des ménages à faible revenu aux dispositifs d'aide au revenu non contributifs et/ou à augmenter les niveaux de soutien (Tableau 1.3).

### Plusieurs pays de l'OCDE ont renforcé leurs dispositifs de revenu minimum

Quatorze pays ont facilité l'accès aux dispositifs de revenu minimum existants, tels que les régimes d'aide sociale, afin que les ménages à faible revenu puissent rapidement percevoir une aide complémentaire<sup>36</sup>. Certains (par exemple : Allemagne, Australie, Italie et Pays-Bas) ont suspendu ou assoupli les conditions

relatives au revenu et/ou au patrimoine, à la fois pour accélérer l'accès à l'aide et pour élargir le cercle des bénéficiaires potentiels. Par exemple, l'Allemagne a momentanément suspendu toutes les conditions relatives au patrimoine pour l'accès à l'*Arbeitslosengeld II*, assoupli les conditions relatives au revenu et autorisé les remboursements de l'ensemble des dépenses de logement (par opposition aux seules dépenses de logement « raisonnables » avant la crise). Ces mesures profiteront particulièrement aux travailleurs indépendants. Aux Pays-Bas, les bénéficiaires de l'aide sociale aux travailleurs indépendants n'ont plus à rembourser cette allocation comme c'était le cas avant la crise. Comme pour les allocations de chômage, un certain nombre de pays ont suspendu les obligations de recherche d'emploi et autres exigences d'activation pour tenir compte des impératifs de distanciation physique et éviter les retards de paiements.

L'Espagne a approuvé une nouvelle prestation de revenu minimum vital soumise à conditions de ressources (*ingreso mínimo vital*), qui a pour but d'atténuer le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Cette prestation est en place depuis le 15 juin sur l'ensemble du territoire national et complète les programmes régionaux existants. Elle devrait profiter à 850 000 ménages, qui recevront une allocation mensuelle maximale comprise entre 462 EUR et 1 015 EUR selon la composition de la famille.

Les données sur l'évolution du nombre de prestations servies par ces programmes de garantie de revenu minimum sont encore très rares, notamment parce que peu d'entre eux sont administrés de façon centralisée. Au Royaume-Uni, le nombre quotidien de nouvelles demandes d'*Universal Credit* a été multiplié par dix au cours des premières semaines de la crise mais a rapidement reflué après avoir atteint un pic à la fin du mois de mars 2020. Au moment de la rédaction de ce chapitre, les dernières données disponibles indiquent que le nombre de nouvelles demandes restait environ deux fois plus élevé à la mi-mai qu'au début du mois de mars (Office for National Statistics, 2020<sup>[94]</sup>). En Italie, le nombre total de ménages qui ont demandé à bénéficier du *Reddito di Cittadinanza* (revenu minimum de citoyenneté) a augmenté de 12 % entre janvier et avril 2020<sup>37</sup>.

### **La plupart des pays ont également mis en place des transferts en espèces ciblés pour les travailleurs indépendants et autres groupes vulnérables**

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place de nouveaux programmes d'aides en espèces, souvent temporaires, à l'intention des personnes confrontées à des besoins soudains et urgents. Ces programmes peuvent se révéler utiles dans les situations d'urgence, pour aider les groupes qui n'ont pas accès aux prestations de revenu minimum existantes ou dans les cas où les formalités de demande de ces prestations sont fastidieuses et peu susceptibles d'aboutir à une aide immédiate.

Plusieurs pays ont instauré de nouveaux transferts en espèces pour les travailleurs indépendants. En général, leur montant est lié aux revenus d'activité antérieurs ou aux pertes de revenus subies pendant la crise. En Autriche, par exemple, la prestation servie aux travailleurs indépendants se monte à 80 % du revenu net perdu par rapport au même mois des années précédentes, dans une limite de 2 000 EUR par mois<sup>38</sup>. Au Royaume-Uni, les travailleurs indépendants reçoivent une aide imposable pouvant atteindre 80 % des revenus d'activité des trois dernières années. La prestation est plafonnée à 2 500 GBP par mois et peut être demandée par les travailleurs indépendants dont les bénéfices annuels moyens sont inférieurs à 50 000 GBP. Des dispositifs analogues existent au Danemark, en Lettonie et en Suisse. Déterminer les revenus d'activité antérieurs des travailleurs indépendants est complexe si l'on ne dispose pas d'un système ad hoc pour effectuer cette tâche ; par conséquent, certains pays ont préféré mettre en place des aides à taux forfaitaire (par exemple : Belgique, Canada, Corée, Irlande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Slovaquie) ou des transferts d'un montant forfaitaire (Colombie, France, Grèce, Israël et République tchèque). Pour accélérer les paiements, l'Italie a mis en place une allocation forfaitaire non imposable de 600 EUR pour les travailleurs indépendants. L'Allemagne a instauré un « complément Corona » pour les travailleurs indépendants employant jusqu'à dix salariés, qui peut atteindre 15 000 EUR<sup>39</sup>.

Certains nouveaux programmes sont spécifiquement ciblés sur les travailleurs informels et les migrants sans papiers, qui font partie des catégories les plus difficiles à atteindre dans la situation actuelle (Alfers, Moussié and Harvey, 2020<sup>[95]</sup>). Ainsi, en Colombie, 3 millions de ménages qui ne bénéficient pas des programmes existants se sont vu allouer trois versements de 160 000 COL chacun. Les sommes sont versées par virement bancaire pour les bénéficiaires qui disposent d'un compte, ou par virement électronique sur smartphone. Aux États-Unis, l'État de Californie – où les migrants sans papiers représentent 10 % de la main-d'œuvre – a annoncé son intention d'allouer une aide comprise entre 500 USD et 1 000 USD à ces travailleurs<sup>40</sup>.

### **... et quelques pays ont institué des transferts universels**

Trois pays de l'OCDE ont annoncé leur intention de verser des paiements en espèces à (presque) tous les habitants afin de les aider à joindre les deux bouts. Le principal atout de ces paiements est leur simplicité : étant donné qu'ils ne dépendent pas des revenus, du patrimoine ou des antécédents de cotisation, les transferts universels ne nécessitent pas d'évaluation longue et coûteuse des ressources et peuvent être déployés rapidement. Aux États-Unis, un transfert de 1 200 USD est alloué à l'ensemble des citoyens qui gagnent jusqu'à 75 000 USD par an (150 000 USD pour les couples). Les familles reçoivent un supplément de 500 USD par enfant âgé de moins de 17 ans, la somme étant réduite pour les ménages au-delà d'un certain seuil de revenus<sup>41</sup>. Les autorités japonaises ont commencé à verser une somme forfaitaire de 100 000 JPY à l'ensemble des résidents du pays. La Corée va effectuer un paiement d'urgence à l'ensemble des quelque 22 millions de ménages du pays. Le montant alloué dépend de la taille du ménage : 400 000 KRW pour une personne célibataire et 200 000 KRW supplémentaires par personne pour les autres membres du ménage (pour un maximum de quatre personnes par ménage).

Si, dans le contexte actuel, ces transferts universels temporaires offrent un moyen intéressant de s'assurer que personne ne passe entre les mailles du filet de protection sociale, force est de reconnaître qu'ils sont – par nature – peu ciblés (voir Encadré 1.7). Un grand nombre de ménages qui bénéficient de ces transferts ne font pas partie de ceux qui se trouvent le plus dans le besoin. Parallèlement, il faut que le montant de ces paiements inconditionnels soit suffisant pour que les ménages vulnérables qui ont perdu la majeure partie ou la totalité de leurs revenus au cours de la crise actuelle aient de quoi joindre les deux bouts. Ajoutés aux autres prestations plus ciblées éventuellement en place, ces transferts risquent d'engendrer des coûts budgétaires très lourds alors que des pressions considérables pèsent déjà sur les dépenses publiques.

**Tableau 1.3. Les pays de l'OCDE ont pris des mesures pour améliorer l'aide aux travailleurs et aux ménages non couverts par les systèmes d'indemnisation du chômage et les DME**

	Extension des programmes sous conditions de ressources	Nouveaux transferts en espèces ciblés sur des groupes spécifiques	Nouveaux transferts universels	Soutien direct supplémentaire aux dépenses des ménages
Australie	●			●
Autriche		●		
Belgique	●	●		●
Canada		●		●
Chili		●		●
Colombie	●	●		●
République tchèque		●		
Danemark		●		
Estonie				●
Finlande	●	●		
France	●	●		●
Allemagne	●	●		●
Grèce		●		●
Hongrie		●		●
Islande		●		
Irlande	●	●		●
Israël		●		
Italie	●	●		●
Japon		●	●	●
Corée		●	●	●
Lettonie	●	●		●
Lituanie		●		
Luxembourg	●	●		●
Mexique				●
Pays-Bas	●	●		●
Nouvelle-Zélande	●	●		●
Norvège		●		●
Pologne		●		
Portugal		●		●
République slovaque				●
Slovénie	●	●		●
Espagne		●		●
Suède				●
Suisse		●		
Turquie		●		
Royaume-Uni	●	●		●
États-Unis*		●	●	●

Note : \* Les informations données pour les États-Unis concernent l'échelon fédéral.

Source : OCDE (2020<sup>[37]</sup>), « Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets », <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-COVID-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>.

### La plupart des pays ont également fourni un soutien direct aux dépenses des ménages

La plupart des pays de l'OCDE ont également cherché à aider les ménages vulnérables à joindre les deux bouts en leur accordant un délai supplémentaire pour payer leurs factures ou à leur allouant une aide en nature. Un certain nombre de pays ont instauré un moratoire sur les gros postes de dépenses régulières

tels que les impôts et les loyers, notamment en repoussant les échéances de déclarations fiscales (par exemple : Canada, États-Unis, Finlande, Japon et Royaume-Uni) ou de paiement des cotisations de sécurité sociale (Espagne, Japon). Plusieurs pays ont décrété un report temporaire des remboursements de crédits immobiliers ou suspendu provisoirement les saisies ou expulsions (voir Encadré 1.8). La Colombie a décidé de rembourser la taxe sur la valeur ajoutée aux ménages les plus vulnérables. D'autres pays ont directement contribué au financement des dépenses liées à la pandémie, notamment les dépenses de soins de santé. Aux États-Unis, par exemple, où l'assurance maladie est fréquemment fournie par l'employeur, de nombreux travailleurs qui ont brutalement perdu leur emploi pendant la pandémie se sont trouvés sans couverture maladie. En conséquence, le gouvernement fédéral a annoncé que les frais hospitaliers et de dépistage des patients non assurés atteints par le COVID-19 seraient pris en charge par l'État. Plusieurs pays de l'OCDE ont également mis en place un soutien en nature, en partie pour compenser la fermeture des banques alimentaires et des restaurants scolaires pendant le confinement. Par exemple, le Royaume-Uni a lancé un programme national de bons alimentaires afin que les 1.3 million d'enfants en âge d'aller à l'école admissibles à des repas scolaires gratuits puissent continuer à en bénéficier pendant la fermeture des établissements scolaires. L'Espagne a réservé 25 millions EUR pour des aides au revenu qui seront versées sous forme de transferts et de bons aux enfants touchés par les fermetures d'établissement scolaires. La France a mobilisé 25 millions EUR pour les associations chargées de l'aide alimentaire, auxquels s'ajoutent 14 millions EUR qui seront distribués sous forme de chèques alimentaires.

Au moment où les pays se démenaient pour réduire au minimum l'impact des mesures de confinement sur les moyens de subsistance des citoyens, la question traditionnelle de l'équilibre à trouver entre soutien et incitations, entre générosité et viabilité budgétaire, a été temporairement reléguée à l'arrière-plan dans de nombreux cas. De fait, les craintes quant à un éventuel effet désincitatif sur le travail sont devenues secondaires, dans la mesure où les travailleurs avaient reçu l'ordre de rester chez eux, et les inquiétudes liées à la viabilité budgétaire ont été mises entre parenthèses, les pouvoirs publics devant agir rapidement pour protéger les moyens de subsistance et éviter que la crise économique et sociale ne s'aggrave encore. Ces arbitrages se modifieront au cours des prochains mois à mesure que l'activité économique reprendra des couleurs, et il faudra alors inévitablement apporter des corrections aux mesures récentes (Section 0).

### *Services de l'emploi et formations pour les demandeurs d'emploi et les travailleurs*

La hausse sans précédent du nombre de demandeurs d'emploi enregistrée dans certains pays, conjuguée, dans d'autres, à l'utilisation massive des DME par les entreprises, représentent un énorme défi pour les organismes qui gèrent les prestations et les services de l'emploi (OCDE, 2020<sup>[96]</sup>). L'afflux massif de demandes de prestations observé durant les premières semaines et les premiers mois de la crise et le travail de gestion des DME ont poussé les services publics et privés de l'emploi aux limites de leurs capacités. Certains pays ont dû se hâter d'établir les infrastructures et procédures requises pour pouvoir gérer les nouvelles demandes. Durant cette période, les entreprises en manque de liquidités avaient besoin que leurs demandes soient traitées rapidement pour pouvoir couvrir leurs dépenses d'exploitation, tandis que de nombreux travailleurs étaient pressés de recevoir leurs indemnités pour pouvoir payer leur loyer et autres dépenses courantes. De nombreux pays de l'OCDE ont agi sans tarder pour rationaliser les opérations des services de l'emploi ou revoir l'ordre de leurs priorités, tout en les adaptant aux exigences de distanciation physique.



### Encadré 1.7. Le soutien universel en période de crise : transferts forfaitaires ad hoc ou véritable revenu universel ?

Dans certains pays de l'OCDE, les actions menées par les pouvoirs publics en réponse à la crise du COVID-19 – et en particulier le recours aux transferts en espèces universels – ont réactivé le débat sur l'intérêt d'un revenu universel, c'est-à-dire un transfert forfaitaire qui serait versé régulièrement à l'ensemble de la population sans conditions d'emploi, de revenu ou de moyens. Dans le contexte du COVID-19, les appels à la création d'un revenu universel visent principalement deux objectifs : (i) la nécessité d'apporter une aide immédiate aux personnes dont les moyens de subsistance ont été mis à mal par la crise, et (ii) la nécessité de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte.

Deux des principaux arguments avancés à l'encontre de la mise en place d'un revenu universel en tant que pilier du système de protection sociale – à savoir, qu'un revenu universel réduirait les incitations au travail et que le coût budgétaire d'un transfert en espèces significatif à l'ensemble de la population ne serait pas réaliste (et/ou obligerait à supprimer la plupart sinon la totalité des autres transferts en espèces ciblés) – ont perdu une partie de leur caractère d'urgence durant la phase initiale de la crise actuelle. La sauvegarde des incitations au travail et la subordination des allocations à la recherche active d'emploi et à la participation des mesures de soutien à l'emploi ont été reléguées parmi les priorités de second rang pendant la période immédiate de confinement mais devraient regagner davantage d'importance à mesure que les recrutements reprendront dans certains secteurs. De même, le coût budgétaire des programmes de dépenses sociales n'occupe pas une place prioritaire dans le débat actuel sur les politiques, les pays s'étant engagés à faire tout ce qui serait en leur pouvoir pour protéger les individus et l'économie contre cette crise de nature inédite (Furman, 2020<sup>[97]</sup>).

Néanmoins, à mesure que les pays sortiront de la période immédiate de confinement pour peut-être entrer dans une crise économique plus durable, la question du coût budgétaire deviendra nécessairement un enjeu majeur. Dès lors, il faut se demander si le revenu universel est un moyen efficace par rapport à son coût d'apporter un soutien opportun et adéquat aux individus. Des analyses de l'OCDE (OCDE, 2017<sup>[98]</sup>; Browne and Immervoll, 2017<sup>[99]</sup>) montrent que la mise en place d'un revenu universel neutre sur le plan budgétaire (c'est-à-dire le remplacement de la plupart des prestations accordées aux personnes d'âge actif par le versement d'une somme forfaitaire à l'ensemble de la population pour un coût inchangé) nécessiterait d'augmenter très fortement les impôts et de supprimer la plupart, voire la totalité des transferts ciblés, qui réduisent de façon efficace le risque de tomber dans la pauvreté. Un revenu universel hypothétique de ce type aurait des effets complexes en termes de distribution : les groupes à faible revenu, qui reçoivent normalement d'autres prestations ciblées, et les groupes à revenu élevé, qui assument la majeure partie de la charge fiscale, seraient de manière générale perdants. Les personnes qui ne perçoivent actuellement aucune prestation – parmi lesquelles les personnes à revenu élevé et celles qui ne sont pas couvertes par le système de protection sociale existant – seraient gagnantes. Au final, cependant, un revenu universel réaliste sur le plan budgétaire serait trop bas pour réduire à lui seul et de façon certaine la pauvreté.

Dans les pays qui disposent d'un système de protection sociale bien développé, remplacer les mesures de soutien existantes par un revenu de base inconditionnel accessible à tous serait une stratégie excessivement risquée, qui apporterait une sécurité de revenu limitée tout en étant très coûteuse. Néanmoins, des transferts universels de portée moins exhaustive – c'est-à-dire limités à certains groupes de population ou assortis de conditions modestes – peuvent compléter utilement les mesures de soutien plus ciblées. Citons par exemple les allocations universelles pour enfant ou les pensions de vieillesse de base qui existent dans un certain nombre de pays de l'OCDE, ou encore les mesures d'urgence temporaires ciblées sur les groupes dont on sait qu'ils sont mal pris en charge par les principaux programmes de protection des revenus.

Source : OCDE (2020<sup>[37]</sup>), « Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets », <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-COVID-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>; OCDE (2017<sup>[98]</sup>), Basic income as a policy option: Can it add up?, *Policy Brief on the Future of Work*, <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>.

### Encadré 1.8. Logement et COVID-19 : aider les travailleurs à rester chez eux

La pandémie de COVID-19 a révélé que les travailleurs des pays de l'OCDE étaient confrontés à un certain nombre de défis et de facteurs de vulnérabilité liés au logement.

Premièrement, l'augmentation de la vulnérabilité économique induite par la crise est une menace pour la stabilité des conditions de logement des travailleurs. En l'absence d'aide, les travailleurs qui ont été mis à pied, dont les heures de travail ont été réduites ou qui sont dans l'incapacité temporaire de travailler risquent d'être à la peine pour régler chaque mois leur loyer, leurs échéances de prêt immobilier ou leurs factures de services collectifs. Ce risque touche particulièrement les ménages pour qui le coût du logement représente une charge disproportionnée. Dans les pays de l'OCDE, les locataires et les ménages à faible revenu sont en moyenne plus susceptibles de consacrer plus de 40 % de leur revenu disponible à leur logement. Le coût du logement représente une charge disproportionnée pour plus d'un locataire sur dix dans l'OCDE, mais pour moins de 5 % des souscripteurs de prêts immobiliers ; au Chili, en Israël, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, c'est le cas pour la moitié des locataires situés dans le quintile inférieur des revenus (OCDE, 2019<sub>[100]</sub>). En outre, avant le début de la pandémie déjà, de nombreux ménages avaient des difficultés pour s'acquitter de leurs frais de logement mensuels : selon des données d'Eurostat, environ un ménage à faible revenu sur cinq (gagnant moins de 60 % du revenu équivalent médian) dans l'Union européenne s'est trouvé en situation de retard de paiement sur ses loyers, échéances de prêt immobilier ou factures de services collectifs en 2018.

Deuxièmement, le cadre d'habitation a pu faciliter – ou gêner – la continuité de l'emploi pendant la pandémie. Le passage généralisé au télétravail n'est pas envisageable pour les ménages qui n'ont pas d'ordinateur ou d'accès à Internet chez eux, et difficile pour les ménages qui manquent d'espace et ceux où le matériel informatique est partagé entre plusieurs personnes. Dans les pays de l'OCDE en moyenne, de l'ordre de 87 % des ménages ont accès à Internet chez eux, mais la proportion est inférieure à la moitié en Colombie et au Mexique ; par ailleurs, près de 81 % des ménages de l'OCDE disposent d'un ordinateur chez eux, mais ils sont moins de 50 % en Colombie, au Mexique et en Turquie<sup>1</sup>.

Troisièmement, la pandémie et les ordres de confinement décrétés en réponse à la crise exposent les travailleurs qui vivent dans un logement de qualité médiocre ou qui ont des conditions de vie précaires à des risques accrus sur les plans de la santé et de la sécurité. Le surpeuplement, qui peut accroître le risque de maladies infectieuses (Organisation mondiale de la santé, 2018<sub>[101]</sub>), est une réalité pour plus d'un quart des ménages en Lettonie, au Mexique, en Pologne et en République slovaque (OCDE, 2019<sub>[100]</sub>). Les travailleurs qui vivent dans un logement surpeuplé encourent un risque plus grand de contracter et de transmettre la maladie<sup>2</sup> car il est plus difficile de s'isoler dans ces logements. Des données préliminaires provenant d'Angleterre et du Pays-de-Galles font apparaître une corrélation entre le nombre de décès dus au COVID-19- et les niveaux de surpeuplement des logements à l'échelon des collectivités locales (Barker, 2020<sub>[102]</sub>).

En réponse au COVID-19, de nombreux pays de l'OCDE ont adopté des mesures d'urgence dans le domaine du logement pour permettre aux travailleurs de rester chez eux (Tableau 1.4)<sup>3</sup>. Ces mesures ont principalement visé à remédier aux problèmes d'instabilité résidentielle plutôt qu'aux problèmes de qualité des logements, difficiles à résoudre à court terme. Les mesures d'aide aux locataires les plus courantes sont les interdictions d'expulsion (dans 16 pays), suivies par le report du paiement des loyers (5 pays), la réforme des dispositifs de soutien financier aux locataires (5 pays), le gel des loyers (3 pays) et la réduction ou suspension temporaire du paiement des loyers (3 pays). Pour les propriétaires, 20 pays ont accordé des facilités plus généralisées sur le remboursement des prêts immobiliers en réponse au COVID-19, et deux pays ont interdit les saisies pour défauts de paiement,

au moins pour certains ménages. Dans huit pays, certains ménages au moins disposent d'un délai supplémentaire pour régler leurs factures de services collectifs et/ou bénéficient d'une continuité du service en cas de non-paiement de leurs factures.

S'il est encore trop tôt pour évaluer la totalité des effets de la pandémie de COVID-19 sur la situation du logement, les recherches initiales font apparaître des disparités potentielles entre propriétaires et locataires – dues en partie aux caractéristiques des locataires sur le plan de l'emploi dans certains pays. Des chercheurs au Royaume-Uni et aux États-Unis font valoir que les locataires sont plus vulnérables économiquement que les propriétaires, notamment parce qu'ils sont plus susceptibles de travailler dans les secteurs les plus touchés par la pandémie (Judge and Pacitti, 2020<sup>[103]</sup>; Kneebone and Murray, 2020<sup>[104]</sup>). En outre, certains pays, parmi lesquels la France, s'attendent à ce qu'il faille adopter de nouvelles mesures de soutien en cas de seconde vague de COVID-19, en particulier pendant les mois froids d'hiver, lorsque les problèmes liés à la qualité des logements, à l'accessibilité économique des services collectifs et à la situation des personnes sans abri se poseront avec davantage d'acuité.

### Tableau 1.4. Face au COVID-19, de nombreux pays ont pris des mesures d'urgence dans le domaine du logement

Types de mesures d'urgence temporaires mises en place par les pays de l'OCDE dans le domaine du logement en réponse au COVID-19

Type de mesure ou d'aide	Pays
<b>Pour les locataires :</b>	
Interdiction des expulsions en cas de non-paiement des loyers	Allemagne, Australie*, Autriche*, Belgique*, Canada*, Espagne, États-Unis*, France, Hongrie, Irlande, Israël*, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni
Report du paiement des loyers	Allemagne, Autriche, Espagne*, Mexique, Portugal*
Réduction ou suspension temporaire du paiement des loyers pour certains ménages	Espagne*, Grèce, Portugal*
Gel des loyers	Espagne*, Irlande, Nouvelle-Zélande
Réforme des dispositifs de soutien financier aux locataires	Espagne, Japon*, Irlande, Luxembourg, Portugal*
<b>Pour les propriétaires :</b>	
Facilités sur le remboursement des prêts immobiliers	Allemagne, Australie*, Autriche, Belgique, Canada*, Colombie, Espagne, États-Unis*, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Lituanie, Mexique*, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni
Interdiction des saisies en cas de non-paiement des échéances	États-Unis*, Pays-Bas
<b>Pour tous les ménages :</b>	
Report du paiement des factures de services collectifs et/ou garantie de continuité du service même en cas de non-paiement des factures	Allemagne, Autriche, Belgique*, Colombie, Corée, Espagne, États-Unis*, Japon
Réforme des dispositifs de subvention au logement	Espagne, France (la réforme prévue a été reportée)
<b>Pour les sans-abri :</b>	
Aide d'urgence pour l'hébergement et/ou l'accès aux services des personnes sans abri	Australie, Autriche, Canada, Espagne, États-Unis*, France, Irlande*, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni

Note : Mesures qui étaient en place au 15 juin 2020. \* indique que la mesure en question ne s'applique qu'à certaines juridictions et/ou catégories de ménages.

Source : OCDE, COVID-19 employment and social policy responses by country (réponses des politiques sociales et de l'emploi face au COVID-19, par pays) <http://oe.cd/COVID-19tablesocial>.

La pandémie de COVID-19 a mis au jour les inégalités d'accès des travailleurs des pays de l'OCDE à un logement abordable de qualité. Il sera important d'observer en continu l'impact du COVID-19 sur les conditions de logement de différents types de ménages (propriétaires et locataires) et des personnes travaillant dans différents secteurs, afin de déterminer si les mesures d'urgence ont été correctement ciblées. Par exemple, le Canada a l'intention de combiner les réponses recueillies par une enquête auprès des ménages sur les questions de qualité et d'accessibilité financière des logements dans le contexte du COVID-19 avec des informations sur les quartiers, telles que la densité de la population, les types de logement et le revenu des ménages, pour évaluer les relations entre le logement et le COVID-19 (Statistique Canada, 2020<sub>[105]</sub>).

<sup>1</sup> Pour les ménages ayant des enfants en âge d'aller à l'école, la fracture numérique risque d'accentuer les disparités dans le domaine éducatif lorsque les établissements scolaires restent fermés sur une longue période, nombre d'écoles optant alors pour l'enseignement à distance (OCDE, 2020<sub>[106]</sub>).

<sup>2</sup> Selon la définition d'Eurostat, le surpeuplement mesure le nombre de pièces par personne du ménage, en tenant compte de différentes caractéristiques de la composition du ménage. On trouvera une explication complète dans la base de données de l'OCDE sur le logement abordable : <http://www.oecd.org/els/family/HC2-1-Living-space.pdf>. Dans de nombreux pays, les ordres de confinement se sont accompagnés d'une augmentation des signalements de violence domestique ou de demandes de renseignements sur les hébergements d'urgence pour les victimes de violence (OCDE, 2020<sub>[57]</sub>).

<sup>3</sup> Le Tableau 1.4 dresse la liste des mesures adoptées en matière de demande ; pour un exposé des mesures en faveur de l'offre – mesures de soutien aux banques, aux entreprises de construction ou aux fournisseurs de logement –, voir (OCDE, à paraître<sub>[107]</sub>).

Soucieux que les prestations d'aide au revenu soient versées en temps et en heure et que les demandes de participation aux DME déposées par les entreprises soient traitées rapidement, plusieurs pays ont simplifié les formalités de demande ou leur ont accordé une attention prioritaire. En Suisse, par exemple, la durée de prolongation de l'autorisation de réduction d'horaire de travail a été doublée, passant de trois à six mois, ce qui a entraîné une diminution du nombre de demandes et une accélération de la procédure d'approbation. La Belgique et le Royaume-Uni ont facilité les demandes en ligne. En Allemagne, où une entreprise sur trois avait demandé à participer au DCP à la fin du mois d'avril 2020, le service public de l'emploi a multiplié par 14 le nombre d'employés affectés au traitement de ces demandes par rapport à une période normale. Par ailleurs, dans plusieurs pays, les services publics de l'emploi ont assoupli les procédures de demande de prestations hors emploi ou libéré des ressources en suspendant ou allégeant temporairement d'autres services moins essentiels. Certains pays ont instauré le renouvellement automatique des prestations pendant la période de confinement (par exemple : prestations d'incapacité en Estonie et en Nouvelle-Zélande, allocations aux demandeurs d'emploi en Espagne et en Grèce, et al. locations de logement et pour enfant en République tchèque) ; d'autres ont supprimé les dates limites d'inscription au chômage (par exemple : Slovaquie). La plupart des services publics de l'emploi ont momentanément suspendu les formations en présentiel, les salons pour l'emploi et les activités de réseau des travailleurs sociaux.

La hausse du nombre de dossiers à traiter, les exigences de distanciation physique et la difficulté de chercher du travail pendant la pandémie ont contraint les services publics de l'emploi à trouver de nouvelles façons d'aider les demandeurs d'emploi et à adapter leurs capacités de vérification des efforts de recherche d'emploi. Dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe des procédures explicites d'établissement de rapports de recherche d'emploi (Immervoll and Knotz, 2018<sub>[108]</sub>), qui visent à inciter les demandeurs d'emploi à chercher du travail plus tôt et de manière plus intense. Si les services publics de l'emploi d'un certain nombre de pays ont maintenu les obligations de recherche d'emploi et d'établissement de rapports pendant la crise, certains ont assoupli et adapté ces exigences pour les demandeurs d'emploi dont les enfants sont à la maison à cause de la fermeture des crèches et des écoles, ou pour ceux qui sont en quarantaine (par exemple : Autriche, Bruxelles (Belgique), Pays-Bas et Royaume-Uni). De nombreux services publics de l'emploi ont temporairement suspendu leurs exigences en matière de recherche d'emploi et levé les sanctions (par exemple : Allemagne, France, Portugal, Slovaquie et Suède).

D'autres ont renoncé à appliquer des sanctions mais ont encouragé les demandeurs d'emploi à continuer à chercher activement du travail (par exemple : Australie, Danemark, Estonie et Lettonie).

La crise actuelle offre également l'occasion de mettre l'accent sur l'amélioration des compétences et la requalification – des demandeurs d'emploi, mais aussi des personnes actuellement inoccupées parce que leur entreprise est fermée et qu'elles ne peuvent pas travailler chez elles. Si la plupart des services publics de l'emploi de l'OCDE ont suspendu leurs formations en présentiel pour respecter les exigences d'éloignement physique, beaucoup d'entre eux proposent des formations dispensées par voie numérique. Les solutions de formation en ligne préexistantes ont permis à de nombreux pays de maintenir leur offre de formations moyennant un investissement minime, tout au moins pour les compétences qui peuvent être facilement enseignées en ligne (par exemple : Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Pays-Bas et certaines régions d'Italie). Par ailleurs, certains pays ont rapidement étoffé leur catalogue de formations en ligne. Par exemple, le Danemark a modifié sa législation pour permettre aux communes de proposer de nouvelles formations qualifiantes numériques. En France, plus de 150 nouvelles formations ont été mises à disposition en ligne sur l'*Emploi Store*. La Suède utilisera une partie du financement supplémentaire du service public de l'emploi et d'autres acteurs majeurs pour renforcer l'apprentissage en ligne et l'enseignement par Internet.

Dans plusieurs pays, d'autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont rapidement mis au point des formations pour répondre aux pressions immédiates de la demande (OCDE, 2020<sub>[109]</sub>). Des ressources ont ainsi été mobilisées pour améliorer les compétences des professionnels de santé en matière de réponse à la pandémie. Par exemple, *Health Education England* a offert au personnel de santé du Royaume-Uni des programmes d'apprentissage en ligne gratuits sur la prévention et le contrôle des infections et l'utilisation des équipements de protection individuelle et des respirateurs. D'autres programmes ont proposé des formations de requalification aux travailleurs dont l'emploi avait été supprimé, pour leur permettre de pourvoir temporairement aux besoins de main-d'œuvre des secteurs essentiels – les soins de santé et les soins sociaux le plus souvent, mais aussi l'industrie manufacturière, la logistique et la distribution, et le commerce de détail. Dans le Massachusetts (États-Unis), *Partners in Health*, organisme à but non lucratif spécialisé dans les soins de santé, forme un millier de travailleurs au traçage de contacts, une profession actuellement en pénurie. L'université suédoise *Sophiahemmet* a conçu une formation médicale pour les travailleurs mis à pied du secteur du transport aérien et une formation sur les soins aux personnes âgées pour le personnel du secteur hôtelier. Plusieurs pays ont créé de nouveaux outils en ligne et renforcé ou mieux fait connaître leurs outils existants (plates-formes d'appariement ou outils d'évaluation des compétences) pour mettre en relation les travailleurs ayant perdu leur emploi suite à la fermeture récente de leur entreprise et les entreprises opérant dans des secteurs actuellement porteurs.

#### **1.4. La voie à suivre – Quel est le juste dosage des politiques publiques pour le post-confinement ?**

Lorsque la première vague de la pandémie a commencé à refluer dans de nombreux pays de l'OCDE en mai 2020, les restrictions des déplacements de la population ont été assouplies, les activités économiques ont redémarré dans beaucoup de secteurs et les pays ont commencé à retrouver une « nouvelle normalité ». En l'absence de vaccin et de traitements efficaces, les pays tentent désormais de parvenir à l'équilibre délicat entre la reprise de l'activité économique et celle de la vie sociale tout en évitant une nouvelle flambée des contaminations. Certaines mesures d'atténuation resteront en place, et pour la population comme pour les entreprises, la difficulté consistera à assurer l'application de normes d'hygiène strictes et à maintenir la distanciation sociale pour éviter de devoir imposer de nouvelles restrictions obligatoires. Remédier à la crise sanitaire est un préalable essentiel à la résolution de la crise économique et de l'emploi.

La connaissance des caractéristiques épidémiologiques du COVID-19 demeurant limitée, on ne sait toujours pas comment la pandémie va évoluer dans différentes parties du monde. La saisonnalité du virus reste à confirmer, mais ne peut pas être exclue. L'immunité collective<sup>42</sup> n'est toujours pas à portée de main, d'autant plus que des mesures d'endiguement efficaces ont ramené le taux de reproduction autour ou en dessous de 1 dans de nombreux pays. De plus, la date de découverte d'un vaccin demeure très incertaine. Selon les estimations les plus optimistes, il faudra au moins 12 à 18 mois pour qu'un vaccin efficace du SARS-CoV-2 soit largement disponible. Toutefois, on suppose pour ce faire qu'un des candidats vaccins faisant déjà l'objet d'essais cliniques s'avèrera probant ; dans le cas contraire, l'attente sera plus longue (OCDE, 2020<sub>[110]</sub>).

En l'absence de vaccin, les pays peuvent éviter une deuxième vague en identifiant et en mettant en place un arsenal complet de mesures de santé publique. Celles-ci vont d'un développement massif de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter », à un renforcement des mesures d'hygiène personnelle et à la poursuite de l'application des mesures de distanciation sociale, notamment en interdisant les grands rassemblements et en encourageant la population à travailler à domicile (OCDE, 2020<sub>[3]</sub>). Pour aider les pays dans leur planification, l'OCDE a élaboré un modèle de microsimulation épidémiologique permettant d'évaluer rigoureusement l'efficacité probable des différentes mesures d'endiguement. Ce modèle montre qu'un développement de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter », un renforcement des mesures d'hygiène et une large utilisation des masques permettrait de rouvrir plus largement l'économie sans rebond épidémique (voir, à l'Encadré 1.9, une brève présentation des caractéristiques du modèle et des résultats obtenus pour l'Italie).

Compte tenu des incertitudes exceptionnelles caractérisant les perspectives à court terme, l'OCDE envisage deux scénarios épidémiologiques pour les 18 mois à venir – voir OCDE (2020<sub>[60]</sub>) et la synthèse figurant à la Section 1.2 du présent chapitre – même si un large éventail de possibilités reste également possible. Dans le premier scénario, les mesures d'endiguement prises au printemps 2020 permettront de limiter la diffusion du virus sans rebond épidémique et sans qu'il soit nécessaire de réintroduire des mesures de confinement plus drastiques. Dans le second, ces mesures d'endiguement échouent à contenir la propagation du virus, conduisant à une deuxième vague de contaminations en octobre/novembre 2020. Dans les deux scénarios, de nombreuses entreprises du secteur des services devront probablement continuer de fonctionner bien en deçà de leur pleine capacité, notamment dans la restauration, l'hébergement, les transports et la culture. Cela pourrait provoquer une vague de faillites d'entreprises et une nouvelle série de pertes d'emplois et de revenus. Même dans le scénario plus optimiste du « choc unique », la reprise économique devrait être lente et progressive, et l'OCDE prévoit que le chômage restera à un niveau proche de celui observé au plus fort de la crise financière mondiale pendant une bonne partie de l'année 2021 (voir la Section 1.2). Dans le scénario plus pessimiste « de deux chocs successifs », les pays devront peut-être de nouveau restreindre les déplacements de la population et l'activité économique. La plupart des entreprises devront de nouveau suspendre ou revoir à la baisse leurs activités et – lorsque cela est possible – demander à leurs salariés de travailler à domicile. Cette deuxième vague de restrictions pourrait même pénaliser les entreprises et les ménages plus durement que le premier choc, bon nombre d'entre eux ayant puisé dans leur épargne pour absorber les pertes de revenus subies pendant la première vague. Le chômage poursuivra sa progression.

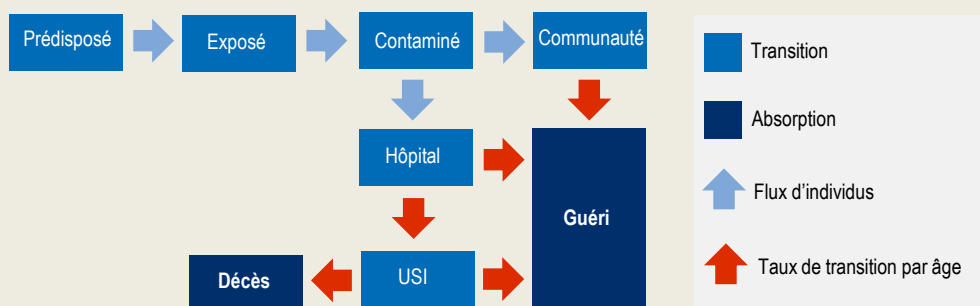
Quel que soit le scénario qui se révélera être le plus proche de la réalité, les pays de l'OCDE devront adapter leur politique du marché du travail et leur politique sociale dans les mois qui viennent afin de faire face à l'évolution de la pandémie et de la situation économique. Pendant les premières semaines et les premiers mois de la crise, les pays se sont à juste titre attachés en priorité à apporter rapidement une aide d'urgence aux ménages et aux entreprises afin qu'ils puissent rester à flot et à empêcher un effondrement de l'économie. Au cours des prochains mois, ils devront vraisemblablement modifier et ajuster la composition et les caractéristiques de leurs programmes d'aides. Alors que les pays rouvrent progressivement leur économie, leurs mesures devront davantage tenir compte de la grande hétérogénéité existant entre les travailleurs et les entreprises. En raison du coût des mesures déjà mises en place, les pays seront aussi confrontés à des décisions difficiles pour déterminer comment cibler les dépenses sans risquer de mettre prématurément fin au soutien octroyé aux entreprises ou aux ménages qui en ont encore besoin.

### Encadré 1.9. Éviter une deuxième vague épidémique tout en rouvrant les activités : principales réflexions tirées du modèle épidémiologique de l'OCDE sur le COVID-19

Pour aider les pays dans leur planification, l'OCDE a élaboré un modèle de microsimulation (Graphique 1.20) qui permet d'établir des projections pour un groupe de pays en fonction des paramètres clés de la pandémie de COVID-19. Les principales caractéristiques de ce modèle sont notamment les suivantes :

- ce modèle est élaboré dans le respect du cadre SPHeP (Strategic Public Health Planning – Planification stratégique de santé publique) de l'OCDE (OCDE, 2019<sup>[111]</sup>) pour veiller à la cohérence avec les autres modèles épidémiologiques de l'OCDE ;
- ce modèle constitue une évolution par rapport à l'approche SIR (susceptible-infected-recovered – prédisposé-contaminé-guéri), qui est la norme de base pour modéliser les maladies contagieuses comme les infections virales. Plus particulièrement, il inclut également un volet « exposé » pour tenir également compte de la période d'incubation, ainsi que des volets « hospitalisations » et « accès aux unités de soins intensifs » ;
- le modèle utilise des données épidémiologiques par pays (nombre de décès, par exemple) et le recours aux services sanitaires, ainsi que des éléments sur l'efficacité des différentes mesures d'endiguement, afin de générer des estimations sur le nombre de personnes contaminées et prévoir celui des personnes hospitalisées et décédées ;
- toutes les estimations peuvent être produites suivant différents scénarios, de sorte que le modèle peut être utilisé pour appréhender l'arsenal de mesures le plus efficace pour retarder, voire éviter un confinement futur.

#### Graphique 1.20. Présentation schématique du modèle SPHeP-COVID de l'OCDE



Dans une première phase, le modèle est alimenté par des séries plausibles d'entrées épidémiologiques, extraites des publications, portant sur des indicateurs comme la période d'incubation et la durée de la maladie. Les sorties du modèle sont calibrées pour correspondre largement aux statistiques historiques nationales sur les hospitalisations et les décès dus au COVID-19. Les différences existant entre les pays au regard des paramètres qui en résultent reflètent la façon dont les divers systèmes de santé ont géré l'épidémie – par exemple selon que seuls les patients gravement atteints, ou la majorité des patients, ont été hospitalisés. Ce modèle est également soumis à une validation croisée en comparant les prévisions de sorties à d'autres grandes initiatives de modélisation. L'ensemble de paramètres en découlant est ensuite utilisé pour effectuer l'analyse des scénarios, selon les grandes hypothèses suivantes :

- la lutte menée par le système de santé de chaque pays contre le COVID-19 et son efficacité sont maintenues à un niveau constant pendant le reste de la simulation, par exemple en supposant implicitement qu'il n'y aura pas de percée thérapeutique ;

- les personnes guéries acquièrent une immunité et ne peuvent pas être réinfectées pendant le reste de la simulation (en réalité, une certaine incertitude entoure la véracité de cette hypothèse) ;
- en raison du manque de cohérence des éléments relatifs aux répercussions que peuvent avoir la température et l'humidité sur la propagation du virus, le modèle part de l'hypothèse qu'il n'y a pas d'effet saisonnier sur l'épidémiologie du SARS-CoV-2 ;
- les scénarios de « l'absence de confinement » et de la « levée de toutes les mesures d'endiguement » représentent les scénarios les plus défavorables, dans lesquels le comportement et les déplacements de la population restent inchangés par rapport à la période antérieure au COVID-19, conduisant à une propagation incontrôlée du virus jusqu'à l'acquisition de l'immunité collective.

Les conclusions tirées du modèle étayent les décisions prises par les pays au cours des premières phases de la pandémie et peuvent éclairer les prochaines étapes du processus décisionnel.

Plus spécifiquement, le modèle donne de nouvelles indications sur deux aspects fondamentaux de l'action publique (voir le Graphique 1.21) :

Premièrement, en imposant des restrictions à la vie sociale et économique, les pays ont empêché leur système de santé de s'effondrer et évité des centaines de milliers de décès. Les simulations du modèle donnent à penser qu'en l'absence de mesures de confinement, le nombre des victimes du COVID-19 pourrait avoir été de l'ordre de 500 000 en Italie, et de plusieurs millions dans les pays de l'OCDE. De plus, suivant ce même scénario, le nombre de patients nécessitant des soins spécialisés aurait été dix fois plus élevé, provoquant vraisemblablement un effondrement total des services de santé et, par conséquent, un nombre de morts nettement supérieur aux estimations du modèle.

Deuxièmement, les pays peuvent empêcher une deuxième vague épidémique, et le confinement qui en découlerait, en mettant en place un arsenal complet de mesures de santé publique pour contenir la propagation du virus jusqu'à ce qu'un vaccin ou un traitement efficace soit disponible. Plus précisément, ils peuvent atteindre cet objectif en mettant en œuvre une stratégie fondée sur les trois piliers suivants :

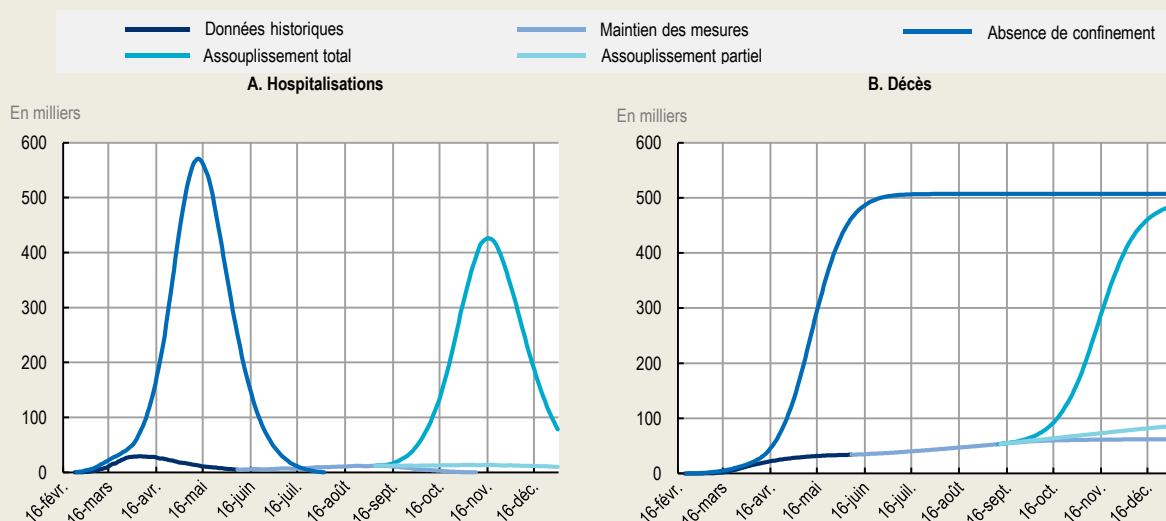
1. développement massif de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter » afin d'identifier rapidement et de placer en quarantaine les nouveaux cas, ainsi que leurs contacts qui risquent fortement de développer la maladie. Le risque de nouvelles poussées épidémiques est élevé, mais une stratégie « Tester – Isoler – Traiter » efficace peut les maintenir à une échelle limitée et locale et empêcher une nouvelle propagation de la maladie. De plus, « Tester – Isoler – Traiter » contribue à conserver un système de surveillance solide et à contrôler les paramètres et les seuils clés durant le post-confinement ;
2. renforcement des mesures d'hygiène – lavage fréquent des mains et nettoyage approfondi, notamment – afin de réduire le risque d'être contaminé par des objets infectés, et utilisation du masque (pour empêcher les personnes pouvant être pré-ou asymptomatiques de propager la maladie à leur insu) ;
3. poursuite de l'application de certaines mesures de distanciation sociale, notamment en interdisant les grands rassemblements, en encourageant la population à travailler à domicile et en fermant certains lieux de rassemblements, ou en réglementant l'accès.

Gagner en efficacité en développant une stratégie « Tester – Isoler – Traiter », en renforçant les mesures d'hygiène et en veillant à une large utilisation du masque permettrait d'assouplir plus avant un plus grand nombre de mesures de distanciation sociale et de rouvrir plus largement l'économie. Ainsi, d'autres études fondées sur la modélisation portent à croire que dans un scénario dans lequel la moitié de la population porte un masque et un programme de DST réussit à suivre environ 40 % des personnes contaminées dans un délai de 4 jours, les pays pourraient réduire les mesures de distanciation sociale de près de deux tiers par rapport à un confinement total.




## Graphique 1.21. Impact type du COVID-19 dans les pays de l'OCDE suivant différents scénarios : exemple de l'Italie

Nombre d'hospitalisations et total des décès dans le temps



Note : L'Italie a instauré le confinement approximativement trois semaines après le premier décès déclaré dû COVID-19 et a assoupli les mesures prises environ huit semaines plus tard. Des calendriers similaires ont été observés dans plusieurs pays de l'OCDE. Le scénario « historique » fait apparaître les chiffres observés jusqu'au 7 juin 2020. Le scénario de l'« absence de confinement » constitue une simulation contrefactuelle en partant de l'hypothèse selon laquelle les pays n'ont pas mis en place de mesures d'endiguement. Le scénario de l'« assouplissement total » fournit des projections modélisées en partant de l'hypothèse selon laquelle toutes les mesures d'endiguement ont été levées le 1er septembre 2020. Enfin, les scénarios du « maintien des mesures » et de l'« assouplissement partiel » permettent d'établir des projections modélisées des chiffres futurs suivant deux scénarios prévoyant respectivement le maintien des mesures d'endiguement en place au 7 juin, ou un assouplissement limité de ces mesures le 1er septembre 2020 selon les modalités décrites dans le texte.

Source : OCDE, Analyse du modèle SPHeP-COVID de l'OCDE, OCDE (2020<sup>[1]</sup>), « Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies », <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/> et Tian et al. (2020<sup>[112]</sup>), « Calibrated Intervention and Containment of the COVID-19 Pandemic », <http://arxiv.org/abs/2003.07353>.

StatLink  <https://stat.link/dex2pi>

La présente section décrit certains des défis qui se posent au regard de l'action publique et analyse les solutions potentielles. Ces solutions devront être personnalisées au niveau national et, parfois, local et/ou sectoriel pour tenir compte de la situation particulière ainsi que du cadre institutionnel et des traditions des pays, notamment en ce qui concerne l'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique du marché du travail.

### 1.4.1. Assurer la sécurité des travailleurs

Assurer la sécurité des travailleurs est le premier objectif à court terme pour limiter la propagation du virus, éviter une augmentation des absences pour maladie et faire en sorte que les travailleurs se sentent suffisamment en sécurité pour travailler efficacement.

Pour ceux qui n'ont pas besoin d'être physiquement présents sur place, travailler à domicile demeure le moyen le plus simple d'assurer la continuité de l'activité sans courir le risque d'être contaminé pendant les trajets et sur le lieu de travail (Section 1.3.1). Plusieurs études<sup>43</sup> ont tenté de quantifier la proportion d'emplois pouvant être potentiellement exercés à domicile, et être donc protégés contre toute

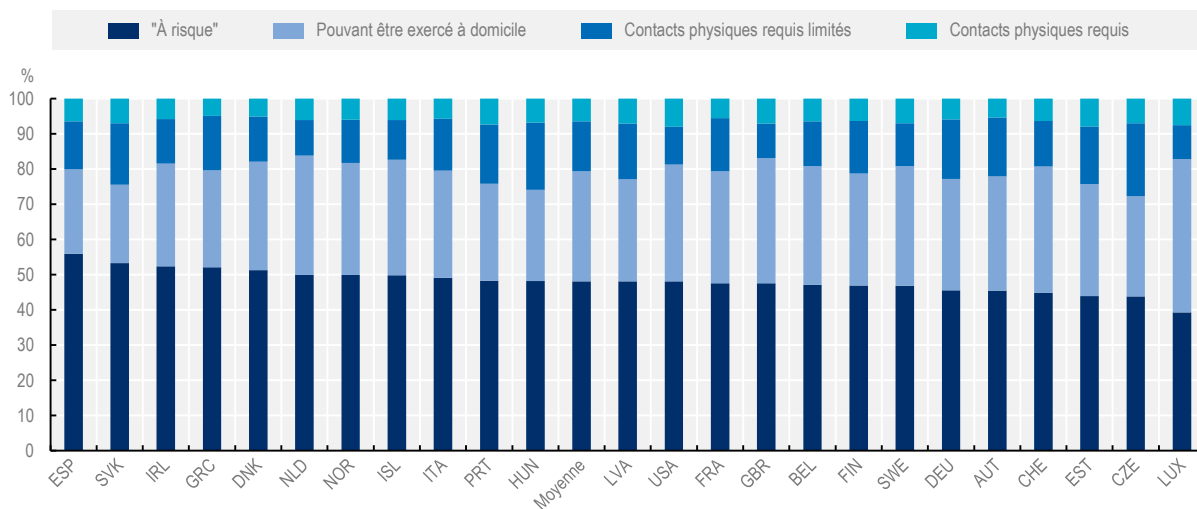
contamination. Toutefois, outre ceux qui peuvent se prêter au télétravail, plusieurs autres emplois ne présentent qu'un risque limité de contamination, parce qu'ils n'impliquent pas ou peu, voire rarement, de contacts physiques prolongés avec des clients ou des collègues (c'est le cas par exemple des mécaniciens, des plombiers, des archivistes ou des chauffeurs de poids lourds).

Les estimations de Basso et al. (2020<sub>[113]</sub>) portent à croire qu'en moyenne, dans 24 pays de l'OCDE, 52 % de la population active occupent des emplois qui, indépendamment d'une éventuelle réorganisation du travail pendant la crise actuelle, sont relativement sûrs. Quelque 31 % de ces actifs pourraient travailler à domicile, les 21 % restants devant tout au plus avoir quelques contacts physiques avec d'autres personnes pour exercer leur emploi.

Toutefois, ces estimations impliquent aussi que près de la moitié de la population active occupe des emplois qui présentent un risque de contamination dans la situation actuelle, car nécessitant une forte proximité physique avec leurs collègues ou des contacts physiques plus fréquents avec le public. La part des personnes exerçant des emplois « à risque » varie de 39 % au Luxembourg à 56 % en Espagne, en raison des différences existant entre les pays du point de vue de la composition de l'emploi par profession. Les femmes (hormis en Grèce) et les jeunes sont relativement plus à même d'exercer un emploi « à risque » dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Graphique 1.22). Cela vaut aussi pour les travailleurs à bas revenu, qui occupent plus fréquemment des emplois qui, dans une situation normale, les expose à des contacts physiques et à un plus grand risque de contamination. Les estimations concernant la part des emplois « à risque » ne varient guère en fonction de la densité démographique observée sur le lieu de résidence des travailleurs : si les zones urbaines comptent une part plus importante d'emplois pouvant être exercés à domicile, les autres enregistrent une plus grande proportion d'emplois qui ne peuvent être exercés à domicile mais qui impliquent une faible proximité physique – comme l'agriculture (Basso et al., 2020<sub>[113]</sub>).

## Graphique 1.22. La moitié des travailleurs environ occupe des emplois impliquant un risque de contamination

Part dans l'emploi total par pays



Note : Les estimations sont fondées sur les données de 2018. Les emplois nécessitant des « contacts limités » ne peuvent pas être exercés à domicile, mais impliquent une proximité et des contacts limités avec les collègues, les clients ou le public. Les emplois nécessitant des « contacts physiques » ne peuvent être exercés à domicile, impliquent une proximité physique limitée et mais aussi certains contacts avec les clients ou le public. La « moyenne » correspond à une moyenne non pondérée pour l'ensemble des pays. Voir Basso et al. (2020<sub>[113]</sub>) pour plus de détails sur la méthodologie.

Source : Basso et al. (2020<sub>[113]</sub>) sur la base des projections relatives à l'emploi du BLS des États-Unis et des données de l'Enquête sur les forces de travail (EFT) de l'UE.

Par conséquent, au-delà du fait d'encourager le télétravail, ce qui implique un certain coût<sup>44</sup>, la sécurité au travail et les pratiques sanitaires qui limitent la propagation de la contagion comptent parmi les grandes priorités du post-confinement. Il s'agit non seulement de définir les pratiques adéquates – voir, par exemple, le guide élaboré par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA, 2020<sub>[114]</sub>) – mais aussi d'aider les entreprises, en particulier les PME, à les mettre en œuvre (grâce à des crédits d'impôt, par exemple). L'adoption de pratiques limitant la contagion nécessite de mettre en application la législation et la réglementation. Ainsi, aux États-Unis, le Service public d'hygiène et de sécurité du travail (*Occupational Safety and Health Administration*, OSHA) invite les travailleurs qui jugent que leurs conditions de travail ne sont pas sûres ou salubres à introduire une plainte confidentielle et à demander un contrôle. Les lanceurs d'alerte sont protégés contre les risques de licenciement, de rétrogradation, de mutation ou autres formes de représailles<sup>45</sup>. Au-delà de ce qui peut être défini dans les orientations des pouvoirs publics, la législation et la réglementation, le dialogue social et les négociations collectives peuvent être mobilisées pour compléter l'action publique dans ce domaine. Les protocoles et accords signés récemment par les employeurs et les syndicats dans différents pays (voir la Section 1.3.1) sont un excellent exemple des moyens permettant de trouver des solutions flexibles et personnalisées pour les entreprises et les travailleurs.

#### **1.4.2. Conserver des congés maladie rémunérés adéquats**

Il est possible de limiter la propagation du virus via l'exposition professionnelle, et de rendre le post-confinement plus sûr pour tous, afin de permettre aux personnes malades de rester éloignées de leur lieu de travail. Le congé maladie rémunéré va continuer de jouer un rôle important pour endiguer et atténuer la diffusion du virus et protéger les revenus, les emplois et la santé des travailleurs et de leur famille pendant le post-confinement (OCDE, 2020<sub>[67]</sub>). Il peut aussi démontrer son intérêt dans le cadre d'une stratégie « Tester – Isoler – Traiter » efficace (OCDE, 2020<sub>[3]</sub>), en permettant aux travailleurs (potentiellement) contaminés de s'auto-isoler rapidement. Le coût induit, pour la société, de l'octroi d'un congé maladie rémunéré à ces travailleurs afin qu'ils ne soient pas pénalisés sur le plan financier en cas d'auto-isolement est faible en comparaison de celui qu'il faudrait supporter s'ils ne s'isolaient pas et propageaient plus encore le virus.

Pour contribuer efficacement au bon déroulement du post-confinement, les pays devraient envisager de maintenir les droits exceptionnels à un congé maladie rémunéré qu'ils ont mis en place et à les étendre aux catégories de travailleurs qui n'en bénéficient pas encore, y compris les titulaires de contrats « zéro heure ». Le cas échéant, les mesures temporaires visant à aider les employeurs à prendre en charge le coût des congés maladie se justifient également dans la mesure où de larges pans de l'économie sont encore confinés ou soumis à d'autres contraintes.

À l'avenir, les considérations structurelles et les ajustements du congé maladie rémunéré vont probablement gagner en importance dans le cadre du programme d'action des pouvoirs publics visant à accroître la résilience du marché du travail et de la société. La crise a accentué les écarts connus de longue date entre les réglementations existant dans plusieurs pays de l'OCDE en matière de congé maladie rémunéré. Ces pays, qui ont pour certains introduit une nouvelle réglementation obligatoire pour la première fois de leur histoire, devraient envisager de combler ces écarts de façon plus permanente et pour toutes les catégories de travailleurs. Pour les travailleurs en quarantaine, en particulier, l'extension automatique des règles sur le congé maladie au moyen de la législation relative à l'épidémie s'est avérée efficace dans les pays où une telle législation existe ; d'autres pays jugeront peut-être bon d'introduire ce type de législation ou de mécanisme.

Dans le même temps, dans les pays où les personnes ayant bénéficié d'un congé maladie rémunéré peuvent reprendre le travail en toute sécurité, les autorités devront renforcer les incitations à travailler et les aides à l'emploi pour les travailleurs ainsi que les incitations financières pour les employeurs afin de faciliter la reprise de l'activité. En particulier, les pays devraient éviter que les systèmes de congé maladie

rémunéré ne servent de passerelle vers les prestations invalidité pour les chômeurs de longue durée, comme cela s'est produit par le passé, après une récession, dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2010<sub>[115]</sub>). Cet aspect est particulièrement important aujourd'hui, car certaines personnes actuellement en congé maladie ou en quarantaine peuvent ne pas être en mesure de reprendre le travail, les entreprises risquant de ne pas poursuivre leur activité lorsque les dispositifs de maintien dans l'emploi seront progressivement supprimés. Il faudra mettre rapidement ces travailleurs en contact avec des services de réinsertion professionnelle ou de l'emploi, selon le cas, afin d'empêcher ceux d'entre eux qui sont dans l'incapacité de trouver un nouveau poste de quitter durablement le marché du travail.

### **1.4.3. Maintenir les aides aux travailleurs ayant des besoins en matière de prise en charge**

Dans la plupart des pays, les établissements scolaires et les structures d'accueil des enfants rouvrent progressivement et conformément à la capacité locale des municipalités et des écoles de mettre en œuvre les instructions de santé publique et de garantir la sécurité des élèves et du personnel. Néanmoins, la difficulté qu'il y a à jongler entre le travail rémunéré et les responsabilités supplémentaires liées à la prise en charge familiale peut persister pour de nombreux parents et d'autres aidants familiaux sous une certaine forme, possiblement pendant plusieurs mois.

Sachant cela, les pays souhaiteront peut-être éviter de retirer brutalement les aides temporaires accordées pour la prise en charge familiale et envisager plutôt de réduire progressivement ces mesures, en fonction de l'évolution de la situation. Dans les pays où les enfants reprennent les cours à temps partiel, les parents qui travaillent pourraient avoir besoin d'un congé à temps partiel. Les pays devraient aussi envisager de renforcer les droits des travailleurs à bénéficier de modalités de travail flexibles, couvrant notamment le télétravail, mais aussi des heures de début et de fin flexibles, les comptes épargne-temps et la possibilité d'effectuer des semaines plus denses. À un horizon plus lointain, il faudra peut-être ré(introduire) un congé d'urgence pour la prise en charge familiale pendant une éventuelle deuxième vague de contaminations<sup>46</sup>. En disposant de davantage de temps pour planifier leur action, les pays devraient élaborer des plans d'urgence pour offrir d'autres services de prise en charge, dans l'hypothèse où les structures d'accueil devraient de nouveau fermer leurs portes. Il est ainsi possible d'établir des plans pour assurer des services temporaires de surveillance et de prise en charge des enfants en petits groupes ou à domicile, comme l'a fait la Nouvelle-Zélande pour les travailleurs du secteur des services essentiels, ou la Corée, plus généralement, pour les familles de deux apporteurs de revenus (voir la Section 1.3.1). La priorité pourrait aller aux travailleurs des services essentiels et à ceux qui n'ont pas accès au travail flexible. Pour aider les personnes exerçant ces activités, les pays pourraient réfléchir aux options envisageables pour réaffecter temporairement, s'il y a lieu, le personnel qualifié des écoles et des structures d'accueil.

### **1.4.4. Adapter les dispositifs de maintien dans l'emploi**

Les dispositifs de maintien dans l'emploi (DME), c'est-à-dire les dispositifs de chômage partiel et de subventions salariales financés par l'État, ont apparemment permis d'éviter une première flambée du chômage dans plusieurs pays (Section 1.3.2). Principalement conçus pour apporter une aide immédiate, ils doivent toutefois être adaptés pour inciter fortement les entreprises à y renoncer ou les travailleurs à évoluer vers des emplois plus viables. Cela vaut tout particulièrement pour les dispositifs qui octroient des aides généreuses aux entreprises et aux travailleurs pendant des périodes relativement prolongées. Cela permettrait de réduire les pressions exercées sur les budgets publics, ainsi que le risque que les DME ne constituent un obstacle à la reprise en favorisant la réallocation des emplois vers des entreprises plus viables et plus productives. Les préoccupations relatives aux abus potentiels, déjà exprimées au cours de la première phase de la crise, pourraient aussi gagner en importance, car certaines entreprises continuent de solliciter des aides pour compenser la réduction des heures travaillées alors même que les travailleurs ont déjà repris leur horaire normal.

Toutefois, il est difficile d'adapter les DME compte tenu de la forte variation du rôle que continuent de jouer les mesures d'endiguement dans les différents secteurs et du niveau d'incertitude concernant la vigueur de la reprise et le risque d'une deuxième vague épidémique. À ce stade, il importe essentiellement de savoir s'il y a lieu de différencier les DME selon les secteurs. Si dans certains, l'activité économique pourrait redémarrer rapidement à un rythme soutenu, d'autres resteront soumis à des restrictions légales ou devront faire face à une évolution durable des habitudes de consommation. Les secteurs dont l'activité reste limitée par la loi peuvent avoir besoin de continuer de bénéficier des aides au maintien dans l'emploi pendant le post-confinement<sup>47</sup>. Dans ceux qui peuvent reprendre leur activité, les DME pourraient être adaptés pour éviter de soutenir les emplois qui ne présentent plus aucune viabilité. En outre, les DME devraient être adaptés avec prudence et non supprimés trop vite pour éviter une brusque hausse des mises à pied. Les pays devront aussi tenir compte du risque de voir se produire, ces prochains mois, une deuxième vague de contaminations qui pourrait conduire à de nouvelles restrictions et nécessiter un nouveau renforcement des aides au maintien dans l'emploi.

La principale difficulté, à l'avenir, consiste à cibler les DME sur les emplois qui risquent d'être supprimés, mais qui pourraient rester viables à plus long terme. Néanmoins, toute modification de ces dispositifs doit aussi prendre en considération l'évolution de la crise économique et sanitaire et ses conséquences variées suivant les secteurs. Les gouvernements disposent à cet effet d'un certain nombre de leviers :

- *Possibilité d'exiger des entreprises qu'elles prennent en charge une partie des coûts inhérents aux dispositifs de chômage partiel, en fonction de l'impact que continuent d'avoir les mesures d'endiguement.* Imposer aux entreprises de participer aux coûts des heures non travaillées accroît les incitations à limiter les demandes aux seuls emplois qu'elles pensent pouvoir conserver après la crise. Pour éviter d'accentuer les difficultés financières des entreprises, leur participation peut prendre la forme de prêts à remboursement différé ou à taux zéro. Un tel dispositif équivaldrait à soumettre les cotisations de sécurité sociale patronales à un système de bonus-malus, c'est-à-dire à faire dépendre les cotisations de l'utilisation qu'ont fait dernièrement les entreprises des subventions accordées dans le cadre du chômage partiel, mais il serait plus simple à mettre en œuvre. Dans le cadre de la suppression graduelle du DME temporaire, le Royaume-Uni relève progressivement le coût du maintien des travailleurs en chômage technique pour les employeurs. La France est actuellement le seul pays qui applique, au regard du coût du chômage partiel pour les entreprises, des règles différentes pour les secteurs qui sont ouverts et pour ceux qui restent soumis à des restrictions sanitaires imposées par l'État. Dans les secteurs ouverts, les entreprises doivent prendre en charge 10 % du coût des heures non travaillées à compter du 1<sup>er</sup> juin. Il est moins évident d'exiger des entreprises qu'elles participent aux coûts de la réduction des heures de travail dans le cadre des dispositifs de subventions salariales<sup>48</sup>.
- *Les aides devraient être soumises à un calendrier, mais les limites de la durée maximale ne devraient pas être gravées dans le marbre.* Imposer des limites à la durée maximale des DME contribue à réduire le risque de soutenir des emplois qui ne sont plus viables même à plus long terme. Les limites maximales indiquent que les aides sont temporaires et ne peuvent donc pas constituer une solution à des problèmes permanents et réduisent le risque de soutenir des emplois qui ne seront pas viables à terme<sup>49</sup>. Toutefois, les limites de la durée maximale ne devraient pas être gravées dans le marbre : la durée pendant laquelle les aides au maintien dans l'emploi sont versées peut devoir être adaptée à la situation sanitaire et économique. Plusieurs pays dans lesquels des dispositifs temporaires ont été introduits en réponse à la crise ont annoncé dernièrement qu'ils allaient prolonger la durée maximale de versement de ces aides, ou qu'ils envisageaient de le faire, pour éviter qu'elle n'expire trop vite (Danemark, Royaume-Uni, par exemple). Dans d'autres pays, où la durée maximale de versement de ces aides est relativement longue, il pourrait être indiqué de raccourcir la durée maximale pour les nouvelles demandes. En général, les pays ont indiqué clairement que ces aides resteront disponibles tant que les restrictions sanitaires imposées par l'État resteront en vigueur. Ils pourraient néanmoins envisager

de communiquer davantage sur leurs intentions de prolonger ou de supprimer progressivement les mesures de maintien dans l'emploi ou sur le critère utilisé pour prendre de telles décisions.

- *Promouvoir la mobilité des travailleurs des emplois subventionnés vers les emplois non subventionnés.* Cet objectif peut être atteint en imposant ou en autorisant les travailleurs au chômage partiel à s'inscrire auprès du service public de l'emploi (SPE) et de bénéficier de son assistance (aide à la recherche d'emploi, orientation professionnelle et formation, par exemple (OCDE, à paraître<sup>[116]</sup>). Les analyses de l'OCDE montrent que les interventions précoces – et notamment celles intervenues avant les suppressions d'emplois – peuvent être très utiles pour favoriser un changement de situation au regard de l'emploi en douceur (OCDE, 2019<sup>[117]</sup>). Seuls quelques pays, toutefois, imposent aux travailleurs de s'inscrire auprès du SPE et de rechercher activement un emploi pendant la période de chômage partiel. Les pays peuvent ne pas estimer qu'il s'agit d'une priorité car un grand nombre des travailleurs dont les heures de travail ont été réduites resteront chez leur employeur actuel après la crise. Cela peut aussi ne pas être réalisable, car dans la plupart des pays, les subventions accordées au titre du chômage partiel sont versées à l'entreprise et non au travailleur. Les prestations reçues ne constituent donc pas un point de contact naturel entre les travailleurs dont les heures ont été réduites et les prestataires de services de l'emploi, comme dans le cas des indemnités de chômage. En réalité, dans les pays où les subventions au titre du chômage partiel sont versées directement aux travailleurs, on a plus souvent imposé des obligations en matière de recherche d'emploi (Hijzen and Venn, 2011<sup>[81]</sup>). Que les versements soient effectués au profit du travailleur ou de l'entreprise, les pays devraient encourager les travailleurs à s'inscrire d'eux-mêmes auprès du SPE afin de pouvoir bénéficier de ses services et donner un coup de pouce à leur progression professionnelle, au sein de leur société actuelle ou ailleurs.
- *Promouvoir la participation des travailleurs en activité partielle à des formations.* Participer à des formations alors qu'ils sont en activité partielle peut aider les travailleurs à améliorer la viabilité de leur emploi actuel ou leurs perspectives d'en trouver un autre. Plusieurs pays encouragent la formation pendant l'activité partielle en offrant des incitations financières aux entreprises ou aux travailleurs (Allemagne et France, par exemple), alors que dans quelques autres, la participation à des formations est une condition à la perception de subventions dans le cadre des DME. Aux Pays-Bas, par exemple, les employeurs déposant une demande d'aides au maintien dans l'emploi doivent déclarer depuis juin 2020 qu'ils encouragent activement la formation, et le gouvernement a pris des mesures supplémentaires pour mettre gratuitement en ligne des formations et des modules de développement. L'une des grandes difficultés est d'organiser la formation de telle façon qu'elle soit compatible avec le travail à temps partiel ou des horaires de travail irréguliers, tout en maintenant la distanciation physique. Cela est plus facile lorsque les formations s'adressent à des individus et non à des groupes, qu'elles sont dispensées avec flexibilité grâce à des outils d'enseignement en ligne et que leur durée est relativement brève (OCDE, 2020<sup>[109]</sup>). Dans le contexte actuel, les formations favorisant le retour au travail en conformité avec les nouvelles normes de sécurité et de santé au travail pourraient être particulièrement précieuses. C'est aussi le cas pour celles qui encouragent la mobilité des travailleurs vers des emplois situés dans des entreprises et des secteurs en plein essor (comme les services en ligne).

#### **1.4.5. Offrir une protection des revenus adéquate**

Puisque dans les pays de l'OCDE, le chômage devrait largement dépasser le niveau atteint pendant la crise financière mondiale, et ne reculer que progressivement en 2021, les systèmes d'aide au revenu de ces pays seront mis à rude épreuve. L'aide au revenu octroyée aux demandeurs d'emploi et à leur famille revêt diverses appellations, dont l'assurance ou l'assistance chômage, le revenu minimum ou d'autres transferts dépendant ou non des revenus de la famille. Parmi eux, les indemnités de chômage sont, en principe, les mieux placées pour combiner efficacement aide au revenu, incitations à la recherche d'emploi

et accès aux services d'aide au retour à l'emploi. Certains pays ont déjà enregistré de nombreuses entrées immédiates dans leurs systèmes d'indemnités de chômage lorsque la crise s'est déclenchée (voir la Section 1.2). Dans bien d'autres, le nombre de bénéficiaires augmentera avec un décalage, car certaines entreprises licencieront leurs salariés lorsque le DME prendra fin, ou si une reprise lente – voire une deuxième vague de contaminations – provoque une nouvelle série de faillites. Si la situation reste morose sur le marché du travail, il pourrait être judicieux d'élargir l'accès aux indemnités de chômage. Ainsi, en cas de diminution des taux d'accès à l'emploi et d'allongement des périodes de chômage, il peut être utile de prolonger la durée de versement des prestations pour que les systèmes d'indemnités de chômage continuent de faciliter un appariement raisonnable entre demandeurs d'emplois et offres d'emploi et d'apporter une aide au revenu effective pendant la période de chômage (Immervoll, 2012<sup>[118]</sup>).

L'une des grandes questions est de savoir si des prestations plus généreuses risquent d'aggraver la situation du marché du travail et de retarder la reprise en réduisant les incitations à la recherche d'emploi. Les modifications des politiques introduites à la suite de la crise financière mondiale représentent à cet égard des indicateurs utiles pour analyser les avantages et les inconvénients de différentes structures de prestations. Ainsi, selon de précédentes études sur le prolongement de la durée d'indemnisation, les éventuels effets néfastes de la générosité des indemnités sur l'intensité de la recherche d'emploi des individus étaient en réalité à peu près les mêmes pendant les périodes de récession et d'expansion (Schmieder, von Wachter and Bender, 2012<sup>[119]</sup>). Mais les résultats indiquent aussi que l'intensité de la recherche d'emploi influe moins sur la situation sur le marché de l'emploi lorsque les demandeurs d'emploi sont légion et que le nombre de postes vacants se contracte fortement. De ce fait, le chômage global est moins sensible à l'évolution de la générosité des prestations lorsque le marché du travail est tendu. Dans les pays où c'est le cas, le coût d'efficience de l'octroi d'une aide ne serait donc pas plus élevé (et peut-être moindre) pendant les périodes de récession (Rothstein, 2011<sup>[120]</sup>; Lalive, Landais and Zweimüller, 2015<sup>[121]</sup>; Landais, Michaillat and Saez, 2018<sup>[122]</sup>). Dans le même temps, les prestations sont davantage nécessaires, si bien que le ratio coût/prestations des aides octroyées aux chômeurs serait plus intéressant lorsque le chômage est élevé.

Lorsque de nombreux chômeurs épuisent leurs prestations sans trouver d'emploi, les pays devraient revoir le régime d'indemnisation, pour des raisons à la fois sociales et économiques. De même, là où la durée des droits à prestations est déjà généreuse, l'idée que le régime d'indemnisation devrait être davantage modulé en fonction du cycle économique peut impliquer de raccourcir les durées fixées dès lors que le marché du travail se redresse. Indexer les variations automatiques de la durée d'indemnisation sur le taux de chômage global peut être viable dans certaines situations. Dans tous les cas, le prolongement du versement des prestations doit sans doute s'accompagner de modifications dans les domaines de l'action publique correspondants. Il peut s'agir par exemple de « sanctions douces » (comme le fait d'imposer aux chômeurs indemnisés d'introduire une nouvelle demande d'indemnisation avant qu'un prolongement de leurs prestations ne leur soit accordé, d'introduire des périodes de carence entre plusieurs épisodes d'indemnisation consécutifs, ou de réduire le montant des prestations dans le temps). D'une manière générale, il est important de conserver un lien étroit entre les prestations perçues et la recherche active d'un emploi. Il est toutefois bien plus facile et plus rapide de modifier le régime d'indemnisation que les effectifs du SPE ou les procédures d'admission, par exemple (voir ci-dessous).

En outre, les pays souhaiteront peut-être déterminer comment adapter ou supprimer progressivement les programmes d'aide d'urgence à l'intention des travailleurs indépendants (comme les nouveaux dispositifs de remplacement des revenus d'activité mis en place en Autriche et au Royaume-Uni) et des petites entreprises (aides en numéraire destinées à couvrir les coûts en Allemagne, par exemple) qui ont été introduits pendant la phase initiale de la crise. Si de tels programmes se justifieront moins lorsque l'activité économique redémarrera, certaines entreprises viables pourraient rester soumises à des restrictions et/ou à une faible demande en raison de la crise. Les arbitrages qui s'imposent pour déterminer s'il y a lieu de soutenir ces entreprises, et pendant combien de temps, sont similaires pour les petites et les grandes entreprises, et proches de ceux qui s'appliquent à la suppression progressive des DME (voir ci-dessus).

Dans tous les cas, les pays devront peut-être réévaluer les programmes conçus pour apporter un soutien rapidement, et sans trop se préoccuper du ciblage. Dans les pays où des dispositifs de remplacement du revenu d'activité ont été mis en place sans imposer de conditions de revenus, de telles conditions pourraient aujourd'hui être introduites. De même, dans ceux où le taux de remplacement des revenus est très élevé<sup>50</sup>, celui-ci pourrait être révisé. Contrairement aux indemnités de chômage, ces prestations ne sont pas compensées par des cotisations antérieures. Il importe donc de mettre en place un ciblage efficace non seulement par souci d'efficacité, mais aussi pour des raisons d'équité. Plus généralement, cette crise a montré qu'il fallait permettre aux travailleurs indépendants d'acquérir des droits aux types de prestations hors emploi dont bénéficient les salariés. Si inclure les travailleurs indépendants dans les dispositifs de protection sociale liés au revenu d'activité peut être synonyme d'aléa moral et d'autres difficultés administratives, plusieurs pays ont réussi à élaborer des mesures bien conçues adaptées à leur situation – voir OCDE (2018<sup>[123]</sup>; 2019<sup>[88]</sup>).

La crise se prolongeant, le nombre de demandes de revenu minimum garanti « en dernier ressort » pourrait croître, lorsque les travailleurs ayant perdu leur emploi et leurs revenus durant la phase initiale de la crise auront épuisé leurs droits à prestations de chômage ou leur épargne. Même en temps normal, l'accessibilité, la réactivité et la générosité de ces programmes diffèrent grandement d'un pays à l'autre (Hyee, Fernández and Immervoll, à paraître<sup>[124]</sup>). De nombreux pays ont assoupli les critères d'ouverture des droits et les procédures de demande simplifiée afin de garantir un accès large et rapide à ces dispositifs pendant les restrictions imposées par l'État. Lorsqu'ils envisageront de revenir sur ces concessions, les pays pourraient revoir et simplifier les critères d'ouverture des droits et les procédures de demande pour faire en sorte que les dispositifs de revenu minimum garanti soient plus réactifs et plus accessibles et favoriser ainsi leur utilisation. Il importe de mettre en place un ciblage efficace dans un contexte de montée des pressions budgétaires, mais les pays doivent s'assurer que ceux qui sont le plus dans le besoin continuent de percevoir des aides. Ils pourraient ainsi supprimer progressivement les conditions de revenus pour permettre aux ménages d'adapter leurs dépenses, tout en maintenant l'assouplissement des conditions de ressources (en exonérant le domicile familial ou les actifs professionnels) tant que les opportunités professionnelles resteront limitées. De plus, les pays souhaiteront peut-être élargir ces programmes aux jeunes adultes, lorsque ceux-ci n'en bénéficient pas encore.

Pour alléger encore les pressions que subissent certains travailleurs en raison d'une perte de revenus liée à la pandémie, les pays pourraient envisager de prolonger une partie des mesures d'aide au logement d'urgence introduites pendant la crise (voir l'Encadré 1.8). Si une deuxième vague de contaminations se produit, notamment en hiver, le fait d'interdire les expulsions et les saisies et d'octroyer une aide financière ciblée pour couvrir le coût des services collectifs pourrait aider les travailleurs à conserver leur domicile. Même en l'absence de deuxième vague, de nombreux travailleurs traverseront probablement une période de fragilité économique plus longue, si bien qu'ils auront davantage de difficultés à rembourser leurs prêts hypothécaires et à payer leur loyer dans les mois à venir. Prolonger les mesures de renégociation des prêts hypothécaires et d'interdiction des expulsions qui, dans certains pays de l'OCDE, devraient arriver à leur terme à l'automne 2020 pourrait aider les travailleurs à brève échéance, mais aussi accroître la fragilité du système financier et imposer de nouvelles charges financières aux propriétaires. Le coût du prolongement de ces mesures pourrait être réparti de façon plus équitable, par exemple via un remboursement partiel des prêts ou un paiement partiel des loyers, et ces mesures devraient être supprimées progressivement lorsque la situation économique s'améliorera. En attendant, la demande d'allocations logement, de logements sociaux et d'autres formes d'aides devrait progresser. À l'inverse de la crise financière mondiale, la crise actuelle pourrait frapper les locataires de façon disproportionnée et appeler un renforcement des aides à la location ; par comparaison avec les propriétaires, les locataires étaient confrontés, avant la pandémie, à des difficultés plus importantes au regard de l'accessibilité financière des logements et ils travaillent aussi plus souvent dans les secteurs les plus touchés. Toutefois, la plupart des mesures d'aide d'urgence restent au mieux des solutions temporaires. La pandémie a mis en évidence la nécessité d'élaborer des réponses plus structurelles pour remédier aux problèmes de



logement persistants des travailleurs dans l'ensemble des pays de l'OCDE, et en particulier celle d'accroître les investissements dans les logements sociaux et abordables, et de rénover le parc existant pour améliorer la qualité des logements.

#### **1.4.6. Développer les services de l'emploi et la formation**

Outre une aide au revenu adéquate, les travailleurs qui ont perdu leur emploi pendant la crise actuelle doivent pouvoir bénéficier d'une assistance et d'encouragements pour trouver un nouveau poste, accroître leur employabilité à long terme et éviter de basculer vers le chômage de longue durée. De nombreux pays ont réduit temporairement l'aide à la recherche d'emploi et suspendu les « obligations mutuelles » imposées aux demandeurs d'emploi pendant la phase initiale de la crise, afin de satisfaire aux prescriptions relatives à la distanciation physique et d'alléger la pression pesant sur le SPE (voir la Section 1.3.3). Alors que l'urgence sanitaire reflue, les pays devraient relancer progressivement leurs régimes d'activation en conditionnant de nouveau les aides publiques à une recherche d'emploi active ou à une participation à des programmes destinés à améliorer les perspectives professionnelles (OCDE, à paraître<sup>[116]</sup>). Cela permettrait de faciliter les retours à l'emploi, même si les opportunités professionnelles restent sombres dans certains secteurs et que les SPE doivent tenir compte de considérations liées à la santé et à la sécurité lorsqu'ils orientent les demandeurs d'emploi vers des postes vacants. Certains demandeurs d'emplois pourraient être en mesure de saisir les opportunités qui se présentent même en temps de crise, y compris dans des métiers essentiels. Pour les autres, la crise pourrait être l'occasion d'améliorer leurs compétences ou de se recycler, même si les prescriptions relatives à la distanciation physique réduiront l'offre de formations sur place. Les jeunes, puisqu'ils font partie des catégories les plus durement touchées pendant la phase initiale de cette crise, méritent une attention particulière.

Il faudra pour cela doter les SPE de ressources supplémentaires. Puisque le nombre de demandeurs d'emplois et de bénéficiaires des DME va rester élevé dans un avenir proche, les SPE resteront confrontés à une demande nettement plus élevée qu'avant la crise. Dans de nombreux pays, ils devront donc être capables de ne pas négliger constamment les aides et les services qui pourraient avoir été d'une importance secondaire pendant la phase initiale de la crise (orientation professionnelle ou conseil, par exemple). Les pays devraient développer leurs programmes actifs du marché du travail (PAMT) qui ont permis d'assurer une aide au retour à l'emploi efficace à tous les demandeurs d'emploi, de promouvoir la mobilité professionnelle, d'accroître la qualité de l'appariement entre offres et demandes d'emploi, de réduire le chômage et de prévenir le chômage de longue durée. Il s'agit notamment des programmes qui favorisent un retour rapide sur le marché du travail comme l'aide à la recherche d'emploi et le conseil. De plus, il y a lieu de favoriser la création d'emplois en augmentant temporairement les aides à l'embauche faciles à développer et limitées dans le temps, comme l'ont fait de nombreux pays de l'OCDE pendant la crise financière mondiale (OCDE, 2010<sup>[82]</sup>). Les aides à l'embauche, notamment lorsqu'elles sont ciblées sur les travailleurs à bas salaire, peuvent stimuler la croissance de l'emploi et présenter un bon rapport coût-efficacité si l'on tient compte des économies réalisées sur les prestations sociales versées – voir, par exemple, Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2018<sup>[125]</sup>) pour la France et Neumark et Grijalva (2016<sup>[126]</sup>) pour les États-Unis. Plusieurs pays ont également prolongé les primes de retour à l'emploi versées aux demandeurs d'emploi (sous forme d'allocations de retour à l'emploi, par exemple) pendant la crise financière mondiale afin de les inciter davantage à reprendre le travail (OCDE, 2009<sup>[21]</sup>). Les données passées montrent que les PAMT ont généralement un impact plus important en période de faible croissance et de remontée du chômage (Card, Kluve and Weber, 2018<sup>[127]</sup>). Toutefois, la plupart des pays n'ont que légèrement revu à la hausse les dépenses consacrées aux PAMT pendant la crise financière mondiale. Dans l'OCDE, en moyenne, une progression du nombre de chômeurs de 1 % s'est accompagnée d'une augmentation des dépenses allouées aux PAMT de 0.4 % (OCDE, 2017<sup>[128]</sup>).

La crise pourrait aussi être l'occasion, pour les pays, de moderniser leurs services de l'emploi et d'accroître leur flexibilité. Il est apparu que les SPE dotés de services numériques très développés (c'est-à-dire de services en ligne destinés à leurs usagers et de systèmes de soutien administratif automatisés) et de

conventions régissant le télétravail du personnel étaient bien mieux préparés pour faire face à la crise en maintenant la quasi-totalité de leur offre de services. Dans les pays où ces domaines restent moins développés, de telles innovations pourraient faciliter la mise à disposition des services à un grand nombre de demandeurs d'emploi dans le respect de la distanciation physique. Néanmoins, les SPE devront aussi élaborer des stratégies pour identifier (grâce à des outils de profilage, par exemple) et aider les demandeurs d'emploi dépourvus de compétences numériques ou ayant des besoins complexes à une période où les échanges directs pourraient rester limités.

Les SPE, ainsi que les autres prestataires de formations publics et privés doivent également aider et encourager les demandeurs d'emploi et les travailleurs à quitter des secteurs fonctionnant en deçà de leurs capacités pour aller vers ceux qui se sont redressés plus vite. L'expérience acquise ces derniers mois dans le recyclage et l'appariement rapides des travailleurs pourrait se révéler utile à cet égard. À court terme, les changements de situation au regard du marché du travail sont facilités lorsque le nouvel emploi exige une formation spécialisée peu importante voire nulle, ou des compétences globalement similaires à celles de l'emploi précédent. On pourrait ainsi recycler des salariés licenciés par des détaillants « non essentiels » afin qu'ils soient recrutés par des détaillants « essentiels ». Des formations ultra courtes pourraient suffire à faciliter l'évolution des travailleurs en formation et techniques licenciés vers des postes recherchés à l'heure actuelle. La plupart des activités de formation devront peut-être se faire en ligne jusqu'à ce qu'on estime qu'il est sûr de se rassembler en groupe, mais cela pourrait impliquer de posséder des compétences numériques à un certain niveau. Les programmes performants comprennent donc des dispositions destinées à aider les bénéficiaires qui pourraient ne pas avoir les compétences numériques ou la motivation requise pour suivre l'activité de formation, et ils préparent les enseignants et élaborent des cursus didactiques en ligne (OCDE, 2020<sub>[109]</sub>). Si les déséquilibres existant entre les secteurs au regard de la demande de main-d'œuvre et de compétences persistent pendant le post-confinement, les pays auront également intérêt à développer plus avant l'évaluation et l'anticipation des compétences, ainsi que les outils de profilage des compétences et leurs systèmes d'orientation professionnelle, qui peuvent guider les travailleurs pour changer de situation au regard du marché du travail avec le plus d'efficacité possible (OCDE, 2020<sub>[129]</sub>).

#### **1.4.7. Procurer aux jeunes l'aide dont ils ont besoin**

Pour éviter que la crise ne marque durablement la carrière des jeunes, les pays doivent agir rapidement et les aider à conserver leurs liens avec le marché du travail et le système éducatif. La fermeture des écoles a accru les risques de décrochage, les contrats temporaires ne sont pas renouvelés, les stages et les apprentissages annulés, et les jeunes diplômés sont soumis à de fortes incertitudes quant à leur entrée sur le marché du travail. L'existence d'un chômage des jeunes élevé et persistant à la suite de la crise financière mondiale a montré que dès lors que les jeunes ont perdu le contact avec le marché du travail, il peut être très difficile de rétablir ce lien (Carcillo et al., 2015<sub>[40]</sub>; OCDE, 2017<sub>[130]</sub>). Prendre conscience qu'il est déterminant d'intervenir de bonne heure est aussi la base du dispositif *Youth Guarantee* (« Garantie jeunes ») de l'Union européenne, dans lequel tous les États membres de l'UE se sont engagés, en 2013, à faire en sorte que tous les jeunes de moins de 25 ans aient accès à un emploi ou à une offre de formation de qualité dans les quatre mois suivant la fin de leur cursus scolaire ou le début de leur chômage.

Octroyer des aides aux entreprises qui proposent des emplois ou une expérience professionnelle aux jeunes s'est avéré constituer un outil efficace pour promouvoir les créations d'emplois en temps de crise. L'Australie et le Danemark ont introduit des subventions salariales pour aider les entreprises à maintenir ou à développer leurs programmes d'apprentissage et de formation en entreprise, tandis que l'Allemagne et l'Écosse versent des subventions aux employeurs prenant des apprentis qui ont été mis au chômage pendant la crise (OCDE, 2020<sub>[131]</sub>). Le Canada a développé son programme Emplois d'été, qui octroie des subventions salariales aux moins de 30 ans, et la France envisage de verser une prime à l'embauche ou d'abaisser les cotisations patronales pour les jeunes salariés. En période de faible demande de main-d'œuvre, les jeunes peuvent aussi avoir intérêt à travailler bénévolement pour acquérir une expérience pratique et de nouvelles compétences, et les pouvoirs publics pourraient les y encourager en leur accordant des aides.

Il est essentiel d'élaborer des stratégies de sensibilisation efficaces pour renouer le contact avec les jeunes qui ont récemment perdu leur emploi ou quitté l'école sans en avoir trouvé. En particulier, les jeunes les plus vulnérables s'adressent rarement au SPE, parce qu'ils n'ont pas droit aux aides au revenu, ni confiance dans les autorités publiques, ou qu'ils ne sont tout simplement pas au fait des aides qu'ils peuvent percevoir. Il peut être particulièrement important, dans la crise actuelle, de s'adresser à eux rapidement et de manière proactive – en collaboration avec les écoles et les organisations de jeunes ou par des campagnes dans les médias sociaux.

Le Plan d'action de l'OCDE pour l'emploi des jeunes (OCDE, 2013<sub>[132]</sub>) contient tout un ensemble de mesures pouvant être prises par les pays et les parties prenantes afin de proposer aux jeunes des perspectives plus encourageantes. Il s'agit notamment de mesures actives du marché du travail d'un bon rapport coût-efficacité : conseil, aide à la recherche d'emploi, programmes pour l'entrepreneuriat ou aide approfondie pour les jeunes les plus désavantagés. Recourir davantage à l'aide en ligne et aux plates-formes d'apprentissage virtuel, notamment pour la formation professionnelle, peut aider les SPE et les prestataires d'éducation à continuer de proposer leurs services tout en respectant les prescriptions en matière de distanciation physique (OCDE, 2020<sub>[131]</sub>).

## 1.5. Conclusions

Le présent chapitre livre une première évaluation de l'impact initial de la crise sur le marché du travail, ainsi qu'un aperçu des mesures de grande envergure rapidement mises en place par les pays de l'OCDE. L'impact immédiat de la crise sur l'emploi et sur les heures travaillées a été dix fois plus fort qu'au cours des premiers mois de la crise financière mondiale de 2008, même dans les pays où le taux de chômage n'a pas encore connu de hausse soutenue. Une fois encore, les travailleurs vulnérables sont les plus touchés par la crise, les moins qualifiés et ceux qui occupent des emplois atypiques ayant été particulièrement exposés au choc. Les femmes semblent avoir davantage souffert des pertes d'emplois initiales que les hommes. Elles ont aussi joué un rôle clé dans la lutte sanitaire contre la pandémie et la crise a probablement accru leur charge de travail non rémunéré. Les jeunes ont une fois encore été durement touchés, et certains sont déjà confrontés à la deuxième crise grave de leur carrière encore brève.

Les pays de l'OCDE ont rapidement pris des mesures complètes et de grande envergure pour contenir les répercussions économiques et soutenir les travailleurs, leur famille et les entreprises. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le recours massif aux dispositifs de maintien dans l'emploi a permis de sauver des emplois et d'assurer la survie de nombreuses entreprises en autorisant les employeurs à réduire le nombre d'heures de travail de leurs salariés, ou de les mettre au chômage technique, sans avoir à les licencier. Les pays ont aussi amélioré la couverture et l'adéquation de l'aide au revenu, notamment pour les catégories qui en bénéficiaient le moins, ou pas du tout, amortissant ainsi les pertes de revenus pour bon nombre de ceux qui ont été touchés de plein fouet. À l'heure où ils rouvrent progressivement leur économie, les pays vont devoir adapter ces premiers trains de mesures pour mieux tenir compte de la grande hétérogénéité des situations des travailleurs et des entreprises, tout en mettant en avant les incitations à reprendre le travail sans courir le risque de mettre prématurément un terme aux aides pour ceux qui en ont encore besoin.

Les incertitudes entourant l'évolution du marché du travail restent grandes, et celle-ci dépendra en grande partie de celle de la pandémie. Le virus n'a en aucune façon été vaincu et le risque de nouvelles poussées épidémiques demeurera jusqu'à ce que l'on dispose d'un vaccin. La grande difficulté, pour les pays, consiste donc à trouver des moyens de relancer l'activité économique et la vie sociale et à conduire l'économie vers la reprise tout en maîtrisant l'épidémie sans avoir besoin de revenir à des mesures de confinement strictes. Cela passera par la mise en place d'un arsenal complet de mesures de santé publique, allant d'un développement massif de la stratégie « Tester – Isoler – Traiter » à un renforcement

des mesures d'hygiène personnelle et à la poursuite de l'application de certaines mesures de distanciation sociale.

S'il ne fait aucun doute que des mesures audacieuses ont dû être prises pour empêcher que les systèmes de santé ne s'effondrent et pour atténuer les répercussions économiques de la pandémie, l'évaluation de ces dispositifs d'urgence ne fait que commencer. De nombreux enseignements doivent être tirés des effets des stratégies et des trains de mesures introduits par les pays sur diverses catégories de travailleurs et d'entreprises dans des secteurs et des régions variés. L'hétérogénéité de l'articulation, du calendrier et de la conception des mesures prises par les pays offre de formidables possibilités en termes d'évaluation de l'action publique et d'apprentissage mutuel. Cette analyse jettera un éclairage décisif sur la façon dont le marché du travail et les systèmes de protection sociale des pays de l'OCDE réagissent en période de pressions exacerbées, et les leçons qui en seront tirées permettront de renforcer leur résilience.

## Aperçu des chapitres 2 à 5 : la protection des travailleurs

Protéger les individus contre les risques liés au marché du travail est l'un des principaux piliers de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE, 2019<sup>[83]</sup>). La crise sanitaire et économique sans précédent qui frappe le monde à l'heure actuelle sous l'effet de la pandémie de COVID-19 a montré qu'il était crucial de concevoir avec soin des stratégies sur la sécurité des travailleurs afin de protéger actifs et ménages contre des chocs imprévisibles.

**La mise en place de filets de protection sociale efficaces est essentielle pour amortir les chocs sur les revenus.** Et les indemnités de chômage sont au nombre des instruments clés assurant une protection contre la baisse du revenu d'activité résultant de la perte d'un emploi. Toutefois, un certain nombre de travailleurs ne remplissent pas les critères d'ouverture des droits ou d'admission requis pour percevoir des prestations et risquent donc davantage de subir des pertes de revenus conséquentes. En moyenne, seul un quart environ des demandeurs d'emploi perçoivent des indemnités de chômage (OCDE, 2019<sup>[133]</sup>). Les données supplémentaires présentées dans OCDE (2019<sup>[39]</sup>) portent à croire que les filets de protection sociale sont particulièrement lâches pour les travailleurs indépendants, même si plusieurs pays ont étendu l'accès aux prestations hors emploi à cette catégorie d'actifs pendant la crise en cours (voir la Section 1.3.3 ci-dessus).

Le Chapitre 2 du présent volume éclaire les disparités existant au regard des filets de sécurité en analysant les **inégalités d'accès aux indemnités de chômage pour différents types de travailleurs salariés**. Même si les règles d'ouverture des droits sont habituellement les mêmes pour tous les salariés, les conditions régissant la durée minimale d'emploi, les heures de travail ou le revenu d'activité perçu avant la période de chômage sont souvent plus strictes pour ceux qui perdent un emploi à temps partiel ou dont le parcours professionnel comprend des transitions fréquentes entre emploi et chômage. Cela vaut aussi pour les règles applicables aux droits non utilisés, qui dans certains pays, peuvent désavantager les travailleurs alternant de brèves périodes d'emploi et de chômage par rapport aux salariés caractérisés par des transitions moins nombreuses et des épisodes de chômage plus longs. Par conséquent, même lorsque les travailleurs ont la même situation familiale et une situation identique en termes de revenus, perçoivent le même salaire annuel moyen et ont accumulé le même nombre d'heures de travail que des salariés sur une période donnée, les droits de ceux dont le parcours est atypique sont généralement inférieurs à ceux des personnes qui occupaient précédemment des emplois à long terme et à temps plein. De même, le risque de sombrer dans la pauvreté a tendance à être plus élevé pour les travailleurs occupant un emploi salarié atypique.

Toutefois, corriger l'inadéquation éventuelle des droits à prestations pour assurer une plus grande sécurité des revenus peut ne pas aller sans mal. Éviter les arbitrages entre générosité des prestations et incitations au travail peut s'apparenter à marcher sur une corde raide, ainsi que le montre le Chapitre 2. Quoiqu'il en soit, plusieurs moyens d'action peuvent être utilisés pour obtenir le bon dosage entre les incitations à travailler et la sécurité des revenus : allongement personnalisé des périodes d'emploi de référence ; non-prise en compte des revenus et taux de dégressivité en cas de cumul de revenus d'activité et d'indemnités de chômage ; délais de carence et règles strictes sur la conservation des droits non utilisés ; taux de cotisation différenciés selon le type de contrat ; intégration des prestations dans l'emploi et hors emploi ; et coordination des politiques actives et passives du marché du travail.

Protéger les travailleurs contre les chocs sur le revenu en cas de perte d'emploi a néanmoins un coût. Pourtant, les employeurs tiennent rarement compte du coût social des indemnités de chômage lorsqu'ils prennent la décision de licencier un travailleur, pas plus que des autres coûts sociaux, comme la destruction d'un capital humain propre à l'entreprise et au secteur, les effets néfastes sur la santé (notamment les risques psychosociaux) ou les conséquences intergénérationnelles éventuelles. **Le système de bonus-malus** appliqué aux cotisations à l'assurance chômage et à d'autres cotisations de sécurité sociale, ainsi que **la législation sur la protection de l'emploi (LPE)**, en particulier la réglementation concernant les licenciements individuels et collectifs, **sont les principaux instruments auxquels peuvent recourir les décideurs politiques pour éviter les licenciements inefficients sur le plan social** (c'est-à-dire ceux qui sont décidés que leur impact social soit pris en considération).

Le Chapitre 3 contient une analyse comparative actualisée de la situation des pays de l'OCDE au regard de la législation sur la protection de l'emploi (LPE). À cet effet, il établit une nouvelle version des indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi, qui tient davantage compte de la réglementation sur les licenciements collectifs, des questions liées à la mise en application de la législation et de la réglementation sur les licenciements abusifs.

Comme le souligne le Chapitre 3, la LPE revêt plusieurs dimensions et ses effets sur la sécurité des travailleurs peut dépendre de l'équilibre existant entre elles. L'existence de périodes de préavis suffisamment longues est, par exemple, déterminante pour permettre aux services de l'emploi d'intervenir de bonne heure avant que le licenciement ne prenne effet, facilitant ainsi la transition vers un autre emploi. Cela donne à penser que les pays où la durée des préavis est brève et les indemnités de licenciement élevées pourraient envisager de diminuer ces indemnités et d'allonger la durée des préavis, tout en favorisant les interventions précoces, afin de lisser les changements de situation sur le marché du travail sans alourdir le coût pour les employeurs. De même, les mesures de protection de l'emploi visant à lutter contre les licenciements abusifs contribuent de façon décisive à empêcher les abus, mais des règles claires de mise en application de la législation s'imposent pour éviter de créer des incertitudes. De plus, des règles excessivement sévères en matière de protection de l'emploi nuisent à la sécurité des travailleurs de façon directe, en diminuant les embauches et en allongeant les périodes de chômage, et indirecte, en ralentissant la croissance de la productivité et donc des salaires et des revenus. Il convient donc de mettre en place un cadre de protection de l'emploi équilibré qui permette aux entreprises de s'adapter efficacement et qui offre une protection adéquate aux travailleurs.

Comme le souligne la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE, 2019<sup>[83]</sup>), toutefois, **l'un des meilleurs moyens de protéger les travailleurs et de créer un marché du travail inclusif consiste à résoudre les problèmes avant qu'ils ne surgissent**. Autrement dit, les mesures préventives sont au moins aussi importantes que les mesures correctives. Elles peuvent permettre aux travailleurs d'éviter bon nombre des coûts sociaux et financiers associés aux risques du marché du travail (comme le chômage, la maladie et l'invalidité) et d'avoir accès à des emplois et à des carrières de meilleure qualité. L'éducation, la formation et les politiques en matière de compétences jouent un rôle fondamental dans ce contexte et les pays doivent donc élaborer des systèmes d'éducation et de formation de qualité permettant aux travailleurs d'acquérir et de développer les compétences qui sont recherchées sur le

marché du travail. Les deux derniers chapitres de ce volume traitent essentiellement de la demande et de l'offre de main-d'œuvre qualifiée.

La part des emplois moyennement qualifiés – c'est-à-dire des professions situées au milieu de l'échelle des salaires – a diminué ces 20 dernières années dans les pays de l'OCDE en raison d'un recul de la demande pour ce type d'emplois. Dans le même temps, la part des professions hautement qualifiées et celle des emplois peu qualifiés ont progressé. Les causes et les conséquences de ce phénomène, qualifié de *polarisation des emplois*, ont fait l'objet d'un débat animé dans les publications consacrées à l'économie et à l'action publique. La contribution du Chapitre 4 est avant tout destinée à réfuter un mythe. On considère souvent que la contraction des emplois intermédiaires tient au fait que les entreprises licencient un nombre croissant de travailleurs moyennement qualifiés et contraignent des travailleurs en milieu de carrière à retrouver du travail dans des professions plus ou moins qualifiées. Si la réduction des effectifs, notamment dans les entreprises manufacturières, a naturellement joué un rôle de premier plan dans certaines situations, ces transitions ne semblent pas expliquer la tendance globale à la polarisation. Ce phénomène semble davantage être dû à **un départ en retraite progressif des travailleurs moyennement qualifiés plus âgés et aux schémas d'entrée différents des travailleurs plus jeunes qui exercent d'autres professions en plein essor.**

Les responsables de l'action publique doivent donc accorder une attention particulière aux choix éducatifs et à la transition entre l'école et le monde du travail. Les programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) conduisent à des qualifications professionnelles recherchées sur le marché du travail et ont habituellement pour effet d'accroître la motivation des élèves, de réduire l'abandon scolaire et de faciliter le passage de l'école à la vie active. Néanmoins, on craint de plus en plus que la polarisation croissante du marché du travail ne pèse sur le devenir professionnel des diplômés de l'EFP non supérieur, lesquels préparent généralement aux professions moyennement qualifiées. Les résultats du Chapitre 4 confortent ces préoccupations, car les jeunes générations semblent être les plus touchées par la polarisation de l'emploi. Le Chapitre 5 analyse donc de nouveau la situation des diplômés de l'EFP moyennement qualifiés au regard du marché de l'emploi. Il constate, ce qui est rassurant, que ces diplômés conservent par rapport à leurs pairs des filières générales un avantage lors de leur entrée sur le marché du travail, même si cet avantage a tendance à disparaître dans la suite de leur carrière et qu'ils réussissent moins bien que les diplômés de l'enseignement supérieur, même au moment de leur entrée sur le marché du travail. Les diplômés de l'EFP moyennement qualifiés sont parvenus à conserver leur position dans des emplois intermédiaires de moins en moins nombreux, en accroissant leur part dans ces emplois par rapport à d'autres catégories de travailleurs. Toutefois, dans certaines professions comptant une plus grande proportion de diplômés de l'EFP parmi les jeunes travailleurs, l'offre de main-d'œuvre possédant les compétences voulues est supérieure à la demande correspondante, et bon nombre des emplois « types » occupés par ces diplômés sont fortement exposés au risque d'automatisation. Dans plusieurs pays, **pour renforcer l'impact positif que peuvent avoir les systèmes d'EFP sur le devenir professionnel de leurs diplômés, il pourrait être nécessaire de repenser en partie ces programmes**, notamment en renforçant le socle fondateur des compétences ainsi que la coopération entre les établissements d'EFP et les partenaires sociaux, comme c'est le cas dans plusieurs pays dotés de systèmes d'EFP performants.

## Références

- Adams-Prassl, A. et al. (2020), *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*, IZA, Bonn. [32]
- Alfers, L., R. Moussié and J. Harvey (2020), *The COVID-19 crisis: income support to informal workers is necessary and possible*, <https://oecd-development-matters.org/2020/04/22/the-covid-19-crisis-income-support-to-informal-workers-is-necessary-and-possible/>. [95]
- Alstadsæter, A. et al. (2020), *The First Weeks of the Coronavirus Crisis: Who Got Hit, When and Why? Evidence from Norway*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27131>. [59]
- Andersen, A. et al. (2020), *Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19*, Université de Copenhague. [9]
- Andrew, A. et al. (2020), *How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown?*, Institute for Fiscal Studies, Londres, <http://dx.doi.org/10.1086/703115>. [50]
- Angelici, M. and P. Profeta (2020), *Smart-working: Work Flexibility Without Constraints*, Dondena Centre Bocconi University. [158]
- AppJobs Institute (2020), *How Does the COVID-19 Outbreak Affect the Life of Freelancers & Gig Workers*, <https://www.institute.appjobs.com/how-does-the-covid-19-outbreak-affect-the-life-of-freelancers-gig-workers-march-2020> (accessed on 11 May 2020). [38]
- Aum, S., S. Lee and Y. Shin (2020), *COVID-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27264>. [11]
- Baldwin, R. (2019), *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*, Oxford University Press. [157]
- Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (eds.) (2020), *Protecting people now, helping the economy rebound later*, VoxEU.org, <https://voxeu.org/article/protecting-people-now-helping-economy-rebound-later>. [97]
- Barbieri, T., G. Basso and S. Scicchitano (2020), "Italian Workers at Risk during the COVID-19 Epidemic", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3572065>. [22]
- Barker, N. (2020), *The housing pandemic: four graphs showing the link between COVID-19 deaths and the housing crisis*, Inside Housing, <https://www.insidehousing.co.uk/insight/the-housing-pandemic-four-graphs-showing-the-link-between-covid-19-deaths-and-the-housing-crisis-66562> (accessed on 2 June 2020). [102]
- Baronio, G. and G. Linfante (2020), *Prime evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro*, ANPAL, Rome, <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/554592/focus-anpal-covid-14-05-1.pdf> (accessed on 22 May 2020). [35]
- Barrot, J., B. Grassi and J. Sauvagnat (2020), "Sectoral Effects of Social Distancing", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3569446>. [23]
- Basso, G. et al. (2020), *The new hazardous jobs and worker reallocation*, Éditions OCDE, Paris. [113]

- Battiston, D., J. Blanes i Vidal and V. Kirchmaier (2017), *Is Distance Dead? Face-to-Face Communication and Productivity in Teams Acknowledgements We thank*, Centre for Economic Performance. [156]
- Beckmann, M. (2015), "Working-time autonomy as a management practice", *IZA World of Labor*, <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.230>. [154]
- Beckmann, M., T. Cornelissen and M. Kräkel (2017), "Self-managed working time and employee effort: Theory and evidence", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, pp. 285-302, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2016.11.013>. [155]
- Bell, D. and D. Blanchflower (2011), "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27/2, pp. 241-267, <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grr011>. [42]
- Benzeval, M. et al. (2020), *The idiosyncratic impact of an aggregate shock: the distributional consequences of COVID-19*, Understanding Society, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-8644-1>. [58]
- BIT (2020), *Base de données ILOSTAT*, <https://ilostat.ilo.org/fr/> (accessed on 24 March 2020). [51]
- Blau, F., J. Koebe and P. Meyerhofer (2020), *Essential and Frontline Workers in the COVID-19 Crisis*, econofact.org, <https://econofact.org/essential-and-frontline-workers-in-the-covid-19-crisis> (accessed on 21 May 2020). [26]
- Bloom, N. et al. (2014), "Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 130/1, pp. 165-218, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qju032>. [153]
- Bodas, M. and K. Peleg (2020), "Self-Isolation Compliance In The COVID-19 Era Influenced By Compensation: Findings From A Recent Survey In Israel", *Health Affairs*, <http://dx.doi.org/10.1377/hlthaff.2020.00382>. [70]
- Boniol, M. et al. (2019), *Équité femmes-hommes parmi les personnels de santé : une analyse de 104 pays*, Organisation mondiale de la santé, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/311385> (accessed on 24 March 2020). [46]
- Bovini, G. et al. (2020), *La crisi Covid e il mercato del lavoro: alcune conferme, alcune specificità regionali, alcune ipotesi*, Banca d'Italia, Rome. [34]
- Browne, J. and H. Immervoll (2017), "Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach", *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 15/4, pp. 325-344, <http://dx.doi.org/10.1007/s10888-017-9366-6>. [99]
- Business at OECD (2020), *Covid-19 special webpage*, <http://biac.org/coronavirus/> (accessed on 21 May 2020). [62]
- Cahuc, P. and S. Carcillo (2011), *Is short-time work a good method to keep unemployment down?*, <https://pdfs.semanticscholar.org/17bc/c2fab64fd829f868667dac2186babf38bf2c.pdf> (accessed on 25 October 2018). [85]
- Cahuc, P., S. Carcillo and T. Le Barbanchon (2018), "The Effectiveness of Hiring Credits", *The Review of Economic Studies*, Vol. 86/2, pp. 593-626, <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011>. [125]



- Carcillo, S. et al. (2015), *NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>. [40]
- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2018), “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 894-931, <http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028>. [127]
- Carnevale, A., T. Jayasundera and D. Repnikov (2014), *Understanding online job ads data*, Georgetown University, Washington, D.C. [152]
- CDC (2012), *Principles of Epidemiology in Public Health Practice*, U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, GA, <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/SS1978.pdf> (accessed on 4 May 2020). [151]
- Chen, S. et al. (2020), *Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19tracking-the-economic-impact-of-covid19-and-mitigation-policies-in-europe.ashx?la=en> (accessed on 11 May 2020). [7]
- Chetty, R. et al. (2020), *Real-Time Economics: A New Platform to Track the Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Using Private Sector Data*, Harvard University and Opportunity Insight, <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/real-time-economics-new-platform-track-impacts-covid-19-people> (accessed on 22 May 2020). [8]
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko and M. Weber (2020), *The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending*, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27141>. [16]
- DARES (2020), *Focus sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en avril 2020*, DARES, Paris. [33]
- Deb, P. et al. (2020), “The effect of containment measures on the COVID-19 pandemic”, *Covid Economics 19*, <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics19.pdf> (accessed on 4 June 2020). [5]
- Dingel, J. and B. Neiman (2020), *How Many Jobs Can be Done at Home?*, Becker Friedman Institute, University of Chicago. [150]
- Edwards, K. (2020), *Millions Need Unemployment Benefits. Unfortunately, the Delivery System Is Broken*, The RAND Blog, <https://www.rand.org/blog/2020/04/millions-need-unemployment-benefits-unfortunately-the.html> (accessed on 14 May 2020). [91]
- Espinoza, R. and L. Reznikova (2020), *Who can log in? The importance of skills for the feasibility of teleworking arrangements across OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3f115a10-en>. [149]
- EU-OSHA (2020), *COVID-19 - Retour sur le lieu de travail - Adapter les lieux de travail et protéger les travailleurs*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [114]
- Eurofound (2020), *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/flagship-report/2020/labour-market-change-trends-and-policy-approaches-towards-flexibilisation> (accessed on 19 May 2020). [148]

- Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19: First findings - April 2020*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <https://www.eurofound.europa.eu/fr/topic/covid-19> (accessed on 9 May 2020). [78]
- Eurofound (2018), *Living and working in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [61]
- Fana, M. et al. (2020), *The COVID confinement measures and EU labour markets*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [27]
- Fernández, R., H. Immervoll and D. Pacifico (à paraître), *Beyond repair? Anatomy of income support for standard and non-standard workers in OECD countries*, Éditions OCDE, Paris. [89]
- Foucault, M. and V. Galasso (à paraître), *Working during COVID-19: Cross-Country Evidence from Real-Time Survey Data*, Éditions OCDE, Paris. [29]
- Friedson, A. et al. (2020), *Did California's Shelter-In-Place Order Work? Early Coronavirus-Related Public Health Effects*, IZA, Bonn. [15]
- Furceri, D. et al. (2020), "Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics", *Covid Economics*, Vol. 12, pp. 138-57, <https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide>. [147]
- Ganong, P., P. Noel and J. Vavra (2020), *US Unemployment Insurance Replacement Rates During the Pandemic*, Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago, Chicago, [https://github.com/ganong-noel/ui\\_calculator](https://github.com/ganong-noel/ui_calculator) (accessed on 16 June 2020). [90]
- Glenn Dutcher, E. (2012), "The effects of telecommuting on productivity: An experimental examination. The role of dull and creative tasks", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 84/1, pp. 355-363, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2012.04.009>. [146]
- Global Deal (2020), *Social Partnership in the times of the COVID-19 Pandemic*, Global Deal, Paris, <https://www.theglobaldeal.com/resources/Social-Partnership-in-the-times-of-the-COVID19-pandemic-Global-Deal.pdf>. [65]
- Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104/8, pp. 2509-2526, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>. [145]
- Gottlieb, C., J. Grobovšek and M. Poschke (2020), "Working from home across countries", *Covid Economics* 8, pp. 71-91, <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics8.pdf>. [144]
- Gupta, S. et al. (2020), *Tracking Public and Private Responses to the COVID-19 Epidemic: Evidence from State and Local Government Actions*, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27027>. [12]
- Hale, T. et al. (2020), *Variation in government responses to COVID-19*, Blavatnik School of Government, <http://www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker> (accessed on 11 May 2020). [2]
- Hensvik, L., T. Le Barbanchon and R. Rathelot (2020), *Job Search during the COVID-19 Crisis*, IZA, Bonn. [10]

- Hershbein, B. and L. Kahn (2018), "Do Recessions Accelerate Routine-Biased Technological Change? Evidence from Vacancy Postings", *American Economic Review*, Vol. 108/7, pp. 1737-1772, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20161570>. [143]
- He, X. et al. (2020), "Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19", *Nature Medicine*, Vol. 26/5, pp. 672-675, <http://dx.doi.org/10.1038/s41591-020-0869-5>. [75]
- Hijzen, A. and S. Martin (2013), "The role of short-time work schemes during the global financial crisis<sup>1</sup> and early recovery: a cross-country analysis", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/1, p. 5, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-5>. [84]
- Hijzen, A. and D. Venn (2011), *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kqkd0bbwvxp-en>. [81]
- Hyee, R., R. Fernández and H. Immervoll (à paraître), *How reliable are 'safety-net' benefits? Value and accessibility of minimum-income support in comparative perspective*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1815199X>. [124]
- Immervoll, H. (2012), "Reforming the benefit system to 'make work pay': Options and priorities in a weak labour market", *IZA Policy Papers* 50, <http://ftp.iza.org/pp50.pdf>. [118]
- Immervoll, H. and C. Knotz (2018), *How demanding are activation requirements for jobseekers*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2bdfecca-en>. [108]
- Joyce, R. and X. Xu (2020), *Sector shutdowns during the coronavirus crisis: which workers are most exposed?*, Institute for Fiscal Studies, Londres. [28]
- Judge, L. and C. Pacitti (2020), *Resolution Foundation Housing Outlook*, Resolution Foundation, Londres. [103]
- Kahn, L., F. Lange and D. Wiczer (2020), *Labor Demand in the Time of COVID-19: Evidence from Vacancy Postings and UI Claims*, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27061>. [14]
- Kneebone, E. and C. Murray (2020), *Estimating COVID-19's Near-Term Impact on Renters*, Turner Center for Housing Innovation - UC Berkeley, <https://turnercenter.berkeley.edu/blog/estimating-covid-19-impact-renters> (accessed on 21 May 2020). [104]
- Knutsson, P., A. Tsvetkova and A. Lembcke (2020), *Using Burning Glass data for regional analysis: Opportunities and caveats*, Éditions OCDE, à paraître. [142]
- Kopp, D. and M. Siegenthaler (2019), *Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession*, ETH, Zurich, <http://dx.doi.org/10.3929/ETHZ-B-000359533>. [141]
- Kröll, C. and S. Nüesch (2019), "The effects of flexible work practices on employee attitudes: evidence from a large-scale panel study in Germany", *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 30/9, pp. 1505-1525, <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2017.1289548>. [140]
- Lalive, R., C. Landais and J. Zweimüller (2015), "Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs", *American Economic Review*, Vol. 105/12, pp. 3564-3596, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131273>. [121]

- Landais, C., P. Michailat and E. Saez (2018), "A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 10/2, pp. 152-181, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150088>. [122]
- Mallapaty, S. (2020), "How do children spread the coronavirus? The science still isn't clear", *Nature*, Vol. 581/7807, pp. 127-128, <http://dx.doi.org/10.1038/d41586-020-01354-0>. [139]
- Maloney, W. and T. Taskin (2020), *Determinants of Social Distancing and Economic Activity during COVID-19 A Global View*, Banque mondiale, Washington, D.C. [4]
- Mas, A. and A. Pallais (2020), *Alternative Work Arrangements*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w26605>. [138]
- Möhring, K. et al. (2020), *Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung*, Université de Mannheim, Mannheim, <https://www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie>. (accessed on 29 May 2020). [49]
- Mongey, S., L. Pilossoph and A. Weinberg (2020), "Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3586077>. [137]
- Müller, T. and T. Schulten (2020), *Ensuring fair Short-Time Work - a European overview*, Institut syndical européen, Bruxelles. [64]
- Neumark, D. and D. Grijalva (2016), "The Employment Effects of State Hiring Credits", *ILR Review*, Vol. 70/5, pp. 1111-1145, <http://dx.doi.org/10.1177/0019793916683930>. [126]
- OCDE (2020), *Base de données de l'OCDE sur la famille*, <http://www.oecd.org/fr/els/famille/basededonnees.htm>. [79]
- OCDE (2020), *Base de données sur la distribution des revenus et la pauvreté (IDD)*, <http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm> (accessed on 24 March 2020). [53]
- OCDE (2020), *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/>. [71]
- OCDE (2020), *Combatting COVID-19's effect on children*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-on-children-2e1f3b2f/>. [106]
- OCDE (2020), *Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: assessment and policy responses*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/corporate-sector-vulnerabilities-during-the-covid-19-outbreak-assessment-and-policy-responses-a6e670ea/>. [80]
- OCDE (2020), "Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations", *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/distributional-risks-associated-with-non-standard-work-stylised-facts-and-policy-considerations-68fa7d61/>. [30]
- OCDE (2020), *Évaluer l'impact initial des mesures visant à limiter la propagation du COVID-19 sur l'activité économique*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluer-l-impact-initial-des-mesures-visant-a-limiter-la-propagation-du-covid-19-sur-l-activite-economique-3a861644/>. [24]

- OCDE (2020), *Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/>. [1]
- OCDE (2020), *Flattening the unemployment curve policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery-3dbd4087/>. [86]
- OCDE (2020), *From pandemic to recovery: Local employment and economic development*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/from-pandemic-to-recovery-local-employment-and-economic-development-879d2913/>. [25]
- OCDE (2020), *Indicateurs composites avancés de l'OCDE - Communiqué de presse : Effondrement sans précédent des indicateurs composites avancés dans la plupart des grandes économies*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/sdd/indicateurs-avances/composite-leading-indicators-cli-oecd-05-2020-fr.pdf> (accessed on 12 May 2020). [136]
- OCDE (2020), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. [20]
- OCDE (2020), *Le congé de maladie payé pour protéger les revenus, la santé et les emplois pendant la crise du COVID-19*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/le-conge-de-maladie-paye-pour-protoger-les-revenus-la-sante-et-les-emplois-pendant-la-crise-du-covid-19-156ab874/>. [67]
- OCDE (2020), *Le taux de chômage de l'OCDE en forte augmentation en mars 2020, avec des données pour avril indiquant une hausse sans précédent*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/sdd/stats-travail/unemployment-rates-oecd-05-2020-fr.pdf> (accessed on 14 May 2020). [19]
- OCDE (2020), *Les possibilités de l'apprentissage en ligne pour les adultes : premiers enseignements de la crise du COVID-19*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-possibilites-de-l-apprentissage-en-ligne-pour-les-adultes-premiers-enseignements-de-la-crise-du-covid-19-0ef7c9bf/>. [109]
- OCDE (2020), *Mobiliser la main-d'œuvre pendant la crise du COVID-19 : mesures en matière de compétences*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/mobiliser-la-main-d-uvre-pendant-la-crise-du-covid-19-mesures-en-matiere-de-competences-28032cdc/>. [129]
- OCDE (2020), "Perspectives économiques de l'OCDE – toutes éditions", *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (database), <https://dx.doi.org/10.1787/5ec696d3-fr> (accessed on 29 July 2020). [6]
- OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2020, Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e26dfe32-fr>. [60]
- OCDE (2020), *Portail de données OCDE sur l'égalité femmes-hommes*, <http://www.oecd.org/fr/parite/donnees/> (accessed on 13 May 2020). [48]

- OCDE (2020), *Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-employment-services-in-the-frontline-for-employees-jobseekers-and-employers-c986ff92/>. [96]
- OCDE (2020), *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>. [37]
- OCDE (2020), *Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>. [69]
- OCDE (2020), *Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/testing-for-covid-19-a-way-to-lift-confinement-restrictions-89756248/>. [3]
- OCDE (2020), *Treatments and a vaccine for COVID-19: the need for coordinating policies on R&D, manufacturing and access*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/treatments-and-a-vaccine-for-covid-19-the-need-for-coordinating-policies-on-r-d-manufacturing-and-access-6e7669a9/>. [110]
- OCDE (2020), *VET in a time of crisis: Building foundations for resilient vocational education and training systems*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/vet-in-a-time-of-crisis-building-foundations-for-resilient-vocational-education-and-training-systems-efff194c/>. [131]
- OCDE (2020), *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/92c0ef68-en>. [47]
- OCDE (2020), *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/>. [57]
- OCDE (2019), *Base de données sur le logement abordable*, <https://www.oecd.org/fr/social/base-de-donnees-logement-abordable/> (accessed on 21 May 2020). [100]
- OCDE (2019), *Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation : La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr>. [83]
- OCDE (2019), *Ne laisser personne de côté : la protection sociale face à l'évolution constante du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cdfbc09d-fr>. [88]
- OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [66]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [52]
- OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/q2g9ed68-fr>. [133]

- OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7e9e205-fr>. [39]
- OCDE (2019), *Retrouver du travail : enseignements tirés de neuf examens par pays sur les mesures d'aide aux licenciés économiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1109c38f-fr>. [117]
- OCDE (2019), *SPHeP-NCDs's documentation webpage*, <http://oecdpublichealthexplorer.org/ncd-doc/> (accessed on 12 June 2020). [111]
- OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-en>. [123]
- OCDE (2018), *Towards Better Social and Employment Security in Korea, Connecting People with Jobs*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288256-en>. [68]
- OCDE (2017), *Basic Income as a policy option: Can it add up?*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>. [98]
- OCDE (2017), *Jeunes sans emploi et sortis du système éducatif : quelles mesures adopter ?*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2016-4-fr](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-4-fr). [130]
- OCDE (2017), *Panorama de la société 2016 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2016-fr](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-fr). [41]
- OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-fr](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr). [128]
- OCDE (2014), *La crise et ses retombées : les sociétés et les politiques sociales mises à l'épreuve*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-5-fr](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-fr). [87]
- OCDE (2013), *The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29-30 May 2013, <http://www.oecd.org/employment/Action-plan-youth.pdf>. [132]
- OCDE (2012), *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264179660-fr>. [45]
- OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr>. [115]
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-fr](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-fr). [82]
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2009-fr](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-fr). [21]
- OCDE (à paraître), *COVID-19 and the Housing Trilemma*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. [107]
- OCDE (à paraître), *Mitigating the rise in (long-term) unemployment: what role for active labour market policies and public employment services?*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. [116]

- Office for National Statistics (2020), *Coronavirus and the latest indicators for the UK economy and society*, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/bulletins/coronavirustheukeconomyandsocietyfasterindicators/21may2020#universal-credit> (accessed on 27 May 2020). [94]
- OMS (2010), *What is a pandemic?*, [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/) (accessed on 4 May 2020). [135]
- Organisation mondiale de la santé (2018), *WHO housing and health guidelines*, Organisation mondiale de la santé, Genève. [101]
- Painter, M. and T. Qiu (2020), "Political Beliefs affect Compliance with COVID-19 Social Distancing Orders", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3569098>. [13]
- Palme, M. and M. Persson (2020), "Sick Pay Insurance and Sickness Absence: Some European Cross-Country Observations and a Review of Previous Research", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 34/1, pp. 85-108, <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12351>. [76]
- Pichler, S., K. Wen and N. Ziebarth (2020), *Positive Health Externalities of Mandating Paid Sick Leave*, Unpublished manuscript. [73]
- Pichler, S. and N. Ziebarth (2017), "The pros and cons of sick pay schemes: Testing for contagious presenteeism and noncontagious absenteeism behavior", *Journal of Public Economics*, Vol. 156, pp. 14-33, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.07.003>. [72]
- PNUD (2015), *Assessing Sexual and Gender Based Violence during the Ebola Crisis in Sierra Leone*, PNUD, [https://www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/assessing-sexual-and-gender-based-violence-during-the-ebola-cris.html](https://www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/assessing-sexual-and-gender-based-violence-during-the-ebola-cris.html) (accessed on 24 March 2020). [56]
- Rothstein, J. (2011), *Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w17534>. [120]
- Rugaber, C. (2020), "Gig workers and self-employed keep waiting for jobless aid", *Associated Press*, <https://apnews.com/e17fdbbd8a49169e9a5d131d961d472c> (accessed on 13 May 2020). [93]
- Sahin, A., J. Song and B. Hobijn (2010), "The Unemployment Gender Gap During the 2007 Recession", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1582525>. [44]
- Schmieder, J., T. von Wachter and S. Bender (2012), "The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127/2, pp. 701-752, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjs010>. [119]
- Schmillen, A. and M. Umkehrer (2017), "The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience", *Revue internationale du travail*, Vol. 156/3-4, pp. 465-494, <http://dx.doi.org/10.1111/ilr.12079>. [43]

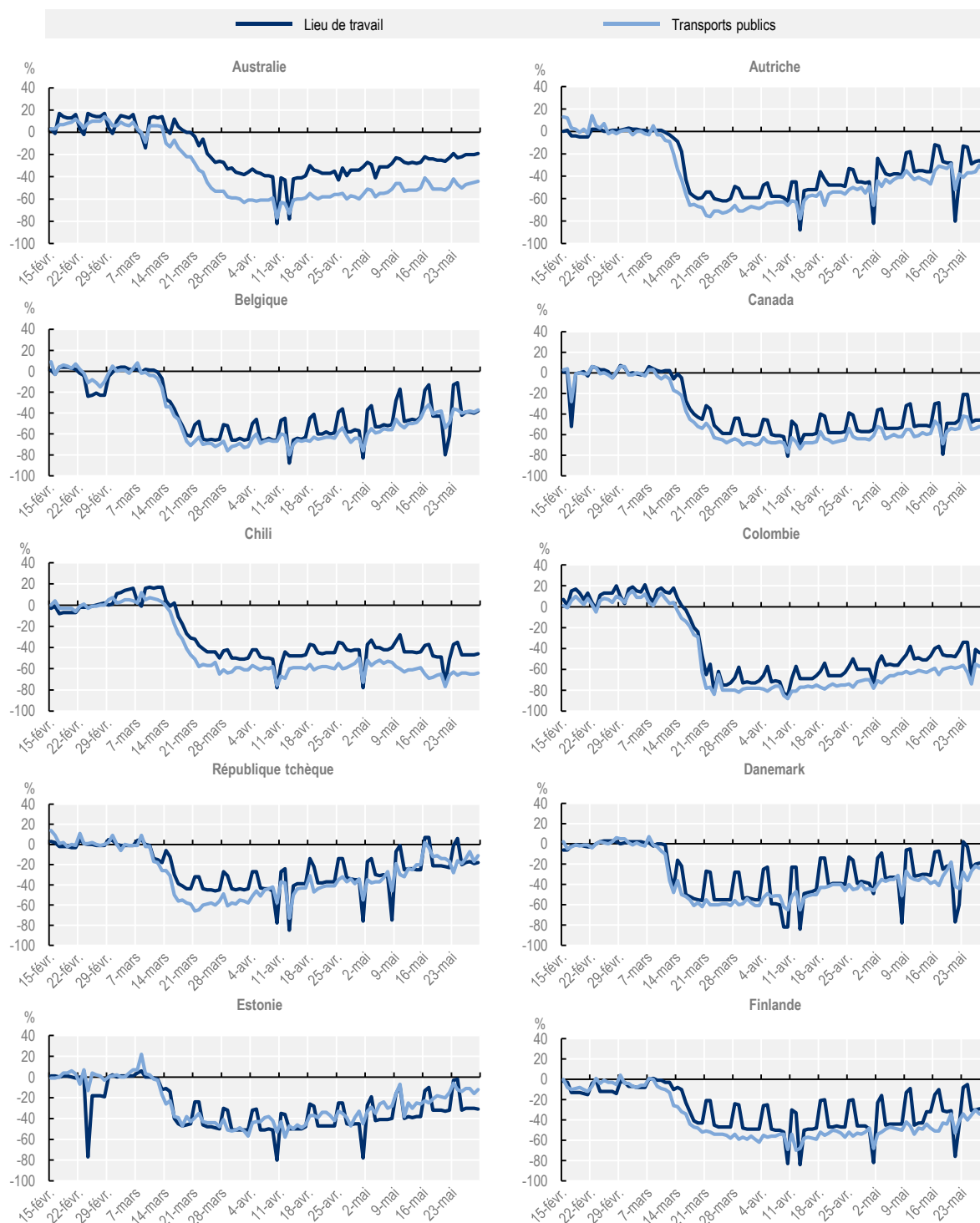


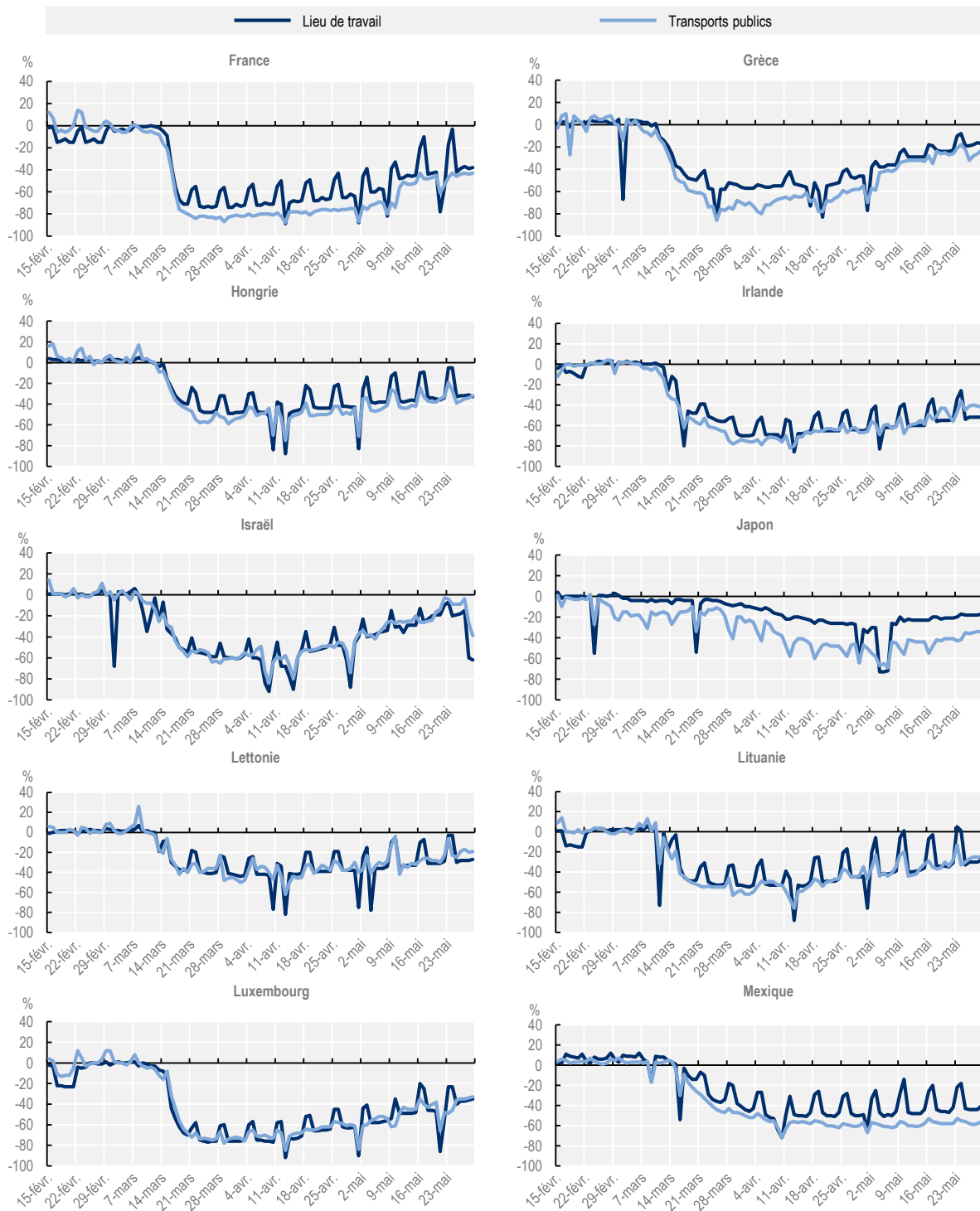
- Schneebaum, A. et al. (2018), "The Gender Wealth Gap Across European Countries", *Review of Income and Wealth*, doi: 10.1111/roiw.12281, pp. 295-331, <http://dx.doi.org/10.1111/roiw.12281>. [55]
- Sierminska, E., J. Frick and M. Grabka (2010), "Examining the gender wealth gap", *Oxford Economic Papers*, Vol. 62/4, pp. 669-690, <http://dx.doi.org/10.1093/oeq/gpq007>. [54]
- Statistique Canada (2020), *Le Quotidien - Enquête sur la population active, avril 2020*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200508/dq200508a-fra.htm> (accessed on 21 May 2020). [17]
- Statistique Canada (2020), *Les caractéristiques du logement et le fait de rester chez soi pendant la pandémie de COVID-19*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/45-28-0001/2020001/article/00009-fra.htm> (accessed on 21 May 2020). [105]
- Stearns, J. and C. White (2018), "Can paid sick leave mandates reduce leave-taking?", *Labour Economics*, Vol. 51, pp. 227-246, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2018.01.002>. [74]
- Tian, L. et al. (2020), *Calibrated Intervention and Containment of the COVID-19 Pandemic*, <http://arxiv.org/abs/2003.07353> (accessed on 21 May 2020). [112]
- TUAC (2020), *Covid19 crisis: Mapping out trade union and social partners' responses*, <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/> (accessed on 21 May 2020). [63]
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), *Frequently asked questions: The impact of the coronavirus (COVID-19) pandemic on the Employment Situation for April 2020*, <https://www.bls.gov/bls/employment-situation-covid19-faq-april-2020.htm#ques1> (accessed on 21 May 2020). [18]
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2019), *Paid Leave Benefits*, [https://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2019/benefits\\_leave.htm](https://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2019/benefits_leave.htm). [159]
- UNESCO (2020), *Education : de la fermeture des établissements scolaires à la reprise*, <https://fr.unesco.org/covid19/educationresponse> (accessed on 11 May 2020). [77]
- Veneto Lavoro (2020), *Emergenza COVID-19: L'Impatto sul lavoro dipendente in Veneto (23 febbraio-17 maggio 2020)*, Veneto Lavoro, Venice, [https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure%2093\\_Covid-19.pdf](https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure%2093_Covid-19.pdf) (accessed on 22 May 2020). [36]
- Von Gaudecker, H. et al. (2020), "Labour Supply in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic: Empirical Evidence on Hours, Home Office, and Expectations", *IZA Discussion Paper*, n° 13158. [31]
- Waters, T., H. Miller and S. Adam (2020), *Income protection for the self-employed and employees during the coronavirus crisis*, Institute for Fiscal Studies, <http://dx.doi.org/10.1920/bn.ifs.2020.bn0277>. [134]
- Zipperer, B. and E. Gould (2020), *Unemployment filing failures: New survey confirms that millions of jobless were unable to file an unemployment insurance claim*, Economic Policy Institute Working Economics Blog, <https://www.epi.org/blog/unemployment-filing-failures-new-survey-confirms-that-millions-of-jobless-were-unable-to-file-an-unemployment-insurance-claim/> (accessed on 13 May 2020). [92]

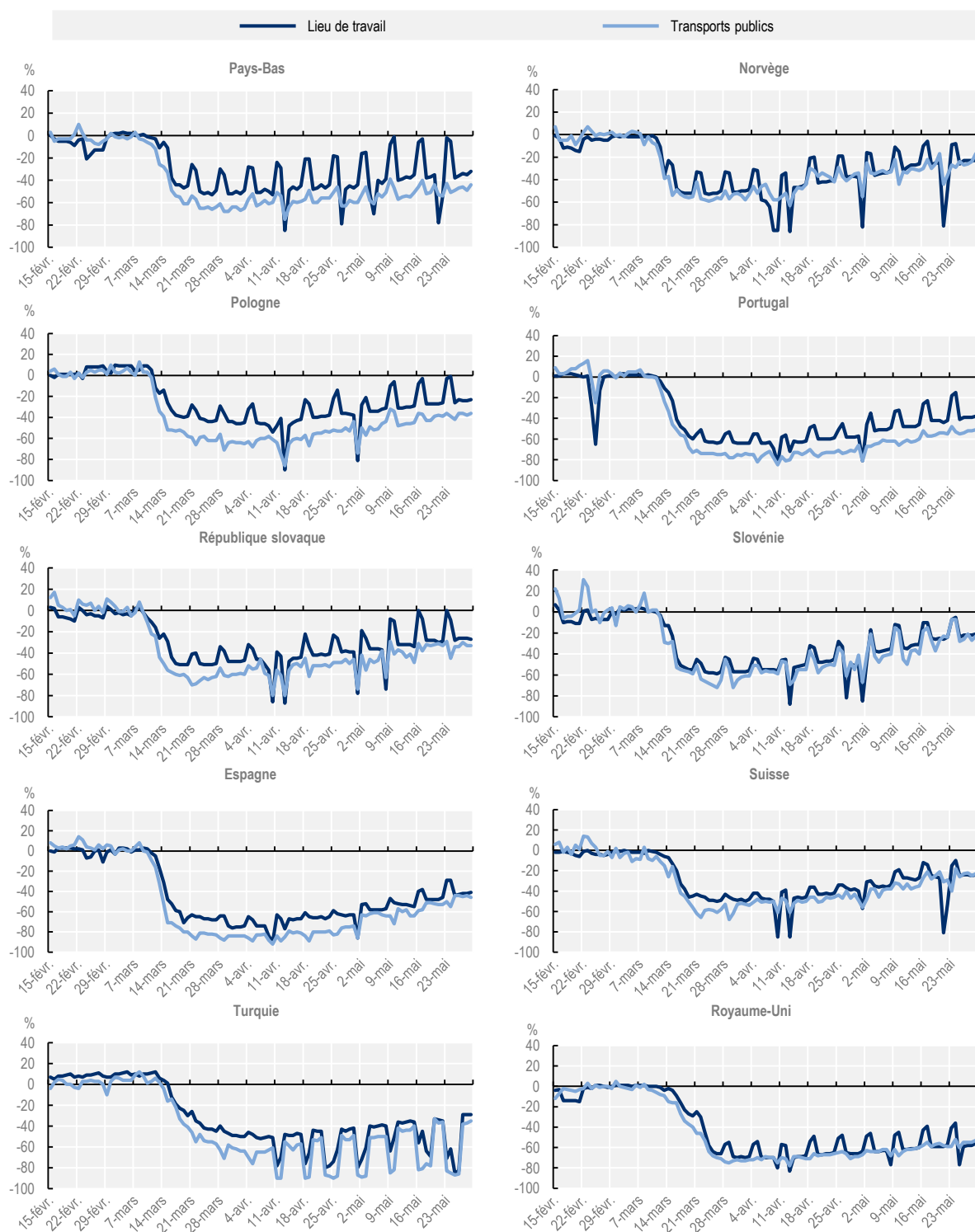
## **Annex 1.A. Données supplémentaires**

## Graphique d'annexe 1.A.1. Les déplacements individuels ont diminué dans tous les pays de l'OCDE, même lorsque les restrictions étaient relativement moins strictes

Variation non pondérée (en pourcentage) des déplacements par rapport à la valeur moyenne pendant les 5 semaines courant du 3 janv. au 6 fév. 2020







Source : Google LLC, « Google COVID-19 Community Mobility Reports », <https://www.google.com/COVID-19/mobility/> (consulté le 8 juin 2020).

StatLink <https://stat.link/>

Tableau d'annexe 1.A.1. Évolutions du marché du travail attendues dans les pays de l'OCDE

	A. Croissance du PIB réel					B. Croissance de l'emploi					C. Taux de chômage				
	Variation en pourcentage par rapport à la période précédente					Variation en pourcentage par rapport à la période précédente					En pourcentage de la population active totale				
	2019	Projections				2019	Projections				2019	Projections			
		Scénario du choc unique		Scénario de deux chocs successifs			Scénario du choc unique		Scénario de deux chocs successifs			Scénario du choc unique		Scénario de deux chocs successifs	
	2020	2021	2020	2021		2020	2021	2020	2021		2020	2021	2020	2021	
<b>OCDE</b>	<b>1.7</b>	<b>-7.5</b>	<b>4.8</b>	<b>-9.3</b>	<b>2.2</b>	<b>1.0</b>	<b>-4.1</b>	<b>1.6</b>	<b>-5.0</b>	<b>0.3</b>	<b>5.4</b>	<b>9.2</b>	<b>8.1</b>	<b>10.0</b>	<b>9.9</b>
<b>Zone euro</b>	<b>1.3</b>	<b>-9.1</b>	<b>6.5</b>	<b>-11.5</b>	<b>3.5</b>	<b>1.2</b>	<b>-2.6</b>	<b>0.9</b>	<b>-3.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>7.6</b>	<b>9.8</b>	<b>9.5</b>	<b>10.3</b>	<b>11.0</b>
Australie	1.8	-5.0	4.1	-6.3	1.0	2.3	-2.4	0.9	-3.0	-0.6	5.2	7.4	7.6	7.6	8.8
Autriche	1.5	-6.2	4.0	-7.5	3.2	0.8	-0.6	1.4	-0.9	1.1	4.5	5.8	5.2	6.0	5.7
Belgique	1.4	-8.9	6.4	-11.2	3.4	1.6	-1.4	1.6	-2.2	-1.0	5.4	7.4	6.5	8.2	9.3
Canada	1.7	-8.0	3.9	-9.4	1.5	2.1	-4.4	1.6	-5.1	0.7	5.7	8.9	8.0	9.4	9.0
Chili	1.0	-5.6	3.4	-7.1	1.9	..	..	..	..	..	7.2	9.5	8.7	10.1	11.0
Colombie	3.3	-6.1	4.3	-7.9	2.8	-0.8	-10.6	2.2	-12.6	-0.7	10.5	18.0	16.0	19.8	19.9
Rép. tchèque	2.5	-9.6	7.1	-13.2	1.7	0.2	-1.7	-0.1	-2.0	-1.0	2.0	3.5	3.8	3.8	5.0
Danemark	2.4	-5.8	3.7	-7.1	0.9	1.5	-2.4	0.5	-2.8	-2.5	5.0	6.6	6.5	7.0	9.1
Estonie	4.4	-8.4	4.3	-10.0	1.6	1.0	-4.2	1.1	-5.2	-1.5	4.4	9.2	8.1	10.1	11.2
Finlande	0.9	-7.9	3.7	-9.2	2.4	1.0	-2.0	0.9	-2.6	-0.9	6.7	8.7	8.5	9.1	10.3
France	1.5	-11.4	7.7	-14.1	5.2	0.4	-2.7	1.8	-3.1	0.5	8.4	11.0	9.8	11.3	11.2
Allemagne	0.6	-6.6	5.8	-8.8	1.7	1.1	-0.8	0.0	-0.9	-1.0	3.2	4.5	4.3	4.6	5.3
Grèce	1.9	-8.0	4.5	-9.8	2.3	2.2	-3.5	-1.0	-3.8	-1.8	17.3	19.4	19.8	19.6	20.4
Hongrie	4.9	-8.0	4.6	-10.0	1.5	0.9	-3.2	1.8	-3.8	1.0	3.4	6.3	4.9	6.9	6.2
Islande	1.9	-9.9	4.6	-11.2	3.0	1.3	-3.3	2.4	-3.8	1.0	3.5	7.4	6.0	7.8	7.7
Irlande	5.5	-6.8	4.8	-8.7	-0.2	2.9	-6.7	2.0	-8.2	-1.7	4.9	10.8	8.5	12.3	12.9
Israël	3.5	-6.2	5.7	-8.3	2.6	1.6	-3.2	2.4	-3.8	0.5	3.8	7.5	6.6	8.0	8.8
Italie	0.3	-11.3	7.7	-14.0	5.3	0.6	-2.9	-0.4	-3.2	-1.5	9.9	10.1	11.7	10.1	11.9
Japon	0.7	-6.0	2.1	-7.3	-0.5	0.9	-1.0	0.1	-1.2	-0.8	2.4	3.2	3.2	3.4	3.9
Corée	2.0	-1.2	3.1	-2.5	1.4	1.1	-0.6	0.5	-0.7	0.1	3.8	4.5	4.4	4.6	4.7
Lettonie	2.2	-8.1	6.3	-10.2	2.0	0.2	-2.9	-0.7	-3.3	-3.0	6.3	9.2	9.3	9.6	11.7
Lituanie	3.9	-8.1	6.4	-10.4	3.4	0.3	-2.6	0.9	-3.2	0.6	6.3	9.1	8.2	9.5	8.7
Luxembourg	2.3	-6.5	3.9	-7.7	0.2	2.7	0.4	1.6	0.2	0.5	5.4	7.1	7.5	7.2	8.6
Mexique	-0.1	-7.5	3.0	-8.6	2.0	2.4	-0.7	1.6	-1.0	1.8	3.5	6.0	5.8	6.3	6.0
Pays-Bas	1.8	-8.0	6.6	-10.0	3.4	2.0	-3.6	3.3	-4.4	1.1	3.4	5.9	4.9	6.5	6.6
Nouvelle-Zélande	2.2	-8.9	6.6	-10.0	3.6	1.1	-2.8	1.4	-3.0	-0.1	4.1	7.9	7.2	8.1	8.9
Norvège	1.2	-6.0	4.7	-7.5	1.3	1.1	-2.0	1.6	-2.5	0.8	3.7	5.9	4.6	6.3	5.6
Pologne	4.1	-7.4	4.8	-9.5	2.4	-0.1	-4.6	1.6	-5.3	-1.2	3.3	7.3	5.8	7.9	8.8
Portugal	2.2	-9.4	6.3	-11.3	4.8	1.0	-5.7	2.9	-7.1	2.0	6.5	11.6	9.6	13.0	11.8
Rép. slovaque	2.4	-9.3	6.4	-11.1	2.1	0.9	-3.0	1.7	-3.9	-0.1	5.8	8.9	7.0	9.6	9.2
Slovénie	2.4	-7.8	4.5	-9.1	1.5	0.2	-1.4	1.2	-2.0	-1.0	4.4	6.4	5.4	6.9	8.1
Espagne	2.0	-11.1	7.5	-14.4	5.0	2.3	-5.3	1.1	-6.4	-1.6	14.1	19.2	18.7	20.1	21.9
Suède	1.2	-6.7	1.7	-7.8	0.4	0.6	-3.2	0.3	-3.9	-0.4	6.8	10.0	10.0	10.6	11.1
Suisse	1.0	-7.7	5.7	-10.0	2.3	0.7	-1.6	-0.3	-1.6	-0.5	4.4	5.7	6.4	5.7	6.6
Turquie	0.9	-4.8	4.3	-8.1	2.0	-2.2	-3.7	2.7	-5.0	0.8	13.7	15.6	14.2	16.8	16.1
Royaume-Uni	1.4	-11.5	9.0	-14.0	5.0	1.1	-4.6	2.1	-5.9	1.0	3.8	9.1	7.8	10.4	10.0
États-Unis	2.3	-7.3	4.1	-8.5	1.9	1.1	-8.1	3.1	-9.8	1.4	3.7	11.3	8.5	12.9	11.5

Note ...: non disponible.

Source : OCDE (2020), « Perspectives économiques de l'OCDE – toutes éditions », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) <https://dx.doi.org/10.1787/5ec696d3-fr> (consulté le 10 juin 2020).

StatLink  <https://stat.link/c9jntw>

## Notes

<sup>1</sup> On trouvera les toutes dernières informations à ce sujet à l'adresse <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

<sup>2</sup> Une pandémie est liée à la propagation géographique d'une nouvelle maladie, pas à sa gravité. Selon l'OMS (2010<sub>[135]</sub>), « *on parle de pandémie en cas de propagation mondiale d'une nouvelle maladie. Une pandémie de grippe survient lorsqu'un nouveau virus grippal apparaît et se propage dans le monde entier, en l'absence d'immunité dans la grande majorité de la population.* » Selon les Centres de prévention et de lutte contre les maladies (CDC) des États-Unis (2012<sub>[151]</sub>) « *une pandémie désigne une épidémie qui s'est propagée dans plusieurs pays ou sur plusieurs continents, en touchant généralement un grand nombre de personnes* ». Depuis la fameuse « grippe espagnole » de 1918, le monde a connu six pandémies : la « grippe asiatique » en 1957, la « grippe de Hong Kong » en 1968, le Syndrome respiratoire aigu sévère (SARS) en 2002, la grippe H1N1 en 2009 (dite « grippe aviaire »), le Syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS) en 2012 et Ebola qui a atteint son pic en 2013-14.

<sup>3</sup> Les stratégies d'endiguement ont pour but de minimiser le risque de transmission des personnes contaminées aux individus sains afin de mettre un terme à l'épidémie – c'est-à-dire en ramenant le taux de reproduction en deçà de 1 (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>). Elles ont ainsi consisté à détecter les cas de manière précoce et à suivre les contacts d'une personne contaminée avec d'autres individus, ou à confiner les personnes touchées. Les stratégies d'atténuation, qui englobent l'éloignement physique, le confinement total de la société et un renforcement des règles d'hygiène personnelle et collective, visent à ralentir la propagation de la maladie et, là où elle s'est manifestée, à atténuer ses effets ou à réduire le pic de la demande de soins de santé – c'est-à-dire à rapprocher autant que possible le taux de reproduction de 1 ou à le faire passer sous cette barre. Dans la pratique, les mesures d'endiguement et d'atténuation se recoupent fortement et sont souvent mises en œuvre simultanément. En réalité, elles peuvent même être considérées comme un continuum de la même stratégie avec des étapes progressives, l'atténuation pouvant aller jusqu'au stade extrême que constitue le confinement total d'une ville, d'une région ou d'un pays.

<sup>4</sup> Google a publié des données agrégées, anonymisées, afin de retracer l'évolution des déplacements dans le temps par zone géographique, pour différentes catégories générales de lieux comme les magasins et les espaces de loisirs, les épiceries et les pharmacies, les parcs, les gares de transit, les lieux de travail et les zones résidentielles.

<sup>5</sup> Le Bureau de statistiques sur l'emploi (BLS, *Bureau of Labor Statistics*) des États-Unis définit les travailleurs comme faisant l'objet d'une mise à pied temporaire lorsqu'ils se sont vus notifier une date de retour au travail par leur employeur ou qu'ils s'attendent à réintégrer leur poste dans les six mois (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020<sub>[18]</sub>). Ce terme est souvent interchangeable avec celui de « chômage technique ». Le BLS n'utilise pas le terme « chômage technique » dans ses enquêtes auprès des ménages et des entreprises, mais inclut les travailleurs au chômage technique dans ceux faisant l'objet d'une mise à pied temporaire.

<sup>6</sup> Les États-Unis ont également mis en place le « Paycheck Protection Program (PPP) » pour accorder aux petites entreprises des emprunts leur permettant de maintenir les emplois (on trouvera une analyse plus détaillée à la Section 1.3.2 et à l'Encadré 1.6).

<sup>7</sup> S'ils ne se sont pas vus notifier de date de retour au travail par leur employeur et s'ils ne s'attendent pas à reprendre le travail dans les six mois, ils doivent remplir les critères de « recherche d'emploi » pour être considérés comme des « chômeurs ».

<sup>8</sup> Sur la base de ces estimations du recours effectif en France et en Allemagne, le nombre total de personnes bénéficiant des dispositifs de maintien dans l'emploi dans les pays de l'OCDE avoisinerait les 50 millions. Toutefois, le recours effectif dans ces deux pays est calculé ici sur une période plus courte (le moins de mai) que celle des demandes approuvées.

<sup>9</sup> L'analyse s'appuie sur les informations tirées des offres d'emploi en ligne recueillies par deux sociétés privées : *Indeed* (Graphique 1.10) et *Burning Glass Technologies* (Graphique 1.11). *Indeed* est un important moteur de recherche d'annonces d'emploi regroupant des informations issues de milliers de sites Internet, parmi lesquels les pages web des entreprises sur les carrières et les sites d'emploi. *Burning Glass Technologies* est une société d'analytique de l'emploi qui recueille et code des centaines de millions d'offres d'emploi pour donner un aperçu des schémas du marché du travail. Il est apparu que les données de *Burning Glass Technologies* concernant les États-Unis coïncidaient assez bien avec les données officielles de l'enquête américaine sur les offres d'emploi et la rotation de la main-d'œuvre, par exemple dans Carnevale et al. (2014<sub>[152]</sub>), Hershbein et Kahn (2018<sub>[143]</sub>), et Kahn, Lange et Wiczer (2020<sub>[141]</sub>). Knutsson et al. (2020<sub>[142]</sub>) montrent en outre que la distribution régionale des données de *Burning Glass Technologies* pour l'Australie, le Canada et les États-Unis correspond en général aux données officielles pour ces toutes dernières années. À la connaissance des auteurs, aucun exercice similaire n'a été pratiqué pour les données d'*Indeed*, qu'il convient donc d'interpréter avec davantage de prudence. Quoi qu'il en soit, pour les cinq pays pour lesquels des données de *Burning Glass Technologies* et d'*Indeed* sont disponibles, les tendances globales montrent que les deux sources de données sont similaires. Les données exactes utilisées dans cette publication n'ont pas été établies en fonction des données officielles sur les offres d'emploi, lorsqu'elles étaient déjà disponibles, et peuvent donc ne pas coïncider avec ces données. Des décalages peuvent découler, entre autres facteurs, de la différence existant entre le marché global des annonces d'emploi et le marché exclusivement en ligne ou des technologies de collecte des données de *Burning Glass Technologies* et d'*Indeed*.

<sup>10</sup> Une première analyse empirique fait également apparaître une corrélation positive entre l'évolution des déplacements et des annonces d'emploi entre février et avril, à l'instar de Hensvik et al. (2020<sub>[10]</sub>). Néanmoins, la simultanéité des deux phénomènes ne permet pas à ce stade de mettre en évidence des relations de causalité.

<sup>11</sup> L'appellation « services publics » est utilisée par facilité et couvre des services pouvant être fournis par des entités privées, à condition d'entrer dans les secteurs de l'éducation, des soins de santé et du travail social, ou de l'administration publique et de la défense.

<sup>12</sup> La définition des professions peu, moyennement et hautement qualifiées est tirée du Chapitre 4, qui reprend Goos et al. (2014<sub>[145]</sub>).

<sup>13</sup> Les régions sont définies comme de vastes régions infranationales ou comme des régions de niveau territorial 2 (TL2) suivant la classification de l'OCDE. Les régions TL2 constituent généralement le premier échelon administratif après l'échelon national ou fédéral.

<sup>14</sup> Si l'on se fonde sur les pandémies récentes, le tribut payé par les couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la société sera très lourd. Une analyse des conséquences du SARS (2003), de la grippe H1N1 (2009), du MERS (2012), d'Ebola (2014) et de Zika (2016) réalisée par Furceri et al. (2020<sub>[147]</sub>) montre que les épidémies récentes ont conduit à un creusement des inégalités de revenus et assombri les perspectives professionnelles des personnes n'ayant qu'une formation de base, mais n'ont guère pesé sur l'emploi des titulaires de diplômes universitaires de niveau supérieur.

<sup>15</sup> En avril, le salaire horaire moyen a progressé de 10.8 % en glissement annuel au Canada, en raison du repli relativement plus marqué de l'emploi dans les secteurs faiblement rémunérateurs, notamment



l'hébergement et la restauration, ainsi que le commerce de gros et de détail. Aux États-Unis, en avril, le revenu d'activité horaire moyen a aussi largement dépassé la moyenne récente, sous l'effet des pertes d'emplois substantielles subies par les travailleurs à bas salaire. Des données plus détaillées seront nécessaires pour estimer l'effet de la crise sur les salaires par type d'emploi.

<sup>16</sup> La première catégorie comprend les personnes pouvant exercer leur profession à domicile et celles travaillant dans des secteurs où les contacts humains sont plus limités. La deuxième catégorie inclut celles qui occupent un emploi précaire dans le bas de la distribution des revenus, mais qui peuvent bénéficier d'une couverture satisfaisante grâce à la prestation universelle (*Universal Credit*).

<sup>17</sup> Les indicateurs basés sur les anticipations doivent être interprétés avec prudence dans la crise actuelle. Ils constituent généralement un indicateur avancé des perspectives qui se dessinent. Toutefois, en raison de l'incertitude entourant la durée des mesures de confinement, ces données constituent moins aisément un signal prospectif et représentent de ce fait davantage un indicateur coïncident qu'un indicateur avancé (OCDE, 2020<sub>[136]</sub>). L'ampleur du recul des anticipations ne doit pas être considérée comme une mesure de celle de la contraction de l'activité économique, mais davantage comme une indication de la vigueur de ce signal.

<sup>18</sup> Les données actuelles relatives aux dépenses sont fréquemment révisées et corrigées dans la mesure où tous les pays ne fournissent pas d'estimations précises, en particulier pour les mesures telles que les reports d'impôt. En outre, certains dispositifs sont encore en cours de déploiement et les estimations initiales pourraient varier en fonction du degré d'utilisation et de la durée effective des mesures en place. De même, dans certains pays, les prêts aux entreprises pourraient être, à terme, convertis en dons, et les garanties, si elles sont activées, pourraient avoir un impact budgétaire qu'il n'est pas possible de prévoir à ce stade.

<sup>19</sup> Les mesures de distanciation physique au travail, telles que la mise en place du télétravail et la fermeture des locaux professionnels, peuvent réduire le taux d'attaque d'une maladie dans une proportion comprise entre 23 et 73 %, la réduction étant plus limitée dans le cas de maladies très infectieuses et d'un niveau d'observance plus faible (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>).

<sup>20</sup> Un abondant corpus de données empiriques montre que le fait de travailler depuis son domicile ou de pouvoir alterner entre plusieurs lieux de travail stimule les efforts et la motivation des travailleurs (Beckmann, Cornelissen and Kräkel, 2017<sub>[155]</sub>) et améliore leur satisfaction professionnelle (Bloom et al., 2014<sub>[153]</sub>; Kröll and Nüesch, 2019<sub>[140]</sub>). Néanmoins, ces gains sont en partie subordonnés à la possibilité qu'ont les travailleurs de choisir s'ils veulent travailler chez eux ou au bureau – possibilité qu'ils n'ont pas en cas de pandémie. En fait, certaines personnes sont moins performantes et peuvent souffrir de solitude lorsqu'elles travaillent chez elles plutôt qu'au bureau (Bloom et al., 2014<sub>[153]</sub>). Pour être efficaces, les personnes qui télétravaillent doivent disposer d'un matériel et d'un espace de travail adéquats et ne pas avoir à s'occuper de leur famille, comme cela a été le cas pendant la crise du COVID-19. En outre, les travailleurs pourraient ne pas accueillir très favorablement ces nouvelles modalités de travail flexibles si elles s'accompagnent de fortes baisses de salaire (Mas and Pallais, 2020<sub>[138]</sub>) ou si les tâches qu'ils avaient l'habitude d'exécuter sont automatisées ou confiées à des « télémigrants », c'est-à-dire des personnes pratiquant le télétravail depuis des pays où les coûts de main-d'œuvre sont plus bas (Baldwin, 2019<sub>[157]</sub>). Inversement, les employeurs peuvent craindre que leurs employés ne consentent pas les mêmes efforts lorsqu'ils travaillent chez eux (une hypothèse à laquelle les études économiques publiées n'ont trouvé aucune justification empirique, voir par exemple Beckmann (2015<sub>[154]</sub>)) et, par conséquent, proposer des salaires moins élevés. Les données relatives aux effets du télétravail sur la productivité sont elles aussi contrastées : certaines études observent un effet positif (Angelici and Profeta, 2020<sub>[158]</sub>; Bloom et al., 2014<sub>[153]</sub>), et d'autres un effet négatif ou nuancé (Battiston, Blanes i Vidal and Kirchmaier, 2017<sub>[156]</sub>; Glenn Dutcher, 2012<sub>[146]</sub>).

<sup>21</sup> Certains groupes de travailleurs occupant un emploi salarié atypique, tels que les travailleurs occasionnels et ceux en contrat « zéro heure », n'ont généralement qu'un accès limité, voire aucun accès, aux congés de maladie rémunérés. Par exemple, les travailleurs occasionnels en Australie (qui représentent environ un quart de l'ensemble des salariés) n'ont pas droit aux indemnités de maladie, et les titulaires de contrats « zéro heure » aux Pays-Bas (environ 7 % de l'ensemble des salariés) ne sont indemnisés qu'au titre des heures de travail qu'ils auraient dû effectuer pour leur employeur. L'accès aux indemnités de maladie ne s'est pas amélioré pour ces deux groupes, si ce n'est que les travailleurs occasionnels qui remplissent les conditions de résidence requises en Australie peuvent bénéficier temporairement d'indemnités de chômage spéciales s'ils sont atteints du COVID-19 ou placés en quarantaine obligatoire.

<sup>22</sup> Aux États-Unis, il existe des dispositions légales relatives aux congés de maladie à l'échelon infranational. En 2019, un quart de l'ensemble des travailleurs (et jusqu'à la moitié des travailleurs faiblement rémunérés) de ce pays n'avaient pas du tout accès aux congés de maladie rémunérés, et deux tiers avaient moins de dix jours de congés de maladie rémunérés par an (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2019<sub>[159]</sub>).

<sup>23</sup> Les personnes qui exercent d'autres formes hybrides de travail indépendant, telles que les travailleurs à leur compte et les travailleurs de l'économie à la demande, ont généralement un accès encore plus restreint aux prestations de maladie, et les travailleurs informels, par définition, ne sont pas couverts (Eurofound, 2020<sub>[148]</sub>). Quelques pays ont pris des initiatives pour étendre l'accès aux prestations de maladie à ces travailleurs en cas de maladie due au COVID-19. Par exemple, les travailleurs de l'économie à la demande au Canada et aux États-Unis bénéficient actuellement d'une couverture temporaire, subordonnée à certaines conditions. La Colombie a instauré une prestation forfaitaire spécifiquement liée au COVID-19 pour les travailleurs informels faiblement rémunérés.

<sup>24</sup> Par exemple, dans certains cas, la couverture maladie n'est obligatoire que pour les travailleurs indépendants ayant un revenu supérieur à un certain seuil.

<sup>25</sup> Données administratives hebdomadaires ou mensuelles des organismes d'assurance sociale pour l'Allemagne, l'Autriche, le Chili, la Finlande, l'Italie, la Lettonie, le Portugal, la République tchèque et la Suède, ou données provenant d'enquêtes spéciales auprès des employeurs pour la France et le Royaume-Uni. Pour plus de précisions, voir OCDE (2020<sub>[67]</sub>).

<sup>26</sup> Au Canada, le droit aux prestations et congés pour proches aidants ne s'applique que pour fournir des soins à une personne gravement malade ou blessée ou à quelqu'un qui a besoin de soins de fin de vie. Ce droit est octroyé aux travailleurs qui doivent fournir ce type de soins à un membre de leur famille ou à une autre personne qu'ils considèrent comme membre de leur famille.

<sup>27</sup> Au lieu d'établir un droit légal spécifique à un congé spécial rémunéré, le Japon a préféré allouer une subvention aux employeurs afin que leurs employés puissent prendre un congé rémunéré en cas de fermeture des écoles ou des crèches. Les employeurs reçoivent une compensation au titre des salaires qu'ils continuent de verser lorsque leurs employés sont en congé, dans une limite de 8 330 JPY par travailleur et par jour.

<sup>28</sup> Canada, France, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume-Uni et Suisse.

<sup>29</sup> Dans certains pays comme le Danemark, ces extensions ont fait l'objet d'un accord tripartite entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs.

<sup>30</sup> Ce système évite également le risque que les entreprises ne continuent à demander le versement de prestations après le rétablissement des heures de travail normales.

<sup>31</sup> Le télétravail a été encouragé dans la très grande majorité des pays de l'OCDE, mais dans les faits, plusieurs pays ont laissé la décision d'utiliser ou non le télétravail aux employeurs. Les salariés peuvent, au moins en théorie, être sanctionnés ou même licenciés s'ils ne se présentent pas au travail en invoquant les conditions d'hygiène.

<sup>32</sup> Depuis lors, l'Italie a considérablement étendu les dispositions en matière de revenu minimum, en 2018 puis en 2019, et apporté plusieurs changements au système d'indemnisation du chômage en 2015.

<sup>33</sup> « Taux de remplacement net » pour une personne célibataire et sans enfant dont les revenus d'activité antérieurs représentaient deux tiers du salaire national moyen, au cours du troisième mois de chômage (base de données de l'OCDE sur les impôts et les prestations, <http://oe.cd/taxben>).

<sup>34</sup> Par exemple, l'Autriche, le Canada, l'Espagne et la France ont étendu le droit aux allocations de chômage aux travailleurs indépendants. Le Danemark a renforcé la portabilité des droits acquis entre différents emplois et formes d'emploi. L'Italie a facilité l'accès aux prestations relevant du filet de protection sociale soumises à conditions de ressources.

<sup>35</sup> En outre, l'indemnisation peut être automatiquement prolongée à l'échelon des États si le niveau de chômage dans un État déterminé est supérieur au seuil de déclenchement fixé par l'État fédéral.

<sup>36</sup> Aux États-Unis, le durcissement de l'accès au programme fédéral d'aide supplémentaire à la nutrition (*Supplemental Nutrition Assistance Program* ou SNAP, précédemment connu sous le nom de « programme de bons alimentaires »), qui devait intervenir en avril 2020, a été temporairement suspendu sur décision d'un tribunal.

<sup>37</sup> Il n'est pas possible de comparer directement l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'*Universal Credit* et de ceux du *Reddito di Cittadinanza* car les données sont mesurées en termes « d'entrées » quotidiennes dans le premier cas et de « stocks » mensuels dans le second.

<sup>38</sup> Les nouveaux travailleurs indépendants qui ont démarré leur activité en 2020 et ne peuvent donc pas produire de déclaration fiscale attestant de leurs revenus recevront un paiement forfaitaire de 500 EUR par mois.

<sup>39</sup> Ces versements sont supposés couvrir les dépenses d'exploitation (tels que loyers, salaires des employés qui ne sont pas couverts par les DCP, etc.) pendant trois mois ; pour leurs propres frais de subsistance, les travailleurs indépendants doivent recourir à la prestation soumise à conditions de ressources *Arbeitslosengeld II*, pour laquelle les critères d'admissibilité ont été provisoirement assouplis.

<sup>40</sup> Les travailleurs sans papiers concernés n'auront pas à communiquer d'informations personnelles. Selon des sources officielles, 150 000 migrants sans papiers bénéficieront de cette mesure dans l'État.

<sup>41</sup> Au-delà d'un revenu de 75 000 USD par an, la somme est réduite de 5 USD par tranche de 100 USD de revenu supplémentaire. Les personnes figurant comme « personnes à charge » sur la déclaration fiscale d'un autre membre du ménage sont exclues du bénéfice de ce transfert. Elles comprennent un grand nombre d'étudiants de plus de 17 ans et quelques personnes handicapées vivant avec des membres de leur famille.

<sup>42</sup> L'immunité collective est une forme de protection indirecte contre une maladie infectieuse qui est obtenue lorsqu'un large pourcentage de la population s'est immunisée contre une infection, par la

vaccination ou par des contaminations antérieures, assurant ainsi une certaine protection aux personnes qui ne sont pas immunisées.

<sup>43</sup> Voir, parmi de nombreuses publications, Dingel et Neiman (2020<sub>[150]</sub>), Espinoza et Reznikova (2020<sub>[149]</sub>), Gottlieb, Grobovšek et Poschke (2020<sub>[144]</sub>), Hensvik, Le Barbanchon et Rathelot (2020<sub>[10]</sub>), Mongey, Philososph et Weinbger (2020<sub>[137]</sub>).

<sup>44</sup> Voir la brève synthèse des publications figurant à la note de fin de document n°20.

<sup>45</sup> L'OSHA tient un registre quotidien des plaintes, renvois et dossiers clos liés au COVID-19 ainsi que du nombre de plaintes émanant de lanceurs d'alerte. Voir OSHA des États-Unis <https://www.osha.gov/enforcement/COVID-19-data> et <https://www.whistleblowers.gov/COVID-19-data>.

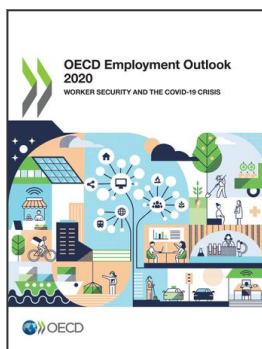
<sup>46</sup> Cela dépend largement de la question de savoir si le pays juge nécessaire de fermer l'essentiel des structures d'accueil des enfants et des écoles pour des raisons de santé publique. Le taux de contamination étant apparemment faible parmi les enfants – voir OCDE (2020<sub>[106]</sub>) et Mallapaty (2020<sub>[139]</sub>) – de nombreux pays souhaiteront probablement envisager diverses options pour rouvrir les écoles et les structures d'accueil des enfants et/ou les laisser ouverts pendant une deuxième vague éventuelle, en particulier pour les jeunes enfants, compte tenu également du coût budgétaire du financement des congés maladie rémunérés et du risque que les enfants ne perdent des possibilités d'enseignement. Il convient toutefois d'agir avec prudence à cet égard. Les éléments attestant que les enfants risquent moins de transmettre la maladie ne sont pas encore concluants (Mallapaty, 2020<sub>[139]</sub>). Si, après plus ample analyse, il est établi que les enfants présentent des risques de transmission similaires à ceux des adultes, la réouverture des écoles et des structures d'accueil – et le cas échéant, le fait de les laisser ouvertes pendant une deuxième vague éventuelle – pourrait contribuer à une hausse des contaminations.

<sup>47</sup> Le type d'aide peut néanmoins dépendre du calendrier des réouvertures attendues, les activités qui sont potentiellement viables aujourd'hui pouvant ne plus l'être en cas de confinement prolongé.

<sup>48</sup> Dans ces dispositifs, le coût de la rétention de main-d'œuvre est intégralement supporté par l'État ou les travailleurs sous la forme d'une réduction du temps de travail sans compensation. En principe, les entreprises peuvent être contraintes de prendre en charge une partie du coût de la rétention de main-d'œuvre en limitant l'ampleur de la réduction du temps de travail possible sans compensation. En Nouvelle-Zélande, pour les emplois subventionnés, le salaire total ne peut pas subir, en principe, une baisse supérieure à 80 % du salaire normal. Toutefois, on ne sait pas vraiment dans quelle mesure cette prescription est contraignante dans la pratique. Le dispositif de subventions salariales mis en place aux Pays-Bas reproduit les dispositifs de chômage partiel qui imposent aux entreprises de prendre en charge une partie du coût de la rétention de main-d'œuvre. Si les travailleurs continuent de percevoir 100 % de leur salaire, les employeurs ne sont pas pleinement indemnisés pour leur perte de chiffre d'affaires. Cela pourrait inciter certains employeurs à demander une aide uniquement pour les travailleurs dont les emplois sont viables à plus long terme.

<sup>49</sup> Les données concernant la Suisse (Kopp and Siegenthaler, 2019<sub>[141]</sub>) pendant la crise financière mondiale montrent que les travailleurs occupant des emplois viables ont généralement quitté le dispositif avant la durée maximale, alors que les entreprises qui ont recouru au dispositif pendant la durée maximale ont eu tendance à licencier certains travailleurs au final.

<sup>50</sup> Par exemple, plus de 100 % pour certains bénéficiaires du *Self-employment Income Support Scheme* au Royaume-Uni (Waters, Miller and Adam, 2020<sub>[134]</sub>).



Extrait de :

## OECD Employment Outlook 2020 Worker Security and the COVID-19 Crisis

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/1686c758-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2020), « COVID-19 : d'une crise sanitaire à une crise de l'emploi », dans *OECD Employment Outlook 2020 : Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/d148948f-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.