

II / Le marché du travail malade de la Covid-19

Céline Antonin, Christine Riffart et Grégory Verdugo

La crise de la Covid-19 a provoqué en Europe un choc économique inédit. Dès la mi-mars 2020, les décisions d'urgence sanitaire prises pour endiguer la propagation du virus ont contraint les entreprises à s'ajuster. Les commerces non essentiels et les lieux recevant du public ont dû fermer mais, plus largement, c'est l'ensemble des entreprises qui a subi un choc inédit. Afin de protéger la structure productive et soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs, les gouvernements européens ont introduit des mesures ciblant le marché du travail, d'une ampleur inégalée — même au pire moment de la crise de 2008 — dans le but de mutualiser le coût économique et social de la crise. En premier lieu, l'encouragement au télétravail a permis de limiter la chute de la production, au moins lorsque cela était possible. D'autres dispositifs ont limité l'impact de la baisse d'activité sur l'emploi, au premier rang desquels le chômage partiel. Au moins à court terme, l'impact sur l'emploi salarié apparaît ainsi très limité au regard des destructions que la crise aurait pu entraîner en l'absence de tels mécanismes. Cela ne présage toutefois pas des évolutions futures de l'emploi qui pourrait connaître un ajustement drastique dans les trimestres à venir.

Après avoir décrit les évolutions du marché du travail dans les grands pays européens au cours de l'année 2020, nous montrons comment les mesures ciblées ont évité de répercuter la chute vertigineuse d'activité sur le marché de l'emploi. Nous montrons ensuite que le chômage partiel a été le principal mécanisme de soutien au marché du travail. Nous nous interrogeons néanmoins sur la stratégie de sortie du chômage partiel et les écueils liés à un prolongement potentiellement inadéquat de ce dispositif.

Tableau 1. **Variation du PIB et du taux de chômage**

PIB : taux de variation en % ; taux de chômage : différence en points

	2009/2008		2020(p)/2019	
	PIB	Taux de chômage	PIB(p)	Taux de chômage(p)
Zone euro	- 4,5	2,1	- 8,1	0,4
Allemagne	- 5,6	0,3	- 5,6	1,1
France	- 2,8	1,6	- 9,7	- 0,3
Italie	- 5,3	1,0	- 9,9	- 0,7
Espagne	- 3,8	6,6	- 11,1	1,5

Sources : Eurostat et prévisions OFCE (décembre 2020).

État des lieux du marché du travail

Deux confinements successifs, mais un impact limité sur l'emploi

Au début de l'année 2020, l'Europe est devenue l'épicentre de la crise sanitaire, conduisant les pays à prendre progressivement des mesures strictes afin d'éviter la saturation des capacités hospitalières. L'Italie a été le premier pays à prendre de telles mesures, dès le 22 février.

La première vague de confinement a touché l'ensemble des pays de l'UE entre mars et mai 2020, à l'exception de la Suède, avec un éventail de mesures : fermeture des commerces dits non essentiels et des écoles, limitation des rassemblements, restriction des voyages domestiques et internationaux...

Après une période de déconfinement durant le printemps et l'été 2020, un deuxième confinement est intervenu à partir de la fin octobre 2020 dans la plupart des pays face à la reprise de l'épidémie. Si les mesures adoptées ont été proches durant les deux périodes, elles ont globalement moins contraint l'activité économique durant la seconde période (apprentissage du premier confinement, maintien des écoles ouvertes, fermeture des commerces plus ciblée dans la plupart des pays...).

L'impact cumulé sur le PIB de ces deux confinements a été massif dans tous les pays, bien supérieur à celui de la crise des *subprimes* de 2008-2009 (tableau 1), sauf en Allemagne. Ainsi, alors que le PIB de la zone euro n'avait reculé que de 4,5 % en 2009, il baisserait de 8,1 % en 2020, soit près de deux fois plus.

Tableau 2. Taux de croissance du PIB et de l'emploi

En %	T2 2020/T4 2019		T3 2020/T2 2020	
	PIB	Emploi total	PIB	Emploi total
Zone euro	- 15,1	- 3,2	12,6	0,9
Allemagne	- 11,5	- 1,4	8,3	- 0,1
France	- 18,9	- 2,7	18,2	1,6
Italie	- 17,8	- 3,0	16,1	0,9
Espagne	- 22,1	- 8,4	16,7	3,1
Royaume-Uni	- 21,8	- 0,8	15,5	- 0,5

Sources : données nationales pour les pays, Eurostat pour la zone euro.

En revanche, l'impact sur le taux de chômage apparaît pour l'instant beaucoup moins fort qu'en 2008-2009. L'Allemagne fait exception. À récession équivalente, le taux de chômage était resté stable en 2009 alors qu'il a augmenté en 2020.

Le profil de l'activité économique au fil des trimestres reflète l'effet de chaque vague de confinement : on observe une forte chute du PIB au deuxième trimestre 2020, suivie d'un net rebond au troisième trimestre (tableau 2). Au dernier trimestre, l'activité devrait ralentir ou se contracter en raison du second confinement, mais l'impact devrait être moins marqué du fait de contraintes plus légères et de l'absence d'effondrement du commerce international.

Cependant, l'ampleur du choc varie selon l'intensité du confinement, sa durée et son caractère général ou localisé dans les différents pays. Entre le quatrième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020, le PIB chute de 22,1 % en Espagne, 21,8 % au Royaume-Uni, 18,9 % en France, 17,8 % en Italie et « seulement » 11,5 % en Allemagne. Pourtant, si la chute de la production est exceptionnelle, son impact sur l'emploi apparaît relativement faible : sur la même période, l'emploi baisse de 8,4 % en Espagne, 3,0 % en Italie, 2,7 % en France, 1,4 % en Allemagne et à peine 0,8 % au Royaume-Uni. À l'inverse, lors du déconfinement au troisième trimestre 2020, le taux de croissance du PIB a fortement rebondi, atteignant 12,6 % en moyenne en zone euro, tandis que l'emploi ne s'est redressé que de 0,9 %. En Allemagne et au Royaume-Uni, où la situation de l'emploi s'est peu dégradée au premier semestre, l'ajustement à la baisse s'est

poursuivi au troisième trimestre. En France, Italie et Espagne, le léger rebond de l'emploi n'a pas permis de revenir à la situation d'avant crise.

Le télétravail : amortisseur de l'impact de la crise sur la production

Dans de nombreux secteurs, le télétravail a permis de limiter la chute d'activité, dès lors que son utilisation était compatible avec l'activité des travailleurs, quitte à redéfinir certaines tâches et divers objectifs. Afin de déterminer quelle est la part d'emplois compatibles avec le télétravail entre pays, nous reprenons la méthodologie développée par Ducoudré et Madec [2020]. Ces derniers utilisent les données d'emploi par catégorie socio-professionnelle et par activité économique selon la nomenclature NACE Rév.2, auxquelles ils appliquent les hypothèses de télétravail retenues sur la France et basées sur les 528 professions de l'enquête Emploi de l'Insee. Ainsi, en France, seraient concernés par le télétravail plus des trois quarts des emplois de « directeurs, cadres de direction et gérants » et des « employés de type administratif », deux tiers des « professions intellectuelles et scientifiques », et un tiers des « professions intermédiaires ». La pratique s'est donc largement répandue par rapport à la situation pré-Covid-19. L'enquête Sumer de l'INRS, qui s'intéresse au télétravail régulier hors Covid-19 en 2017, montre que 11,1 % des cadres recouraient régulièrement au télétravail contre 3,2 % des professions intermédiaires, 1,4 % des employés et 0,2 % des ouvriers [Dares, 2019]. Lorsque l'on prend en compte les secteurs d'activité, le recours au télétravail pourrait concerner selon les hypothèses de l'OFCE entre 2 % du personnel dans les activités de la restauration et de l'hébergement et 85 % dans les activités financières et d'assurances. Finalement, en raison des différences de composition de l'emploi sectoriel entre pays, nous estimons que 37 % des emplois au Royaume-Uni, 33 % des emplois en France et en Allemagne, 30 % en Espagne et 25 % en Italie pouvaient entrer intégralement dans le cadre du télétravail¹.

Le télétravail a certes permis de limiter la chute d'activité, mais il a également creusé les inégalités entre les travailleurs notam-

1 Pour la France, l'ordre de grandeur est comparable à celui du sondage Harris Interactive réalisé entre les 4 et 8 novembre 2020 pour le ministère du Travail, dans lequel 36 % des actifs en emploi déclarent pouvoir télétravailler sans difficulté. Ce chiffre est également proche de celui obtenu dans le cas des États-Unis par Dingel et Neiman [2020], qui estiment que 37 % des emplois peuvent être totalement effectués dans le cadre du travail à distance.

ment parce que les employés dans l'incapacité de le pratiquer ont été plus exposés aux risques de contamination et ont eu plus de risques de perdre leur emploi, que ce soit en France [Warszawski *et al.*, 2020 ; Givord et Silhol, 2020], en Europe [ECDC, 2020 ; Lewandowski, 2020] ou aux États-Unis [Angelucci *et al.* 2020, Montenegro L. *et al.*, 2020]. En France, les emplois à durée déterminée et l'intérim ont été les premières victimes du premier confinement : entre le dernier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020, le nombre de contrats à durée limitée (CDD et intérim) a connu une baisse de 14,5 % en zone euro (Eurostat, Enquête sur les forces de travail). En Allemagne, sur la même période, les *minijobs* « exclusifs », qui n'assurent ni contre le risque de chômage ni contre celui de maladie, ont baissé de 7,1 %.

L'impact de la crise sur les travailleurs non salariés

La crise de la Covid-19 a également affecté les travailleurs non salariés. Les travailleurs non salariés comprennent les travailleurs familiaux, mais surtout les entrepreneurs individuels dont les commerces ont été frappés de fermeture administrative ou les activités, suspendues faute de demande. Leur part varie fortement entre les pays. Ainsi, ils représentent 8,6 % de l'emploi total en Allemagne et 23,5 % en Italie. Ne cotisant pas aux caisses d'allocations chômage, ils ne peuvent prétendre à aucune prestation en cas d'arrêt ou de baisse d'activité. Notons cependant que des aides ont été mises en œuvre, notamment pour les non-salariés concernés par les fermetures obligatoires ou une baisse d'activité importante. Plusieurs outils ont été mobilisés, destinés notamment à faire face à des difficultés de trésorerie : des sommes forfaitaires versées par des fonds d'indemnisation pour les TPE et indépendants ayant connu une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure à un certain seuil, la suspension de certaines factures de gaz, d'électricité ou de loyers (Allemagne, France lors du premier confinement), le report ou l'exonération des cotisations sociales, ou encore des facilités de crédits de trésorerie *via* des prêts garantis par l'État.

Une décomposition chiffrée du choc sur l'emploi salarié

Pourquoi la chute d'activité ne s'est-elle pas traduite par une destruction massive d'emplois, notamment salariés, dans les principaux pays européens ? Pour le comprendre, il est utile de revenir sur les pertes d'emplois salariés prédites par le choc

Tableau 3. Décomposition de l'emploi salarié entre le quatrième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020

En milliers d'emplois

	Allemagne	France	Espagne*	Roy.-Uni
Pour mémoire :				
Emploi salarié T4 2019	41 224	25 586	20 377	27 781
Variation observée de l'emploi salarié entre fin 2019 et mi 2020				
(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	- 465	- 794	- 1360	279
(1) Effet d'activité	- 4 493	- 4 844	- 4 339	- 6 245
(2) Effet de structure sectorielle	- 812	- 616	- 582	- 1 869
(3) Activité partielle	4 476	4 215	3 200	7 028
<i>Activité partielle</i>	4 476	4 215	1 900	7 028
<i>Emplois aidés</i>	0	0	1 300	0
(4) Effet des mesures prophylactiques	245	206	280	395
(5) Fermeture du cycle de productivité	120	245	82	970

* Pour l'Espagne, il s'agit de l'emploi total. Les aides de l'État ont bénéficié à 1,3 million d'autoentrepreneurs.

Sources : prévision OFCE, octobre 2020 [OFCE, 2020].

macroéconomique (les pertes d'emplois potentielles), l'effet des différences de spécialisation sectorielles entre pays et les politiques de sauvegarde de l'emploi (tableau 3).

La ligne « effet d'activité » reflète l'impact mécanique qu'aurait eu la baisse de l'activité globale sur l'emploi. À partir du niveau fin des dix-sept branches d'activité, nous estimons la perte d'emplois potentielle en faisant l'hypothèse que les entreprises réduisent leur demande de travail à proportion du choc négatif de valeur ajoutée. Mi-2020, la chute du niveau d'activité par rapport au quatrième trimestre 2019 pèserait sur l'emploi salarié à hauteur de 4,5 millions d'emplois potentiellement détruits en Allemagne, 4,8 millions en France, 4,3 millions en Espagne et 6,2 millions au Royaume-Uni.

La ligne « effet de structure sectorielle » montre les destructions additionnelles reliées aux différences de spécialisation sectorielle entre pays. Le fait que les secteurs les plus touchés soient des secteurs fortement intensifs en main-d'œuvre entraîne un effet

particulièrement marqué dans les pays où ces secteurs occupent une place plus importante dans le tissu productif. Cet effet de spécialisation explique entre 582 000 (Espagne) et 1,9 million (Royaume-Uni) de pertes supplémentaires d'emplois salariés.

L'impact a été variable entre les pays selon l'intensité du confinement et l'ampleur des fermetures obligatoires. Dans le secteur de la construction par exemple, on a observé de grandes différences entre la France, dont l'activité a été fortement réduite, et l'Allemagne, où les chantiers sont restés actifs. Par ailleurs, en Allemagne, l'industrie manufacturière, dont l'activité s'est partiellement poursuivie, est beaucoup plus importante, ce qui a davantage protégé l'emploi du choc de confinement. En France, en Italie et surtout en Espagne où les règles de confinement ont été plus dures et où l'industrie du tourisme, notamment étranger, joue un rôle majeur, la baisse de demande de travail induite par le premier confinement a été particulièrement importante. Cela s'explique notamment par le fait que la perte d'activité se situe dans les secteurs à fort contenu en emplois. En Espagne et en Italie, la part de l'emploi dans les activités de commerce et de restauration-hôtellerie atteint respectivement 24 % et 20 % de l'emploi total contre près de 17 % en Allemagne et au Royaume-Uni.

Pendant, ces effets négatifs sur l'emploi ont été en grande partie compensés par la mise en place du chômage partiel qui a permis de maintenir en emploi entre 3,2 et 7,0 millions de salariés selon les pays, ainsi que par une baisse ponctuelle de la productivité. La baisse de la productivité est liée d'une part aux mesures prophylactiques, qui ont entraîné, malgré la baisse de la demande, le maintien en poste de certains salariés en raison des règles sanitaires — par exemple, la baisse de capacité de passagers dans les transports n'a pas pu se traduire par une baisse proportionnelle du nombre de salariés —, et d'autre part au maintien en emploi de salariés malgré les baisses des carnets de commandes des entreprises (entre 82 000 emplois en Espagne et 970 000 au Royaume-Uni).

Face au confinement, le chômage partiel a préservé la relation d'emploi

Dans toute l'Europe, le chômage partiel ou temporaire a été le principal recours des gouvernements pour diminuer les destructions d'emplois. Le chômage partiel est plus fréquem-

ment utilisé en Europe en raison d'une tradition de protection forte de l'emploi relativement aux pays plus flexibles comme les États-Unis. En effet, si la protection de l'emploi évite les séparations excessives et diminue les fluctuations d'emploi [Gómez-Salvador *et al.*, 2004], elle peut également empêcher les entreprises d'ajuster leurs coûts rapidement en cas de choc négatif. Cette plus forte rigidité des coûts du travail risquerait de mettre en péril leur solvabilité à court terme en l'absence de possibilité de chômage partiel.

Par rapport au licenciement, le chômage partiel permet aux firmes de diminuer leurs coûts à la suite d'une baisse d'activité tout en préservant la relation d'emploi et donc le capital humain spécifique à la firme. Ceci facilite la reprise de l'activité en évitant à la firme de devoir recruter lorsque la demande rebondit. Ce dispositif apparaît particulièrement adapté au contexte épidémique actuel où de nombreuses entreprises, notamment celles du secteur du commerce et des services, ont été obligées d'interrompre totalement leur activité lors des périodes de confinement.

L'efficacité du chômage partiel ou temporaire avait été clairement mise en évidence lors de la Grande Récession en 2009 où son utilisation massive par l'Allemagne avait réussi à préserver l'emploi, malgré l'ampleur de la récession [Burda et Hunt, 2011]. À la suite de ce succès, de nombreux pays ont réformé et étendu l'accès aux dispositifs de chômage partiel dès le début des années 2010 [Cahuc, 2019].

Des dispositifs de chômage partiel larges et généreux

Les dispositifs de chômage partiel déclenchés au début de la première période de confinement, au mois de mars 2020, se sont appuyés dans certains pays sur des mécanismes ancrés de longue date (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Suisse), tandis que d'autres pays les ont introduits plus récemment. C'est le cas notamment du Royaume-Uni, dernier pays en date à l'avoir adopté, mais aussi des nouveaux pays membres de l'UE qui l'ont mis en place au moment de la crise financière de 2008-2009.

À la suite de l'application des mesures d'urgence sanitaire et de leurs conséquences sur l'activité, les autorités ont réagi rapidement. Au pire de la crise, les dispositifs ont été rendus plus inclusifs et plus généreux pour les salariés — notamment par

rapport à ceux de l'assurance chômage (Royaume-Uni, Danemark surtout, mais aussi France, Portugal ou Belgique) [OCDE, 2020] — et pour les entreprises en reportant une grande partie de la charge salariale sur la collectivité. De même, les modalités de recours au dispositif ont été particulièrement souples. Au fil des mois, toutefois, avec la reprise de l'activité dans les différents secteurs affectés par la crise de la Covid-19, les critères d'éligibilité se sont durcis et l'engagement de l'État (et/ou des services de l'emploi) dans la prise en charge du chômage partiel a progressivement reculé.

L'éligibilité au dispositif est assez large dans tous les pays. L'entreprise qui dépose la demande doit être frappée de fermeture administrative ou subir une baisse d'activité en lien avec la pandémie (un seuil minimal est parfois exigé comme aux Pays-Bas et en Suisse). Les critères de taille sont levés, comme en Italie, tout comme ceux liés à des secteurs spécifiques d'activité. Les salariés concernés car frappés par l'interruption totale ou partielle de travail doivent avoir cotisé à l'assurance chômage. Dans presque tous les pays, les conditions sont assouplies pour inclure les salariés aux statuts les plus précaires : les contrats à court terme, les intérimaires, les apprentis, les travailleurs migrants, les employés de maison, les contrats zéro heure au Royaume-Uni. La durée minimale de cotisations requise pour l'ouverture de droits a souvent été abaissée par rapport à celle qui prévalait avant la pandémie (Espagne, France, Italie, Suisse). Notons toutefois qu'en Allemagne, les *minijobs*, ne cotisant pas à l'assurance chômage, sont exclus du dispositif.

La générosité de l'indemnisation perçue au titre des heures chômées peut en revanche varier sensiblement d'un pays à l'autre. Le montant est calculé à partir de deux facteurs : le taux d'indemnisation et un plafond fixé par les autorités. Le taux d'indemnisation s'échelonne entre 50 % (Pologne) et 100 % (Danemark, Irlande, Pays-Bas) du salaire de référence. Dans la plupart des pays, il se situe autour de 70 % (France, Espagne, Belgique, Estonie, Hongrie) à 80 % (Italie, Royaume-Uni, Suisse, Slovaquie, Luxembourg, Slovaquie) du salaire brut. En France, le taux passe à 100 % pour un salaire proche du Smic net (soit 31,97 euros de l'heure), ce qui introduit de fait un plancher d'indemnisation pour les bas salaires. En Belgique, un complément Covid-19 de 5,63 euros par jour complète l'indemnité. En Allemagne et en Autriche, le taux dépend de la situation

familiale du salarié et se réfère au salaire net. Or, dans la mesure où les cotisations sociales sont dans la plupart des pays totalement ou partiellement exonérées, le taux d'indemnisation exprimé en pourcentage du salaire net est plus élevé que s'il se réfère au salaire brut. En France, par exemple, le taux passe de 70 % du salaire brut à 84 % du salaire net. En Allemagne, il n'est que de 60 % pour un salarié sans enfant. Les accords de branche, importants dans l'industrie notamment, viennent toutefois compléter le dispositif et instaurent un taux effectif de 100 % dans l'industrie cinématographique, 90 % dans la chimie et 80 % dans la métallurgie. Il n'empêche que la crise frappe essentiellement le secteur des services, moins bien organisé, et qui concentre les bas salaires.

Mais, aussi élevé que soit le taux d'indemnisation, le niveau du plafond d'indemnisation peut relativiser sensiblement la générosité apparente du mécanisme. Ce plafond peut être exprimé en fonction du salaire minimum réglementaire (4,5 Smic en France, 3 salaires minima au Portugal et 2,5 salaires sociaux minima au Luxembourg) ou selon un montant fixe. En Italie, en Espagne et en Belgique, ce montant correspond à peu près au salaire médian. En croisant ces deux critères (taux d'indemnisation et plafond), il ressort selon un rapport de l'OCDE [2020] que, pour un salarié en arrêt total d'activité et payé au niveau du salaire moyen, le taux de remplacement est d'environ 45 % de son salaire en Italie, en Espagne et Belgique, 60 % en Allemagne, 70 % en France et au Portugal, 74 % au Royaume-Uni et 100 % au Danemark. Certains pays ont prévu des aménagements pour les bas salaires. En France, le passage à 100 % du taux d'indemnisation sur les salaires proches du Smic relève le taux de remplacement à 75 %. Au Royaume-Uni, le taux atteint 80 %. Mais c'est surtout dans les pays les moins généreux que les aménagements mis en place pour les bas salaires sont les plus avantageux. En Italie, Espagne et Belgique, le taux de remplacement pour un salaire égal à deux tiers du salaire moyen augmente entre 10 et 20 points et passe à respectivement 60 %, 70 % et 75 % du salaire perçu.

Des niveaux de recours au chômage partiel inédits

Les niveaux de recours observés lors de la crise de la Covid-19 dépassent largement ceux observés lors de la Grande Récession. Si, en 2009, 1 % des salariés français étaient indemnisés par le

Tableau 4. Part d'emploi salarié au chômage partiel en 2009 et 2020

En % pour le PIB, en points pour le taux de chômage

	Allemagne	France	Italie	Espagne	Roy.-Uni.
Pic de 2009*	4	1	6	1	—
Avril 2020	15	35	26	22	31

* Le pic a été atteint en mai 2009 en Allemagne, juin 2009 en France et au deuxième trimestre 2010 en Italie. Les données pour l'Espagne portent sur l'ensemble de l'année 2009.

Sources : données nationales, OCDE (2011).

chômage partiel [Cahuc et Carcillo, 2011], en avril 2020, c'est plus d'un salarié sur trois — 35 % des salariés — qui se sont retrouvés en chômage partiel (tableau 4). Le recours est également important en Italie et en Espagne où il concerne environ un quart de l'emploi, et au Royaume-Uni avec 31 % des emplois. Il apparaît relativement moins important en Allemagne, moins touchée par la première vague de l'épidémie.

Les risques d'un chômage partiel prolongé

Si le chômage partiel préserve d'une hausse brutale du chômage et maintient le revenu des travailleurs affectés, le risque est de faire survivre artificiellement des emplois qui économiquement sont voués à disparaître et ralentir une réallocation d'emplois entre secteurs qui s'avérerait inévitable. En particulier, dans l'hypothèse où la crise de la Covid-19 freinerait de manière durable la consommation dans certains secteurs, notamment le secteur touristique ou la restauration, l'utilisation massive du chômage partiel ne fait que retarder le moment où les salariés concernés vont devoir changer d'employeur et d'activité. Des travaux récents montrent que ce risque est réel car l'on observe que ce sont les firmes les moins productives qui tendent à utiliser le chômage partiel [Giupponi et Landais, 2018]. Ainsi, le chômage partiel a permis de limiter les défaillances d'entreprises, notamment dans le cas de la France [Guerini *et al.*, 2020] : malgré la crise de la Covid-19, on a observé une forte réduction du nombre de faillites déclarées en zone euro — 35,8 % de baisse au deuxième trimestre 2020 par rapport au premier trimestre d'après Eurostat —, ce qui suggère

que de nombreuses entreprises non rentables sont maintenues artificiellement en activité. Par conséquent, le rebond risque d'être violent : dans le cas de la France, Heyer [2020] estime que 175 000 emplois salariés devraient être détruits en 2021 uniquement en raison de l'accroissement des défaillances d'entreprises liées à la crise de la Covid-19.

Enfin, les efforts budgétaires engagés dans l'indemnisation du chômage temporaire sont si exceptionnels qu'ils pourraient entraîner une crise de la dette souveraine, notamment dans les pays du sud de l'Europe déjà endettés et fortement touchés par la pandémie. Afin d'éviter ce risque, le programme européen SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) a été mis en place fin septembre 2020. Ce programme mobilise jusqu'à 100 milliards d'euros pour permettre aux États membres de financer leurs dépenses de chômage partiel par des prêts auprès de la Commission européenne. Début novembre 2020, alors qu'une deuxième vague de confinement débutait, le Conseil européen avait déjà approuvé 88 milliards de prêts.

Un désengagement du chômage partiel freiné par la deuxième vague

Les modalités de désengagement de l'État dans le soutien aux entreprises constituent un enjeu sensible. L'assouplissement des règles sanitaires en Europe à partir de mai-juin 2020 et la reprise graduelle de l'activité ont marqué une amélioration sur le marché du travail, visible notamment à travers la hausse de la durée du travail. Cette embellie s'est accompagnée d'un ajustement des conditions de prise en charge par l'État du coût du chômage partiel, à l'exception des secteurs toujours contraints (bars-restauration, hôtellerie, tourisme, activités sportives et culturelles, transport aérien), ceci dans le but de stimuler le retour à l'emploi.

Certes, les dispositifs ont été reconduits mais adaptés à l'évolution de la pandémie et des règles sanitaires. Établis en mars 2020 sur un contingent maximal d'heures non travaillées ou sur une période initialement fixée à entre trois et six mois dans la plupart des pays, voire douze mois en France et en Allemagne, partout ils ont été renouvelés et prolongés au moins jusqu'au début de l'année 2021. L'Allemagne et la France sont allées plus loin. En août 2020, l'Allemagne prolongeait le dispositif jusqu'à vingt-quatre mois. En France, un nouveau dispositif (activité

partielle de longue durée) ciblé sur les entreprises des secteurs affectés à plus long terme a été créé.

Au pic de la crise sanitaire et par conséquent économique, dans la plupart des pays, l'État prenait à sa charge 100 % des coûts salariaux sur les heures chômées. Dans certains pays, le reste à charge laissé à l'entreprise pouvait cependant atteindre, dans le cas d'une suspension totale des heures travaillées, jusqu'à 20 % au Portugal, voire 35 % au Danemark. Avec le déconfinement et la reprise de l'activité, l'État cherche à stimuler la reprise de l'emploi en réduisant sa participation. À partir du 1^{er} juin, en France, le taux d'indemnisation pour le salarié est maintenu à 70 %, mais la prise en charge par l'État passe de 70 % à 60 % de la rémunération brute (à l'exception des secteurs du tourisme, de la culture, bars, restauration, hébergement qui restent sur les anciens taux). En novembre 2020, avant l'apparition de la « deuxième vague », le taux d'indemnisation pour le salarié devait passer à 60 % et la prise en charge par l'État devait être réduite à 40 %. En Espagne, les taux d'exonération baissent mais restent plus importants pour les entreprises en reprise d'activité. Encore une fois, l'Allemagne fait exception. À la différence des autres pays où l'État se désengage, le taux d'indemnisation augmente avec le temps ; il atteint 80 % à 87 % du salaire net au bout de sept mois de chômage partiel (au lieu des 60 %/67 % initiaux).

Avec la reprise de la pandémie à l'automne, le reconfinement s'est généralisé dans l'ensemble de pays européens, les mesures de soutien de l'État au chômage partiel ont été reconduites au moins sur les premiers mois de l'année 2021 et la dynamique de désengagement a été suspendue. En France, la baisse prévue du taux d'indemnisation à 60 % et la hausse du reste à charge pour l'entreprise ont été reportées du 1^{er} novembre au 1^{er} janvier 2021.

À l'occasion de cette crise, les pays ont largement plébiscité le chômage partiel, outil conjoncturel très puissant grâce auquel cette récession inédite n'a eu qu'un faible impact sur l'emploi. Cependant, le pire n'a pas encore été évité, et l'effet de la crise de la Covid-19 sur l'emploi ne pourra s'apprécier que lorsque le dispositif de chômage partiel se tarira et qu'une partie se transformera en chômage structurel : c'est alors que l'on connaîtra le vrai coût de la crise sur l'emploi.

Repères bibliographiques

- ANGELUCCI M., ANGRISANI M., BENNETT D. M., KAPTEYN A. et SCHANER S. G. (2020), « Remote work and the heterogeneous impact of Covid-19 on employment and health », *NBER Working Paper*, n° 27749.
- BURD M. C. et HUNT J. (2011), « What explains the German labor market miracle in the Great Recession ? », *Brookings Papers on Economic Activity*.
- CAHUC P. (2019), « Short-time work compensation schemes and employment », IZA World of Labor.
- CAHUC P. et CARCILLO S. (2011), « Is short-time work a good method to keep unemployment down ? », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, n° 1, p. 133-165.
- DARES (2019), « Quels sont les salariés concernés par le télétravail ? », *Dares Analyses*, n° 51, novembre.
- DINGEL J. I. et NEIMAN B. (2020), « How many jobs can be done at home ? », *Journal of Public Economics*, vol. 189, n° C.
- DUCOUDRÉ B. et MADEC P. (2020), « Évaluation au 6 mai 2020 de l'impact économique de la pandémie de Covid-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 67, mai.
- ECDC (2020), « Covid-19 clusters and outbreaks in occupational settings in the EU/EEA and the UK », *Technical Report*, European Centre for Disease Prevention and Control, Stockholm.
- GIUPPONI G. et LANDAIS C. (2018), « Subsidizing labor hoarding in recessions : the employment and welfare effects of short time work », *CEP Discussion Paper*, n° 1585, décembre.
- GIVORD P. et SILHOL J. (2020), « Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages », *Insee Première*, n° 1822.
- GOMEZ-SALVADOR R., MESSINA J. et VALLANTI G. (2004), « Gross job flows and institutions in Europe », *Labour Economics*, vol. 11, n° 4, p. 469-485.
- GUERINI M., NESTA L., RAGOT X. et SCHIAVO S. (2020), « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 73, juin.
- HEYER É. (2020), « Défaillances d'entreprises et destructions d'emplois : une estimation de la relation sur données macro-sectorielles », *Revue de l'OFCE*, n° 168.
- HIJZEN A. et VENN D. (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 de l'OCDE, Paris.
- LEWANDOWSKI P. (2020), « Occupational exposure to contagion and the spread of Covid-19 in Europe », *IZA Discussion Papers*, n° 13227.
- MONTENOVNO L. et al. (2020), « Determinants of disparities in Covid-19 job losses », *NBER Working Paper*, n° 27132.
- MÜLLER T. et SCHULTEN T. (2020), « Ensuring fair short-time work. A European overview », *ETUI Policy Brief*, n° 7.
- OCDE (2020), « Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond », *Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*, 3 août.
- OFCE, DÉPARTEMENT ANALYSE ET PRÉVISION (2020), « L'épargne masque la relance. Perspectives 2020-21 pour l'économie mondiale et la zone euro », *Revue de l'OFCE*, n° 168.
- WARSAWSKI J. et al. (2020), « En mai 2020, 4,5 % de la population en France métropolitaine a développé des anticorps contre le SARS-CoV-2. Premiers résultats de l'enquête nationale EpiCov », *Études et Résultats, Dress*, n° 1167.