

## **2** Dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 : préserver les emplois existants et soutenir la création de nouveaux emplois

---

Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont constitué le principal instrument utilisé par la plupart des pays de l'OCDE pour limiter les conséquences, sur le marché du travail, de la crise du COVID-19. Le présent chapitre offre une première évaluation de leur efficacité pendant cette période. Il s'articule autour de quatre axes clés : i) une analyse institutionnelle de leurs principales caractéristiques ; ii) un tableau statistique de leur utilisation et de leurs déterminants ; iii) une étude de leurs effets potentiels sur le maintien dans l'emploi et la création d'emplois pendant la crise du COVID-19 à la lumière des premières données disponibles ; et iv) un examen exhaustif de la difficulté qu'il y a pour les pouvoirs publics à encourager le maintien dans l'emploi tout en favorisant les transferts de main-d'œuvre vers des entreprises et des secteurs offrant de meilleures perspectives de croissance. Le message clé à retenir est que des dispositifs de maintien dans l'emploi bien pensés peuvent constituer un bon moyen de soutenir le marché du travail lorsque l'activité économique ralentit : ces dispositifs doivent être mis en place au moment opportun, ciblés et limités dans le temps pour apporter une aide efficace aux travailleurs et aux entreprises avec le minimum d'effets indésirables sur la création d'emplois et la croissance.

---

# En Bref

Le présent chapitre apporte une première évaluation du rôle joué par les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19. On y trouvera des éclairages sur la conception, l'utilisation et les effets de ces instruments, ainsi que des recommandations à l'effet d'en améliorer le pouvoir protecteur et d'éviter qu'ils ne compromettent la création d'emplois au sortir de la crise.

Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont eu recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19, avec toutefois des différences marquées de conception et de mise en œuvre :

- Traditionnellement, les dispositifs de chômage partiel qui subventionnent directement les heures non travaillées (à l'image du *Kurzarbeit* en Allemagne) constituent le principal instrument utilisé pour favoriser le maintien dans l'emploi en période de ralentissement économique. Les pays qui avaient déjà mis en place de tels dispositifs avant la crise ont généralement pris des mesures pour en faciliter l'accès, en étendre la couverture et en accroître la générosité.
- À l'inverse, les pays où il n'existait encore rien de ce genre en ont adopté de nouveaux, souvent sous forme de dispositifs de chômage technique, réservés aux travailleurs dont l'activité est interrompue de manière temporaire (comme le *Coronavirus Job Retention Scheme* au Royaume-Uni), ou de systèmes de subventions salariales qui financent les heures travaillées, mais qui peuvent aussi assurer un complément de revenu à ceux dont le temps de travail a été réduit (comme le dispositif *Job Keeper Payment* en Australie).
- Grâce à la générosité des aides reçues, les entreprises ont pu réduire le temps de travail en fonction de la baisse de leur activité pour un coût limité, voire nul, d'où une diminution sensible du nombre d'emplois menacés de suppression chez celles qui étaient en manque de liquidités.
- L'accès aux aides a été étendu aux travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques, notamment aux travailleurs temporaires, mais aussi, dans certains cas, aux travailleurs intérimaires et à certaines catégories de travailleurs indépendants.

Après avoir battu tous les records, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a reculé rapidement lorsque les mesures restreignant l'activité ont commencé à être levées et que la vie économique a pu reprendre :

- En moyenne dans la zone OCDE, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a atteint son plus haut niveau historique en avril 2020, puisqu'il concernait alors environ 20 % de l'emploi total, soit près de 60 millions de postes, plus de dix fois ce que l'on avait connu pendant la crise financière mondiale. À la différence de ce que l'on avait pu observer alors, il était tout aussi important dans les pays où il existait déjà de tels dispositifs que dans ceux qui en avaient introduit pour la circonstance.
- Le taux d'utilisation moyen a reculé rapidement, pour s'établir à 7 % en septembre 2020, avec le redémarrage de l'économie, et il est resté supérieur à 6 % jusqu'aux premiers mois de l'année 2021, avant de repartir à la hausse dans quelques pays où le virus était en recrudescence, tandis qu'il poursuivait son recul ailleurs.
- Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi suit de près les fluctuations des restrictions imposées par les pouvoirs publics et celles de l'activité économique, tandis qu'il n'entretient apparemment aucune corrélation avec d'autres mesures, comme la législation sur la protection de l'emploi, qui avait pourtant tenu un rôle notable pendant la crise financière mondiale. Surtout, le fort recul consécutif à l'embellie économique donne à penser que les taux records enregistrés

ne devraient pas perdurer une fois que la reprise sera engagée. Cependant, le recours au maintien dans l'emploi pourrait s'installer dans la durée puisqu'il est fort probable que les entreprises confrontées à des problèmes structurels continueront de solliciter cette aide quand les autres auront repris leur activité.

- L'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi était particulièrement importante dans les secteurs les plus durement touchés par les restrictions imposées par les pouvoirs publics, comme l'hôtellerie et la restauration, les arts, spectacles et loisirs, ainsi que le commerce de gros et de détail. Il s'ensuit que les jeunes actifs ont été relativement nombreux à en bénéficier dans la mesure où ils sont surreprésentés parmi les employés de ces secteurs.

Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont permis de limiter la casse et il est peu probable à ce stade qu'ils aient eu une incidence négative sensible sur la création d'emplois.

- Les données préliminaires sur l'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi pendant les six premiers mois de la crise du COVID-19 semblent indiquer qu'ils ont été essentiels pour limiter les suppressions d'emplois et éviter une envolée du chômage. On est cependant loin de connaître avec certitude l'ampleur de leur effet. À supposer que la baisse du nombre d'heures de travail se serait traduite, en leur absence, par une réduction équivalente du nombre d'emplois, la diminution des effectifs salariés aurait pu atteindre 11 %, alors que le recul constaté n'a été que de 4 % au deuxième trimestre 2020. L'effet réel est peut-être moindre, car certaines entreprises auraient été en mesure de conserver tout de même une partie de leur personnel, grâce notamment aux mesures complémentaires prises par les pouvoirs publics pour leur fournir des liquidités.
- Parallèlement, peu d'éléments indiquent que les dispositifs de maintien dans l'emploi aient jusqu'à présent fait obstacle à la création d'emplois en enfermant les travailleurs dans des entreprises confrontées à des difficultés structurelles. L'aide a été massivement distribuée aux entreprises des secteurs touchés par les restrictions imposées par les pouvoirs publics, qui ont de ce fait connu des difficultés temporaires en raison de la crise du COVID-19, tandis que le marché de l'emploi est resté morose pendant cette période, ce qui donne à penser que les possibilités de mobilité professionnelle étaient plutôt réduites. Qui plus est, avec l'augmentation du nombre de candidats potentiels pour chaque offre, il est devenu plus facile aux entreprises de pourvoir les postes vacants en dépit de l'effet délétère de la situation sanitaire sur la recherche d'emploi.

Les éléments réunis dans le présent chapitre font apparaître que les dispositifs de maintien dans l'emploi doivent être conçus dans un double souci d'efficience et de soutien à la création d'emplois. Aussi doivent-ils impérativement présenter certaines grandes caractéristiques :

- La crise n'étant pas encore passée, les pouvoirs publics doivent continuer de proposer en temps voulu des solutions de maintien dans l'emploi aux entreprises dont l'activité souffre des restrictions induites par la distanciation sociale. Il est essentiel de réduire au minimum le délai de versement pour assurer l'efficacité de l'aide apportée à travers les dispositifs de maintien dans l'emploi, cependant le laps de temps qui sépare le dépôt de la demande et le premier versement varie considérablement selon les pays. Dans la mesure du possible, il conviendrait que les versements soient immédiats et que les éventuelles vérifications nécessaires pour établir la recevabilité des demandes soient effectuées par la suite.
- Pour qu'ils n'entravent pas la création d'emplois ni la redistribution des emplois pendant la reprise, les dispositifs de maintien devraient voir leur champ d'application se réduire progressivement aux seuls emplois susceptibles de demeurer viables à moyen terme, au sein d'entreprises ou de secteurs dont l'activité pourra reprendre. Cela pourra supposer de durcir les

conditions d'octroi et d'augmenter la participation financière des employeurs dans le cas des entreprises et des secteurs à l'égard desquels les recommandations sanitaires et les restrictions économiques n'ont plus cours.

- L'aide apportée par l'intermédiaire des dispositifs de maintien dans l'emploi ne peut être que temporaire. Ces dispositifs sont un outil privilégié pour limiter les licenciements excessifs dans le contexte d'une réduction temporaire de l'activité des entreprises, mais ils ne sauraient être utilisés pour soutenir les entreprises en proie à des difficultés structurelles, sauf à risquer de compromettre la création d'emplois de qualité et la redistribution des emplois.

## Introduction

Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont pour rôle de protéger les emplois, dans les entreprises qui rencontrent une baisse temporaire de leur activité, par l'allègement des coûts de main-d'œuvre et le soutien du revenu de ceux dont le temps de travail a été réduit. En dépit des variations importantes constatées dans leur conception et leur application d'un pays à l'autre, l'une des caractéristiques essentielles de tous ces dispositifs est qu'ils permettent aux salariés de conserver leur statut contractuel même en cas d'interruption totale de l'activité (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

Les dispositifs de maintien dans l'emploi constituent le principal instrument utilisé pour atténuer les répercussions de la crise du COVID-19 sur l'emploi dans la plupart des pays de l'OCDE. Jamais ils n'ont autant servi : en mai 2020, leur taux d'utilisation, exprimé en proportion de l'emploi salarié total, était dix fois plus élevé qu'au plus fort de la crise financière mondiale (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). En investissant dans ces dispositifs, les pouvoirs publics ont cherché à protéger les entreprises et les travailleurs des coûts induits par les restrictions et mesures plus générales de distanciation sociale qu'ils imposaient, ainsi qu'à limiter les conséquences de la crise sanitaire sur l'économie et la société dans leur ensemble. Ils ont agi ainsi sans trop savoir quelles seraient la durée et la gravité de cette crise mondiale soudaine et sans précédent, qui menaçait la vie et les moyens de subsistance d'une part importante de la population. La finalité des dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 était donc beaucoup plus vaste que pendant la crise financière mondiale, au cours de laquelle ils ont été utilisés comme un moyen de préserver efficacement et à moindre coût des emplois menacés ponctuellement de suppression (Boeri et Bruecker, 2011<sup>[2]</sup> ; Cahuc et Carcillo, 2011<sup>[3]</sup> ; Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>).

L'objet du présent chapitre est d'établir une première évaluation du rôle joué par les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19. La question clé à laquelle on s'efforcera ici de répondre est de déterminer comment les pouvoirs publics peuvent favoriser le maintien dans l'emploi sans pour autant dissuader les travailleurs d'abandonner des entreprises et des secteurs en déclin au profit d'entreprises et de secteurs en expansion. Cela suppose d'aborder certaines questions importantes ayant trait au rapport coût-efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi, ainsi qu'à l'incidence de ces derniers sur la vigueur de la reprise économique. Combien d'emplois ont été sauvegardés par de tels dispositifs et combien l'auraient été même en l'absence d'aide de la part des pouvoirs publics ? Dans quelle mesure les dispositifs de maintien dans l'emploi ont-ils ralenti la création d'emplois de qualité en retenant des travailleurs dans des entreprises confrontées à des difficultés structurelles ? Il n'est pas simple de répondre à ces questions. La simultanéité de la crise sanitaire dans les pays et la pléthore de mesures adoptées par les pouvoirs publics pour en endiguer les conséquences sur l'économie et sur le marché du travail rendent difficile de produire des estimations fiables de l'effet des dispositifs de maintien dans l'emploi.

Diverses approches sont suivies dans le présent chapitre pour établir une première évaluation du rôle joué par les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19. La section 2.1 présente une

analyse institutionnelle des principales caractéristiques de ces dispositifs, fondée sur le Questionnaire de l'OCDE sur la réglementation du temps de travail et les dispositifs de chômage partiel (voir au Chapitre 5 la présentation du questionnaire). La section 2.2 dresse un tableau statistique du recours à ces dispositifs au cours de la phase initiale de la crise du COVID-19, ainsi que des facteurs ayant eu une incidence à cet égard. La section 2.3 présente des éléments préliminaires sur les effets des dispositifs sur l'emploi et le nombre d'heures travaillées, ainsi que sur leurs implications possibles pour la création d'emplois. La section 2.4 sera consacrée à étudier de plus près le difficile exercice consistant, pour les pouvoirs publics, à encourager les entreprises à conserver leur personnel tout en favorisant la redistribution des emplois. La section 2.5 présentera, en guise de conclusion, quelques remarques sur les adaptations possibles des dispositifs de maintien dans l'emploi, compte tenu des développements de la crise, pour garantir une intervention en temps opportun, ciblée et limitée dans le temps.

## 2.1. Les caractéristiques des dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19

Lorsque la crise du COVID-19 a éclaté, pratiquement tous les pays ont pris des mesures pour veiller à ce que les dispositifs de maintien dans l'emploi apportent une aide rapide et globale à toutes les entreprises et à tous les travailleurs touchés par les restrictions liées à la distanciation sociale, sans trop s'arrêter sur leurs coûts budgétaires ou leurs possibles implications pour la reprise. Ceux qui possédaient déjà de tels dispositifs en ont tous, ou presque tous, assoupli les conditions d'accès et augmenté la générosité, tandis que les autres en ont introduit de nouveaux, à caractère provisoire et de vaste portée. Le Mexique est le seul pays qui soit dépourvu de dispositif universel de maintien dans l'emploi<sup>1</sup>. Dans plusieurs pays, les partenaires sociaux ont été associés aux phases de conception et de mise en œuvre (Encadré 2.1). Une présentation détaillée des principales caractéristiques des dispositifs de maintien dans l'emploi, tels qu'ils fonctionnaient au début de la crise du COVID-19, est fournie dans le Tableau d'annexe 2.A.1.

### Encadré 2.1. Le rôle des partenaires sociaux dans la mise en œuvre et la conception des dispositifs de maintien dans l'emploi

Différents pays ont associé les partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des dispositifs de maintien dans l'emploi.

Dans plusieurs d'entre eux, dont l'Autriche, la Corée, le Danemark, la Norvège et la Suède, les grandes caractéristiques des dispositifs mis en place durant la crise du COVID-19 étaient inspirées d'accords collectifs et de déclarations d'envergure nationale (The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth, 2020<sup>[5]</sup>). Ainsi, en Corée, la décision de relever l'allocation de maintien dans l'emploi de 63 à 75 % de la rémunération a été prise dans le prolongement d'une déclaration tripartite sur la situation de crise. En Espagne et en Irlande, les partenaires sociaux ont d'autre part joué un rôle décisif dans la simplification des formalités requises et l'adaptation des conditions d'octroi de l'aide (Eurofound, 2021<sup>[6]</sup>).

Dans d'autres pays, c'est par l'intermédiaire des conventions collectives de branche qu'ils ont contribué à la définition des dispositifs de maintien dans l'emploi. En Allemagne, les accords sectoriels ont relevé le taux de remplacement prévu, jusqu'à 90 % dans certains cas, et ont autorisé le recours au chômage partiel dans le secteur public<sup>1</sup>. En Italie, une convention collective a été conclue au niveau des agences de travail temporaire qui prévoit l'attribution de 75 millions EUR prélevés sur un fonds bipartite pour préserver la continuité de l'emploi et assurer la rémunération des travailleurs intérimaires pour le mois de mars 2020.

1. Voir par exemple <https://www.dgb.de/themen/++co++27da3b1a-7038-11ea-85dd-52540088cada>.

### **2.1.1. Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont eu recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19, avec toutefois des différences marquées dans leur conception et leur mise en œuvre**

Les pays ont eu recours à toute une palette de stratégies de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 (Tableau 2.1). Traditionnellement, les dispositifs de chômage partiel qui subventionnent directement les heures chômées, à l'image du *Kurzarbeit* en Allemagne, constituent le principal instrument utilisé en période de ralentissement économique. Depuis le début de la crise du COVID-19, cependant, de nombreux pays ont mis en place des subventions salariales qui couvrent les heures travaillées, mais peuvent aussi être utilisées pour assurer un complément de revenu aux travailleurs en horaires réduits, ainsi le *Job Keeper Payment*, en Australie. Tous ces dispositifs de sauvegarde ont en commun cette caractéristique essentielle qu'ils maintiennent le contrat de travail entre l'employé et l'employeur, même en cas d'interruption totale de l'activité.

La majorité des dispositifs antérieurs à la crise ou bien n'imposent aucune limite significative à la baisse du temps de travail ou bien n'admettent que des réductions partielles (États-Unis et Suède, p. ex.). Les limites imposées à la réduction du temps de travail procèdent entre autres d'une volonté d'encourager le partage du travail et de répartir les coûts d'adaptation entre tous les membres du personnel. La plupart des nouveaux dispositifs introduits en réaction à la crise se présentent comme des régimes de chômage technique, dans lesquels l'aide est réservée à ceux dont le temps de travail est réduit à rien (Danemark, Royaume-Uni et Slovénie, p. ex.)<sup>2</sup>. Ces dispositifs sont sans doute plus faciles à mettre en œuvre rapidement et moins susceptibles de faire l'objet d'abus liés à une mauvaise classification des travailleurs à temps partiel. Toutefois, du fait que l'aide y est exclusivement réservée aux travailleurs totalement privés d'activité, ils sont nécessairement plus rigides et excluent la possibilité de partager les coûts d'adaptation entre les membres du personnel par des réductions généralisées du temps de travail (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

Plusieurs pays ont instauré des dispositifs temporaire de subvention salariale face à la crise du COVID-19, dispositifs auxquels les entreprises peuvent avoir recours au titre des heures travaillées (dans le cas par exemple de subventions salariales classiques) aussi bien qu'au titre des heures chômées (comme dans le cas, par exemple, d'un dispositif de chômage partiel) – ainsi l'Australie, le Canada, l'Estonie, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande. Les subventions salariales sont réservées aux entreprises confrontées à une baisse importante de leurs recettes. Dans quelques pays, leur montant effectif est fonction de la seule masse salariale (avant activation du dispositif) et non de l'ampleur de la contraction de l'activité. Dans la mesure où l'octroi de ces subventions n'est pas subordonné à la réduction du temps de travail, les employeurs sont fortement incités à solliciter une aide pour tous les salariés de l'entreprise répondant aux conditions requises, ce qui met parfois sérieusement en question le ciblage d'un tel dispositif (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Plusieurs pays ont opté de ce fait pour des dispositifs de subvention salariale hybrides, dans lesquels le salaire précédent n'est pas le seul élément pris en considération, la contraction de l'activité de l'entreprise l'étant également, comme c'est le cas avec le chômage partiel. Les Pays-Bas, par exemple, ont mis en place une subvention salariale temporaire dont le montant est proportionnel à la baisse du chiffre d'affaires. Le Canada a quant à lui réformé son dispositif temporaire de subvention salariale en juillet 2020 pour introduire un élément de proportionnalité entre l'aide accordée et le manque à gagner.

## Tableau 2.1. Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont eu recours à des dispositifs de maintien dans l'emploi, quoique sous des formes différentes

Typologie des dispositifs, permanents et temporaires, de maintien dans l'emploi

Type	Dispositifs permanents	Dispositifs temporaires
<b>Chômage partiel</b>		
– <b>Général ou sans restriction</b> (aucune limite significative à la réduction du temps de travail)	Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Espagne, France, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Portugal, Suisse, Turquie, Pays-Bas (suspendu)	Lituanie, République tchèque
– <b>Chômage technique</b> (aucune réduction partielle du temps de travail n'est admise)	Finlande	Danemark, Grèce, Israël, Lettonie, Royaume-Uni, Slovénie, Turquie
– <b>Partage du travail</b> (limites significatives à la réduction du temps de travail)	Danemark, États-Unis, Irlande, Suède	Chili, Grèce (depuis juillet), Hongrie, Islande
<b>Subvention salariale</b>		
– <b>Subvention salariale classique</b> (prise en considération de la masse salariale)		Australie, Canada (jusqu'à fin juin), Colombie, Estonie, Irlande, Nouvelle-Zélande
– <b>Subvention salariale hybride</b> (prise en considération de la masse salariale et de la baisse d'activité)		Canada (depuis juillet), Pays-Bas, Pologne, Portugal (depuis août), République slovaque

Note : Autriche : durant la crise du COVID-19, l'arrêt de travail peut atteindre 100 % au cours de la période de chômage partiel, toutefois, il ne doit pas dépasser 90 % en moyenne sur cette même période. Ce faisant, il s'agit principalement d'éviter les interruptions d'activité davantage que de promouvoir le partage du travail par de vastes diminutions du temps de travail. Chili : le maintien dans l'emploi est financé à partir des comptes d'épargne individuels pour l'assurance-chômage des travailleurs, à moins qu'il ne reste pas de fonds disponibles. Danemark, Irlande et Portugal (à partir d'août) : le dispositif de chômage partiel déjà en place a été complété par un dispositif temporaire de subvention salariale. Grèce : deux dispositifs ont été mis en place, une compensation spéciale (chômage technique), en mars 2020, et un mécanisme baptisé *Syn-Ergasia* (partage de travail), en juillet 2020. Pays-Bas : le dispositif de chômage partiel préexistant a été suspendu pendant la crise, tandis qu'un nouveau était mis en place à titre temporaire. Turquie : le dispositif de chômage partiel préexistant a été complété d'un dispositif de chômage technique. États-Unis : programmes d'indemnisation du chômage partiel (en place dans 26 États) ; le *Paycheck Protection Program* n'est pas pris en considération ici dans la mesure où il ne s'adresse qu'aux petites et moyennes entreprises ; les débauchages temporaires ne sont pas pris en compte non plus puisqu'il y a rupture du contrat de travail. Mexique : le pays n'a pas proposé de dispositif de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19.

Source : réponses des pays au Questionnaire de l'OCDE sur la réglementation du temps de travail et les dispositifs de chômage partiel.

### 2.1.2. L'aide au maintien dans l'emploi est devenue plus généreuse

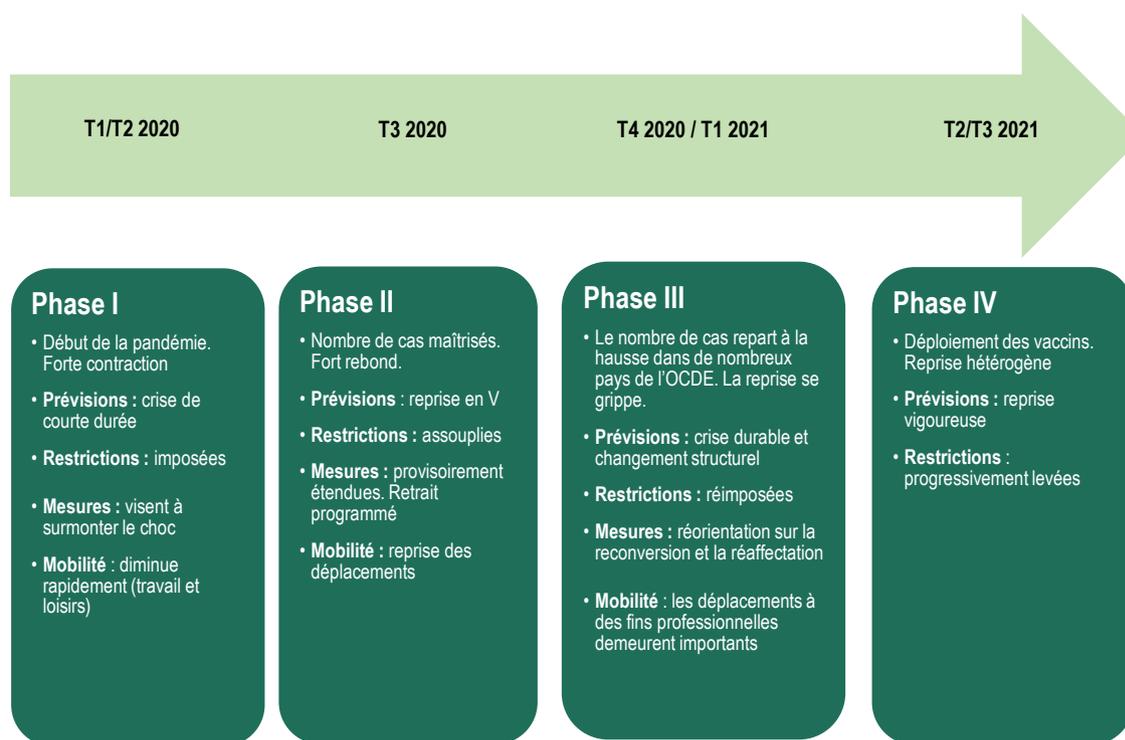
La plupart des pays ont octroyé, au titre du maintien dans l'emploi, des aides généreuses aux entreprises et aux salariés dès le déclenchement de la crise du COVID-19. Les finances publiques ont par conséquent pris en charge une bonne partie du coût des heures non travaillées (61 et 68 % du coût de la main-d'œuvre pour les travailleurs rémunérés au salaire moyen et les travailleurs modestes, respectivement, en moyenne pour l'ensemble des pays considérés)<sup>3</sup>. Il n'en reste pas moins que les travailleurs supportent une part significative du coût afférent au chômage partiel (28 et 21 % pour les travailleurs rémunérés au salaire moyen et les travailleurs modestes, respectivement), une part généralement supérieure à celle qui reste à la charge des entreprises (7 % en moyenne) (Graphique 2.1).

Au début de la crise du COVID-19, la majorité des pays a fixé à zéro le coût des heures non travaillées, ce qui a permis aux entreprises d'ajuster les coûts de la main-d'œuvre à la baisse de leur activité. La pratique semble se maintenir là où il existe des dispositifs de chômage partiel comme là où sont versées des subventions salariales. Lorsque les entreprises pouvaient conserver un tant soit peu d'activité, ces dernières ont allégé les coûts de la main-d'œuvre de façon plus significative encore que les premiers, dans la mesure où elles s'appliquaient également aux heures travaillées<sup>4</sup>. Dans la moitié environ des pays qui ont recours au chômage partiel, le coût des heures non travaillées était déjà nul ; plusieurs autres l'ont fait

passer à zéro au moment où la crise s'est déclarée (Allemagne, France et Italie, p. ex.). Dans quelques pays néanmoins, les employeurs ont continué de supporter une partie du coût des travailleurs inoccupés. Le coût des heures non travaillées s'élève à 30 % environ en Corée et en Lituanie et à 25 % au Danemark et au Japon. Même dans les pays où les employeurs sont mis à contribution, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont permis aux entreprises d'opérer des ajustements importants des coûts de la main-d'œuvre pendant la crise, desserrant ainsi les contraintes financières et diminuant le nombre de travailleurs risquant d'être licenciés. L'action *effective* de ces dispositifs, au regard du nombre d'emplois sauvegardés, dépend d'autres facteurs, notamment d'une intervention en temps opportun (Encadré 2.2).

## Graphique 2.1. Le coût des heures chômées pour les finances publiques, les entreprises et les travailleurs

Coût des heures chômées en pourcentage du coût de la main-d'œuvre – salaire brut et charges patronales de sécurité sociale – pour la réduction maximum autorisée du temps de travail, mai-juin 2020



Note : \* termes nets (après prélèvements et autres transferts). Chômage partiel – sans restriction : aucune limite significative à la réduction du temps de travail ; chômage partiel – chômage technique : aucune réduction partielle du temps de travail n'est admise ; chômage partiel – partage du travail : limites significatives à la réduction du temps de travail ; subventions salariales – dispositif classique : calcul sur la base de la masse salariale ; subventions salariales – dispositif hybride : calcul sur la base de la masse salariale et de la baisse d'activité. Les cotisations patronales obligatoires aux régimes d'assurance privés ne sont pas prises en compte (conformément à la méthodologie utilisée par l'OCDE dans la publication *Les impôts sur les salaires*). Si les indemnités de maintien dans l'emploi sont versées directement aux travailleurs, il est considéré que les entreprises sont exonérées des charges patronales de sécurité sociale correspondant aux heures non travaillées. Chili : les versements proviennent essentiellement de retraits sur les comptes individuels d'épargne chômage. Norvège : pour les trois premiers mois (60 jours). Chili, États-Unis, Hongrie et Suède : pour une réduction maximale du temps de travail. États-Unis : inclut l'allocation hebdomadaire de 600 USD versée, quelle que soit la baisse d'activité, à tous les bénéficiaires du chômage partiel dans le cadre du programme CARES, ce qui se traduit par une augmentation de revenu dans les deux cas de figure considérés ici. Lorsqu'il existe plusieurs dispositifs dans un même pays, les chiffres indiqués correspondent à ceux du dispositif principal en mai 2020 (Danemark : compensation salariale (*Lønkomensation*) ; États-Unis : indemnisation du chômage partiel ; Grèce : dispositif spécial ; Irlande : subvention salariale face à la crise du COVID-19 ; Portugal : *Layoff Simplificado*).

Source : réponses des pays au Questionnaire de l'OCDE sur la réglementation du temps de travail et les dispositifs de chômage partiel.

StatLink  <https://stat.link/74an95>

Les salariés assument généralement une part nettement plus importante du coût des heures non travaillées que ne le font les entreprises, sous le rapport des baisses de rémunération et des pertes de droits à la sécurité sociale, mais leur sort est toujours plus enviable que celui de chômeurs à temps plein, même en cas de suspension totale de l'activité (voir la section 2.4). Les travailleurs rémunérés au salaire moyen ont pris à leur charge 28 % du coût des heures non travaillées, en moyenne, dans l'ensemble des pays considérés<sup>5</sup>. Les travailleurs modestes – ceux dont la rémunération ne représente pas plus de 67 % du salaire moyen – étaient généralement mieux protégés du fait du plafonnement des indemnités au-delà d'un certain niveau de revenu (en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, p. ex.) ou du versement de subventions forfaitaires (en Australie, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, p. ex.)<sup>6</sup>. Ils ont en effet supporté 21 % du coût des heures non travaillées, en moyenne, dans l'ensemble des pays considérés. Dans les pays où il existe un salaire minimum légal, celui-ci a parfois servi de base de prestation, afin que les travailleurs concernés ne subissent aucune perte de revenu s'ils étaient mis au chômage partiel (Belgique, France et Grèce, p. ex.)<sup>7</sup>. Dans certains de ces mêmes pays, le souci des plus modestes a parfois conduit au versement de prestations complémentaires *ad hoc*, à caractère temporaire, aux travailleurs relevant de cette catégorie (ainsi en Suisse). Plus de la moitié des pays où il existait déjà un dispositif de chômage partiel ont accru le taux de remplacement applicable aux heures non travaillées comme suite au déclenchement de la crise du COVID-19. Dans l'ensemble, ces dispositifs ont largement contribué à éviter les difficultés financières, notamment aux familles à faible revenu, et à soutenir la demande globale.

### **2.1.3. L'accès aux dispositifs de maintien dans l'emploi a été assoupli**

Les pays ont pour la plupart pris des mesures afin de faciliter l'accès aux dispositifs de maintien dans l'emploi. Les demandes peuvent aujourd'hui être présentées en ligne, pour l'essentiel des démarches, les procédures d'approbation ont souvent été automatisées (Encadré 2.2) et les critères d'admission applicables aux entreprises ou aux salariés ont parfois été assouplis.

Pour éviter de subventionner des emplois qui n'ont pas besoin de l'être – on parle alors d'« effet d'aubaine » – il n'est pas rare que les pays n'octroient leur aide qu'en présence d'un motif économique valable. Une évaluation économique formelle, au regard d'un seuil quantitatif, est exigée par tous les dispositifs de subvention salariale. L'accès aux dispositifs de chômage partiel quant à lui n'est pas toujours soumis à la présentation d'une justification économique et, lorsque tel est le cas, l'évaluation est généralement moins formelle (il n'y a pas de seuil quantitatif)<sup>8</sup>. Le versement des subventions étant subordonné à la diminution du temps de travail, qui n'est admise qu'en cas de baisse d'activité dans l'entreprise, une justification formelle est sans doute moins indiquée dans le cadre de ces derniers dispositifs. Pour favoriser l'accès à ceux-ci, les pays où il en existe ont temporairement abaissé leurs exigences pour ce qui est de la justification économique, quand ils n'ont pas totalement renoncé à ce critère. Cette décision découle de ce qu'il n'y avait plus réellement lieu de redouter d'effet d'aubaine au moment du premier confinement, l'activité économique étant pratiquement au point mort. Exiger la conclusion d'un accord préalable avec une organisation syndicale ou un représentant du personnel peut aussi contribuer à neutraliser les effets d'aubaine en plus d'être une garantie de sérieux. Dans la mesure où l'activation des dispositifs a un certain coût pour les travailleurs, cela peut en effet contribuer à dissuader l'entreprise de solliciter une aide alors qu'aucun emploi n'est menacé. Exigence relativement courante dans les pays qui possèdent des dispositifs de maintien dans l'emploi, l'existence d'un accord n'est à l'inverse jamais demandée par ceux qui privilégient les subventions salariales.

En plus d'assouplir les critères d'admission applicables aux entreprises, plusieurs pays ont également élargi la couverture des dispositifs du côté des travailleurs. Cette couverture peut être réservée aux travailleurs « assurés », c'est-à-dire à ceux qui ont suffisamment cotisé pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage, ou aux travailleurs en contrat à durée indéterminée, autrement dit ceux dont la relation d'emploi se serait selon toute vraisemblance prolongée durablement en l'absence de choc passager. L'option exclusive pour les travailleurs ayant une expérience professionnelle récente ou un

contrat à durée indéterminée est conforme, sur le principe, à la raison d'être de ces dispositifs qui est de préserver un savoir institutionnel dont la reconstitution, en cas de licenciement, serait coûteuse pour l'entreprise. Elle risque cependant d'accroître le dualisme du marché du travail, c'est-à-dire la différence, au regard de la protection de l'emploi, entre les travailleurs embauchés pour une durée indéterminée et les travailleurs au bénéfice d'un contrat temporaire (Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>). Les dispositifs de maintien dans l'emploi introduits dernièrement n'ont pas, pour la plupart, un caractère aussi restreint, tandis que les pays qui possédaient déjà de tels dispositifs ont supprimé ou revu à la baisse la durée de cotisation minimum exigée jusque-là (ainsi le Japon et la Turquie) ou ont élargi la couverture aux travailleurs sous contrat temporaire (c'est le cas de la Finlande, de la France et de la Suisse, p. ex.)<sup>9</sup>. Pratiquement tous les pays désormais appliquent le dispositif à ces travailleurs et plusieurs l'ont même étendu aux indépendants (comme l'Australie, la Lettonie et la Pologne), généralement sans exiger de durée minimum de cotisation. Cela étant, le fait que ces catégories de travailleurs puissent officiellement être admises à bénéficier de ces dispositifs ne garantit pas pour autant qu'elles y aient accès concrètement. Les données présentées dans le Chapitre 1 montrent en effet que, dans le cas des travailleurs temporaires, l'essentiel des ajustements a lieu à travers des destructions d'emplois.

### Encadré 2.2. L'aide doit être apportée en temps utile pour être efficace

Pour être efficace, l'aide dispensée par l'entremise des dispositifs de maintien dans l'emploi doit intervenir en temps utile. Il faut pour cela que la procédure de demande, d'approbation et de paiement soit fluide.

Les demandes peuvent être déposées en ligne dans pratiquement tous les pays, et leur approbation est la plupart du temps automatisée, ce qui permet une réponse immédiate ou quasi immédiate (sous deux jours ouvrés). Dans certains pays, l'approbation peut demander un peu plus de temps, mais le délai n'excède pas deux semaines en règle générale. Une majorité de pays offrent la possibilité de présenter des demandes rétroactives, portant sur un ou plusieurs mois écoulés, ce qui n'était pas le cas avant la crise du COVID-19. Cette faculté a été introduite compte tenu du fait que, dans bien des pays, le confinement a été appliqué sans préavis ou presque. Les pouvoirs publics ont ainsi pu adapter les dispositifs existants ou en mettre en place de nouveaux, et les entreprises mesurer de leur côté les conséquences de ce confinement sur leur activité et solliciter de l'aide.

Dans quelques pays, l'aide a été versée en grande partie ou en totalité avant la période au titre de laquelle elle était accordée (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède, p. ex.). Les choses se sont faites de façon relativement directe en présence de dispositifs de subvention salariale classiques, le montant de l'allocation à verser ne faisant aucun doute dans la mesure où il ne dépend pas de la diminution effective du chiffre d'affaires ou de la durée du travail. En Nouvelle-Zélande, les subventions salariales ont pris la forme d'un versement forfaitaire par salarié (*COVID-19 Wage Subsidy* et *Extension COVID-19 Wage Subsidy*). Les sommes étaient débloquées dans les deux jours ouvrables suivant l'approbation de la demande, qui portait sur la période de trois mois prévue dans le dispositif d'aide. Aux Pays-Bas, l'allocation était versée de manière anticipée, pour 80 % de son montant, et calculée sur la base de la contraction attendue du chiffre d'affaires et d'une masse salariale constante (*Noodmatregel Overbrugging Werkgelegenheid*). Si le chiffre d'affaires diminuait comme escompté et que la masse salariale demeurait bien la même, alors les 20 % restant étaient versés au moment de la régularisation des comptes. Dans le cas contraire, si le manque à gagner était moindre que prévu ou si la masse salariale avait diminué (du fait par exemple de l'extinction de contrats de travail temporaire ou de départs à la retraite), le solde versé était revu à la baisse et les entreprises pouvaient même avoir à rembourser une partie de l'avance perçue. Les premières données disponibles donnent à penser que, dans plus de la moitié des cas, des remboursements partiels ont été demandés au titre de la première phase de l'aide. Ce qui est une bonne nouvelle puisqu'il faut en conclure que les besoins ont

été inférieurs à ce que l'on avait escompté dans un premier temps. Au demeurant, demander la restitution du trop-perçu à des entreprises qui n'étaient pas encore complètement relevées de la crise n'a pas été non plus sans soulever des difficultés, parfois sérieuses.

Dans la majorité des pays, les versements étaient effectués à titre rétroactif, mais les écarts entre le dépôt de la demande et le premier de ces versements ont été extrêmement variables de l'un à l'autre. En Australie, en Estonie et en Lettonie, ils intervenaient à distance de quelques jours, tandis que dans la plupart des autres pays, ils avaient lieu à une date fixe le mois suivant. Ici ou là toutefois, le délai était de deux mois sinon davantage, ce qui limitait considérablement l'efficacité potentielle du dispositif au regard de l'objectif de maintien dans l'emploi.

Les conséquences des retards de traitement, d'approbation et de paiement ne sont pas les mêmes selon que l'allocation est octroyée à l'entreprise ou aux salariés. Dans le premier cas de figure – le plus courant – ces retards nuisent à l'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi pour ce qui est d'alléger les difficultés financières des entreprises et éviter les pertes d'emplois. Dans le second cas de figure, ils les rendent moins aptes à tirer d'embaras les salariés et à soutenir la consommation. Il en va ainsi en Belgique, en Espagne, aux États-Unis (indemnités de chômage partiel) en Finlande, en Hongrie, en Norvège et en Turquie.

Source : réponse des pays au Questionnaire de l'OCDE sur la réglementation du temps de travail et les dispositifs de chômage partiel.

#### **2.1.4. En résumé, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont été facilement accessibles, largement disponibles et exceptionnellement généreux durant la première phase de la crise du COVID-19**

Les mesures prises ont eu pour effet que l'aide au maintien dans l'emploi, au début de la crise du COVID-19, était accessible facilement, disponible au plus grand nombre et d'une générosité exceptionnelle. Il ne fait aucun doute qu'elles ont permis de secourir en temps utile les entreprises et les travailleurs dont l'activité économique avait brusquement diminué sinon complètement cessé. Elles ont été en grande partie dictées par la nature propre de cette crise induite par les restrictions économiques et les mesures de distanciation sociales imposées par les autorités pour contenir l'épidémie et par la nécessité, dans ce contexte, de protéger autant que possible les entreprises et les travailleurs des conséquences économiques et sociales de ces décisions. Pour autant, il ne faut pas négliger non plus que les dispositifs de maintien dans l'emploi tendent à acquérir une plus grande efficacité, au regard de leur coût, en période de ralentissement économique (Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>). Il est possible que le coût d'efficacité de l'aide au maintien dans l'emploi soit plus faible en période de récession en raison du nombre bien plus important d'emplois menacés, d'où un moindre risque de subventionner des emplois qui n'ont pas besoin de l'être, et que le coût social représenté par le maintien de travailleurs dans des emplois non viables diminue temporairement du fait d'une moindre probabilité de trouver rapidement un emploi plus productif en raison de la contraction des recrutements. Il est possible d'autre part que la prévention des licenciements soit ait davantage d'intérêt en période de récession, car ceux qui perdraient alors leur emploi resteraient sans doute plus longtemps au chômage et risqueraient, bien plus qu'en temps normal, d'en garder des séquelles. Il y a lieu de noter que l'un et l'autre arguments laissent penser que les mesures prises par les pouvoirs publics pour encourager le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi devraient avoir un caractère temporaire et être adaptées dès lors que les règles de distanciation sociale sont supprimées et que l'activité économique peut reprendre. Nous verrons à la section 2.4 comment cela peut se faire.

## 2.2. L'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19

Sous l'effet entre autres des mesures prises par les pouvoirs publics afin de les rendre plus accessibles et plus attractifs, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont été plus utilisés que jamais par le passé après le début de la crise du COVID-19.

### 2.2.1. Après avoir atteint un niveau record, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a reculé rapidement

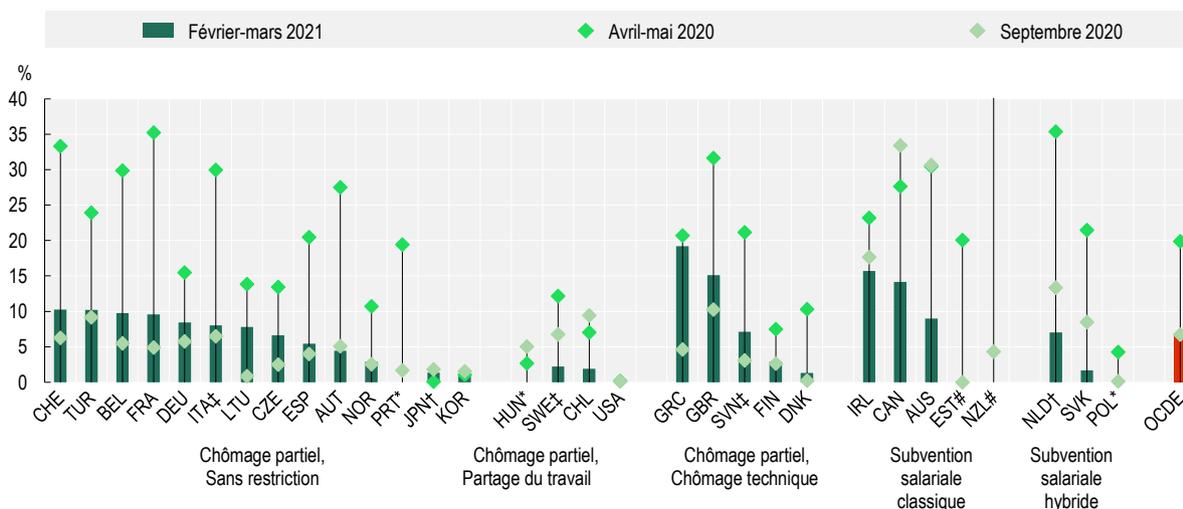
Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi, qu'ils soient anciens ou nouveaux, a été très courant au cours de la première vague de la pandémie de COVID-19. À l'échelle de l'OCDE, le taux d'utilisation de ces dispositifs a culminé (en avril 2020 généralement) à environ 20 % de l'emploi salarié, ce qui correspond à quelque 60 millions d'emplois, soit plus de dix fois plus que lors de la crise financière mondiale (Graphique 2.2).<sup>10</sup> Il était plus faible dans les quelques pays où seule une réduction partielle du temps de travail était admise. Parmi ce petit groupe, on trouve les États-Unis, pays qui a eu recours plus qu'aucun autre aux systèmes d'indemnisation du chômage pour faire face aux répercussions de la pandémie sur le marché du travail.<sup>11</sup> Dans les pays possédant des dispositifs de chômage partiel généraux, le pourcentage de bénéficiaires, à son apogée, tendait à être considérablement plus élevé, atteignant voire dépassant 30 % des salariés en France, en Belgique, en Suisse et en Italie. Tous les pays proposant des subventions salariales, à l'exception de la Pologne, ont enregistré des maximums supérieurs à 20 %, la Nouvelle-Zélande atteignant même la proportion extraordinaire de 66 %. Le fort taux d'utilisation relevé dans ce second groupe de pays pourrait signifier que les entreprises étaient fortement incitées à demander une aide pour tous leurs salariés et non pas seulement pour ceux dont l'emploi était menacé, mais aussi que l'on pouvait accéder facilement aux dispositifs. Lors de la crise financière mondiale, les dispositifs de maintien dans l'emploi introduits pour la circonstance ont généralement atteint péniblement un taux d'utilisation élevé (Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>).

Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a diminué rapidement avec la levée des restrictions imposées par les autorités nationales, au cours de l'été 2020. Le taux d'utilisation moyen s'était replié à 7 %, au mois de septembre, juste avant que les pays ne voient arriver une nouvelle vague épidémique. Le repli observé a été d'autant plus important que le pourcentage de bénéficiaires avait été élevé dans un premier temps. En France, en Belgique, en Suisse et en Italie, le taux d'utilisation s'est effondré, passant d'un niveau supérieur à la moyenne, avec 30 % des salariés concernés, à un niveau conforme à la nouvelle moyenne de 7 % calculée pour le mois de septembre. Le déclin constaté s'explique en certains endroits par la non-reconduction de dispositifs temporaires (ainsi en Estonie et en Nouvelle-Zélande, p. ex.), tandis qu'il pourra tenir, ailleurs, au retrait progressif des mesures destinées à encourager le recours aux aides prévues (c'est le cas notamment en France et au Royaume-Uni). Les taux d'utilisation ont bien moins diminué dans certains des pays possédant des dispositifs de subvention salariale. C'est ainsi qu'au mois de septembre, ils étaient plus élevés au Canada, en Australie, en Irlande et aux Pays-Bas que dans n'importe quel autre pays à l'exception de la Grèce. Cela tient probablement au fait que les dispositifs de subvention salariale ne ciblent pas autant les entreprises qui ont réduit le temps de travail de leur personnel, mais aussi au fait que ces pays ont moins assoupli les restrictions en place que ne l'on fait les autres au cours du troisième trimestre de 2020 (Graphique 2.3).

Le taux moyen d'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi est resté aux alentours de 6 % en février-mars 2021, tandis que la situation sanitaire des pays évoluait de manière hétérogène un an après le début de la crise. Les pays frappés par une deuxième, voire une troisième, vague épidémique, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni, l'ont vu repartir à la hausse – tout en restant très en deçà du sommet atteint au printemps 2020. En Grèce toutefois, il s'en est fallu de peu qu'il retrouve les plus hauts du début de la crise. D'autres pays, comme le Canada et la Suède, l'ont vu poursuivre son déclin.

## Graphique 2.2. Les pays ont eu largement recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi

En pourcentage de l'emploi salarié (avril-mai 2020, septembre 2020, février-mars 2021)



Note : chômage partiel – sans restriction : aucune limite significative à la réduction du temps de travail ; chômage partiel – chômage technique : aucune réduction partielle du temps de travail n'est admise ; chômage partiel – partage du travail : limites significatives à la réduction du temps de travail ; subventions salariales – dispositif classique : calcul sur la base de la masse salariale ; subventions salariales – dispositif hybride : calcul sur la base de la masse salariale et de la baisse d'activité. Le taux d'utilisation est calculé en pourcentage de l'ensemble des salariés au T1 2020. ‡ Italie, République slovaque et Slovaquie : les données les plus récentes sont celles de décembre 2020. \* Hongrie, Pologne et Portugal : les données de décembre ne sont pas disponibles. # Estonie et Nouvelle-Zélande : le dispositif n'est plus appliqué. † Japon, Pays-Bas : les estimations sont établies sur la base de l'utilisation totale du dispositif en place au cours de la période de référence et en prenant pour hypothèse que l'aide est apportée pendant un maximum de trois mois au cours de cette période. États-Unis : il s'agit des prestations d'indemnisation du chômage partiel. Les pays sont classés en fonction des dernières données disponibles pour chacun.

Source : sources nationales, voir Tableau d'annexe 2.A.1 pour plus de précisions.

StatLink  <https://stat.link/7pf5ow>

### 2.2.2. Durant la première vague de la pandémie, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a suivi de près l'évolution des restrictions imposées par les pouvoirs publics et celle de l'activité économique

Les différences observées entre les pays dans l'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi tiennent bien plus à la gravité de la crise qu'à la disparité des grands cadres institutionnels en place. Les taux maxima d'utilisation entretiennent une corrélation à la fois avec la rigueur des mesures de confinement et avec la contraction du PIB (Graphique 2.3, parties A et B)<sup>12</sup>. À titre d'exemple, le pourcentage de bénéficiaires a été très faible dans des pays comme la Corée et le Japon qui, ayant réussi à contenir la première vague de l'épidémie, n'ont pas eu besoin d'imposer des restrictions aussi rigoureuses qu'ailleurs et ont connu une plus faible contraction de l'activité économique. *A contrario*, les pics du pourcentage de bénéficiaires n'entretiennent aucun lien de cause à effet avec les cadres institutionnels comme la législation de protection de l'emploi (LPE) et les systèmes de négociation collective. Durant la crise, en effet, même les pays qui misent d'ordinaire sur la flexibilité externe, comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont mis en place à grande échelle des dispositifs de maintien dans l'emploi. Cela tient probablement à la nature de cette crise qui, dans de nombreux pays, a contraint brusquement une foule d'entreprises à cesser leur activité et s'inscrit à rebours des éléments tendant à montrer que le recours à ces dispositifs est d'autant plus important que la LPE est rigoureuse (Boeri et Bruecker, 2011<sup>[2]</sup> ; Hijzen et Martin, 2013<sup>[7]</sup>).

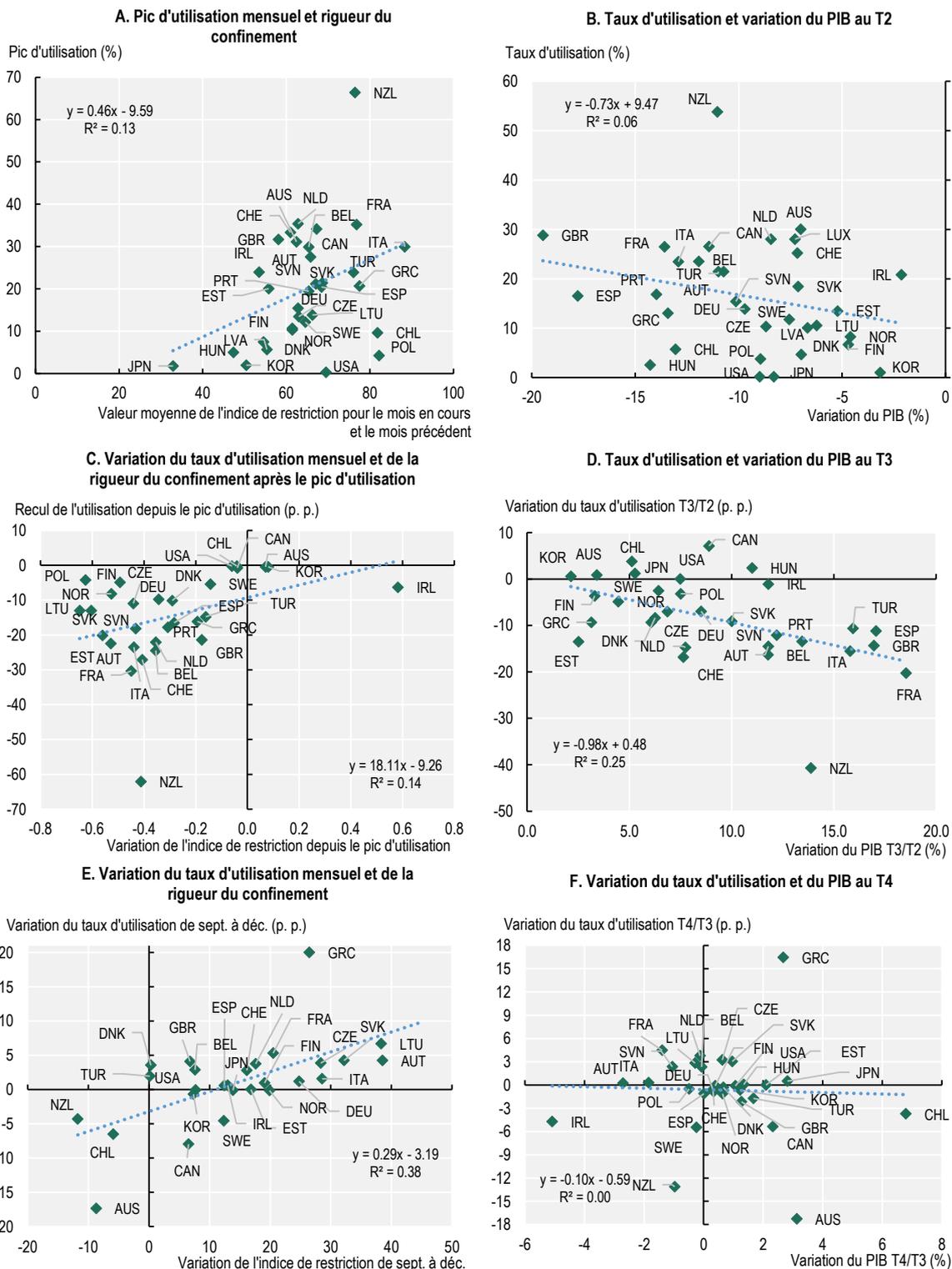
La première vague refluant dans la plupart des pays, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a diminué à l'unisson de l'assouplissement des mesures de confinement et du rebond du PIB au troisième trimestre de 2020 (parties C et D du Graphique 2.3). Ainsi, en France, en Italie, en Belgique et en Suisse, le nombre de bénéficiaires a considérablement reculé à partir du moment où ces pays ont levé une grande partie des restrictions imposées et où le PIB a commencé à effacer ses pertes. En Irlande, au Canada et en Australie à l'inverse, pays où, par comparaison, les restrictions n'ont pas été autant allégées, il n'a pas varié dans la même proportion, ce qui fait, comme nous l'avons déjà dit, que ces pays avaient un taux d'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi supérieur à la moyenne au mois de septembre 2020. Le recours à ces dispositifs étant particulièrement sensible à l'amélioration de la situation économique, il y a lieu de penser que les taux d'utilisation records ne devraient pas perdurer une fois que la reprise sera amorcée. Il faut s'attendre cependant à ce que le nombre de bénéficiaires tende à se stabiliser en deçà d'un certain seuil, car tandis que les entreprises confrontées à des difficultés passagères reprendront leur activité, celles confrontées à des problèmes structurels continueront de compter sur une aide.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2020, l'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi a continué de fluctuer au gré des restrictions imposées par les pouvoirs publics et de la conjoncture économique, sans pour autant les suivre d'aussi près que durant les deux trimestres précédents (parties E et F du Graphique 2.3). Cet amenuisement du lien entre ces trois éléments, qui a été observé en plusieurs endroits, obéit sans doute à divers facteurs. En effet, tandis que de nombreux pays étaient alors confrontés à une reprise épidémique, la nature, l'ampleur et les modalités d'application des nouvelles restrictions décidées par chacun variaient considérablement (y compris à l'intérieur des frontières). Il faut ajouter que, à la même époque, les entreprises et les travailleurs avaient largement eu le temps d'apprendre à gérer le risque de contagion dans l'exercice de diverses activités et pouvaient dès lors adopter un comportement différent de celui qui avait été le leur tout au début de la pandémie. Le cadre d'action, enfin, avait lui aussi évolué, les pays continuant d'ajuster leurs interventions destinées à soutenir les entreprises et les travailleurs, et notamment les dispositifs de maintien dans l'emploi.

### ***2.2.3. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi dans les différents secteurs y est étroitement lié à l'effet des restrictions économiques***

L'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi était particulièrement importante dans les secteurs les plus durement touchés par les restrictions imposées par les pouvoirs publics (Graphique 2.4, partie A – voir aussi le Chapitre 1). Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, plus de 50 % des salariés étaient pris en charge au titre de ces dispositifs au deuxième trimestre 2020, contre une moyenne de 19 % à l'échelle des pays considérés. Le secteur des arts, spectacles et loisirs ainsi que le commerce de gros et de détail se sont eux aussi durement ressentis des restrictions imposées par les pouvoirs publics. Dans les secteurs où le télétravail était possible, comme la finance, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont été assez peu sollicités. Si le nombre de bénéficiaires a reculé fortement entre le deuxième et le troisième trimestres de 2020, ce recul a été relativement plus marqué dans le commerce de gros et de détail, les magasins ayant reçu l'autorisation de reprendre leur activité dans de nombreux pays, et relativement moindre dans le secteur manufacturier, peut-être en raison de l'incidence de la crise du COVID-19 sur la consommation et l'investissement. Le recours généralisé aux dispositifs de maintien dans l'emploi dans le secteur des services contraste avec la situation observée pendant la crise financière mondiale. Lors de cette crise, 80 % des bénéficiaires en France et en Allemagne appartenaient au secteur manufacturier contre 20 % environ lors de la crise du COVID-19 (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>).

**Graphique 2.3. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi évolue à l'unisson des restrictions imposées par les pouvoirs publics et de l'activité économique**

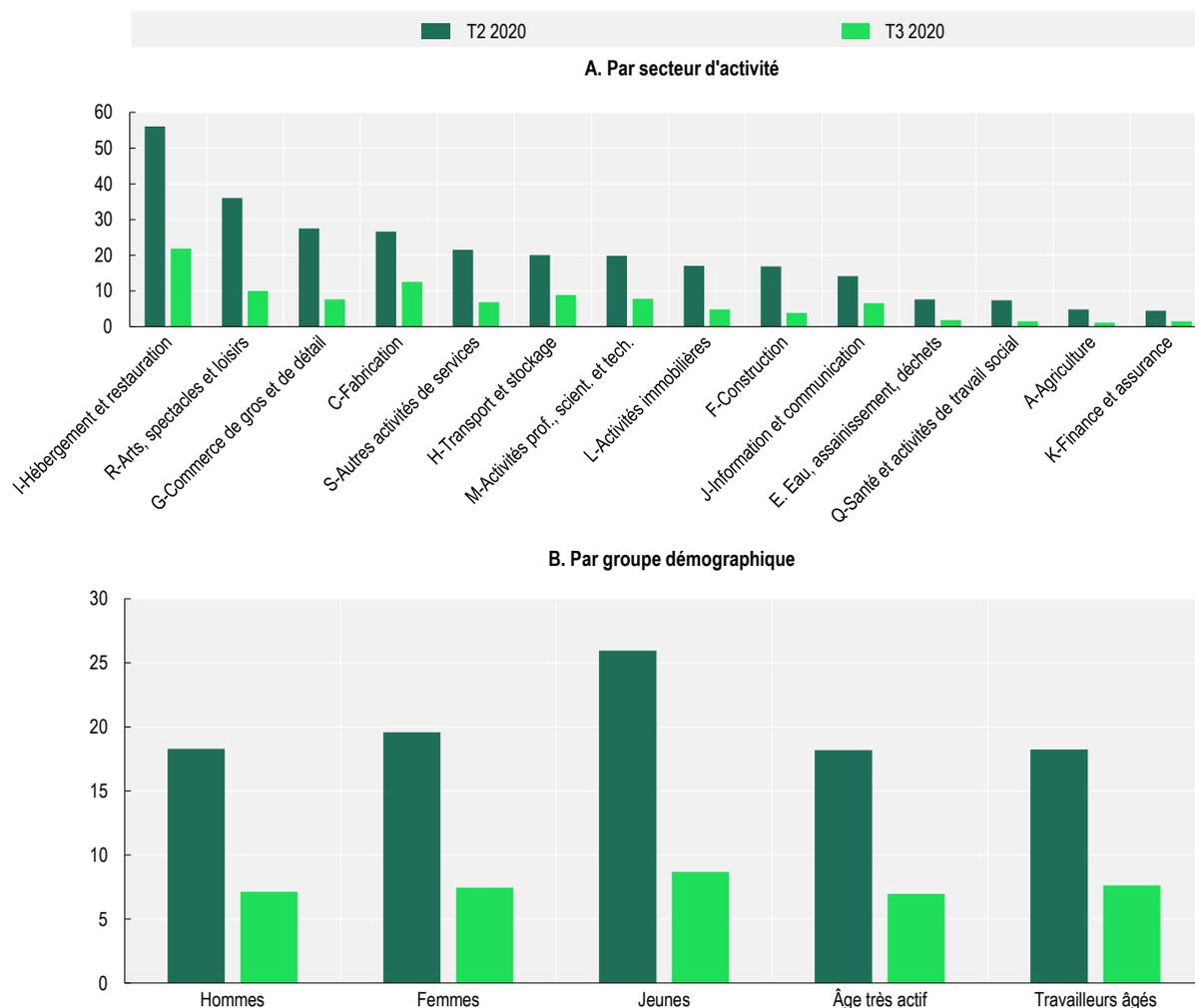


Source : recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi : sources nationales ; indice de restriction : Hale et al.. (2020<sup>[8]</sup>), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government ; PIB : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux.

StatLink <https://stat.link/ziyvx4>

## Graphique 2.4. Recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi par secteur d'activité et groupe démographique

Moyenne des pays choisis, T2 et T3 2020, en pourcentage de l'emploi salarié



Note : partie A : secteur privé uniquement, moyenne de sept pays (Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Suède et Suisse). La lettre correspond au secteur d'activité de la CITI, rév. 4 ; Partie B : moyenne de l'Italie, de la Suisse et du Royaume-Uni.

Source : sources nationales (voir le Tableau d'annexe 2.A.1 pour plus de précisions).

StatLink  <https://stat.link/6kq74l>

Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi dans les différents secteurs d'activité conditionne dans une large mesure le nombre de bénéficiaires parmi les différentes catégories de population (partie B). Ces dispositifs ont été sollicités pour les jeunes bien plus souvent que pour les individus d'âge très actif ou que pour les travailleurs âgés, et il semblerait, dans certains cas, qu'ils aient aussi largement bénéficié aux travailleurs titulaires de contrats temporaires, quoique dans une moindre mesure que pour les titulaires de contrat à durée indéterminée (voir l'Encadré 2.3). Ces grandes tendances s'expliquent probablement par le fait que les jeunes et les travailleurs temporaires sont surreprésentés dans l'hôtellerie-restauration, le commerce de détail et les activités artistiques, tous secteurs qui ont fait le plus largement appel aux dispositifs de maintien dans l'emploi<sup>13</sup>. Hommes et femmes sont représentés à égalité parmi les bénéficiaires, quoique les secondes soient légèrement plus nombreuses<sup>14</sup>. Il est frappant de constater à

quel point les tendances dégagées par secteur et par catégorie de population sont homogènes entre les différents pays pour lesquels on dispose de données ventilées.

### Encadré 2.3. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi à l'égard de différentes catégories de travailleurs : quelques éléments relevés en Suisse

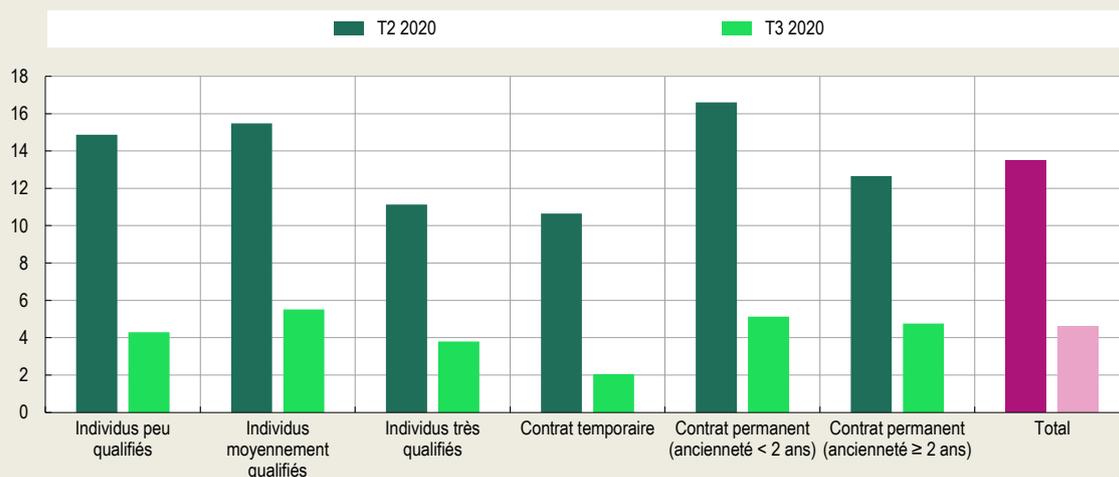
On trouvera dans le présent encadré des éléments complémentaires quant à l'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi à l'égard de différentes catégories de travailleurs en Suisse (Graphique 2.5).

Le pourcentage le plus élevé de travailleurs au chômage partiel se trouve parmi les personnes qui ont un niveau de formation intermédiaire, les individus peu qualifiés venant ensuite, tandis que les travailleurs très qualifiés sont beaucoup plus rarement concernés. S'agissant de ces derniers, il est fort probable qu'il leur soit plus facile de continuer à travailler efficacement depuis chez eux – voir OCDE (2020<sup>[9]</sup>) et Chapitre 5). Le pourcentage relativement faible de travailleurs peu qualifiés au chômage partiel s'explique sans doute par leur présence en nombre parmi les professions essentielles qui ont pu poursuivre leur activité durant le confinement – voir également le Chapitre 1.

Le recours au chômage partiel est nettement plus fréquent dans le cas des travailleurs titulaires d'un contrat de durée indéterminée que dans celui des travailleurs temporaires. Cela étant, même chez ces derniers, la proportion de bénéficiaires n'était pas négligeable puisqu'elle excédait les 10 % au deuxième trimestre 2020. Il y a donc lieu de penser que l'extension du chômage partiel, décidée à titre provisoire par le gouvernement suisse en réponse à la pandémie de COVID-19, a probablement contribué dans une large mesure à protéger cette catégorie d'actifs des conséquences de la crise sur le marché du travail, alors qu'elle est habituellement de celles qui souffrent le plus des récessions.

### Graphique 2.5. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi par niveau de formation et type de contrat en Suisse

En pourcentage de l'emploi salarié



Source : calculs de l'OCDE à partir des données de l'Enquête suisse sur la population active.

StatLink  <https://stat.link/5ohiw3>

Les statistiques descriptives présentées dans cet encadré sont tirées des réponses des travailleurs à l'Enquête suisse sur la population active, et non pas de données administratives comme c'est le cas dans le reste du chapitre. La proportion de bénéficiaires est très différente selon la source considérée :

14 % (4 %) d'après les données de l'enquête contre 24.6 % (7.8 %) d'après les données administratives pour le deuxième (troisième) trimestre 2020. Si cet écart peut tenir en partie au fait que les travailleurs ne sont pas toujours conscients d'être au chômage partiel, il s'explique plus certainement par l'utilisation de périodes de référence différentes. Les données de l'enquête sur la population active correspondent aux personnes qui ont été au chômage partiel pendant une semaine de référence au cours du trimestre, tandis que les données administratives recensent toutes les personnes qui ont été au chômage partiel à un moment ou à un autre pendant un certain mois et présentent une moyenne trimestrielle.

### 2.3. Les effets des dispositifs de maintien dans l'emploi : analyse préliminaire

Ce qui suit est une analyse préliminaire de la contribution possible des dispositifs de maintien dans l'emploi à la préservation des emplois pendant les deux premiers trimestres de la crise du COVID-19, mais aussi de leurs éventuels effets défavorables sur la création et la redistribution d'emplois.

#### 2.3.1. Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont contribué à préserver les emplois

L'estimation précise du nombre de postes sauvés par les dispositifs de maintien dans l'emploi nécessite une comparaison contrefactuelle, c'est-à-dire la reconstitution claire et crédible de ce qu'aurait été la situation pendant la crise du COVID-19 en leur absence. Rien de moins évident compte tenu de la nature inédite et synchronisée de la crise du COVID-19 sous l'effet conjugué des restrictions légales imposées par les pouvoirs publics et des comportements des travailleurs et des entreprises en réaction à la pandémie. En outre, les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont pris diverses mesures décisives pour limiter l'impact de la crise sanitaire sur l'économie et l'emploi par l'apport de liquidités aux entreprises : par le biais de dispositifs de maintien dans l'emploi, mais aussi de reports d'échéances fiscales et d'aides directes au revenu des travailleurs et des ménages, pour ne citer que quelques exemples (chapitre 1). Autant de facteurs qui compliquent grandement la définition d'une situation contrefactuelle cohérente, à partir soit de crises antérieures soit de comparaisons entre des pays qui se distinguent par leur utilisation de l'aide au maintien dans l'emploi, mais se ressemblent sous tous autres rapports.

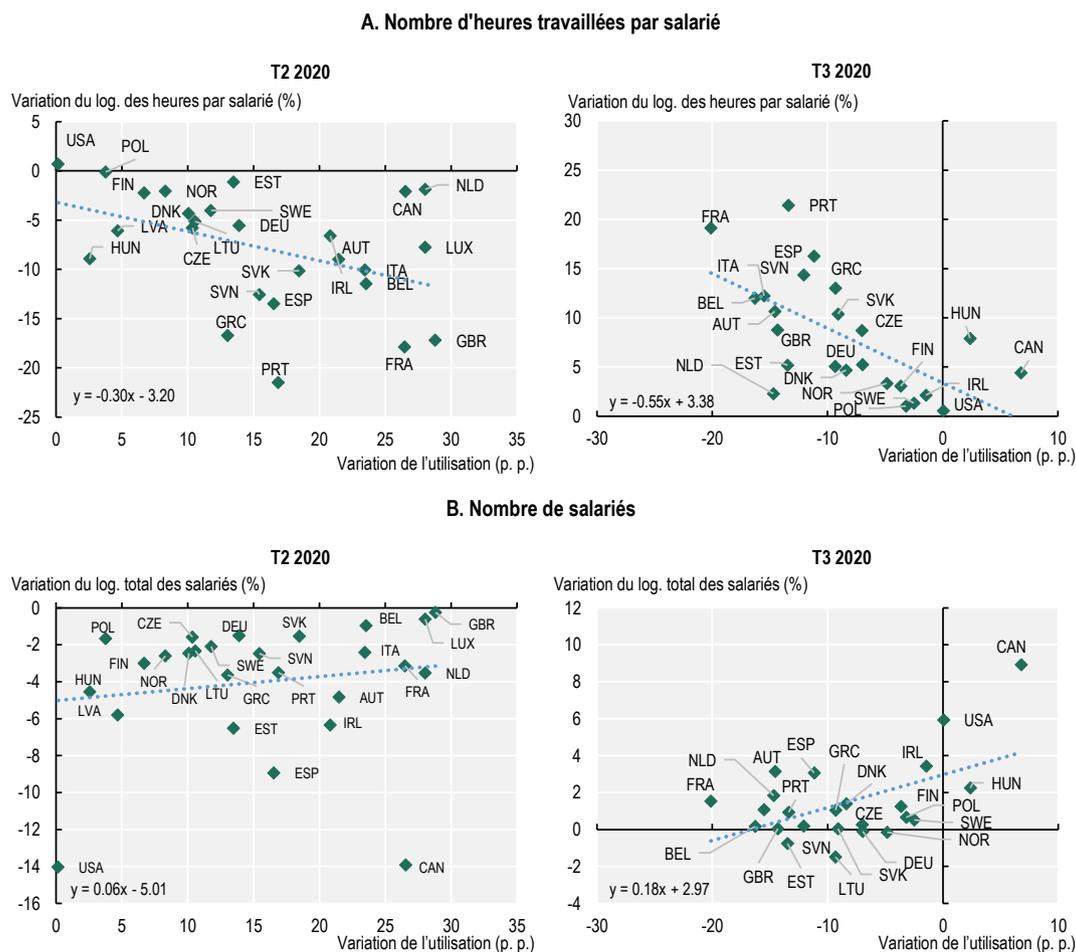
Étant donné ces limitations, cette sous-section propose une première analyse de l'ampleur vraisemblable de l'effet de l'aide au maintien dans l'emploi sur les postes sauvés<sup>15</sup>. Les estimations reposent sur deux corrélations par paires simples qui établissent un rapport entre la variation du recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 et, respectivement, la variation des heures travaillées par salarié et la variation du nombre de salariés. La corrélation entre la variation de la moyenne d'heures travaillées et la variation du recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi donne une indication du nombre de postes sauvés en supposant que les entreprises ont eu recours au dispositif dans le seul but de sauver des postes qu'elles auraient autrement supprimés (pas de perte d'efficacité). La corrélation entre les dispositifs de maintien dans l'emploi et la variation du nombre de salariés donne pour sa part une indication du nombre de postes sauvés en supposant que la croissance de l'emploi n'est influencée par aucun autre facteur lui aussi corrélé avec l'utilisation de l'aide au maintien dans l'emploi (autres interventions des pouvoirs publics, politiques et institutions préexistantes, ampleur et nature du choc). Si les pertes d'efficacité sont prévues en principe dans le dernier cas, la présence d'importants facteurs de confusion qui ne peuvent pas être facilement pris en compte ne fait aucun doute. Dans la mesure où les plus grands chocs entraînent à la fois un recours accru aux dispositifs de maintien dans l'emploi et la baisse de l'emploi, l'effet suggéré sur ce dernier est fort probablement sous-estimé et devrait être interprété avec prudence<sup>16</sup>.

Les corrélations entre les dispositifs de maintien dans l'emploi d'une part et, de l'autre, la moyenne d'heures travaillées et l'emploi, suggèrent une large fourchette d'estimations plausibles de l'impact de ces dispositifs sur les emplois pendant la crise du COVID-19 (Graphique 2.6)<sup>17</sup>. Comme prévu, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi va de pair avec une forte réduction des heures travaillées par salarié

dans l'ensemble des pays (partie A). La droite ajustée semble indiquer qu'une hausse de 10 % du recours à l'aide au maintien dans l'emploi va de pair avec une réduction d'environ 4 % du nombre d'heures travaillées par salarié (en moyenne entre le T2 et le T3), soit l'équivalent d'une réduction moyenne de 40 % du temps de travail des bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi<sup>18</sup>. Comme nous l'avons vu plus haut, dans l'hypothèse d'une perte d'efficacité nulle, cela suppose aussi un impact sur les emplois de 4 %, qui pourrait dès lors être considéré comme une limite supérieure de l'effet réel sur les emplois. La corrélation entre le recours à l'aide au maintien dans l'emploi et l'emploi est plus faible : une hausse de 10 % du recours à l'aide au maintien dans l'emploi va de pair avec un niveau d'emploi supérieur de 1.2 % (partie B). De prime abord, un effet relativement limité des dispositifs en question sur les emplois pourrait témoigner de la capacité des entreprises à maintenir leurs travailleurs dans l'emploi sans cette aide, grâce aux mesures complémentaires prises par les pouvoirs publics pour les alimenter en liquidités. Or, comme indiqué plus haut, il y a lieu de croire ici à une sous-estimation de l'impact réel sur les emplois<sup>19</sup>.

## Graphique 2.6. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi, moyenne d'heures travaillées et emploi

Corrélations par paire entre le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi et le nombre moyen d'heures travaillées (partie A) et le logarithme des salariés (partie B), T2 2020 et T3 2020

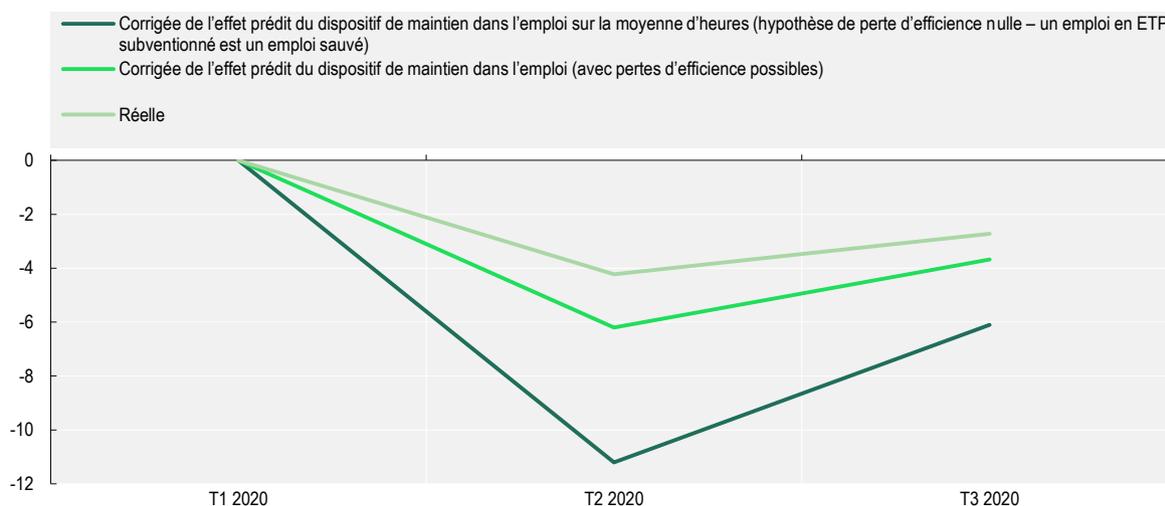


Note : les données correspondent aux variations d'un trimestre à l'autre. Données sur les heures et les salariés désaisonnalisées.  
Source : recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi : sources nationales (voir le Tableau d'annexe 2.A.1). Heures et salariés : base de données des Comptes nationaux trimestriels de l'OCDE.

Les conséquences de ces différentes estimations des effets des dispositifs de maintien dans l'emploi sur l'évolution de l'emploi pendant la crise du COVID-19 sont illustrées par le Graphique 2.7. Il compare la variation réelle du nombre total de salariés avec la variation contrefactuelle supposée en l'absence de dispositif de maintien dans l'emploi. Les variations contrefactuelles ont été obtenues en corrigeant les variations réelles de l'emploi de l'effet estimé du recours aux dispositifs de maintien de l'emploi sur les heures et sur l'emploi. Dans l'ensemble de la zone OCDE, le nombre de salariés a accusé une baisse brutale d'environ 4 % entre le premier et le deuxième trimestre 2020, puis il a commencé à remonter peu à peu. Il ressort de la série corrigée sur l'emploi basée sur la corrélation entre la variation de l'aide au maintien dans l'emploi et celle du nombre moyen d'heures travaillées que, en l'absence de dispositif de maintien dans l'emploi – abstraction faite des pertes d'efficacité possibles – le nombre de salariés aurait pu baisser de jusqu'à 11 % au T2 2020. La série corrigée sur l'emploi basée sur la corrélation entre la variation de l'aide au maintien dans l'emploi et la variation du nombre de salariés dans l'ensemble des pays donne à penser que, en l'absence de dispositifs de maintien dans l'emploi, la baisse du nombre de salariés aurait dépassé de presque 50 % la variation réelle de l'emploi, ce qui aurait abouti à un recul de l'emploi de plus de 6 %. Les importantes différences dans l'évolution de l'emploi après prise en compte des liens, selon les estimations, entre les dispositifs de maintien dans l'emploi et le nombre moyen d'heures travaillées et l'emploi font clairement ressortir le haut degré d'incertitude qui entoure ces estimations. Avec le temps et à mesure que des données plus détaillées deviendront disponibles, une meilleure intelligence du rôle des dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 sera peut-être possible.

### Graphique 2.7. Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont contribué à limiter le recul de l'emploi, mais une lourde incertitude plane sur les chiffres

Variation en pourcentage du nombre de salariés bénéficiaires et non bénéficiaires d'aide au maintien dans l'emploi entre T1 2020 et T3 2020



Note :

La variation corrigée de l'effet prévisible du recours à l'aide au maintien dans l'emploi sur le nombre moyen d'heures correspond à l'emploi effectif diminué du coefficient de pente moyen dans les graphiques de dispersion liant le nombre moyen d'heures travaillées au recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi, multiplié par le recours effectif aux dispositifs de maintien dans l'emploi.

La variation corrigée de l'effet prévisible du recours à l'aide au maintien dans l'emploi sur l'emploi correspond à l'emploi effectif diminué du coefficient de pente moyen dans les graphiques de dispersion liant l'emploi au recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi, multiplié par le recours effectif aux dispositifs de maintien dans l'emploi.

Données sur les heures et les salariés désaisonnalisées.

Source : calculs de l'OCDE basés sur le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi : sources nationales. Heures et salariés : base de données des Comptes nationaux trimestriels de l'OCDE.

Compte tenu de la difficulté de reconstitution claire et crédible de la situation en l'absence de dispositifs de maintien dans l'emploi (comparaison contrefactuelle) à partir de données locales, les tentatives de quantification de leurs effets sont peu nombreuses à ce jour et s'appuient sur des microdonnées détaillées. Une première évaluation du dispositif *JobKeeper Payment* australien constate qu'il a sauvé l'emploi d'un salarié sur cinq bénéficiaires de l'aide, soit environ 700 000 postes entre avril et juillet 2020 (Bishop et Day, 2020<sup>[10]</sup>). Un tel effet pour une prestation unique aussi modeste tend à confirmer l'efficacité du *JobKeeper Payment* comme instrument de préservation de l'emploi. Les données sur le *Paycheck Protection Program* aux États-Unis demeurent peu concluantes ; certaines études observent des effets minimes sur l'emploi, d'autres constatent l'inverse (voir l'Encadré 2.4).

#### Encadré 2.4. Le *Paycheck Protection Program* aux États-Unis

L'une des premières mesures prises par les États-Unis pour faire face à la crise du COVID-19 a été l'introduction du *Paycheck Protection Program* (PPP) : un dispositif consentant aux petites et moyennes entreprises de moins de 500 salariés des prêts à remboursement conditionnel et faible taux d'intérêt pour payer leurs salariés, même si ceux-ci ne travaillent pas. La situation financière de l'entreprise n'entraîne pas dans les conditions d'admission et le prêt était converti en subvention si les niveaux d'emploi et de rémunération étaient maintenus. Piloté par des banques privées, ce programme était de très grande ampleur : plus de 500 milliards USD versés entre avril et juin 2020, soit l'équivalent d'environ 2.5 % du PIB.

##### Des estimations de l'effet sur l'emploi mitigées

Quelques études scientifiques ont évalué les premiers effets du PPP (Autor et al., 2020<sup>[11]</sup> ; Chetty et al., 2020<sup>[12]</sup> ; Bartik et al., 2020<sup>[13]</sup> ; Hubbard et Strain, 2020<sup>[14]</sup>) en comparant les variations de l'emploi entre les entreprises ayant droit au prêt avec un effectif d'à peine un peu moins de 500 salariés, et celles n'y ayant pas droit avec un effectif d'à peine un peu plus de 500 salariés. Elles constatent généralement des effets peu significatifs sur l'emploi. Par exemple, Autor et al. (2020<sup>[11]</sup>) observent que le PPP a augmenté l'emploi d'environ 3 % ou 2 millions de postes pendant la période d'avril à juin 2020. Cela représente environ 250 000 USD par poste sauvé (en s'appuyant sur une combinaison de prêts et de subventions). D'autres études avancent que les comparaisons d'entreprises proches du seuil de 500 salariés n'informent pas sur l'effet probablement plus profond du dispositif sur les entreprises de plus petite taille et plus vulnérables (Faulkender, Jackman et Miran, 2021<sup>[15]</sup> ; Doniger et Kay, 2021<sup>[16]</sup>). Elles exploitent la variation dans le temps du bénéfice de prêts au titre du PPP et constatent des effets bien plus importants. Ces mêmes études affirment que le dispositif aurait pu donner des résultats encore meilleurs s'il avait été mieux ciblé sur les petites entreprises.

##### Un ciblage inefficace au départ

Certains éléments du PPP sous sa forme initiale l'ont peut-être empêché de cibler les entreprises dans lesquelles des emplois étaient menacés (Granja et al., 2020<sup>[17]</sup> ; Doniger et Kay, 2021<sup>[16]</sup>). Premièrement, parce qu'il était piloté par des banques privées, le programme avait tendance à favoriser les entreprises dotées d'un réseau plus influent. Les plus petites avaient donc moins de chance de connaître l'existence du programme, les délais de traitement des candidatures étaient plus longs et les chances de réponse favorable plus faibles. Deuxièmement, la version initiale du programme ne tenait pas compte d'autres critères que la taille de l'entreprise pour justifier le besoin d'aide financière. De ce fait, un nombre considérable des entreprises bénéficiaires de l'aide n'en avaient pas besoin et pouvaient plus facilement échapper au remboursement puisqu'elles pouvaient plus facilement maintenir les niveaux d'emploi et de rémunération. Troisièmement, les prêts étaient souvent utilisés pour d'autres paiements que les salaires et pour accumuler une épargne. Cette situation a certes diminué l'impact du PPP sur l'emploi, mais l'a rendu plus efficace pour la prévention des faillites.

### Un programme révisé mieux ciblé

En janvier 2021, 300 milliards USD supplémentaires ont été affectés au PPP dans le cadre du deuxième train de mesures d'aide face au COVID-19. Le programme était plus étroitement axé sur les entreprises durement touchées. Les conditions d'admission sont inchangées pour les primocandidates, mais les entreprises candidates à un deuxième prêt devront avoir 300 salariés ou moins et justifier d'importantes pertes de revenus. Le montant maximum du prêt sera par ailleurs limité à 2 millions USD au lieu de 10 millions.

### 2.3.2. Il est peu probable que l'utilisation répandue des dispositifs de maintien dans l'emploi ait été préjudiciable à la création et à la redistribution d'emplois jusqu'ici

L'utilisation répandue des dispositifs de maintien dans l'emploi fait avant tout craindre un risque d'effets préjudiciables à la création d'emplois pendant la reprise et un risque également de ralentissement de la redistribution des emplois, des entreprises peu performantes vers les plus performantes, s'ils se prolongent<sup>20</sup>. Trois conditions sont nécessaires pour que ces craintes se soient matérialisées à ce jour. Premièrement, les dispositifs de maintien dans l'emploi doivent avoir soutenu des emplois non viables dans des entreprises en difficultés structurelles (à faible productivité). Deuxièmement, en l'absence de dispositif de maintien dans l'emploi, les travailleurs concernés auraient été mis à pied et auraient rapidement trouvé un emploi auprès d'une autre entreprise. Troisièmement, les entreprises doivent avoir eu plus de difficultés à pourvoir leurs postes vacants à cause du recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi. Les trois seront examinées à tour de rôle ci-après, à partir des données disponibles et des premiers éléments probants pour la première année de la crise du COVID-19.

Les dispositifs de maintien dans l'emploi pourraient, en fin de compte, soutenir des postes non viables dans des entreprises en difficultés structurelles pour deux raisons principales. Premièrement, il est possible que les entreprises aidées soient *déjà* en difficultés structurelles. Elles seront probablement peu nombreuses par rapport au nombre de postes soutenus par les dispositifs de maintien dans l'emploi. Comme nous l'avons vu plus haut, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi a été répandu dans tous les secteurs et étroitement lié aux restrictions économiques depuis le début de la crise du COVID-19. Un certain nombre de pays qui ont fortement misé sur les dispositifs de maintien dans l'emploi ont enregistré des taux de mise à pied inférieurs à la normale, ce qui conduit à penser que ces dispositifs et autres mesures d'aide aux entreprises ont généralement préservé des emplois qui auraient été supprimés en l'absence de crise. Le nombre de « mises à pied manquantes » jusqu'ici n'est probablement pas très élevé<sup>21,22</sup>. Deuxièmement, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont peut-être soutenu des postes qui ne seraient plus viables à cause même du choc du COVID-19 : un choc permanent, plutôt que temporaire, nécessitant la redistribution des emplois entre les entreprises et les secteurs<sup>23</sup>. Il est encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure la crise du COVID-19 risque de provoquer des changements permanents, mais il est probable qu'elle accélérera plusieurs tendances importantes d'avant-crise en rapport avec le développement des activités en ligne, la fréquence du télétravail et l'automatisation de la production (chapitre 1).

Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont peut-être soutenu un grand nombre de postes non viables, mais cela ne signifie pas forcément qu'ils ont aussi ralenti la création et la redistribution d'emplois. En présence d'une demande effective faible de travailleurs dans des emplois définitivement non viables faible, leur licenciement ne ferait que gonfler les chiffres du chômage, sans effet sur la création et la redistribution d'emplois ; un scénario plus probable en présence d'une offre relativement faible et d'une concurrence relativement forte des chômeurs pour les emplois vacants. Il est illustré par le Graphique 2.8 au moyen de courbes de Beveridge représentant la relation entre le taux d'emplois vacants et le taux de chômage pendant la crise du COVID-19 (entre janvier et décembre 2020) et, pour présenter un élément de comparaison, pendant la crise financière mondiale (de juin 2008 à décembre 2011)<sup>24</sup>. Le graphique révèle

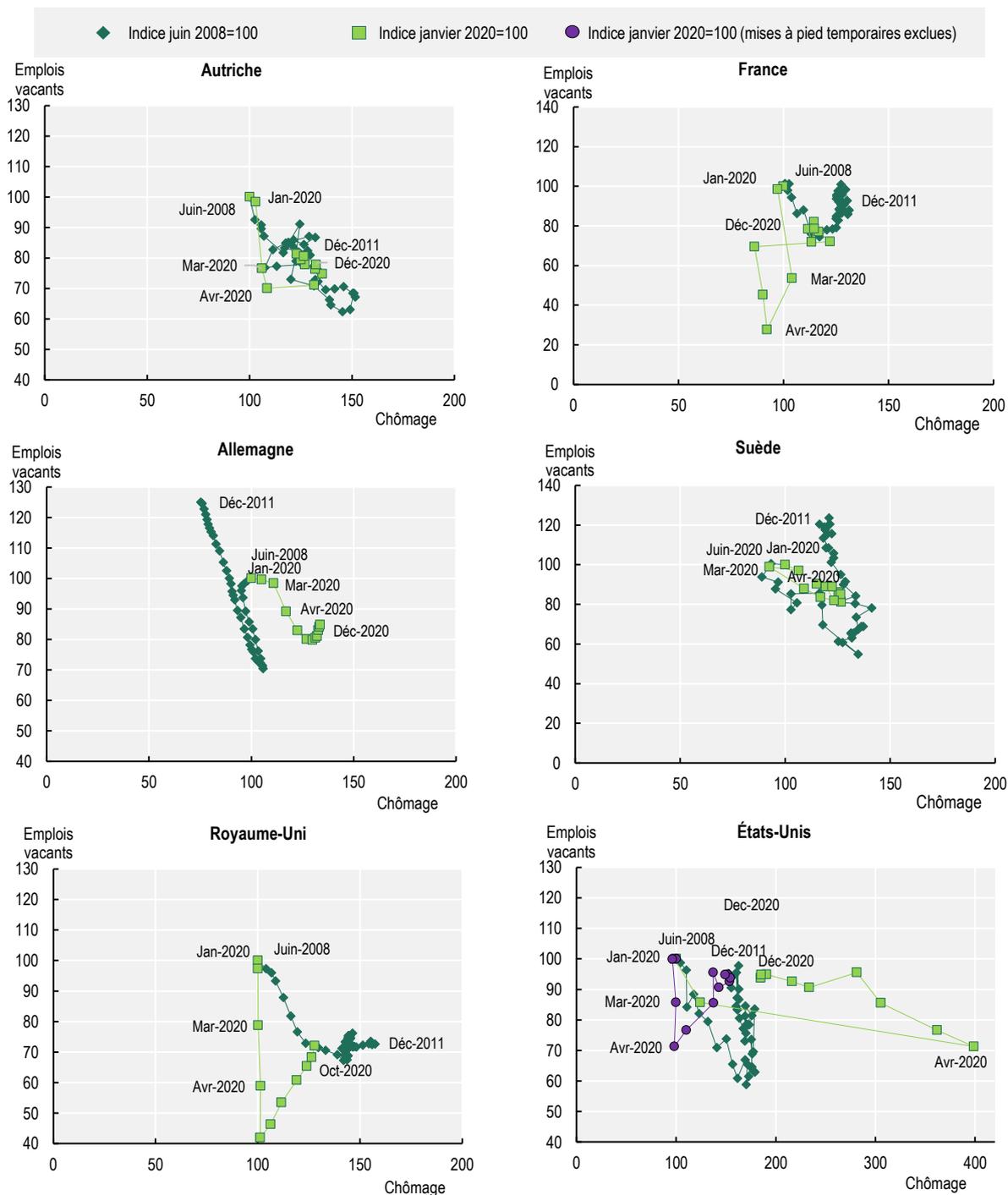
une baisse brutale initiale du ratio emplois vacants sur nombre de chômeurs due à l'effondrement des offres d'emploi, mais aussi une tendance à la hausse du nombre de demandeurs d'emplois, en conséquence de la crise du COVID-19 dans les deux cas. Avec le temps, les offres d'emploi sont reparties à la hausse, mais le chômage a continué d'augmenter légèrement, entraînant un déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge. À l'exception des États-Unis, cependant, le taux de postes vacants est demeuré largement inférieur aux niveaux d'avant-crise jusqu'à la fin de 2020. Ce constat traduit probablement, du moins en partie, une faible demande de main-d'œuvre non sans rapport avec la forte incertitude sur les perspectives à court terme. L'anémie continue de la demande de main-d'œuvre tempère les craintes de possibles effets néfastes des dispositifs de maintien dans l'emploi sur la création et la redistribution d'emplois. En effet, l'allongement de la durée attendue du chômage et l'intensification de la concurrence pour les emplois parmi les chômeurs qui en résultent justifient des dispositifs de maintien dans l'emploi (et des allocations chômage) encore plus généreux dans le contexte d'un ralentissement de l'activité économique (Landais, Michailat et Saez, 2018<sup>[18]</sup> ; Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>)<sup>25</sup>.

Une autre question se pose : le soutien de l'emploi dans les entreprises en difficultés structurelles a-t-il porté préjudice à la création d'emplois en entraînant des difficultés de recrutement pour les entreprises ? Pour y apporter un élément de réponse, des « fonctions d'appariement » sont estimées ; elles indiquent avec quelle facilité les postes vacants peuvent être pourvus (ou les chômeurs peuvent trouver un emploi) pour un degré donné d'étroitesse du marché du travail (Petrongolo et Pissarides, 2001<sup>[19]</sup> ; Federal Reserve Bank of San Francisco et al., 2011<sup>[20]</sup>). Le Graphique 2.9 illustre l'évolution réelle du taux d'emplois vacants satisfaits, le ratio embauches/emplois vacants et l'évolution attendue du taux en fonction de l'évolution réelle de l'étroitesse du marché du travail (voir l'Encadré 2.5). Il livre deux observations. Premièrement, les taux effectifs d'emplois vacants satisfaits ont généralement augmenté depuis le début de la crise du COVID-19. Une tendance qui n'a rien d'inhabituel pendant les ralentissements économiques étant donné qu'un plus grand nombre de travailleurs se disputent un moins grand nombre d'emplois vacants. Il importe de noter que la hausse du taux d'emplois vacants satisfaits tend à indiquer qu'il n'est pas devenu plus difficile de recruter. Deuxièmement, le taux d'emplois vacants satisfaits a généralement moins augmenté que ne le donnait à prévoir son rapport avec l'étroitesse du marché du travail pendant la période qui a précédé la crise du COVID-19. Cette tendance peut certes indiquer une baisse d'efficacité de l'appariement, mais il est peu probable qu'elle soit liée au recours inédit aux dispositifs de maintien dans l'emploi. En effet, les données ne livrent aucune indication claire que les dispositifs de maintien dans l'emploi ont joué un rôle déterminant dans la hausse plus faible que prévu du taux d'emplois vacants satisfaits (Graphique 2.10).

Cette hausse limitée du taux d'emplois vacants satisfaits pourrait plutôt être due à la nature de la crise. L'impact asymétrique de cette dernière sur des secteurs ne nécessitant pas tous les mêmes compétences a peut-être conduit à une inadéquation des compétences des demandeurs d'emploi avec les besoins des employeurs, phénomène observé lors de précédentes récessions (Şahin et al., 2014<sup>[21]</sup>). En effet, l'un des objectifs des dispositifs de maintien dans l'emploi est d'empêcher que ces inadéquations ne s'accumulent. On peut aussi supposer que les travailleurs au chômage ont mis un frein à leur recherche d'emploi, inquiétés par la gravité de la situation sanitaire et économique (chapitre 1). Par exemple, on observe qu'en Suède le nombre de demandeurs d'emploi a baissé plus brusquement que le nombre de postes à pourvoir pendant la période qui a immédiatement suivi la flambée de COVID-19, rendant plus difficile de recruter malgré un nombre important de demandeurs d'emploi par poste vacant (Hensvik, Le Barbanchon et Rathelot, 2021<sup>[22]</sup>).

### Graphique 2.8. Dans les pays qui ont fortement mis sur les dispositifs de maintien dans l'emploi, les offres d'emploi ne sont pas reparties à la hausse

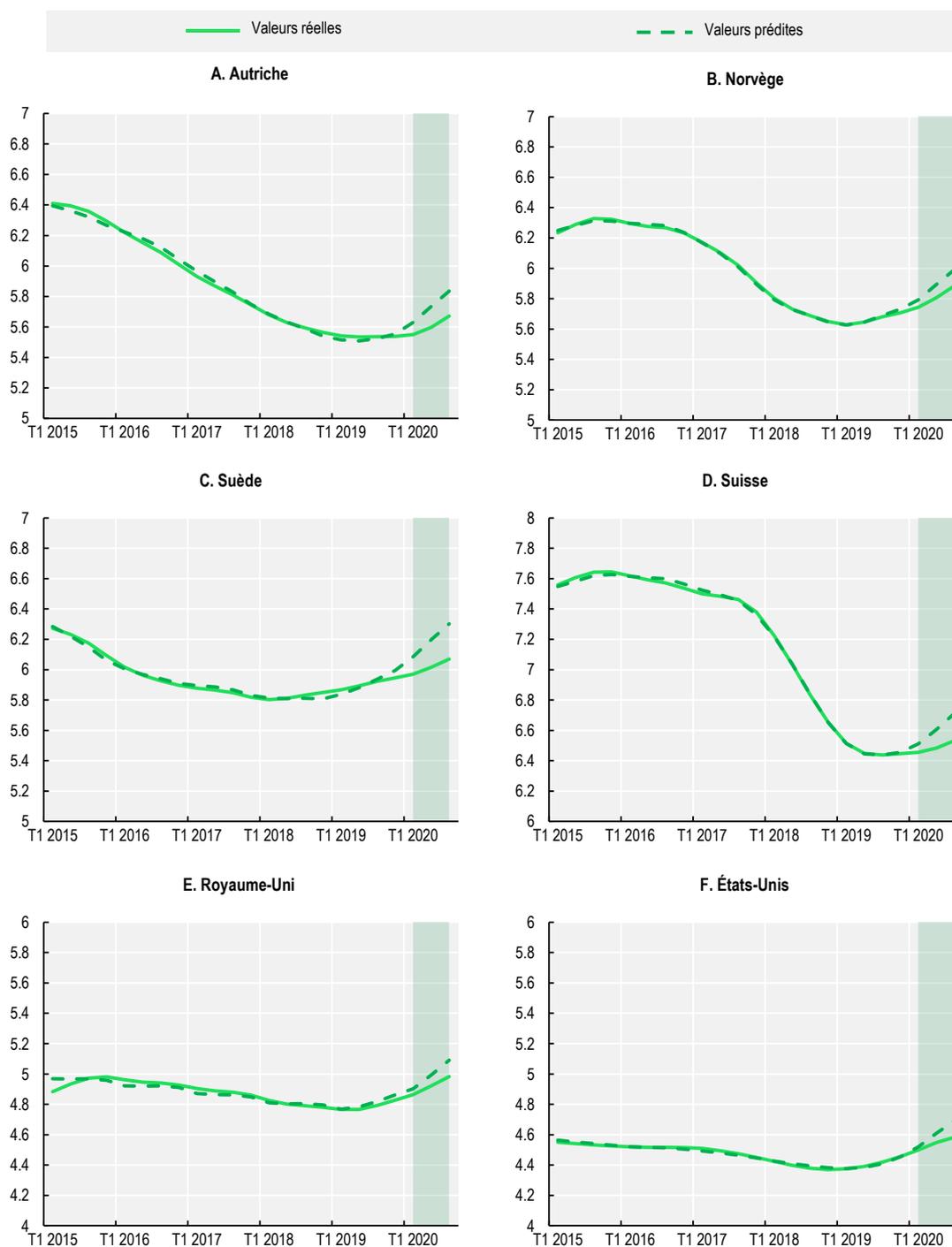
Indice des offres d'emploi et du chômage fixé à 100 au début de la crise, quelques pays de l'OCDE



Source : Base de données des statistiques à court terme sur le marché de travail de l'OCDE.

## Graphique 2.9. Les taux réels d'emplois vacants satisfaits pendant la pandémie de COVID-19 n'ont pas atteint les niveaux prédits à partir des données historiques

Taux d'emplois vacants satisfaits réels et prédits, quelques pays, T1 2015-T3 2020



Note : taux d'emplois vacants satisfaits : ratio embauches/postes vacants. Les taux d'emplois vacants satisfaits prédits reposent sur des régressions par pays relatives à l'étrécissement du marché du travail à partir de données pour la période pré-crise du COVID-19 (T1 2015-T4 2019).  
 Source : embauches : Enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE) pour les pays européens et Job Openings and Labour Turnover Survey (JOLTS) pour les États-Unis. Emplois vacants : base de données des statistiques à court terme sur le marché de travail de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/ybh8gg>

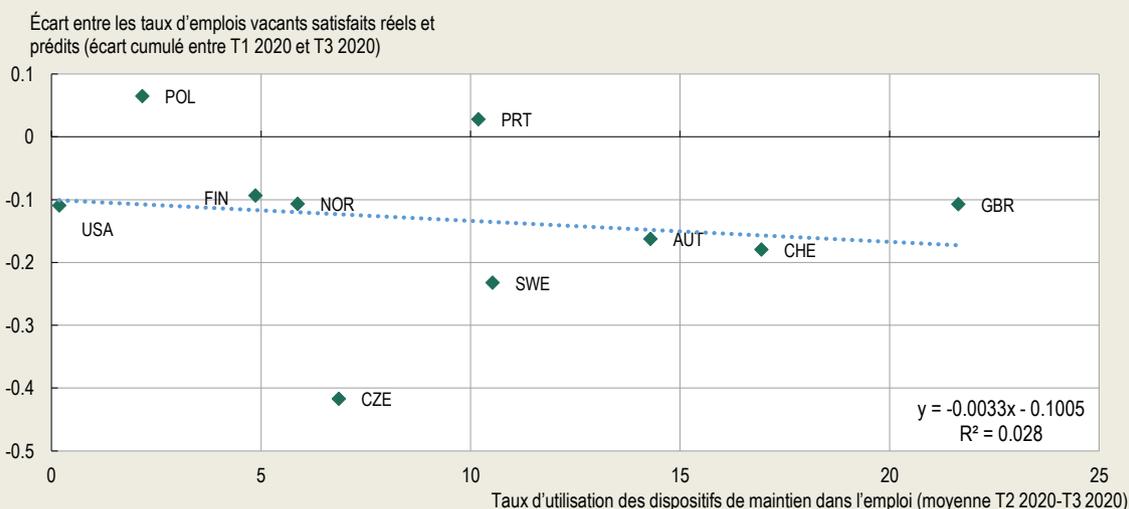
### Encadré 2.5. Évaluation de la contribution des dispositifs de maintien dans l'emploi à l'efficacité du marché du travail

Les fonctions d'appariement indiquent avec quelle facilité les postes vacants peuvent être pourvus (ou les chômeurs peuvent trouver un emploi) pour un degré donné d'étroitesse du marché du travail. Aux fins du présent chapitre, les fonctions d'appariement pour le taux d'emplois vacants satisfaits sont estimées séparément pour chaque pays selon le modèle empirique suivant (Petrongolo et Pissarides, 2001<sup>[19]</sup> ; Federal Reserve Bank of San Francisco et al., 2011<sup>[20]</sup>) :

$$(1) \ln y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln \left( \frac{v_t}{u_t} \right) + \varepsilon_t$$

$y$  correspondant au taux d'emplois vacants satisfaits,  $u$  et  $v$  au nombre d'emplois vacants et de demandeurs d'emplois et  $\varepsilon$  à un terme d'erreur indépendant.  $\alpha_1$  représente la sensibilité de l'appariement mesurée par le taux d'emplois vacants satisfaits relativement à l'étroitesse du marché du travail et  $\alpha_0$  mesure le degré de frictions d'appariement dépendant de l'étroitesse du marché du travail. Les fonctions d'appariement sont estimées séparément pour chaque pays à partir de données trimestrielles pour la période pré-crise (T1 2015 à T4 2019). L'évolution du taux d'emplois vacants satisfaits depuis le début de la crise peut être prédite en combinant les paramètres estimés de la fonction d'appariement avec l'évolution réelle de l'étroitesse du marché du travail depuis le début de la crise. Il ressort de ces estimations que l'efficacité d'appariement a peut-être diminué depuis le début de la crise dans certains pays, mais elles ne révèlent pas de rapport manifeste avec le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi.

### Graphique 2.10. Le déficit du taux d'emplois vacants satisfaits pendant la crise du COVID-19 est sans rapport avec le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi



Source : embauches : Enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE) pour les pays européens et Job Openings and Labour Turnover Survey (JOLTS) pour les États-Unis. Emplois vacants : base de données des statistiques à court terme sur le marché de travail de l'OCDE.

## 2.4. Réflexion sur l'action à mener : conjuguer politiques de maintien dans l'emploi et redistribution des emplois

Face à l'affaiblissement continu de l'offre et de la demande d'emplois dans la majorité des pays, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont principalement contribué à préserver les postes et à limiter l'envolée du chômage, probablement sans incidence marquée sur les flux de travailleurs en direction d'entreprises en expansion. En conséquence de mesures de distanciation physiques souvent strictes, de nombreux emplois ont été temporairement menacés, limitant le risque de subventionner des emplois qui n'avaient pas besoin de l'être (pertes sèches), tandis que le risque d'étouffer la création d'emplois a quant à lui été limité par le manque de possibilités de recherche d'emploi et de mobilité professionnelle. D'où les mesures prises par les États pour encourager le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la phase initiale de la crise du COVID-19.

Aujourd'hui, les possibles effets indésirables des dispositifs de maintien dans l'emploi sur la redistribution des emplois inquiètent de plus en plus, mais une suppression trop précoce ou trop généralisée de ces aides risque de provoquer une vague soudaine de mises à pied<sup>26</sup>. Il faut réduire les aides au maintien dans l'emploi de manière prudente, progressive et flexible, en suivant de près l'évolution de la situation économique et sanitaire. Une stratégie qui demandera probablement des approches différentes selon les secteurs. Les entreprises et les secteurs dont l'activité continue d'être restreinte par les recommandations sanitaires ou les restrictions légales devraient continuer de recevoir des aides fortes au maintien dans l'emploi. Dans d'autres secteurs, cependant, l'apport continu d'aides généreuses après la fin des restrictions sanitaires et légales pose un risque accru de soutenir des emplois non viables et, par conséquent, pourrait nuire à la création et à la redistribution d'emplois à mesure de la reprise de l'activité économique. Les gouvernements doivent alors trouver un moyen d'adapter les dispositifs de maintien dans l'emploi de manière à inciter les entreprises et les travailleurs à y recourir uniquement pour des emplois temporairement menacés, mais viables à long terme. En effet, étant donné que les entreprises temporairement en difficultés renonceront probablement aux aides une fois que leur activité pourra reprendre – comme on l'observe pendant le troisième trimestre de 2020 – la proportion d'entreprises en difficultés structurelles risque d'augmenter.

Cette section porte sur les adaptations possibles des dispositifs de maintien dans l'emploi et sur les moyens d'introduire des changements en tenant compte de l'évolution incertaine de la crise et des différences d'impact selon les secteurs. Elle s'intéresse aux trois problématiques suivantes :

- Limiter la durée maximale de l'aide
- Mieux cibler l'aide
- Accompagner les travailleurs dont les emplois sont menacés

### 2.4.1. Limiter la durée maximale de l'aide

L'aide devrait rester en place aussi longtemps que les mesures sanitaires imposées par l'État restreignent l'activité économique. Une fois que les restrictions sont levées et que l'activité économique peut reprendre, l'aide devrait être limitée dans le temps afin de réduire le risque de subventionner des emplois qui n'ont plus besoin de l'être ou des emplois qui ne sont plus viables. Dans le cas des dispositifs de chômage partiel, étant donné qu'ils incitent relativement bien à reprendre les heures de travail normales une fois que les conditions se sont améliorées, les limites maximales servent avant tout à éviter de soutenir des emplois dans des entreprises en difficultés structurelles. En revanche, les subventions salariales ne sont pas conditionnées à une réduction du temps de travail et incitent donc fortement à profiter de l'aide aussi longtemps que possible, indépendamment des besoins financiers ou de la viabilité de l'emploi. Pour limiter le risque de subventionner des emplois qui n'ont pas besoin de l'être (pertes sèches), l'admission des entreprises au bénéfice des subventions salariales doit être régulièrement réévalué. Conditionnée à des

conditions d'admission, la limitation de la durée maximale a la même finalité que dans le cas des dispositifs de chômage partiel, c'est-à-dire réduire le risque de préserver des emplois qui ne sont plus viables à long terme.

La durée maximale de l'aide varie en fonction des dispositifs de maintien dans l'emploi. Dans les pays qui pratiquent le chômage partiel, la durée maximale des dispositifs varie entre environ trois mois (Japon, Lettonie, Portugal), 18 mois (Suisse) et jusqu'à 24 mois (Allemagne). En Allemagne, les entreprises qui ont commencé à utiliser le chômage partiel avant le 31 décembre 2019 ont droit à 24 mois sans réévaluation de leur admissibilité au bénéfice des subventions jusqu'à la fin de 2021 (à comparer avec 12 mois en temps normal). La durée maximale de l'aide est également assez longue en Suisse, mais l'admissibilité de l'entreprise au bénéfice de cette aide doit être réévalué tous les 3 ou 6 mois<sup>27</sup>. Dans les pays dotés de dispositifs de subventions salariales, la durée maximale de l'aide est généralement courte (environ 3 mois) ou l'admissibilité de l'entreprise au bénéfice de cette aide est réévalué régulièrement. En Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la période d'aide a été prolongée à plusieurs reprises pour continuer de soutenir les entreprises admissibles, bien que moins généreusement dans certains cas.

#### **2.4.2. Mieux cibler l'aide**

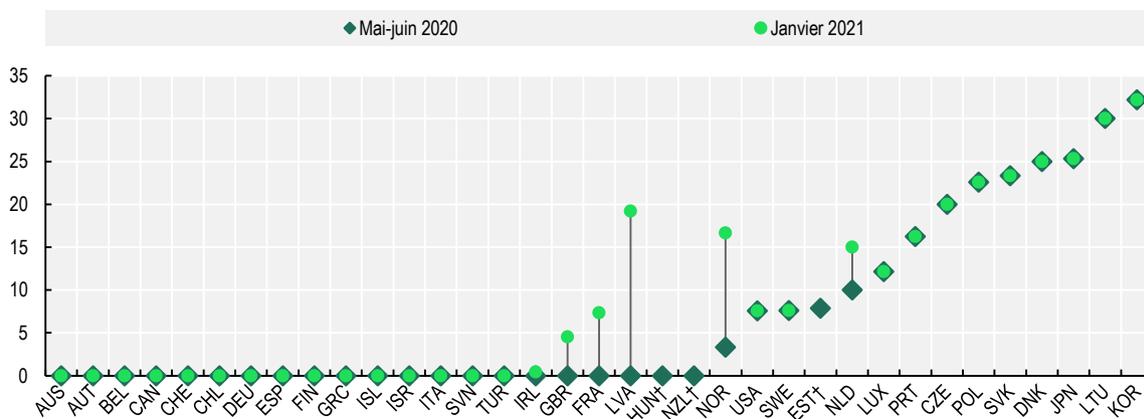
Limiter la durée maximale empêche de soutenir les emplois trop longtemps, surtout ceux qui risquent de ne pas se remettre de la crise, sans toutefois garantir que les aides serviront à sauver les « bons » emplois, c'est-à-dire les postes temporairement menacés, mais qui pourront revenir à la normale sans trop attendre. Les entreprises et les travailleurs ont généralement une meilleure idée que les pouvoirs publics de la viabilité des emplois, en particulier dans le contexte actuel où les mesures de distanciation physique restent importantes et les signaux du marché ne sont pas très positifs. Les incitations financières à destination des entreprises et des travailleurs peuvent contribuer à un meilleur ciblage des aides au maintien dans l'emploi sur les postes temporairement menacés, mais viables à un horizon plus lointain.

##### *Demander aux entreprises de contribuer aux coûts de la réduction du temps de travail*

Le coût de la réduction du temps de travail a été fixé à zéro en réponse à la crise du COVID-19 dans la majorité des pays, mais les pouvoirs publics devraient envisager de (ré)introduire un élément de partage des coûts avec les entreprises des secteurs qui ne sont plus concernés par les restrictions et dont l'activité peut reprendre. Cela rendrait globalement le chômage partiel moins intéressant pour les entreprises, mais les inciterait davantage à y recourir uniquement pour protéger les emplois susceptibles de repartir après la crise et à reprendre des horaires de travail normaux le plus rapidement possible. Plusieurs pays ont introduit des mesures de cofinancement pour les entreprises, tandis que d'autres ont augmenté le taux de prise en charge (Graphique 2.11). En France, par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2020, les entreprises doivent prendre en charge 10 % du coût des heures non travaillées (15 % de l'indemnité) dans les secteurs qui ne sont plus soumis à des restrictions économiques<sup>28</sup>. Cette contribution devrait passer à 24 % à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (40 % de l'indemnité). Le Royaume-Uni avait commencé à augmenter progressivement le coût du maintien au chômage technique à la charge de l'employeur à compter de juillet 2020. Or, la situation sanitaire s'étant détériorée à l'automne, il a en grande partie fait marche arrière et seules les cotisations de sécurité sociale pour les heures non travaillées sont à la charge des entreprises. En Allemagne, les employeurs auront à leur charge 50 % des cotisations de sécurité sociale à compter de juillet 2021 et 100 % à compter de janvier 2022, ce qui correspond à la règle habituelle pour le chômage partiel. En Norvège, le délai de carence pendant lequel les entreprises doivent verser l'intégralité des salaires a été porté de 2 à 10 jours en novembre 2020. En Lettonie, un nouveau dispositif introduit face à la deuxième vague du virus exige que les entreprises prennent en charge à hauteur de 20 % du coût des heures non travaillées. Le dispositif temporaire mis en place pendant la première vague n'exigeait aucune contribution de la part des employeurs.

## Graphique 2.11. Quelques pays ont récemment introduit le cofinancement par les entreprises ou augmenté le taux de prise en charge

Coût des heures non travaillées pour les entreprises en pourcentage du coût de la main-d'œuvre pour la réduction maximale autorisée du temps de travail, mai-juin 2020 et janvier 2021



Note : † Les dispositifs n'étaient plus en place en janvier 2021. Les contributions obligatoires de l'employeur à l'assurance privée ne sont pas prises en compte (conformément à la méthodologie de la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires*). Norvège : pour les trois premiers mois (60 jours). Pour en savoir plus, voir le Tableau d'annexe 2.A.2

Source : réponses des pays et mises à jour ponctuelles du Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel.

StatLink  <https://stat.link/xwk7ye>

La prise en charge optimale des heures non travaillées par les entreprises dépend de considérations d'efficacité par rapport au risque de ralentissement de la redistribution des emplois, mais aussi de considérations d'équité par rapport au risque de renforcer la dualité du marché du travail.

Si l'objectif est d'empêcher de soutenir des emplois qui ne sont et ne seront plus viables, une modeste contribution de la part des entreprises devrait suffire. Elle permettrait de réduire le risque de soutenir des emplois sans chances de viabilité dès le début de la participation au programme plutôt qu'après la durée maximale de l'aide. Dans la pratique, l'objectif du cofinancement ne se limitera probablement pas à éviter de soutenir des emplois non viables en restreignant l'aide aux emplois viables après la durée maximale du soutien. Dans la mesure où les emplois qui ne sont pas viables après cette période seront supprimés, il pourrait être préférable d'éviter d'emblée de les soutenir. Ce qui suppose une prise en charge plus importante de la part des entreprises. Pour donner une idée générale du taux approximatif de prise en charge, l'Encadré 2.6 prend une série d'exemples quantitatifs. Pour les dispositifs de chômage partiel d'une durée maximale de 12 mois, exiger que les entreprises prennent en charge 8.5 % du coût des heures non travaillées pourrait suffire pour limiter l'aide aux emplois dont le coût de fermeture et réouverture dépasse un mois de salaire. Une durée maximale plus courte ou la restriction de l'aide aux emplois dont le coût de remplacement est plus élevé iraient dans le sens d'une contribution plus importante.

Les contributions des entreprises améliorent certes le ciblage de l'aide sur les emplois (et les entreprises) viables, mais elles peuvent avoir des conséquences involontaires. Premièrement, elles risquent d'aggraver les difficultés financières des entreprises et d'accroître le risque de faillite. Pour mettre les entreprises solvables mais en situation d'illiquidité à l'abri de la faillite, leurs contributions pourraient prendre la forme de paiements différés ou de prêt (à 0 %) (Cahuc, Kramarz et Nevoux, 2018<sup>[23]</sup> ; Burdett et Wright, 1989<sup>[24]</sup>)<sup>29</sup>. Deuxièmement, les contributions des entreprises risquent de renforcer la dualité du marché du travail : en limitant l'aide aux travailleurs dont le coût de remplacement est élevé (ceux sous contrat à durée indéterminée possédant des compétences spéciales à l'entreprise et ayant droit à des indemnités

de licenciement), en licenciant ceux dont le coût de remplacement est peu élevé (ceux sous contrat à durée déterminée ou occupant des emplois qui ne demandent pas de compétences particulières). En effet, Tilly et Niedermayer (2017<sup>[25]</sup>) montrent, en s'appuyant sur les données administratives de l'Allemagne, que le recours aux aides augmente avec l'ancienneté et l'expérience<sup>30</sup>. Un constat qui témoigne de la faiblesse des incitations à conserver ces effectifs plutôt que de craintes quant à la viabilité future de ces emplois. Une approche potentiellement plus nuancée, mais aussi bien plus complexe et jusqu'ici inexpérimentée, consisterait à lier la contribution à l'ancienneté ou au type de contrat<sup>31</sup>.

### Encadré 2.6. Fixer le taux de cofinancement du chômage partiel : illustration quantitative

Les dispositifs de maintien dans l'emploi visent à limiter les mises à pied inefficaces, c'est-à-dire les pertes d'emplois devenus temporairement non rentables pour les entreprises, mais qui n'en sont pas moins rentables à un horizon plus lointain. Certaines entreprises ne peuvent pas réduire unilatéralement les salaires en fonction de la baisse d'activité (ce que les économistes appellent parfois la « rigidité des salaires ») ou parce qu'elles n'ont pas les moyens d'absorber le coût de la réduction d'activité par manque de liquidités, même si cela était plus rentable au moyen terme. Les dispositifs de maintien dans l'emploi aident à surmonter le problème des rigidités de salaire et de soulager les problèmes de liquidités en permettant au coût de la main-d'œuvre de baisser avec l'activité.

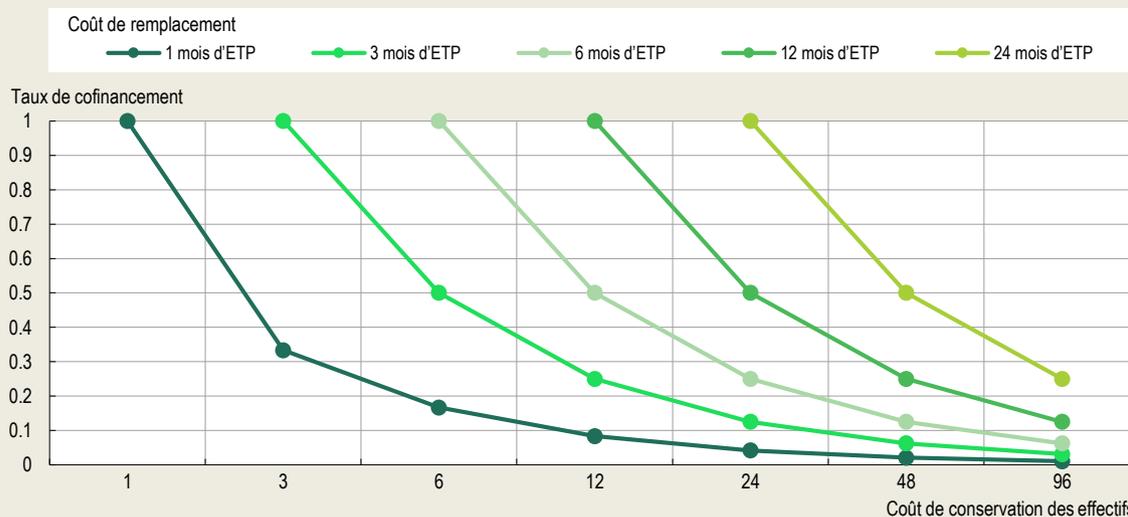
S'agissant du chômage partiel, les entreprises ont le choix entre ce type de dispositif pour maintenir les travailleurs dans l'emploi et les mises à pied. Il faut alors comparer le coût de la conservation des effectifs par le chômage partiel d'un côté, avec le coût des mises à pied, puis du recrutement et de la formation de nouveaux travailleurs lorsque l'activité reprendra. Le coût de la conservation des effectifs dépend de la durée du ralentissement de l'activité (et du dispositif de chômage partiel) et du coût des heures non travaillées pour l'entreprise. Le coût de remplacement des travailleurs est constitué du coût de licenciement (notification et indemnités obligatoires, indemnités de licenciement négociées, quotient patronal) et le coût de l'embauche (coût du recrutement, formation formelle, formation sur le tas). Ces coûts seront probablement plus lourds pour les travailleurs qui ont accumulé une expérience considérable au sein de l'entreprise et dont les activités sont à forte intensité de connaissances.

En l'absence d'exigences de cofinancement, la conservation des effectifs ne coûte rien avec le chômage partiel. Elle est donc avantageuse aux entreprises pour tous les travailleurs, indépendamment de la période pendant laquelle ces effectifs devraient être conservés. En présence d'exigences de cofinancement, la conservation des effectifs par le biais du chômage partiel n'est avantageuse que pour les travailleurs dont le coût de remplacement pour l'entreprise est supérieur au coût de la conservation sur la période considérée. Par conséquent, le coût de remplacement des travailleurs (le coût de licenciement, d'embauche et de formation) pourrait être plus élevé plus le coût de la conservation des effectifs est bas (plus la période de conservation est courte et plus le taux de cofinancement du chômage partiel est bas).

Pour donner une indication du taux de cofinancement approprié, le Graphique 2.12 calcule le taux de cofinancement du chômage partiel pour différentes combinaisons de coûts de remplacement et de conservation des effectifs. Quand l'activité est réduite de 100 % pendant une période de 24 mois, un modeste taux de cofinancement d'environ 4 % du coût des heures non travaillées assure la préservation de tous les emplois dont le coût de remplacement est l'équivalent d'un mois de salaire ou plus. Quand l'activité est mise à l'arrêt complet pendant 12 mois, un taux de cofinancement de 8.5 % devrait assurer la préservation des emplois dont le coût de remplacement équivaut à un mois de salaire ou plus, tandis qu'un taux de cofinancement de 17 % permettrait de préserver les emplois dont le coût de remplacement est égal à deux mois de salaire ou plus.

## Graphique 2.12. Le taux de cofinancement pourrait augmenter plus le coût de conservation des effectifs est bas et plus le coût de remplacement des travailleurs est élevé

Taux de cofinancement pour des coûts de conservation et de remplacement des effectifs donnés



Note : le coût de conservation des effectifs en l'absence de dispositif de chômage partiel correspond au nombre de mois de salaire devant être versés pour garder un travailleur quand l'activité est à l'arrêt (en équivalents temps plein). Par exemple, si l'activité est réduite de 50 % pendant 12 mois, le coût de conservation sera de 6 mois en équivalents temps plein. Le coût de remplacement des travailleurs est constitué des coûts de licenciement, d'embauche et de formation en mois de salaire.

StatLink  <https://stat.link/qn56k7>

Les dispositifs de subvention salariale sont généralement de courte durée, mais ils ont été prolongés à plusieurs reprises dans un certain nombre de pays, suscitant plus ou moins les mêmes craintes que le chômage partiel concernant la redistribution. Pour surmonter ce problème dans une certaine mesure, les États pourraient s'assurer que les employeurs prennent en charge une partie du coût des heures non travaillées — au moins lorsque la réduction du temps de travail est importante — en exigeant des entreprises qu'elles s'acquittent d'une partie du salaire habituel des employés, quel que soit le nombre d'heures travaillées, en prévoyant que la subvention couvre uniquement une partie de cette somme<sup>32</sup>. Le dispositif de subvention salariale en vigueur aux Pays-Bas s'apparente au dispositif de chômage partiel qui demande aux entreprises de prendre en charge une partie du coût des heures non travaillées. Alors que les travailleurs continuent de recevoir 100 % de leur salaire pendant les périodes de réduction du temps de travail, les employeurs reçoivent au plus 90 % du salaire, selon la baisse d'activité. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020, les entreprises sont autorisées à réduire la masse salariale de 10 %, par le biais de départs volontaires ou de mises à pied pendant une période de 3 mois, *sans* réduction de la subvention. Les conséquences de cette mesure pour le maintien dans l'emploi et la redistribution des emplois sont abordées dans l'Encadré 2.7.

### Encadré 2.7. Concilier maintien dans l'emploi et redistribution des emplois : un exemple des Pays-Bas

Les premières moutures du dispositif de maintien dans l'emploi néerlandais (NOW1 et 2) prévoyaient le paiement intégral du salaire par les entreprises participantes, interdisaient la mise à pied et accordaient une subvention égale à 90 % de la masse salariale multiplié par la baisse prévue du chiffre d'affaires pour tous les travailleurs de l'entreprise. Ce système a favorisé le maintien dans l'emploi, mais empêché la redistribution en raison des restrictions sur les licenciements. La nouvelle mouture, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2020 (NOW3), lève l'interdiction de mise à pied : les entreprises sont autorisées à réduire leur masse salariale de jusqu'à 10 % au moyen de départs volontaires ou de mises à pied, *sans* réduction de la subvention. La subvention correspond dorénavant à 80 % de la masse salariale multiplié par la baisse attendue du chiffre d'affaires (85 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021) tandis que les entreprises continuent de devoir verser l'intégralité du salaire de tous les travailleurs.

La nouvelle version du dispositif continue de soutenir le maintien dans l'emploi des travailleurs essentiels, mais elle incite également à ajuster l'emploi en se séparant des travailleurs marginaux dont les heures ont été réduites. Prenons l'exemple d'une entreprise de dix salariés dont cinq continuent de travailler à temps plein et les cinq autres sont mis au chômage technique à la suite d'une baisse d'activité de 50 %. Conformément aux règles introduites en octobre 2020, l'entreprise continue de verser l'intégralité des salaires aux travailleurs mis au chômage technique (soit 50 % de la masse salariale habituelle) et reçoit une subvention de  $0.8 \times 0.5$  ou 40 % de la masse salariale habituelle. Le coût total des cinq travailleurs au chômage technique est donc égal à 10 % de la masse salariale habituelle. Cependant, l'entreprise peut désormais ramener à zéro le coût total des heures non travaillées en mettant à pied l'un des travailleurs au chômage technique, réduisant ainsi le montant versé aux travailleurs de 50 % à 40 % de la masse salariale habituelle tout en continuant d'avoir droit à une subvention salariale de 40 %.

Le nouveau dispositif, par conséquent, favorise à la fois le maintien dans l'emploi des effectifs indispensables et la redistribution des travailleurs marginaux. Il reste à savoir si cela est souhaitable. On peut en effet se demander si un traitement plus neutre des mises à pied ne serait pas préférable. Par exemple, les mises à pied pourraient être autorisées avec un ajustement proportionnel de la subvention en cas de mises à pied et de départs volontaires à la place.

*Rapprocher les prestations de chômage partiel et l'allocation de chômage dans les pays où l'écart est important*

Concilier maintien dans l'emploi et redistribution des emplois demande également de trouver le bon dosage d'aides liées à l'exercice d'un emploi et d'aides liées au chômage, sous la forme d'un dispositif de maintien dans l'emploi et d'allocations chômage. Dans la majorité des pays, les indemnités versées au titre du dispositif de maintien dans l'emploi pour les heures non travaillées ont dépassé l'allocation de chômage habituelle au début de la crise du COVID-19 (Graphique 2.13)<sup>33</sup>. Les plus grands écarts avec les allocations de chômage apparaissent dans les pays où les dispositifs temporaires de maintien dans l'emploi offrent une protection totale des revenus aux travailleurs, comme au Danemark et aux Pays-Bas, mais aussi dans les pays où les allocations de chômage sont soumises aux conditions de ressources, comme en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Des taux de remplacement supérieurs pour les travailleurs rendent l'activité partielle encore plus intéressante par rapport au chômage (complet) et incitent les travailleurs, y compris ceux qui ne sont pas directement concernés par un risque de mise à pied, à accepter une diminution des heures travaillées dans le cadre d'un dispositif de chômage partiel<sup>34</sup>. Des prestations de maintien dans l'emploi plus généreuses que les allocations de chômage au début d'une crise profonde pourraient être justifiées par le fait qu'elles aident à limiter la congestion du marché du

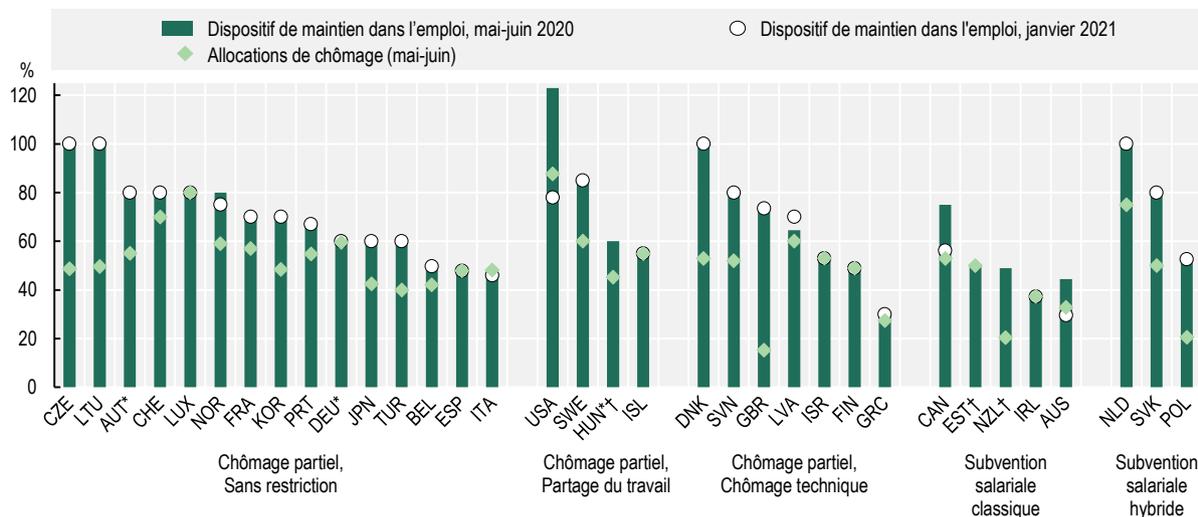
travail, étant donné qu'un grand nombre de chômeurs se disputent un nombre restreint d'emplois (Giupponi et Landais, 2018<sup>[26]</sup> ; Lalive, Landais et Zweimüller, 2015<sup>[27]</sup>) et qu'elles empêchent les services publics de l'emploi d'être submergés (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Autrement dit, l'argument de l'aplatissement de la courbe utilisé en justification des mesures de confinement pour maîtriser la crise sanitaire s'applique tout autant au recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi pour maîtriser la crise de l'emploi<sup>35</sup>.

À mesure que les craintes de congestion du marché du travail se dissipent et que celles concernant la rentabilité des dispositifs de maintien dans l'emploi s'amplifient, il pourrait être question d'équilibrer l'aide au maintien dans l'emploi et les prestations de chômage en réduisant l'écart entre les prestations de chômage partiel et les indemnités de chômage habituelles, notamment dans les pays où le dispositif de maintien dans l'emploi est particulièrement généreux. Ces modifications aideraient à contenir le coût global des dispositifs de maintien dans l'emploi et à cibler plus efficacement le chômage partiel sur les emplois menacés de disparition en réduisant la volonté des travailleurs d'accepter le chômage partiel. Une baisse des indemnités pourrait également pousser les travailleurs à reprendre des heures de travail normales ou à rechercher activement un autre emploi (voir également ci-après la section sur les incitations financières pour favoriser la mobilité professionnelle). Même si l'écart par rapport aux allocations de chômage se réduit, le maintien dans l'emploi restera probablement attractif parce qu'il préserve le contrat de travail et les avantages non salariaux qui lui sont liés (avantages annexes, sécurité sociale, y compris l'accès à l'assurance maladie dans certains pays). En France, le dispositif de chômage partiel prévoit un taux de remplacement brut réduit de 70 % à 60 % en avril 2021. En Australie et aux États-Unis, c'est l'indemnité forfaitaire qui a été réduite.

Il pourrait également être question de laisser diminuer les prestations pendant la période de soutien dans les pays où la durée maximale est relativement longue. Une telle approche serait justifiée, entre autres, par le fait que le risque de soutenir des emplois non viables à long terme augmente avec la durée du soutien. Autre justification : puisque les allocations de chômage diminuent déjà pendant la période de chômage dans la majorité des pays, un barème similaire pourrait être nécessaire dans le cas des dispositifs de maintien dans l'emploi afin d'éviter que l'écart entre les deux se creuse avec le temps. À notre connaissance, aucun pays n'est doté d'un dispositif de maintien dans l'emploi avec barème d'indemnités dégressif. On notera avec intérêt que l'Allemagne applique temporairement des barèmes d'indemnités progressifs pour les raisons suivantes : i) pendant la crise du COVID-19, les travailleurs du secteur des services sont particulièrement durement touchés, ii) ces travailleurs sont moins susceptibles d'être couverts par des indemnités complémentaires au titre de conventions collectives sectorielles et iii) le risque de difficultés financières augmentera probablement pendant la période d'activité réduite. Korlsud (2018<sup>[28]</sup>) a récemment proposé un argument du même ordre en faveur de barèmes progressifs pour les allocations de chômage (voir Hijzen et Salvatori (2020<sup>[29]</sup>) à ce sujet dans le contexte des allocations de chômage).

## Graphique 2.13. Les taux de remplacement bruts dans les dispositifs de maintien dans l'emploi ont tendance à être supérieurs à ceux des régimes de l'assurance chômage

Pourcentage du salaire brut, à partir du salaire moyen pour la réduction maximum autorisée du temps de travail



Note : \* net (après impôts et autres prestations). † les dispositifs ont pris fin en janvier 2021. Indemnité de chômage d'un adulte célibataire sans enfants et deux mois de chômage.

Source : réponses des pays et mises à jour ponctuelles du Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel ; calculs à partir du modèle impôts-prestations de l'OCDE (version 2.3.0) et mises à jour ponctuelles basées sur l'outil de suivi des mesures prises dans le contexte de la crise du COVID-19.

StatLink  <https://stat.link/0rbcvn>

### *Adapter progressivement le soutien et le différencier en fonction des secteurs d'activité et des entreprises*

L'ajustement du niveau de soutien apporté aux entreprises et aux travailleurs est un enjeu majeur pour les gouvernements. Tout au long de la crise du COVID-19, le besoin de protéger autant que possible les entreprises et les travailleurs des effets directs des restrictions de l'activité économique pour des raisons sanitaires a fait l'unanimité<sup>36</sup>. De ce fait, les entreprises ont généralement pu réduire le temps de travail en fonction de la baisse d'activité sans coûts ou moyennant des coûts limités, et les indemnités versées aux travailleurs ont été exceptionnellement généreuses (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Il a toutefois fallu prévoir des ajustements à mesure de la levée des restrictions économiques, en particulier dans les pays où des mesures spéciales importantes ont été introduites en réponse à la crise. Une situation compliquée par le fait que, dans de nombreux cas, les restrictions étaient limitées à certains secteurs ou certaines régions au lieu d'être universelles, mais aussi par la menace d'une rechute sous la forme d'une deuxième ou d'une troisième vague. Les ajustements ont généralement concerné la générosité de l'aide aux entreprises et aux travailleurs, c'est-à-dire le taux de contribution des entreprises et le taux d'indemnisation des heures non travaillées pour les travailleurs. Dans certains cas, ce sont les conditions d'admission des entreprises au bénéfice des aides qui ont été ajustés (durcissement des conditions à mesure de la levée des restrictions nationales ou de l'amélioration de la situation économique).

Pour réduire l'incertitude sur le degré d'aide au maintien dans l'emploi disponible à l'avenir, une solution prometteuse consiste à établir un lien plus direct entre l'aide au maintien dans l'emploi et l'évolution de la situation sanitaire et économique. La plupart des pays ont déjà recours à des tableaux de bord pour suivre la situation sanitaire et économique et éclairer l'action publique. Ces tableaux de bord pourraient en principe être utilisés pour établir un lien explicite entre l'aide fournie par les dispositifs de maintien dans l'emploi et la situation sanitaire et économique. Tant que les restrictions induites par la distanciation

physique resteront fortes, la situation sanitaire, éventuellement selon les régions, pourrait être le principal déterminant du niveau de soutien. Pour prendre en compte l'effet différentiel des mesures de distanciation physique dans les secteurs et les entreprises, les informations sur le chiffre d'affaires peuvent être utilisées à titre de complément. Une fois les restrictions associées à la distanciation physique levées, c'est la vigueur de la reprise économique qui pourrait déterminer la nécessité ou non de prolonger l'aide dispensée. Une décision qui pourrait reposer sur une série d'indicateurs courants sur l'état du marché du travail, dont les statistiques sur les emplois vacants, les embauches et les départs, le taux de chômage, ou sur des indicateurs plus généraux de la mollesse du marché du travail tenant compte des travailleurs en sous emploi et marginalement attachés, deux problèmes particulièrement importants dans le contexte actuel (chapitre 1).

À partir de ces indicateurs sanitaires et économiques, la générosité des aides au maintien dans l'emploi offertes aux entreprises et aux travailleurs pourrait être progressivement modulée. Par exemple, le coût des heures non travaillées à la charge des entreprises pourrait augmenter graduellement jusqu'au niveau voulu à long terme dans les pays dotés de dispositifs permanents et jusqu'à 100 % dans les pays où l'aide au maintien dans l'emploi est censée demeurer temporaire. De même, l'indemnité versée aux travailleurs pour les heures non travaillées pourrait être peu à peu amenée au niveau de l'allocation de chômage dans les pays où cette dernière est considérablement plus élevée. Afin d'assurer le maximum de transparence et de prévisibilité sur l'aide au maintien dans l'emploi disponible aux entreprises et aux travailleurs, il est important de ne pas simplement suivre la situation sanitaire et économique, mais aussi de prévoir son évolution prochaine et les conséquences pour la disponibilité d'aide au maintien dans l'emploi selon différents scénarios des perspectives à court terme.

Pour tenir compte du fait que l'impact des restrictions économiques varie selon les secteurs, les régions et les entreprises, certains pays ont différencié l'aide au maintien dans l'emploi. La France, par exemple, a appliqué des règles différentes aux secteurs encore soumis aux restrictions imposées par l'État et à ceux qui ne l'étaient plus. Les entreprises des secteurs sans restrictions majeures se sont vu imposer la prise en charge de 10 % du coût des heures non travaillées (exprimé en salaires bruts ordinaires) à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020<sup>37</sup> et de 24 % à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, ce qui n'a pas été le cas des entreprises dans les secteurs protégés, qui n'ont rien eu à contribuer. Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2021, l'aide sans contribution dans les secteurs mis à l'abri a été limitée aux entreprises connaissant des baisses de chiffre d'affaires importantes (plus de 80 %), tandis que les autres ont été progressivement intégrées au régime général<sup>38</sup>. Le Portugal a introduit un nouveau dispositif temporaire en août 2020, qui exige la prise en charge par les entreprises de 30 % du coût des heures non travaillées lorsque le temps de travail est réduit de moins de 60 %. Aucune contribution n'est prévue pour les entreprises ayant subi une plus forte réduction du temps de travail. Par ailleurs, les entreprises dont le chiffre d'affaires a diminué de plus de 75 % reçoivent une subvention salariale supplémentaire pour contribuer au coût des heures travaillées<sup>39,40</sup>.

### **Encadré 2.8. Concilier maintien dans l'emploi et redistribution des emplois : le recours à l'interdiction de mise à pied dans les dispositifs de maintien dans l'emploi**

Plusieurs pays imposent des restrictions sur les mises à pied aux entreprises qui ont recours au dispositif de maintien dans l'emploi. Ces restrictions font augmenter le coût des mises à pied en exigeant le remboursement de la subvention et en imposant une amende dans certains cas (Pays-Bas jusqu'à juin 2020, Nouvelle-Zélande, États-Unis) ou encore en interdisant les licenciements économiques, qui seront jugés abusifs s'ils sont portés devant un tribunal (Espagne et Portugal). Les restrictions peuvent s'appliquer uniquement pendant la participation au programme ou au-delà. Au Danemark, par exemple, l'accord tripartite entre le gouvernement et les partenaires sociaux établissant le nouveau dispositif de chômage partiel pour la crise du COVID-19 interdisait aux entreprises de licencier pendant qu'elles bénéficiaient d'aides. En Hongrie et en Lettonie les mises à pied sont interdites pendant encore un mois après la fin du programme, et pendant deux et six mois respectivement au Portugal et en Espagne. L'Autriche impose normalement une interdiction qui dure un mois après la fin de l'accompagnement, mais celle-ci a été suspendue par accord entre les partenaires sociaux pendant l'été 2020.

Les interdictions de mise à pied peuvent être considérées comme une condition imposée aux entreprises en échange d'une aide publique. Il reste toutefois à établir si elles sont socialement désirables a priori, car elles peuvent avoir des effets potentiellement contrastés sur le maintien dans l'emploi et la redistribution des emplois. En augmentant le coût de licenciement, les interdictions de mise à pied peuvent améliorer le ciblage des dispositifs sur les emplois plus susceptibles de rester viables. L'effet serait positif sur la redistribution des emplois, mais aux dépens d'un moindre maintien dans l'emploi (en particulier chez les travailleurs à plus faibles coûts de remplacement occupant des emplois temporaires ou des emplois peu qualifiés). Il est toutefois également possible que les interdictions de mise à pied augmentent le maintien dans l'emploi en rendant plus difficile de licencier les travailleurs bénéficiaires de l'aide lorsque les conditions économiques se dégradent et ralentissent la redistribution des emplois. L'ampleur relative de ces différents effets dépendra par ailleurs probablement des détails des interdictions et restera une question empirique ouverte.

Lorsque la crise du COVID-19 a frappé, l'Italie a adopté une approche plus radicale en interdisant toutes les mises à pied, que les entreprises aient ou non recours à des dispositifs de maintien dans l'emploi. Parce que ces interdictions sont politiquement difficiles à lever, elles risquent de rester en place trop longtemps, de ralentir l'ajustement nécessaire du marché du travail et de créer une vague de mises à pied quand elles seront enfin levées. En règle générale, la conception de dispositifs de maintien dans l'emploi qui encouragent leur adoption à grande échelle est probablement une approche préférable, qui apporte aux travailleurs une protection solide tout en limitant le risque de mesures excessivement restrictives pouvant entraver la relance.

#### **2.4.3. Accompagner les travailleurs dont les emplois sont menacés**

Bien que l'objectif premier des dispositifs dont il est ici question soit de préserver les emplois, ils ne parviendront pas toujours à le faire puisque certains pourraient devenir définitivement non viables. Certains travailleurs qui occupent des postes subventionnés pourraient avoir des perspectives professionnelles limitées et risquer à terme de perdre leur emploi. L'État peut favoriser les perspectives professionnelles des travailleurs en investissant dans la viabilité de leur emploi actuel ou en facilitant la mobilité professionnelle entre les entreprises.

*Favoriser la réaffectation des travailleurs qui occupent des emplois subventionnés vers d'autres non subventionnés.*

La réaffectation permanente des travailleurs qui occupent des emplois subventionnés vers d'autres non subventionnés<sup>41</sup> peut être favorisée par la fourniture de services publics de l'emploi efficaces, en motivant les employeurs à réaffecter les travailleurs occupant des emplois menacés et en renforçant les incitations à la mobilité professionnelle proposées aux travailleurs<sup>42</sup>.

Les États peuvent encourager la réaffectation des travailleurs qui occupent des emplois subventionnés en encourageant ou en exigeant que ceux qui sont mis au chômage partiel s'inscrivent auprès du service public de l'emploi et profitent des prestations (recherche l'emploi, orientation professionnelle et formation) (chapitre 3). L'analyse de l'OCDE indique que des mesures précoces – y compris celles prises avant la réaffectation professionnelle – peuvent favoriser très efficacement les transitions professionnelles dans de bonnes conditions (OCDE, 2019<sub>[30]</sub>).

L'inscription est obligatoire dans quelques pays seulement. Il s'agit généralement de pays où l'aide au maintien dans l'emploi fait partie du système global de prestations de chômage et où les subventions sont versées directement au travailleur (Finlande, Irlande (chômage partiel) et Norvège)<sup>43</sup>. L'obligation de recherche d'emploi, encore moins courante, n'est généralement pas mise en pratique lorsqu'elle existe (Finlande, Norvège). Cela ne surprend pas sachant que les travailleurs accompagnés par un dispositif de maintien dans l'emploi sont aidés à garder leur emploi actuel. Par conséquent, le but principal de l'inscription obligatoire dans le contexte des dispositifs de maintien dans l'emploi pourrait être d'encourager les travailleurs à utiliser les services publics de l'emploi plutôt que d'imposer des conditions de recherche d'emploi.

Environ la moitié des pays prévoient l'inscription volontaire des travailleurs bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi auprès du service public de l'emploi et permettent à ces travailleurs d'accéder aux prestations (recherche d'emploi, orientation professionnelle, conseils). On trouve parmi eux des pays dotés d'un dispositif de chômage partiel (Allemagne, Belgique, Canada, Italie et Suisse) et d'autres dotés d'un dispositif de subvention salariale (Australie, Canada). Si l'on ignore encore plus ou moins le nombre réel de personnes occupant des emplois subventionnés qui s'inscrivent auprès du service public de l'emploi, et encore plus leur niveau de participation aux activités de ce service, il y a de bonnes raisons de croire que les chiffres sont modestes dans la pratique<sup>44</sup>. Les États peuvent encourager l'inscription auprès du service public de l'emploi en informant les entreprises qui ont recours au dispositif de maintien dans l'emploi sur le processus et les avantages potentiels dont il est porteur. Par exemple, le ministère du Développement social en Nouvelle-Zélande a contacté les entreprises bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi pour les informer sur les possibilités de formation.

Les entreprises pourraient aussi jouer un rôle actif en encourageant la réaffectation des travailleurs menacés de licenciement. Par exemple, les Pays-Bas exigent que les employeurs qui ont recours au dispositif de maintien dans l'emploi stimulent le développement professionnel des salariés. Concrètement, les employeurs sont obligés d'informer le comité d'entreprise lorsqu'ils utilisent l'aide au maintien dans l'emploi et de contacter le service public de l'emploi lorsqu'ils licencient un salarié pour motif économique. Ces obligations de notification constituent un point de départ naturel pour étudier les possibilités de développement professionnel. Celles-ci peuvent être financées par des fonds pour la formation et le développement (*O&O fondsen*) gérés par les partenaires sociaux ou par des financements supplémentaires fournis par l'État. La Suède est dotée d'un système bien établi de « conseils de sécurité de l'emploi », qui peuvent être sollicités pour fournir des aides au revenu et des services d'emploi dans le cas de licenciements collectifs (OCDE, 2019<sub>[31]</sub>).

Des incitations financières pourraient également être utilisées afin de promouvoir la réaffectation des travailleurs d'un emploi subventionné vers un autre. Par exemple, on pourrait envisager de réduire temporairement les cotisations salariales de sécurité sociale pour les travailleurs qui commencent un nouvel emploi dans une entreprise ne recevant pas d'aide au maintien dans l'emploi, ou de fournir

temporairement un complément de revenu lié à l'exercice d'un emploi. Ces « primes » à la mobilité professionnelle indemnisent les travailleurs du coût du changement d'emploi, tout en favorisant la réaffectation des travailleurs occupant un emploi subventionné vers des entreprises en expansion. Une prime similaire pourrait être proposée aux personnes qui sortent du chômage ainsi qu'aux nouveaux arrivants sur le marché du travail (les jeunes). Le coût budgétaire d'une telle mesure serait probablement limité si elle était maintenue pendant une courte période (3 mois) étant donné que l'effet d'économie de la réduction des prestations de maintien dans l'emploi (ou de chômage) serait probablement supérieur au coût de la prime (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2019<sup>[32]</sup>). En Espagne, il est possible de garder les prestations de maintien dans l'emploi pendant une période limitée après avoir intégré une autre entreprise<sup>45</sup>.

### Encadré 2.9. Travailler temporairement dans une autre entreprise tout en bénéficiant du chômage partiel

Plusieurs pays autorisent les personnes au chômage partiel à travailler temporairement dans une autre entreprise (Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France et Suisse), l'objectif principal étant de permettre aux bas salaires de compléter leurs revenus. Une telle mesure peut être particulièrement intéressante dans les pays où les taux de remplacement du chômage partiel sont faibles ou dans ceux qui ne prévoient pas un niveau minimum de prestations (par exemple, en l'absence de salaire minimum). Elle est en outre souvent justifiée par l'acquisition d'une expérience professionnelle susceptible d'être intéressante pour l'emploi actuel de la personne concernée ou par le fait qu'elle facilite une transition permanente vers un autre emploi et réduit les goulets d'étranglement dans le marché du travail. La principale préoccupation suscitée par cette mesure est probablement qu'elle réduit, chez les travailleurs, les incitations à reprendre un horaire de travail normal dans leur emploi principal ou à effectuer une transition permanente vers un autre emploi.

Source : réponses au questionnaire OCDE-CE sur les « Politiques actives du marché du travail visant à limiter la hausse du chômage (de longue durée) » (T4 2020) et du Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel.

#### *Encourager la formation pendant les périodes de travail en horaires réduits*

Suivre une formation pendant la période d'activité réduite permet aux travailleurs d'améliorer la viabilité de leur emploi actuel ou augmente leurs chances d'en trouver un autre. Plusieurs pays encouragent activement la formation pendant le chômage partiel avec des mesures d'incitation financière à l'attention des entreprises ou des travailleurs (Allemagne, France, Japon, Portugal) ou en définissant les attentes (Pays-Bas). En France, les employeurs ont été intégralement remboursés des coûts de formation, puis à 70-80 % depuis mars 2021. En Allemagne, les coûts de formation sont remboursés jusqu'à 100 % et les petites entreprises bénéficient de subventions plus importantes. En outre, depuis juillet 2021, alors que l'obligation de payer les cotisations de sécurité sociale sur les heures non travaillées est réintroduite, les entreprises qui mettent leurs salariés en formation bénéficieront d'un abattement de 50 % jusqu'à juillet 2023. Aux Pays-Bas, depuis juin 2020, les employeurs qui demandent à bénéficier d'une aide au maintien dans l'emploi doivent déclarer qu'ils encouragent activement à la formation tandis que les pouvoirs publics ont pris des mesures complémentaires afin de donner libre accès à des formations en ligne et des cours de développement personnel. L'aide au maintien dans l'emploi n'est conditionnée à une obligation de formation formelle dans aucun pays à l'heure actuelle<sup>46</sup>. En revanche, le Chili, la Grèce et l'Italie n'autorisent pas la formation pendant les heures subventionnées. Cette interdiction témoigne fort probablement de craintes d'abus dans la mesure où il devient difficile de distinguer entre travail et formation sur le tas, particulièrement lorsque la formation est informelle. Dans une certaine mesure, ce problème peut être résolu en autorisant uniquement la formation formelle. Toute crainte d'abus résiduelle

devrait être soigneusement comparée au coût de l'exclusion totale de la formation pendant les périodes de réduction du temps de travail.

On dispose de peu d'informations sur l'utilisation et la nature de la formation conjuguée avec le maintien dans l'emploi durant la crise du COVID-19. Les données sur la crise financière mondiale révèlent toutefois une utilisation négligeable de la formation dans la majorité des pays (Hijzen et Venn, 2011<sup>[4]</sup>) ; un constat qui, dans une certaine mesure, témoigne de la difficulté de motiver les adultes employés à suivre des formations plus généralement. Environ 40 % seulement de tous les adultes suivent des formations en temps normal (OCDE, 2020<sup>[33]</sup>). Cependant, le même constat témoigne probablement aussi de la difficulté d'organiser des formations pouvant être conjuguées avec des réductions temporaires du temps de travail. Cela est plus facile lorsque les formations s'adressent à des individus plutôt qu'à des groupes, qu'elles peuvent être suivies de manière plus souple, grâce à un outil d'enseignement en ligne, et qu'elles sont d'une durée relativement courte (OCDE, 2020<sup>[34]</sup>). La France est l'un des pays qui a le mieux réussi à motiver les travailleurs bénéficiaires d'aide au maintien dans l'emploi à suivre des formations (Encadré 2.10). En novembre 2020, près d'un travailleur bénéficiaire d'aide au maintien dans l'emploi sur cinq suivait une formation.

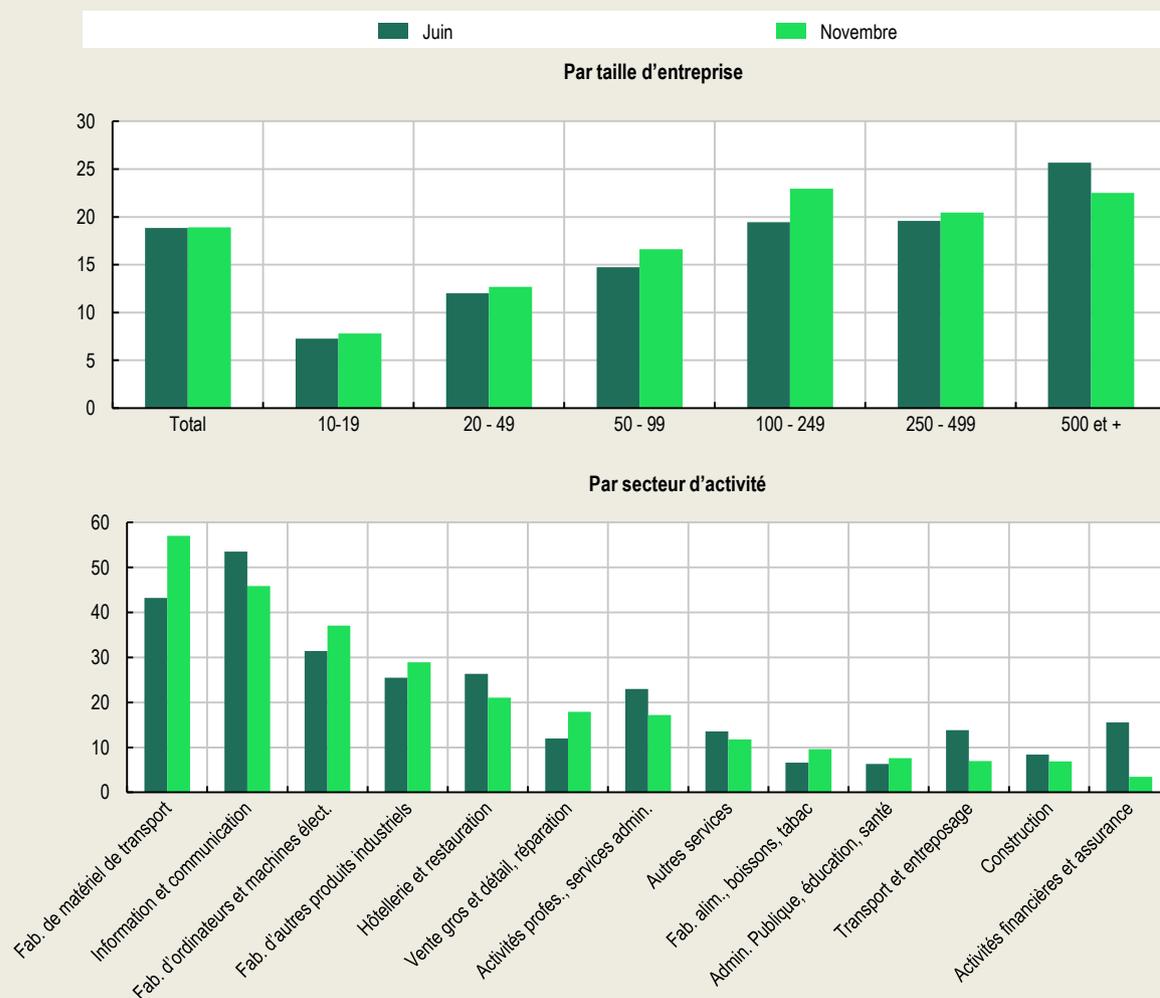
### Encadré 2.10. La formation pendant le chômage partiel : le cas de la France

La France est l'un des pays qui a le mieux réussi à conjuguer chômage partiel et formation. En novembre 2020, près d'un travailleur bénéficiaire d'aide au maintien dans l'emploi sur cinq suivait une formation. On observe toutefois d'importantes différences entre les entreprises et les secteurs d'activité (Graphique 2.14). Même si le recours à la formation pendant le chômage partiel dépasse à peine la moyenne dans les grandes entreprises (moins de 100 salariés), il est considérablement inférieur dans les petites et moyennes entreprises : 8 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés et 12 % dans les entreprises de 20 à 49 salariés. Les différences entre les secteurs sont encore plus prononcées : plus de 30 % dans la majorité des industries manufacturières (et plus de 50 % dans la fabrication de matériel de transport), mais généralement moins de 10 % dans les secteurs des transports, du bâtiment et des travaux publics, et des services financiers. L'importance relative de la formation dans les grandes entreprises et dans l'industrie manufacturière témoigne probablement l'importance des compétences, en particulier sous la forme de capital humain spécial, mais aussi d'une prépondérance relative des contrats de longue durée. Elle témoigne peut-être aussi de la difficulté qu'ont les petites entreprises à trouver des formations adaptées à leurs besoins (OCDE, 2019<sup>[35]</sup>).

La conjugaison d'une infrastructure bien établie de formation des adultes et de ressources financières généreuses a probablement été déterminante dans le taux relativement élevé d'utilisation de la formation pendant le chômage partiel en France. Le dispositif de formation des adultes demandeurs d'emploi a été rapidement redéployé pour aider les travailleurs au chômage partiel (FNE-Formation). Les frais pédagogiques sont intégralement remboursés aux employeurs, les conditions attachées au type de formation suivie sont limitées et les travailleurs reçoivent 100 % de leur salaire lorsqu'ils suivent une formation. Environ la moitié des travailleurs suivant une formation pendant le chômage partiel ont bénéficié de FNE-Formation. Ces subventions étant destinées aux employeurs, elles sont probablement utilisées principalement pour des formations qui améliorent les performances de leurs salariés. Le système français de comptes personnels de formation (CPF) peut aussi être utilisé pour la formation pendant le chômage partiel. Il s'adresse explicitement aux travailleurs et est plus probablement utilisé pour les formations qui améliorent les possibilités d'avancement professionnel en général, y compris par la mobilité entre les entreprises.

## Graphique 2.14. La formation pendant le chômage partiel en France

Pourcentage de personnes au chômage partiel, par taille de l'entreprise et secteur d'activité, juin et novembre 2020



Note : les non-réponses ne sont pas incluses.

Source : Dares, Enquête Acemo Covid. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/>.

StatLink  <https://stat.link/b6pj4w>

## 2.5. Remarques conclusives

Les dispositifs de maintien dans l'emploi constituent le principal instrument d'action publique utilisé par la plupart des pays de l'OCDE pour limiter les conséquences, sur le marché du travail, de la crise du COVID-19. Ils ont contribué à endiguer la montée du chômage et à prévenir les difficultés financières touchant les travailleurs et leurs familles. Parallèlement, il ressort des données préliminaires que les inquiétudes exprimées quant à la possibilité que les dispositifs de maintien dans l'emploi ralentissent sensiblement la redistribution des emplois vers les entreprises les plus performantes et entravent la création d'emplois ne se sont pas concrétisées jusqu'à présent. Dans l'ensemble, les offres d'emploi

restent peu nombreuses et rien n'indique qu'il soit plus difficile de les pourvoir en raison du recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi. Le risque d'une dépendance croissante à l'égard des prestations versées au titre de ces dispositifs semble faible. Pendant les périodes de reprise de l'activité économique, le recours à ces dispositifs a rapidement diminué. Néanmoins, à mesure que les difficultés temporaires menaçant certains emplois s'estomperont et qu'ils ne seront plus couverts par les programmes, la proportion des emplois subventionnés dans les entreprises en difficultés structurelles devrait augmenter. C'est la raison pour laquelle l'aide dispensée au moyen des dispositifs de maintien dans l'emploi doit être limitée dans le temps et davantage ciblée sur les emplois qui ont besoin d'une aide ponctuelle sous l'effet des restrictions associées à la distanciation physique plutôt que sur ceux qui sont menacés à cause de difficultés structurelles préexistantes. Des dispositifs de maintien dans l'emploi bien pensés doivent donc être mis en place en temps voulu, ciblés et limités dans le temps.

**Mis en place en temps voulu.** Pour être efficace, l'aide dispensée par les dispositifs de maintien dans l'emploi doit intervenir en temps utile. Au vu des niveaux d'utilisation record de ces dispositifs peu après le début de la crise du COVID-19 dans de nombreux pays, c'était globalement le cas. En outre, et contrairement à ce qui s'était produit pendant la crise financière mondiale, on a atteint un taux d'utilisation élevé à la fois avec les dispositifs préexistants et avec les nouveaux dispositifs mis en place en réponse à la crise du COVID-19. Dans la quasi-totalité des pays, les demandes pouvaient être faites en ligne et la procédure d'approbation était en grande partie automatisée. Cependant, il existe d'importantes variations entre les pays s'agissant du délai entre la demande et le versement effectif de l'aide. Il est essentiel de réduire au minimum le délai de versement pour assurer l'efficacité de l'aide dispensée au moyen des dispositifs de maintien dans l'emploi. Dans la mesure du possible, les versements doivent être effectués en partie à l'avance. La justification de l'ouverture des droits, le cas échéant, et les caractéristiques qui déterminent le montant de l'aide peuvent être vérifiées a posteriori.

**Ciblés.** Lorsque la crise du COVID-19 a éclaté, la plupart des pays ont pris des mesures pour veiller à ce que les dispositifs de maintien dans l'emploi apportent une aide globale à toutes les entreprises et à tous les travailleurs touchés par les restrictions à l'activité économique induites par la distanciation physique, sans trop s'arrêter sur leurs coûts budgétaires ou leurs implications pour la reprise. Pourtant, cette stratégie a aussi accru le risque de subventionner des emplois qui n'en avaient pas besoin, ainsi que des emplois qui auraient disparu même en l'absence de pandémie. Pour empêcher que les dispositifs de maintien dans l'emploi n'entravent la création d'emplois et la redistribution des emplois pendant la reprise, il est important de mieux les cibler en durcissant les conditions d'admission au bénéfice de ces prestations et en incitant davantage les entreprises et les travailleurs à limiter le soutien aux seuls emplois qui sont vulnérables, mais restent viables à moyen terme. Le cas échéant, les règles peuvent être différenciées entre les secteurs et les entreprises en fonction de l'incidence des restrictions induites par la distanciation physique sur leur activité.

**Limités dans le temps.** Les dispositifs de maintien dans l'emploi sont un outil crucial pour limiter les licenciements excessifs dans le contexte d'une réduction temporaire de l'activité des entreprises, mais ils ne doivent pas être utilisés pour soutenir les entreprises en proie à des difficultés structurelles, car cela risque de compromettre la redistribution des emplois et la création d'emplois de qualité. L'aide doit rester en vigueur tant que les mesures prises par les pouvoirs publics restreignent l'activité économique, mais le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi doit être limité dans le temps dès que l'activité économique peut reprendre. Il peut être préférable que les entreprises confrontées à des problèmes structurels rétablissent leur santé financière en procédant à des restructurations. Les travailleurs qui perdent leur emploi doivent être soutenus par des dispositifs efficaces d'aide au revenu, ainsi que par un accompagnement au retour à l'emploi fourni par les services publics de l'emploi (voir chapitre 3).

Il est difficile d'adapter les dispositifs de maintien dans l'emploi à l'évolution de la crise. L'incertitude qui entoure les perspectives à court terme reste très forte et les effets des restrictions liées à la distanciation physique varient considérablement selon les secteurs d'activité et les régions. Cela conduit à s'interroger sur la vitesse à laquelle les mesures de soutien temporaire doivent être supprimées, et pour qui. L'une des

pistes prometteuses pourrait consister à établir un lien plus direct entre l'aide fournie par les dispositifs de maintien dans l'emploi et l'évolution de la situation sanitaire et de l'activité économique. La plupart des pays ont déjà recours à des tableaux de bord pour suivre la situation sanitaire et économique ; ils pourraient être utilisés pour éclairer l'action publique en matière de maintien dans l'emploi. Tant que les restrictions induites par la distanciation physique resteront fortes, la situation sanitaire pourrait être le principal déterminant du niveau de soutien, éventuellement à l'échelle régionale. En attendant, les informations sur les chiffres d'affaires pourraient servir à décider du niveau d'aide apporté aux secteurs ou aux entreprises individuels. Une fois les restrictions associées à la distanciation physique levées, c'est la vigueur de la reprise économique qui pourrait déterminer la nécessité ou non de prolonger l'aide dispensée. La générosité de l'aide au maintien dans l'emploi apportée aux entreprises et aux travailleurs pourrait donc être ajustée progressivement, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et économique.

Au-delà de la nécessité d'affiner les dispositifs de maintien dans l'emploi à court terme, il est aussi crucial de déterminer s'il est impératif de disposer d'un dispositif permanent qui puisse être étendu le cas échéant ou si un dispositif temporaire en cas de besoin suffit. Comme indiqué plus haut, plusieurs pays qui n'avaient pas de dispositif de maintien dans l'emploi ont pu apporter, en temps voulu, une aide aux entreprises et aux travailleurs, en grande partie parce qu'ils ont mis à profit les technologies numériques dans leurs procédures de demande et de paiement. Même si c'est indéniablement positif, cela ne s'est pas fait sans mal. Pour qu'ils soient largement utilisés, les nouveaux dispositifs devaient être suffisamment simples, d'où une conception nécessairement assez rudimentaire. Par exemple, la plupart des nouveaux dispositifs de chômage partiel n'ont fourni des aides qu'en cas de suspension temporaire de l'activité, tandis que certains dispositifs temporaires de subventions salariales n'ont procédé qu'à des versements forfaitaires. Il est dès lors permis de penser qu'il pourrait être justifié de mettre en place un régime permanent limité, susceptible d'être étendu rapidement en cas de crise majeure puis progressivement réduit à mesure que l'activité économique repartira. La nature et l'ampleur d'un tel dispositif sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre en fonction des préférences et du cadre institutionnel existant.

Plusieurs questions importantes restent à traiter dans des travaux futurs. La première est sans doute celle d'une évaluation *ex post* plus détaillée de l'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi pour préserver les emplois et soutenir la création d'emplois pendant la crise du COVID-19 une fois que des données seront disponibles. Ce type d'évaluation devrait avant tout analyser l'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi pour protéger différents types de travailleurs du risque de perte d'emploi, ainsi que les parcours professionnels à plus long terme. Si les dispositifs de maintien dans l'emploi ont contribué à prévenir une envolée du chômage, on ignore dans quelle mesure ils ont protégé les emplois de différentes catégories de travailleurs. Il ressort des données présentées au chapitre 1 que les travailleurs hautement rémunérés avaient plus de chances de conserver leur emploi, même si leurs heures étaient réduites à zéro, tandis que les moins bien rémunérés risquaient davantage d'être mis à pied. Par ailleurs, malgré les efforts d'ouverture des dispositifs de maintien dans l'emploi aux travailleurs en contrat à durée déterminée, on continue de s'interroger sur leur efficacité pour protéger cette catégorie de travailleurs. Dans une certaine mesure, ces différences d'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi entre les différentes catégories pourraient s'expliquer par la manière dont ils sont conçus. Par exemple, les obligations de cofinancement imposées aux entreprises renforcent probablement ces interrogations. Des données empiriques sur l'efficacité des dispositifs de maintien dans l'emploi pour protéger différentes catégories de travailleurs aideront à les perfectionner, mais aussi à mieux comprendre leurs limites et en quoi ils devraient être complétés par d'autres outils d'action publique, dont les dispositifs d'aide au revenu.

## Références

- Adams-Prassl, A. et al. (2020), « Furloughing\* », *Fiscal Studies*, vol. 41/3, pp. 591-622, [46]  
<http://dx.doi.org/10.1111/1475-5890.12242>.
- Autor, D. et al. (2020), *An Evaluation of the Paycheck Protection Program Using Administrative Payroll Microdata \**. [11]
- Barrero, J., N. Bloom et S. Davis (2020), *COVID-19 Is Also a Reallocation Shock*, [45]  
[https://oui.doleta.gov/unemploy/claims\\_arch.asp](https://oui.doleta.gov/unemploy/claims_arch.asp). (consulté le 18 février 2021).
- Bartik, A. et al. (2020), *The Targeting and Impact of Paycheck Protection Program Loans to Small Businesses*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, [13]  
<http://dx.doi.org/10.3386/w27623>.
- Bishop, J. et I. Day (2020), *How Many Jobs Did JobKeeper Keep?*, <https://www.rba.gov.au> [10]  
 (consulté le 17 février 2021).
- Boeri, T. et H. Bruecker (2011), « Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession », *Economic Policy*, vol. 26/68, pp. 697-765, [2]  
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.271.x>.
- Burdett, K. et R. Wright (1989), « Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages », *Journal of Political Economy*, vol. 97/6, [24]  
 pp. 1479-1496, <http://dx.doi.org/10.1086/261664>.
- Cahuc, P. et S. Carcillo (2011), *Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?*, <https://pdfs.semanticscholar.org/17bc/c2fab64fd829f868667dac2186babf38bf2c.pdf> [3]  
 (consulté le 25 octobre 2018).
- Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2019), « The effectiveness of hiring credits », [32]  
*Review of Economic Studies*, vol. 86/2, pp. 593–626, <https://doi.org/10.1093/restud/rdy011>.
- Cahuc, P., F. Kramarz et S. Nevoux (2018), *When Short-Time Work Works*, <http://www.iza.org> [23]  
 (consulté le 25 octobre 2018).
- Chetty, R. et al. (2020), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, [12]  
<http://dx.doi.org/10.3386/w27431>.
- Chodorow-Reich, G. et al. (2020), *Bank Liquidity Provision Across the Firm Size Distribution*, [44]  
 National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27945>.
- Cominetti, N. et al. (2021), *Long Covid in the labour market: The impact on the labour market of Covid-19 a year into the crisis, and how to secure a strong recovery.*, Resolution Foundation, Londres, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2021/02/Long-covid-in-the-labour-market.pdf> [43]  
 (consulté le 26 avril 2021).
- Doniger, C. et B. Kay (2021), « Ten Days Late and Billions of Dollars Short: The Employment Effects of Delays in Paycheck Protection Program Financing », [16]  
*SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3747223>.
- Eurofound (2021), *Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak*, [6]  
 Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

- Faulkender, M., R. Jackman et S. Miran (2021), « The Job Preservation Effects of Paycheck Protection Program Loans », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3767509>. [15]
- Federal Reserve Bank of San Francisco et al. (2011), « Which Industries are Shifting the Beveridge Curve? », *Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper Series*, pp. 1.000-27.000, <http://dx.doi.org/10.24148/wp2010-32>. [20]
- Forsythe, E. et al. (2020), « Searching, Recalls, and Tightness: An Interim Report on the COVID Labor Market », vol. NBER Working Paper Series/28083, <http://www.nber.org/papers/w28083> (consulté le 5 mars 2021). [42]
- Giupponi, G. et C. Landais (2018), « Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work », *CEPR Discussion Papers*, <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/13310.html> (consulté le 12 janvier 2021). [26]
- Gourinchas, P. et al. (2020), *COVID-19 and SME Failures*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27877>. [41]
- Granja, J. et al. (2020), *Did the Paycheck Protection Program Hit the Target?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27095>. [17]
- Hale, T. et al. (2020), *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, University of Oxford, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>. [8]
- Hensvik, L., T. Le Barbanchon et R. Rathelot (2021), « Job search during the COVID-19 crisis », *Journal of Public Economics*, vol. 194, p. 104349, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104349>. [22]
- Hijzen, A. et S. Martin (2013), « The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 2/1, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-5>. [7]
- Hijzen, A. et A. Salvatori (2020), « Designing fair and work-oriented unemployment benefits: The case of Belgium », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 237, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ac17d171-en>. [29]
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>. [4]
- Hubbard, R. et M. Strain (2020), *Has the Paycheck Protection Program Succeeded?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w28032>. [14]
- Kolsrud, J. et al. (2018), « The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden », *American Economic Review*, vol. 108/4-5, pp. 985-1 033, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20160816>. [28]
- Kopp, D. et M. Siegenthaler (2019), « Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession », *KOF Working Papers*, vol. 462, <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-b-000359533>. [40]

- Lalive, R., C. Landais et J. Zweimüller (2015), « Market externalities of large unemployment insurance extension programs », *American Economic Review*, vol. 105/12, pp. 3 564-3 596, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131273>. [27]
- Landais, C., P. Michailat et E. Saez (2018), « A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications », *American Economic Journal: Economic Policy* à paraître, [http://econ.lse.ac.uk/staff/clangais/cgi-bin/Articles/aejpol\\_applications.pdf](http://econ.lse.ac.uk/staff/clangais/cgi-bin/Articles/aejpol_applications.pdf) (consulté le 22 février 2018). [18]
- OCDE (2020), *Increasing Adult Learning Participation: Learning from Successful Reforms, Getting Skills Right*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cf5d9c21-en>. [33]
- OCDE (2020), « Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d315c5f1-fr>. [1]
- OCDE (2020), « Les possibilités de l'apprentissage en ligne pour les adultes : premiers enseignements de la crise du COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0ef7c9bf-fr>. [34]
- OCDE (2020), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : Crise du COVID-19 et protection des travailleurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b1547de3-fr>. [9]
- 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>. [47]
- OCDE (2019), « La contribution de la négociation collective au bon fonctionnement du marché du travail », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/205db03e-fr>. [31]
- 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>. [35]
- OCDE (2019), « Retrouver du travail : enseignements tirés de neuf examens par pays sur les mesures d'aide aux licenciés économiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1109c38f-fr>. [30]
- ONEM/RVA (2020), *Rapport Annuel 2020*. [39]
- Petrongolo, B. et C. Pissarides (2001), *Looking into the black box: A survey of the matching function*, American Economic Association, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.39.2.390>. [19]
- Şahin, A. et al. (2014), « Mismatch unemployment », *American Economic Review*, vol. 104/11, pp. 3 529-3 564, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.11.3529>. [21]
- Sharpe, S. (1994), « Financial Market Imperfections, Firm Leverage, and the Cyclicity of Employment », *American Economic Review*, vol. 84/4, pp. 1060-1074, <https://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v84y1994i4p1060-74.html> (consulté le 7 octobre 2019). [38]
- The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth (2020), *Social Dialogue, Skills and COVID-19*, <http://www.theglobaldeal.com/social-dialogue-skills-and-covid-19.pdf>. [5]

- Tilly, J. et al. (2017), *Employment and Welfare Effects of Short-Time Work*, <https://jtilly.io/short-time-work.pdf>. [25]
- Van Audenrode, M. (1994), « Short-Time Compensation, Job Security, and Employment Contracts: Evidence from Selected OECD Countries », *Journal of Political Economy*, vol. 102/1, pp. 76-102, <http://www.jstor.org/stable/2138794>. [37]
- Viviano, E. (2020), *Alcune stime preliminari degli effetti delle misure di sostegno sul mercato del lavoro*, Banca d'Italia, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/Nota-Covid-19.11.2020.pdf>. [36]

## Annexe 2.A. Tableaux supplémentaires

### Tableau d'annexe 2.A.1. Dispositifs de maintien dans l'emploi en place en mai/juin 2020

Nom, type, durée et source des données sur les participants

Pays	Nom du dispositif	Type	Début	Fin	Source des données sur les participants	Note
Australie	JobKeeper	SS-P	30 mars 2020	31 mars 2021	Australian Taxation Office	
Autriche	Kurzarbeit	CP-G	Préexistant	-	Service du marché du travail (AMS)	
Belgique	Chômage temporaire	CP-G	Préexistant	-	Ministère de l'Emploi	
Canada	Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC)	SS-P jusqu'à fin juin SS-M à partir de juillet	15 mars 2020	30 juin 2021	StatCan	
Chili	Suspensión de contrato – (Ley 21.227 título I) y reducción de jornada (Ley 21.227 título II)	CP-PP	1 <sup>er</sup> avril 2020	..	Superintendencia de Pensiones	
Colombie	Programme d'aide à l'emploi formel (PAEF)	SS-P	4 juin 2020	31 mars 2021	..	
République tchèque	Programme d'aide à l'emploi ciblé « Antivirus »	CP-G	1 <sup>er</sup> avril 2020	30 avril 2021	StatCZE	
Danemark	Partage de poste (Arbejdsfordeling)	CP-PP	Préexistant	-	Autorité danoise des entreprises et Jobindstat	
Danemark	Dispositif de compensation de salaire (Midlertidig lønkompensation)	CP-C	15 mars 2020	31 décembre 2021		
Estonie	Programme de subvention salariale	SS-P	20 mars 2020	30 juin 2020	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Finlande	Mises à pied temporaires	CP-C	Préexistant	-	Ministère de l'Emploi	
France	Activité partielle	CP-G	Préexistant	-	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), ministère du Travail	
Allemagne	Kurzarbeit	CP-G	Préexistant	Préexistant	Bundesagentur für Arbeit	
Grèce	Compensation à caractère spécial	CP-C	14 mars 2020	31 décembre 2020	Autorité statistique hellénique	
Hongrie	Subvention salariale pour la protection de l'emploi	CP-PP	16 avril 2020	31 décembre 2020	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Islande	Taux d'emploi réduit	CP-PP	15 mars 2020	..		Aucune information

Pays	Nom du dispositif	Type	Début	Fin	Source des données sur les participants	Note
Irlande	Aide au chômage partiel	CP-PP	Préexistant	.		Les données sur les participants concernent les dispositifs TWSS/EWSS uniquement
Irlande	Subvention salariale temporaire (TWSS) / Subvention salariale pour les employeurs (EWSS)	SS-P	24 mars 2020	TWSS : 31 août 2020 EWSS : 30 juin 2021	Revenue IE	
Israël	Allocation de chômage pendant le congé non rémunéré	CP-C	17 mars 2020	30 juin 2021		Aucune information
Italie	Cassa integrazione (CIGO, CIGS, CID)	CP-G	Préexistant	-	Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)	
Japon	Subvention à l'ajustement de l'emploi	CP-G	Préexistant	-	Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales	Estimation des stocks à partir des flux cumulés sur 3 mois
Corée	Subvention au maintien dans l'emploi	CP-G	Préexistant	-	Service coréen d'informations statistiques (Kosis)	
Lettonie	Indemnité pour salariés entièrement inactifs	CP-C	24 mars 2020	31 décembre 2020	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Lituanie	Subventions salariales en période d'inactivité	CP-G	19 mars 2020	Fin de l'état d'urgence	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Luxembourg	Chômage partiel	CP-G	Préexistant	-	Comité de conjoncture	
Pays-Bas	Chômage partiel réglementaire	CP-G	Préexistant (suspendu)	-		
Pays-Bas	Mesure d'urgence temporaire pour l'emploi (NOW)	SS-M	1 <sup>er</sup> mars 2020	30 juin 2021	Agence d'assurance des employés (UWV)	Estimation des stocks à partir des flux cumulés sur 3 mois
Nouvelle-Zélande	Subvention salariale COVID-19 et extension de la subvention salariale COVID-19	SS-P	27 mars 2020	1 <sup>er</sup> septembre 2020	Ministère du Développement social	
Norvège	Mises à pied temporaires	SS-M	Préexistant	-	Direction norvégienne du Travail et des Affaires sociales (NAV)	
Pologne	Caisse de prestations salariales garanties (GEBF)	SS-M	31 mars 2020	..	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Portugal	Mise à pied et mise à pied simplifiée	CP-G	Préexistant	-	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Portugal	Aide à la reprise d'activité progressive	SS-M	1 <sup>er</sup> août 2020	31 décembre 2020		Les données sur les participants concernent le dispositif de mise à pied uniquement
République slovaque	Dispositifs de premiers secours	SS-M	1 <sup>er</sup> avril 2020	30 mars 2021	Eurostat, Statistics on society and work related to	

Pays	Nom du dispositif	Type	Début	Fin	Source des données sur les participants	Note
					COVID-19	
Slovénie	Élément de la « loi anti-corona »	CP-C	13 mars 2020	30 juin 2021	Eurostat, Statistics on society and work related to COVID-19	
Espagne	Expediente de regulación temporal de empleo (ERTE)	CP-G	Préexistant	-	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	
Suède	Chômage partiel (Korttidsarbete)	CP-PP	Préexistant	-	Agence suédoise pour la croissance économique et régionale	
Suisse	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail / Kurzarbeitsentschädigung	CP-G	Préexistant	-	SECO – Amstat	
Turquie	Indemnité de chômage partiel	CP-G	Préexistant	-	ISKUR	
Royaume-Uni	Dispositif de maintien dans l'emploi « coronavirus »	CP-C	20 mars 2020	30 septembre 2021	Statistiques sur le coronavirus (COVID-19) du HMRC	
États-Unis	Dispositif de compensation du chômage partiel	CP-PP	Préexistant	-	Ministère du Travail	

Note :

CP-G : chômage partiel – général ou non limité (pas de limitation notable de la réduction du temps de travail)

CP-C : chômage partiel – chômage technique (pas de réduction partielle du temps de travail autorisée)

CP-PP : chômage partiel – partage de poste (limitation notable de la réduction du temps de travail)

SS-P : subvention salariale pure (basée sur la masse salariale uniquement)

SS-M : subvention salariale mixte (basée sur la masse salariale et la réduction de l'activité de l'entreprise).

Source : réponses des pays au Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel.

## Tableau d'annexe 2.A.2. Coût effectif des heures non travaillées pour les travailleurs, les entreprises et l'État

Pour une réduction de 100 % du nombre d'heures ou une réduction maximum du temps de travail

Pays	Période	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		Salaire moyen (mensuel)	Prestation maximale (mensuelle)	Taux de remplacement au salaire moyen	Coût pour l'employeur	Coût pour l'État	Cotisations de sécurité sociale patronales normales	Cotisations de sécurité sociale patronales pendant la pandémie de COVID	Cotisations de sécurité sociale payées par l'État pendant la pandémie de COVID	Coût effectif pour le travailleur	Coût effectif pour l'employeur	Coût effectif pour l'État	Coût dû à la réduction des contributions de sécurité sociale
		Monnaie nationale	Monnaie nationale	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du coût normal de la main-d'œuvre			
										$[1-(3)]/[(1)+(6)]$	$[(4)+(7)]/[1+(6)]$	$[(5)+(8)]/[1+(6)]$	$1-(9)-(10)-(11)$
Australie	Mai-20	7 319	3 000	41 %	0 %	41 %	15 %	0 %	0 %	51 %	0 %	36 %	13 %
	Jan-21	7 319	2 000	27 %	0 %	27 %	15 %	0 %	0 %	63 %	0 %	23 %	13 %
Autriche	Mai-20	4 034	4 296	80 %	0 %	80 %	28 %	0 %	28 %	16 %	0 %	84 %	0 %
	Jan-21	4 034					Aucun changement						
Belgique	Mai-20	4 130	2 100	50 %	0 %	50 %	27 %	0 %	0 %	39 %	0 %	39 %	21 %
	Jan-21	4 130					Aucun changement						
Canada	Mai-20	4 591	847 par semaine	75 %	0 %	75 %	10 %	0 %	0 %	23 %	0 %	68 %	9 %
	Jan-21	4 591	595 par semaine	56 %	0 %	56 %	10 %	0 %	0 %	40 %	0 %	51 %	9 %
Chili	Mai-20	836 920	225 000	25 %	0 %	25 %	0 %	0 %	0 %	75 %	0 %	25 %	0 %
	Jan-21	836 920					Aucun changement						
Colombie		..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
		..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
République tchèque	Mai-20	34 063	39 000	100 %	20 %	80 %	34 %	7 %	27 %	0 %	20 %	80 %	0 %
	Jan-21	34 063					Aucun changement						
Danemark	Mai-20	35 658	30 000	100 %	25 %	75 %	0 %	0 %	0 %	0 %	25 %	75 %	0 %
	Jan-21	35 658					Aucun changement						

Pays	Période	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		Salaire moyen (mensuel)	Prestation maximale (mensuelle)	Taux de remplacement au salaire moyen	Coût pour l'employeur	Coût pour l'État	Cotisations de sécurité sociale patronales normales	Cotisations de sécurité sociale patronales pendant la pandémie de COVID	Cotisations de sécurité sociale payées par l'État pendant la pandémie de COVID	Coût effectif pour le travailleur	Coût effectif pour l'employeur	Coût effectif pour l'État	Coût dû à la réduction des contributions de sécurité sociale
		Monnaie nationale	Monnaie nationale	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du coût normal de la main-d'œuvre			
										$[1-(3)]/[1+(6)]$	$[(4)+(7)]/[1+(6)]$	$[(5)+(8)]/[1+(6)]$	$1-(9)-(10)-(11)$
Estonie	Mai-20	1 427	800	50 %	11 %	39 %	34 %	0 %	34 %	37 %	8 %	55 %	0 %
	Jan-21	1 427											
Terminées													
Finlande	Mai-20	3 773		49 %	0 %	49 %	20 %	0 %	0 %	42 %	0 %	41 %	17 %
	Jan-21	3 773											
Aucun changement													
France	Mai-20	3 046	4 849	70 %	0 %	70 %	36 %	0 %	36 %	22 %	0 %	78 %	0 %
	Jan-21	3 046	4 849	70 %	10 %	60 %	36 %	0 %	36 %	22 %	7 %	71 %	0 %
Allemagne*	Mai-20	4 349	3 870	60 %	0 %	60 %	20 %	0 %	20 %	33 %	0 %	67 %	0 %
	Jan-21	4 349											
Aucun changement													
Grèce*	Mai-20	1 782	534	30 %	0 %	30 %	25 %	0 %	25 %	56 %	0 %	44 %	0 %
	Jan-21	1 782											
Aucun changement													
Hongrie*	Mai-20	370 845	112 418	60 %	0 %	60 %	20 %	0 %	20 %	33 %	0 %	67 %	0 %
	Jan-21	370 845											
Terminées													
Islande	Mai-20	802 249		60 %	0 %	60 %	7 %	0 %	0 %	42 %	0 %	52 %	6 %
	Jan-21	802 249											
Aucun changement													
Irlande*	Mai-20	4 067	350 par semaine	37 %	0 %	37 %	11 %	0 %	0 %	57 %	0 %	34 %	10 %
	Jan-21	4 067	350 par semaine	37 %	0 %	37 %	11 %	1 %	0 %	57 %	0 %	34 %	9 %
Israël	Mai-20	13 248		53 %	0 %	53 %	6 %	0 %	0 %	44 %	0 %	50 %	5 %
	Jan-21	13 248											
Aucun changement													
Italie	Mai-20	2 633	1 199	46 %	0 %	46 %	32 %	0 %	0 %	41 %	0 %	35 %	24 %
	Jan-21	2 633											
Aucun changement													

Pays	Période	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		Salaire moyen (mensuel)	Prestation maximale (mensuelle)	Taux de remplacement au salaire moyen	Coût pour l'employeur	Coût pour l'État	Cotisations de sécurité sociale patronales normales	Cotisations de sécurité sociale patronales pendant la pandémie de COVID	Cotisations de sécurité sociale payées par l'État pendant la pandémie de COVID	Coût effectif pour le travailleur	Coût effectif pour l'employeur	Coût effectif pour l'État	Coût dû à la réduction des contributions de sécurité sociale
		Monnaie nationale	Monnaie nationale	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du coût normal de la main-d'œuvre			
										$[1-(3)]/[1+(6)]$	$[(4)+(7)]/[1+(6)]$	$[(5)+(8)]/[1+(6)]$	$1-(9)-(10)-(11)$
Japon	Mai-20	435 706	330 000	60 %	20 %	40 %	15 %	9 %	6 %	35 %	25 %	40 %	0 %
	Jan-21	435 706					Aucun changement						
Corée	Mai-20	4 146 188	1 428 900	70 %	36 %	34 %	10 %	0 %	10 %	27 %	32 %	41 %	0 %
	Jan-21	4 146 188	1 428 900	70 %	36 %	34 %	10 %	0 %	10 %	27 %	32 %	41 %	0 %
Lettonie	Mai-20	1 083	700	65 %	0 %	65 %	24 %	0 %	24 %	29 %	0 %	71 %	0 %
	Jan-21	1 083	1 000	70 %	24 %	46 %	24 %	0 %	24 %	24 %	19 %	57 %	0 %
Lituanie	Mai-20	1 199	911	70 %	0 %	70 %	2 %	0 %	2 %	29 %	0 %	71 %	0 %
	Jan-21	1 199					Aucun changement						
Luxembourg	Mai-20	5 064	4 284	80 %	0 %	80 %	14 %	14 %	0 %	18 %	12 %	70 %	0 %
	Jan-21	5 064					Aucun changement						
Pays-Bas	Mai-20	4 433	9 538	100 %	10 %	90 %	12 %	1 %	11 %	0 %	10 %	90 %	0 %
	Jan-21	4 433	9 718	100 %	15 %	85 %	12 %	2 %	10 %	0 %	15 %	85 %	0 %
Nouvelle-Zélande	Mai-20	5 182	2 538	49 %	0 %	49 %	0 %	0 %	0 %	51 %	0 %	49 %	0 %
	Jan-21	5 182					Terminées						
Norvège	Mai-20	51 226	50 000	80 %	3 %	77 %	13 %	0 %	13 %	18 %	3 %	79 %	0 %
	Jan-21	51 226	50 000	75 %	17 %	58 %	13 %	2 %	11 %	22 %	17 %	61 %	0 %
Pologne	Mai-20	4 945	..	53 %	26 %	26 %	16 %	0 %	16 %	41 %	23 %	37 %	0 %
	Jan-21	4 945					Aucun changement						
Portugal	Mai-20	1 566	1 905	67 %	20 %	47 %	24 %	0 %	0 %	27 %	16 %	38 %	19 %
	Jan-21	1 566					Aucun changement						
Espagne	Mai-20	2 295	1 098	48 %	0 %	48 %	30 %	0 %	30 %	40 %	0 %	60 %	0 %
	Jan-21	2 295					Aucun changement						

Pays	Période	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		Salaire moyen (mensuel)	Prestation maximale (mensuelle)	Taux de remplacement au salaire moyen	Coût pour l'employeur	Coût pour l'État	Cotisations de sécurité sociale patronales normales	Cotisations de sécurité sociale patronales pendant la pandémie de COVID	Cotisations de sécurité sociale payées par l'État pendant la pandémie de COVID	Coût effectif pour le travailleur	Coût effectif pour l'employeur	Coût effectif pour l'État	Coût dû à la réduction des contributions de sécurité sociale
		Monnaie nationale	Monnaie nationale	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du salaire moyen	% du coût normal de la main-d'œuvre			
										$[1-(3)]/[1+(6)]$	$[(4)+(7)]/[1+(6)]$	$[(5)+(8)]/[1+(6)]$	$1-(9)-(10)-(11)$
République slovaque	Mai-20	1 100	880	80 %	0 %	80 %	30 %	30 %	0 %	15 %	23 %	61 %	0 %
	Jan-21	1 100	1 100	80 %	0 %	80 %	30 %	30 %	0 %	15 %	23 %	61 %	0 %
Slovénie	Mai-20	1 715	1 754	80 %	0 %	80 %	16 %	0 %	16 %	17 %	0 %	83 %	0 %
	Jan-21	1 715					Aucun changement						
Suède	Mai-20	38 485	37 400	85 %	10 %	75 %	31 %	0 %	31 %	11 %	8 %	81 %	0 %
	Jan-21	38 485					Aucun changement						
Suisse	Mai-20	7 611	9 880	80 %	0 %	80 %	6 %	0 %	6 %	19 %	0 %	81 %	0 %
	Jan-21	7 611					Aucun changement						
Turquie	Mai-20	4 885	2 943	60 %	0 %	60 %	18 %	0 %	8 %	34 %	0 %	57 %	9 %
	Jan-21	4 885					Aucun changement						
Royaume-Uni	Mai-20	3 400	2 500	74 %	0 %	74 %	11 %	0 %	8 %	24 %	0 %	74 %	3 %
	Jan-21	3 400	2 500	74 %	0 %	74 %	11 %	5 %	6 %	24 %	5 %	72 %	0 %
États-Unis	Mai-20	4 755		123 %	0 %	123 %	8 %	8 %	0 %	-21 %	8 %	114 %	0 %
	Jan-21	4 755		78 %	0 %	78 %	8 %	8 %	0 %	20 %	8 %	72 %	0 %

## Note :

. aucune information.

\* net (après impôts et autres transferts). Les contributions obligatoires de l'employeur à l'assurance privée ne sont pas prises en compte (conformément à la méthodologie de la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires*). Si les prestations de maintien dans l'emploi sont versées directement aux travailleurs, on suppose que les entreprises ne versent pas de cotisations de sécurité sociale patronales pour les heures non travaillées. S'il y a lieu, on suppose que l'employeur n'a pas de paiement complémentaire à sa charge. Les données sur le salaire moyen et les cotisations de sécurité sociale normales correspondent à 2019.

Australie : prestations pour deux quinzaines. République tchèque : En cas de cessation d'activité due à une ordonnance du gouvernement. Canada : Pour une baisse de revenus d'au moins 70 %. Chili : les paiements prennent principalement la forme de retraits des comptes de chômage individuels. Hongrie : la cotisation de sécurité sociale patronale s'élevait à 19.5 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 juin 2019 ; 17.5 % entre le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et le 30 juin 2020 et à 15.5 % depuis juillet 2020. Norvège : pour les 3 premiers mois (60 jours). Chili, États-Unis, Hongrie et Suède : pour une réduction maximale du temps de travail. Allemagne et Espagne : pour un travailleur sans enfants. Corée et Japon : pour les grandes entreprises. États-Unis : comprend une indemnité forfaitaire hebdomadaire de 600 USD (300 USD en janvier) versée indépendamment de la réduction du temps de travail à tous les bénéficiaires de l'indemnité de chômage partiel dans le cadre du dispositif CARES.

Si le pays est doté de plusieurs dispositifs, le tableau concerne le dispositif primaire en mai 2020 (Danemark : dispositif de compensation de salaire (Lønkompensation) ; Grèce : compensation à caractère spécial ; Irlande : Dispositif de subvention salariale COVID-19 ; Portugal : Layoff Simplificado ; États-Unis : indemnité de chômage partiel.

Source : Réponses des pays au Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel. Salaires moyens et cotisations de sécurité sociale patronales normales : base de données Impôts sur les salaires de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/382iur>

### Tableau d'annexe 2.A.3. Taux de remplacement brut des allocations de chômage

Pourcentage du salaire moyen

	Allocations de chômage avant la crise du COVID (2019)	Allocations de chômage (mai/juin 2020)
Australie	16.5	32.8
Autriche*	55.0	55.0
Belgique	42.0	42.0
Canada	53.0	53.0
République tchèque	48.7	48.7
Danemark	52.9	52.9
Estonie	50.0	50.0
Finlande	48.9	48.9
France	57.0	57.0
Allemagne*	59.5	59.5
Grèce*	27.4	27.4
Hongrie*	45.3	45.3
Islande	55.0	55.0
Irlande	21.1	37.3
Israël	53.0	53.0
Italie	48.2	48.2
Japon	42.5	42.5
Corée	48.5	48.5
Lettonie	60.0	60.0
Lituanie	49.6	49.6
Luxembourg	80.0	80.0
Pays-Bas	75.0	75.0
Nouvelle-Zélande	20.5	20.5
Norvège	59.0	59.0
Pologne	20.6	20.6
Portugal	54.8	54.8
République slovaque	50.0	50.0
Slovénie	52.0	52.0
Espagne	47.9	47.9
Suède	51.2	60.0
Suisse	70.0	70.0
Turquie	40.0	40.0
Royaume-Uni	15.3	15.3
États-Unis	33.0	87.7

Note : \* net (après impôts et autres prestations). Indemnité de chômage d'un adulte célibataire sans enfants et deux mois de chômage.

Source : calculs à partir du modèle impôts-prestations de l'OCDE (version 2.3.0) et mises à jour ponctuelles basées sur l'outil de suivi des mesures prises dans le contexte de la crise du COVID-19.

StatLink  <https://stat.link/n2qzyi>

## Notes

<sup>1</sup> Aux États-Unis, 26 États (concentrant environ à 70 % de la population du pays) disposent de programmes universels d'indemnisation du chômage partiel. Ces programmes ont cependant été très peu utilisés durant la crise du COVID-19 en raison de divers problèmes touchant à leur conception et à leur application (voir la note de bas de page 11 pour plus de précisions). C'est pour pallier ces problèmes que le programme *Paycheck Protection Program* a été mis en place, qui octroie aux petites et moyennes entreprises des prêts non remboursables pour payer leurs employés pendant la crise du COVID-19 (voir l'Encadré 2.3 pour un exposé des modalités et effets de ce programme).

<sup>2</sup> Aux États-Unis, où le temps de travail ne peut généralement pas être réduit au-delà d'une certaine limite, une autre raison peut être de faire en sorte que les programmes d'indemnisation du chômage partiel viennent bien en complément du système de débauchage temporaire et d'allocations de chômage, dans un contexte où les employeurs peuvent licencier leurs salariés quand bon leur semble.

<sup>3</sup> Les coûts de la main-d'œuvre comprennent le salaire brut ainsi que les éventuelles cotisations aux régimes publics de sécurité sociale versées par l'employeur. Il y a lieu de noter que, dans quelques pays (dont l'Australie, le Danemark et la Suisse), les employeurs demeurent redevables des cotisations aux régimes d'assurance privés, notamment de retraite.

<sup>4</sup> Par exemple, dans le cas d'un salarié rémunéré au salaire moyen et dont les heures de travail ont diminué de 30 %, les coûts de main-d'œuvre diminuent dans la même proportion dans la plupart des pays ayant mis en place des dispositifs de chômage partiel, mais ils diminuent de 70 % en Australie et en Nouvelle-Zélande et de 100 % au Canada (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

<sup>5</sup> Il est difficile de déterminer *a priori* qui prend en charge l'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale en période de chômage partiel. Cet allègement pourrait en effet être compensé par une révision à la baisse des droits à prestations de sécurité sociale (par exemple, des droits à pension) pour les travailleurs, par un alourdissement ultérieur des charges patronales ou par une diminution des recettes publiques.

<sup>6</sup> Si l'on tient compte du versement forfaitaire accordé dans le cadre du programme CARES, les travailleurs au chômage partiel ont de fait un sort plus enviable que si l'activité s'était maintenue. L'observation vaut également pour les travailleurs percevant des indemnités de chômage ordinaires. La différence est toutefois plus marquée dans le cas du chômage partiel, dans la mesure où l'allocation forfaitaire est versée dans son intégralité, quelle que soit l'ampleur de la réduction d'activité (dans la limite de 60 % de l'activité normale).

<sup>7</sup> Ce n'est pas le cas dans tous les pays ; ainsi l'Allemagne. Il faut peut-être y voir un lien avec le fait que le salaire minimum légal y est d'introduction récente, puisque celle-ci remonte à 2015.

<sup>8</sup> Plusieurs pays en outre imposent des seuils minimums à la réduction du temps de travail, et cette exigence répond sans doute à une finalité concrète analogue.

<sup>9</sup> La République slovaque est le seul pays où les travailleurs temporaires sont exclus.

<sup>10</sup> Le taux d'utilisation est défini ici par rapport à l'ensemble des salariés plutôt que par rapport aux seuls travailleurs pouvant prétendre à une aide conformément aux travaux antérieurs sur les dispositifs de maintien dans l'emploi.

<sup>11</sup> Le faible recours aux dispositifs d'indemnisation du chômage partiel aux États-Unis ne tient pas seulement aux limites imposées à la réduction maximale du temps de travail, mais aussi au manque d'information des employeurs et aux faibles incitations financières offertes à ces derniers (qui doivent s'acquitter de leur part des charges de sécurité sociale sur les heures non travaillées). D'autre part, ces dispositifs sont assortis de programmes de maintien dans l'emploi spécifiques, destinés aux petites entreprises, comme le *Paycheck Protection Program* et l'*Employee Retention Tax Credit*.

<sup>12</sup> L'indice de restriction renseigne sur la rigueur des mesures prises par les différents gouvernements pour contenir la pandémie. Il s'agit d'un indice composite fondé sur 9 indicateurs, parmi lesquels la fermeture des écoles, celle des lieux de travail et les interdictions de voyager, et dont l'échelle est ensuite modifiée pour obtenir une valeur comprise entre 0 et 100 (cette dernière valeur correspondant à une rigueur maximale). Puisqu'elles ont une incidence directe sur l'activité des entreprises et les achats de biens et de services par les consommateurs, ces mesures sont sans aucun doute un excellent témoin de la violence du choc subi par les différentes économies. Cela étant, les répercussions économiques globales d'un confinement, selon son degré de rigueur, ne seront pas nécessairement partout les mêmes, car elles dépendent à la fois du respect ou non des mesures adoptées et des changements volontaires de comportement. Les fluctuations du PIB offriront probablement un reflet plus fidèle de ces derniers facteurs, néanmoins elles peuvent aussi être sensibles à l'utilisation des dispositifs de maintien dans l'emploi. À titre d'exemple, un recours accru à ces instruments sera susceptible de soutenir la consommation, mais permettra également à quelques entreprises de poursuivre leur activité.

<sup>13</sup> Malgré leur présence en nombre parmi les bénéficiaires des aides au maintien dans l'emploi, ce groupe a aussi connu une progression significative du chômage parmi ses membres – voir le Chapitre 1.

<sup>14</sup> Il s'agit là d'un fait notable dans la mesure où les hommes étaient auparavant largement majoritaires parmi les salariés couverts par un dispositif de maintien dans l'emploi. En Italie, par exemple, ils représentaient, en 2018-19, 80 % des personnes au chômage partiel, contre plus de 50 % de femmes durant la crise du COVID-19. La présence d'une plus grande proportion de femmes s'explique par l'extension du dispositif au-delà du secteur manufacturier, ainsi que par la nature propre de la crise qui a porté ses coups les plus durs à des secteurs où elles sont majoritaires. Les données de la Belgique révèlent de même une nette augmentation de la proportion de femmes en chômage partiel, passée de 20 % en 2019 à plus de 40 % en 2020 (ONEM/RVA, 2020<sup>[39]</sup>).

<sup>15</sup> Les données des États-Unis sont incluses dans cette analyse parce qu'elles constituent un point de référence utile pour l'analyse de la variation du nombre d'emplois en l'absence de recours répandu à l'aide au maintien dans l'emploi. Les résultats sont qualitativement semblables si les États-Unis sont exclus de l'analyse. Le chapitre 1 présente une analyse plus générale des problèmes posés par les différences de traitement statistique des travailleurs en mise à pied temporaire et de l'aide au maintien dans l'emploi par les différents pays.

<sup>16</sup> Compte tenu de la difficulté de prise en compte intégrale de l'ampleur et de la nature du choc, des politiques et institutions préexistantes et des autres mesures prises pour faire face à la crise du COVID-19, les résultats possibles à partir des données locales sont limités. Des données plus granulaires permettraient probablement mieux d'isoler le rôle des dispositifs de maintien dans l'emploi dans le contexte actuel. C'est ce que l'on s'attachera à faire lorsque ces données seront disponibles.

<sup>17</sup> Cette analyse est limitée aux T2 et T3 2020, période de crise plus ou moins synchronisée sur l'ensemble de la zone OCDE, pendant laquelle la grande majorité des pays ont beaucoup eu recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi – d'où les importantes variations dans le temps exploitées dans cette analyse. Les corrélations par paire pour le T4 sont plus faibles, probablement en raison des différences bien plus prononcées entre les pays concernant la situation sanitaire et économique, mais aussi les mesures de

distanciation physique (voir la section 2.2). L'inclusion du T4 demanderait l'adoption d'un cadre de régression multivariable qui tienne compte de la nature du choc et des mesures prises.

<sup>18</sup> On notera le lien nettement plus faible entre la moyenne d'heures travaillées et le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi dans les pays dotés d'un régime de subventions salariales (Canada, Estonie, Irlande, Pays-Bas).

<sup>19</sup> Prises au pied de la lettre, ces estimations signifient une perte d'efficacité de plus de deux tiers. Pour présenter un élément de comparaison, Hijzen et Venn (2011<sup>[41]</sup>) constatent une perte d'efficacité d'un tiers en rapport avec le recours au chômage partiel pendant la crise financière mondiale.

<sup>20</sup> Les craintes concernant l'impact des dispositifs de maintien dans l'emploi sur la redistribution des emplois reposent sur l'hypothèse sous-jacente qu'il est peu probable que les travailleurs bénéficiant de ces dispositifs changeront d'emploi volontairement. À l'heure actuelle, cependant, on dispose de très peu d'éléments sur le comportement des bénéficiaires au regard de la recherche et du changement d'emploi, en général et en particulier pendant la crise du COVID-19. Les données d'enquêtes menées au Royaume-Uni indiquent que les travailleurs mis au chômage technique voient leurs perspectives professionnelles d'un œil pessimiste et qu'ils sont nombreux (40 %) à rechercher un emploi ou à prévoir de le faire dans les prochains mois (Cominetti et al., 2021<sup>[43]</sup> ; Adams-Prassl et al., 2020<sup>[46]</sup>). Si ces résultats sont valables au-delà du Royaume-Uni, les dispositifs de maintien dans l'emploi pourraient entraver la mobilité professionnelle et partant la redistribution des emplois dans une moindre mesure que celle généralement supposée.

<sup>21</sup> On trouvera une analyse des faillites en France, en Italie et aux États-Unis dans Cross, Epaulard et Martin, Viviano (2020<sup>[36]</sup>) et Gourinchas et al. respectivement. (2020<sup>[41]</sup>).

<sup>22</sup> Des calculs rapides basés sur le déficit cumulé de flux d'entrée dans le chômage jusqu'au troisième trimestre 2020 par rapport aux tendances historiques donnent à penser que le nombre de « mises à pied manquantes » depuis le début de la pandémie de COVID-19 demeure modeste relativement au nombre de mises à pied normales dans les pays qui ont fortement misé sur les dispositifs de maintien dans l'emploi. Il faut toutefois savoir que les flux d'entrée dans le chômage sont sous-estimés dans ces calculs à cause des personnes qui quittent la vie active. Cela entraînerait toutefois une surestimation du nombre de mises à pied manquantes et ne change donc rien à la conclusion, à savoir un nombre modeste de mises à pied manquantes.

<sup>23</sup> En s'appuyant sur une enquête menée aux États-Unis sur les attentes des entreprises, Barrero et al. (2020<sup>[45]</sup>) avancent que la vitesse de redistribution des emplois devrait doubler et qu'environ 40 % des mises à pied seront probablement permanentes, c'est-à-dire que ces emplois ne devraient pas réapparaître au moment de la reprise.

<sup>24</sup> Étant donné que les personnes mises à pied temporairement aux États-Unis ne sont pas en recherche d'emploi active dans un grand nombre de cas, mais attendent plutôt d'être rappelées à leur poste, elles ne devraient pas être comptées parmi les demandeurs d'emploi. Une courbe de Beveridge les excluant est également établie, d'après Forsythe et al. (2020<sup>[42]</sup>).

<sup>25</sup> Cependant, la diminution initiale des offres d'emploi témoigne aussi probablement en partie de l'insuffisance de l'offre de main-d'œuvre due au fait que les entreprises n'annoncent pas certains postes vacants à cause de difficultés de recrutement dans un contexte où la recherche d'emploi est sévèrement limitée par les restrictions de mouvement (Forsythe et al., 2020<sup>[42]</sup>). Il ressort des données de Google Trends que, pendant la phase initiale de la crise, l'activité globale de recherche d'emploi a tout d'abord accusé une chute brutale, mais qu'elle a plus ou moins retrouvé son niveau d'avant-crise et que son hétérogénéité d'un pays à l'autre semble être sans rapport avec les dispositifs de maintien dans l'emploi

(chapitre 1). Si la baisse du nombre de demandeurs d'emploi a probablement contribué au recul initial des offres d'emploi, elle sert peut-être moins à expliquer la faiblesse continue de l'offre d'emplois.

<sup>26</sup> Il suffit, pour se faire une idée des conséquences possibles d'une suppression abrupte des aides, de considérer la situation au Royaume-Uni : une montée en flèche des licenciements économiques, qui atteignent 400 000 à l'automne 2020 (à comparer à un niveau normal de 100 000), parce que les employeurs s'attendent à la suppression du dispositif de maintien dans l'emploi (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/redundancies/timeseries/beao/lms>).

<sup>27</sup> Le besoin de réévaluer régulièrement l'admissibilité des entreprises pourrait expliquer en partie pourquoi le chômage partiel n'a eu qu'un impact limité sur la redistribution des emplois en Suisse au lendemain de la crise financière mondiale (Kopp et Siegenthaler, 2019<sup>[40]</sup>).

<sup>28</sup> Cette mesure a été temporairement suspendue pendant le deuxième confinement, d'octobre à décembre 2020.

<sup>29</sup> Ce qui ressemblerait à un quotient patronal, c'est-à-dire des cotisations dépendantes du niveau d'utilisation des prestations de chômage partiel par l'entreprise pendant la crise, mais serait plus simple à mettre en œuvre.

<sup>30</sup> En Suisse, qui ne pratique pas le cofinancement, cette tendance n'est pas observée (Encadré 2.3).

<sup>31</sup> Une autre option consisterait à imposer des conditions minimales de travail aux salariés bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi à la place du cofinancement (Cominetti et al., 2021<sup>[43]</sup>). Cette approche permet de cibler le dispositif sur les entreprises capables de continuer à fonctionner de la même manière que le cofinancement, tout en les incitant davantage à reprendre leur activité et à partager le travail (au lieu d'encourager le maintien dans l'emploi de quelques salariés seulement). Le Royaume-Uni avait à un moment prévu de transformer son Coronavirus Job Retention Scheme (dispositif de maintien dans l'emploi) en un Job Support Scheme (dispositif d'accompagnement de l'emploi), ce qui aurait supposé que les salariés travaillent au moins 20 % de leurs heures et fixé à 5 % des salaires bruts la contribution de l'employeur au coût des heures non travaillées. Ce projet a été abandonné face à la dégradation de la situation sanitaire.

<sup>32</sup> Par exemple, le dispositif de subvention salariale COVID-19 Wage Subsidy en place en Nouvelle-Zélande entre mars et juin 2020 encourageait les employeurs – sans obligation légale – à verser 80 % des salaires habituels, tandis que la subvention représentait à peu près 30 % du salaire moyen. Les employeurs qui appliquaient cette recommandation versaient plus de 50 % du salaire habituel lorsque le nombre d'heures travaillées était réduit de plus de 50 %, prenant ainsi à leur charge une partie du coût des heures non travaillées.

<sup>33</sup> La différence en termes de revenu total est encore plus importante pour les travailleurs qui cumulent une rémunération complète des heures travaillées et des indemnités de chômage partiel pour les heures non travaillées.

<sup>34</sup> Des dispositifs de maintien dans l'emploi généreux ont certes probablement contribué en grande partie à soulager les difficultés financières et à favoriser la consommation – en atténuant le risque que la crise du COVID-19 se transforme en une crise économique à part entière – mais cela n'explique pas pourquoi ils devraient être plus généreux que les allocations de chômage.

<sup>35</sup> Von Audenrode (1994<sup>[37]</sup>) avance un autre argument en faveur d'un chômage partiel plus généreux qui repose sur l'interaction entre chômage partiel et protection de l'emploi. Selon cet argument, les travailleurs au chômage partiel doivent être indemnisés de l'absence d'indemnité de licenciement.

<sup>36</sup> En effet, certains pays ont interdit les mises à pied de travailleurs bénéficiant de l'aide au maintien dans l'emploi ou, dans le cas de l'Italie, des travailleurs tout court (Encadré 2.8).

<sup>37</sup> Cette condition a été temporairement levée d'octobre à décembre 2020 lorsque de nouvelles restrictions nationales ont été introduites en réaction à la deuxième vague du virus.

<sup>38</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, un dispositif spécial « activité partielle de longue durée » est en place. Il suppose un taux de cofinancement de 10 % et une durée cumulée maximale de deux ans. Ce dispositif est diminué pour des réductions modestes du temps de travail de jusqu'à 40 % et demande un accord entre l'entreprise et un représentant syndical.

<sup>39</sup> L'Italie a également introduit un cofinancement pour les entreprises ayant subi une réduction modeste du chiffre d'affaires (moins de 20 %) le 1<sup>er</sup> septembre 2020 ; une mesure motivée par des craintes d'abus (exiger que les salariés travaillent même si une réduction des heures de travail a été déclarée). La majorité des pays surmontent ce problème en limitant l'accès des entreprises au chômage partiel, qui est conditionné à une réduction significative de l'activité.

<sup>40</sup> Le Japon, la Corée et les États-Unis ont en place des dispositifs de maintien dans l'emploi qui apportent un soutien plus conséquent ou qui ciblent exclusivement les petites et moyennes entreprises. Cette approche semble être principalement motivée par le fait que les PME sont plus susceptibles de connaître des problèmes de liquidités pressants en raison de leur accès plus restreint à la finance externe, ou qu'elles font face à des conditions financières moins favorables (Sharpe, 1994<sup>[38]</sup> ; Chodorow-Reich et al., 2020<sup>[44]</sup> ; Faulkender, Jackman et Miran, 2021<sup>[15]</sup> ; Doniger et Kay, 2021<sup>[16]</sup>). Elle pourrait aussi être liée à la possibilité que les activités économiques des petites et moyennes entreprises aient été plus durement touchées par les mesures de distanciation physique.

<sup>41</sup> Cette sous-section s'appuie sur les réponses au questionnaire OCDE-CE sur les « Politiques actives du marché du travail visant à limiter la hausse du chômage (de longue durée) » (T4 2020, voir le chapitre 3) (ainsi que sur le Questionnaire de l'OCDE sur les politiques en matière de réglementation du temps de travail et de dispositifs de chômage partiel (chapitre 5).

<sup>42</sup> Outre la promotion de transitions permanentes, plusieurs pays prévoient aussi des transitions temporaires pour les bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi (voir l'Encadré 2.9).

<sup>43</sup> Cela n'est toutefois pas toujours le cas et quelques pays ont temporairement suspendu l'inscription obligatoire (Belgique, Israël).

<sup>44</sup> Un grand nombre de travailleurs bénéficiaires de l'aide au maintien dans l'emploi n'auront probablement eu qu'une expérience limitée, voire aucune expérience, du service public de l'emploi et du type d'accompagnement qu'il propose.

<sup>45</sup> Si les éléments probants sur l'incidence de prestations temporaires liées à l'exercice d'un emploi sur les incitations au travail sont relativement faibles et ont parfois été employés pour défendre les prestations permanentes liées à l'exercice d'un emploi (OCDE, 2019<sup>[47]</sup>), on ignore tout des conséquences des prestations temporaires pour la mobilité interentreprises. Étant donné que les travailleurs ont déjà un emploi, et donc une plus forte position de négociation par rapport à ceux qui sont sans emploi, le risque que les employeurs prospectifs s'approprient une partie de la réduction des cotisations salariales de sécurité sociale est relativement faible.

<sup>46</sup> Cette obligation existait en Autriche et au Portugal avant le COVID-19.



Extrait de :  
**OECD Employment Outlook 2021**  
Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2021), « Dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la crise du COVID-19 : préserver les emplois existants et soutenir la création de nouveaux emplois », dans *OECD Employment Outlook 2021 : Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5c13a7f0-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>.