



# Soutenir l'emploi et les entreprises : une des clés de la reprise

10 mars 2021

---

Un an après le début de la crise du COVID-19, les perspectives d'avenir semblent certes plus prometteuses, mais le moment n'est pas encore venu de supprimer les aides publiques aux individus et aux entreprises. Si les chiffres du marché du travail dans de nombreux pays semblent globalement meilleurs qu'au deuxième trimestre de 2020, des millions de travailleurs continuent de bénéficier de dispositifs de maintien dans l'emploi et des millions d'autres sont sans emploi ou sous-employés. Dans les mois à venir, alors que les pays se préparent à mettre en œuvre leurs plans de relance, il est essentiel de continuer à soutenir les familles et les entreprises encore durement touchées par la crise, tout en mettant en place des incitations propices à la création d'emplois et à la reprise du travail. Sans de telles mesures, la reprise économique et sociale partirait d'encore plus bas. Le coût à brève échéance est élevé, mais il est bien inférieur à ce que pourraient coûter des faillites en série, des licenciements en masse, une économie atone et un marché du travail déprimé. En outre, il est possible de réduire les coûts à court terme en ciblant davantage les aides sur les secteurs, entreprises et ménages les plus vulnérables, tout en favorisant les entreprises qui démarrent et la création d'emplois.

---



## Principaux messages

- Un an après l'apparition d'un nouveau coronavirus (COVID-19), qui a provoqué une crise sanitaire, sociale et économique mondiale sans équivalent de mémoire d'homme, les pays sont parvenus à développer et autoriser plusieurs vaccins en un temps record. L'avenir s'annonce assurément plus prometteur. Cependant, le moment n'est pas encore venu de réduire les aides publiques, comme cela a été fait trop précocement au lendemain de la crise financière mondiale.
- Des millions de travailleurs continuent de bénéficier de dispositifs de maintien dans l'emploi, tandis que des millions d'autres sont sans emploi ou sous-employés. La situation financière de nombreuses entreprises s'est nettement dégradée. En outre, l'apparition de nouveaux variants du virus et la logistique du plan de vaccination vont encore imposer des restrictions à l'activité économique au cours des prochains mois. Même dans les pays de l'OCDE, la vaccination généralisée de la population pour enrayer la propagation du virus n'est pas prévue avant le troisième trimestre de 2021, au mieux. Par conséquent, si la continuité des aides n'est pas assurée, il y a de fortes chances pour que les faillites se succèdent et que le chômage augmente considérablement.
- Au cours des prochains mois, tandis que les pays devront encore recourir à des mesures d'endiguement, avec un impact important sur l'économie, il sera essentiel de continuer à soutenir les familles et les entreprises touchées par les effets économiques de la crise du COVID-19. Ces aides devraient être adaptées pour cibler les familles les plus démunies et les emplois susceptibles de redevenir viables, et il faudrait dans le même temps mettre en place des incitations propices à la création d'emplois et à la reprise du travail. Retirer trop tôt les aides aux nombreuses personnes qui en ont encore besoin risque d'entraîner des faillites en série et des pertes d'emplois généralisées dans les secteurs qui continuent de subir de plein fouet les mesures d'endiguement, faisant de la reprise une perspective plus incertaine et plus difficile. En particulier, des mesures énergiques s'imposent pour :
  - Soutenir les secteurs et les travailleurs qui restent durement touchés par la crise sanitaire ;
  - Encourager la création d'entreprises et éviter que les entreprises très performantes mais surendettées ne soient contraintes de déposer le bilan ;
  - Promouvoir l'embauche et adapter les aides prévues pour les demandeurs d'emploi et les employeurs.
- Les jeunes méritent une attention particulière. Les pays doivent agir rapidement et aider les jeunes à rester en lien avec le marché du travail et le système éducatif. L'objectif est d'éviter que la crise ne laisse des stigmates durables sur leur parcours professionnel, comme cela s'est produit pour bon nombre d'entre eux après la crise financière mondiale, les mesures décisives pour les aider étant intervenues avec plusieurs années de retard.

## Introduction

Un an après l'apparition du SRAS-CoV-2, on peut enfin entrevoir une sortie de la pandémie avec un peu plus de certitude. En effet, de multiples vaccins ont été mis au point et autorisés en un temps record et sont aujourd'hui distribués, ce qui laisse espérer un retour à une vie sans mesures d'endiguement strictes dans un avenir pas trop lointain. Grâce à une action sans précédent des gouvernements et des banques



centrales, le pire a pu être évité (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). L'activité mondiale a repris dans de nombreux secteurs et l'affaiblissement de l'emploi a été en partie enravé. Le tissu économique a été en grande partie préservé et pourrait rapidement se rétablir.

Mais rien n'est encore joué. Les Perspectives économiques de l'OCDE de décembre 2020 prévoient une hausse possible du PIB mondial de 4.2 % en 2021, sous l'effet de l'éloignement de la menace pandémique. Mais tout cela demeure très incertain. La croissance dépend de l'évolution de la pandémie et de l'impact des nouveaux variants du virus, de l'efficacité des politiques de santé, de la distribution des vaccins et de la continuité des aides publiques aux entreprises, aux travailleurs et aux ménages encore très durement touchés. Dans le même temps, il subsiste d'importants goulets d'étranglement qui entravent la fabrication et la distribution des vaccins. Il faudra probablement attendre un an ou plus avant que les campagnes de vaccination n'aient couvert une part suffisamment importante de la population pour garantir l'immunité collective (Anderson et al., 2020<sup>[2]</sup>). En outre, les nouveaux variants du virus semblent être plus infectieux et il est également à craindre qu'ils ne rendent les vaccins existants moins efficaces. Si l'incertitude demeure et que la confiance reste faible, on estime que la croissance mondiale sera inférieure d'environ 2.75 points de pourcentage en 2021 (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Ce qui ressort des projections de l'OCDE, c'est la contribution en baisse de l'Europe et de l'Amérique du Nord à la croissance mondiale, même si cette tendance risque de s'inverser quelque peu si la distribution des vaccins gagne en rapidité et en efficacité.

En outre, tandis que l'économie mondiale devrait s'intensifier au cours des deux prochaines années, la production devrait quant à elle rester inférieure de 4 à 5 % aux tendances d'avant-crise dans de nombreux pays, même d'ici la fin de 2022 (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>), ce qui agite le spectre d'un coût permanent élevé de la pandémie. Il est donc essentiel que les enseignements tirés au lendemain de la crise financière mondiale - et au lendemain de la première vague de la pandémie - soient mis en œuvre. Nous ne pouvons pas nous permettre de baisser la garde trop tôt et de retirer précocement les aides publiques.

Cette phase de transition vers le début de la reprise doit être gérée avec soin, car bon nombre d'entreprises et de ménages, en particulier parmi les plus vulnérables, se débattent depuis un an déjà. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi est en baisse par rapport au niveau record atteint en avril 2020, mais il augmente à nouveau à mesure que les pays essuient la deuxième vague de la pandémie. Dans le même temps, l'écart se creuse entre les entreprises qui se sont relevées et celles qui restent dans la précarité financière et qui ne se redresseront peut-être jamais ; dans une telle situation, il est encore plus important de déterminer quels emplois viables il est utile de soutenir.

Trouver le bon équilibre est loin d'être facile. La suppression précoce des aides, comme cela a été fait au lendemain de la crise financière mondiale, entraînerait des faillites ainsi qu'une hausse du chômage et de la pauvreté, et l'on sait que les difficultés économiques ont des effets palpables sur le bien-être. Sans un niveau suffisant d'aides publiques, les familles peuvent être contraintes de réduire leur consommation de base, comme la nourriture, le logement et les soins de santé, ou d'interrompre des études ou une formation (OCDE, 2014<sup>[4]</sup>). Les jeunes, en particulier, risquent d'être à nouveau les grands perdants de la crise actuelle, peu ou prou comme lors de la crise financière mondiale, dont ils ont beaucoup souffert. Ils risquent de payer toute leur vie le prix de la crise du COVID-19, non seulement en termes de sombres perspectives de revenu et d'emploi, mais aussi eu égard à divers autres résultats sociaux : création d'une famille, activités criminelles ou encore perspectives de santé (Wachter, 2020<sup>[5]</sup>).

La principale question à laquelle les responsables de l'action publique sont actuellement confrontés est de savoir comment adapter les mesures de soutien durant la phase de transition pour venir en aide aux personnes les plus durement touchées tout en favorisant la création d'emplois et en facilitant le redéploiement des travailleurs vers les entreprises et les secteurs qui embauchent. Leur inquiétude est notamment que la générosité des aides au revenu n'aggrave la situation du marché du travail à moyen terme et ne retarde la reprise en réduisant les incitations au travail. Selon les données probantes tirées de la crise financière mondiale, toutefois, le fait de continuer à offrir des prestations tant que le chômage reste



élevé n'entraînerait pas des coûts d'efficience très importants (Rothstein, 2011<sup>[6]</sup> ; Lalive, Landais et Zweimüller, 2015<sup>[7]</sup> ; Landais, Michailat et Saez, 2018<sup>[8]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[9]</sup>).

## Une des clés de la reprise

La dynamique du virus, notamment les mutations récentes qui ont renforcé sa propagation, ainsi que les goulets d'étranglement qui entravent la fabrication et la distribution des vaccins et ralentissent les campagnes de vaccination, risquent de saper la confiance de la population et pourraient nécessiter le maintien de mesures d'endiguement strictes, retardant d'autant le début de la reprise. Alors que les pays préparent des plans de relance à long terme, la gestion à court terme de la crise du COVID-19 ne devrait pas être négligée.

De vastes stratégies de santé publique et des environnements de travail sûrs demeurent essentiels pour limiter et empêcher les nouvelles flambées épidémiques jusqu'à ce que la vaccination soit généralisée. En attendant, le comportement de l'économie reste subordonné à la dynamique du virus. En outre, l'efficacité des campagnes de vaccination aura un effet majeur sur la reprise économique et donc sur l'emploi grâce aux externalités positives de la vaccination, les avantages sociaux étant largement supérieurs aux coûts (Brito, Sheshinski et Intriligator, 1991<sup>[10]</sup> ; Boulier, Datta et Goldfarb, 2007<sup>[11]</sup>), mais aussi grâce au rôle positif qu'elle joue en atténuant l'incertitude qui pèse sur les décisions des entreprises et des familles.

Après quasiment un an de crise, l'évolution future de la situation reste très incertaine et des mesures d'endiguement strictes sont toujours en vigueur dans de nombreux pays. Le sentiment de « fatigue pandémique » risque de plus en plus de se généraliser. De nombreuses entreprises - en particulier les PME des secteurs les plus touchés - sont au bord de la faillite, à moins que des précisions ne soient fournies sur les aides auxquelles elles peuvent prétendre en cas d'incertitude et d'inactivité prolongées (ou d'activité réduite).

En ce qui concerne le marché du travail, des mesures énergiques s'imposent pour :

- Soutenir les secteurs et les travailleurs qui restent durement touchés par la crise sanitaire ;
- Encourager la création d'entreprises et éviter que les entreprises très performantes mais surendettées ne soient contraintes de déposer le bilan ;
- Promouvoir l'embauche et adapter les aides prévues pour les demandeurs d'emploi et les employeurs.

Ces mesures vont continuer d'entraîner des dépenses à court terme, mais il faut les considérer comme un investissement destiné à empêcher qu'une crise provisoire ne s'inscrive sur le temps long, avec des effets durables sur l'emploi et la croissance, et par conséquent aussi sur le déficit public et la dette publique.

### ***Épauler les secteurs et les travailleurs qui restent durement touchés par la crise sanitaire***

Il faut continuer d'aider les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, qui sont durablement touchés par la crise sanitaire, ainsi que les entreprises des secteurs encore soumis à des fermetures ou à des restrictions administratives, tout en mettant en place des incitations appropriées pour les encourager à reprendre leur activité dès que possible.

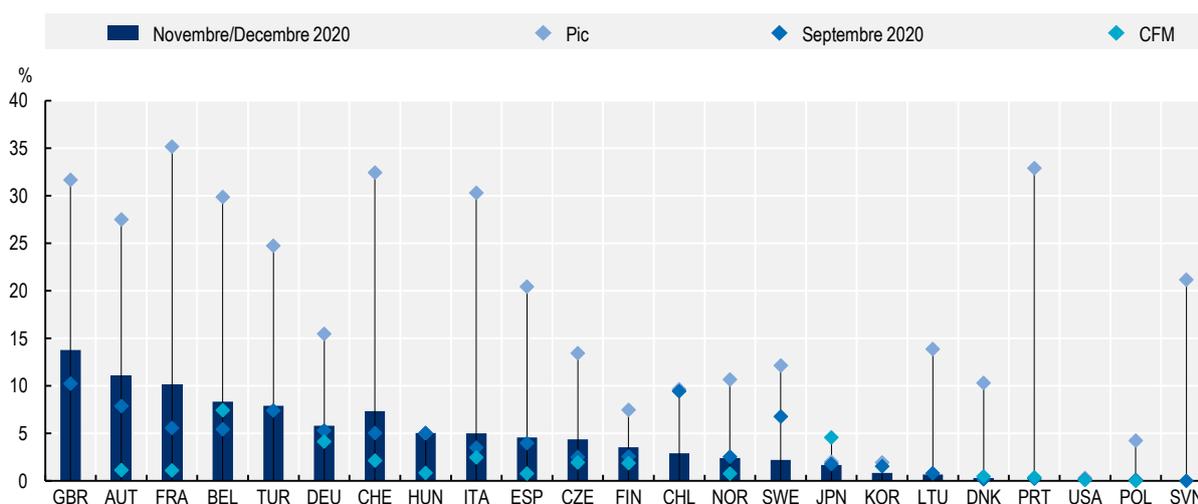
Les dispositifs généraux de maintien dans l'emploi, tel que le chômage partiel, qui ont été déployés à grande échelle ont joué un rôle essentiel en amortissant l'impact de la première phase de la crise du COVID-19 sur le marché du travail (OCDE, 2020<sup>[1]</sup> ; 2020<sup>[3]</sup>). Au deuxième trimestre de 2020, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont atteint un niveau record, couvrant jusqu'à un tiers des travailleurs dans plusieurs pays de l'OCDE (Graphique 1). À mesure que les entreprises ont repris leur activité à la suite des périodes de confinement, la part des travailleurs bénéficiant d'un dispositif de maintien dans l'emploi a



également sensiblement diminué. Cependant, il ressort de données récentes que le recours à ce type de dispositifs a de nouveau augmenté en novembre et en décembre derniers, au moment de la deuxième vague de la pandémie. En 2020, le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi, même après les périodes de confinement, a été de très loin supérieur aux niveaux enregistrés au plus fort de la crise financière mondiale en 2009 (Hijzen et Martin, 2013<sup>[12]</sup>).

### Graphique 1. Le recours aux dispositifs de maintien dans l'emploi est bien inférieur au niveau record du deuxième trimestre, mais il reste important

Part des salariés, dernières données disponibles



CFM : Crise financière mondiale.

Note : le taux d'utilisation est calculé en pourcentage des salariés au T1 2020. La date de pic correspond à avril/mai pour la plupart des pays (octobre pour la Hongrie et le Japon). Japon, Pays-Bas, Portugal : les chiffres sont estimés sur la base des flux cumulés sur 3 mois. Italie : les données les plus récentes sont des estimations provisoires. États-Unis : prestations de travail partagé (Work sharing Benefits).

Source : calculs de l'OCDE à l'aide de sources nationales.

Au fil des évolutions de la crise du COVID-19, il s'est avéré que les dispositifs de maintien dans l'emploi réagissaient rapidement et efficacement à l'onde de choc négative sur le marché du travail. Alors que les pays continuent de lutter contre la pandémie, ces dispositifs restent un outil important pour soutenir les entreprises et les travailleurs. Dans le contexte actuel où l'ouverture des activités économiques est différente selon les secteurs et les régions, l'accent devrait être mis sur les emplois susceptibles de redevenir viables.<sup>1</sup> Il est par définition difficile de distinguer les emplois viables des emplois non viables, en particulier dans les secteurs encore soumis à des restrictions obligatoires où les signaux du marché sur la viabilité des entreprises et des emplois sont très faibles. En outre, tant que les créations d'entreprises et d'emplois n'auront pas considérablement augmenté, le processus de réaffectation des travailleurs devrait rester très modéré. Toutefois, les pays peuvent actionner un certain nombre de leviers afin d'améliorer progressivement le ciblage des aides sur les emplois plus susceptibles de résister et sur les travailleurs qui occupent des emplois toujours menacés, en particulier en différenciant le soutien apporté aux secteurs encore soumis à des restrictions obligatoires et celui apporté aux autres secteurs.

Il pourrait être demandé aux entreprises des secteurs non soumis à des restrictions obligatoires de supporter une partie des coûts des dispositifs de chômage partiel ou de limiter la durée maximale de ces

<sup>1</sup> Voir les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020* (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>) et la synthèse sur les dispositifs de maintien dans l'emploi (OCDE, 2020<sup>[9]</sup>) pour plus de détails.



dispositifs. Dans le cas des entreprises qui restent soumises à des restrictions obligatoires, il est très difficile d'évaluer leur viabilité future, c'est pourquoi le soutien qui leur est apporté devrait dans une grande mesure rester inconditionnel. Il est possible de cibler davantage les aides dans les secteurs les plus touchés, en adaptant les conditions d'admissibilité à la rigueur des restrictions obligatoires.

Dans tous les scénarios, il est essentiel de promouvoir la mobilité depuis les emplois subventionnés vers les emplois non subventionnés en demandant ou en permettant aux travailleurs relevant d'un dispositif de maintien dans l'emploi de s'inscrire auprès du service public de l'emploi (SPE) pour bénéficier de son soutien, et/ou en encourageant les travailleurs exerçant leur activité en horaires réduits à se former. Aux Pays-Bas, par exemple, 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 cours de formation et de perfectionnement en ligne. En France, des incitations financières encouragent les travailleurs à suivre une formation ; en effet, s'ils se forment, leurs indemnités passent de 84 % de leur salaire net à 100 %. Les données d'enquête du ministère français du Travail (DARES, 2020<sup>[13]</sup>) montrent qu'au troisième trimestre de 2020, 15 à 20 % environ des salariés d'une entreprise qui avait recours à un dispositif de maintien dans l'emploi suivaient une formation. Cette part était un peu plus élevée dans les grandes et moyennes entreprises.

Organiser la formation de manière à ce qu'elle puisse être associée à un emploi à temps partiel et à des horaires de travail irréguliers, tout en maintenant la distanciation physique, est une tâche manifestement difficile. Cependant, la formation est essentielle pour préparer les travailleurs bénéficiant d'un dispositif de maintien dans l'emploi à la reprise, encore plus maintenant, ces dispositifs étant en vigueur depuis plusieurs mois. Inciter (ou contraindre) les travailleurs à s'inscrire au SPE et à recycler/améliorer leurs compétences de la même façon que dans le cadre des allocations chômage classiques permettrait aux dispositifs de maintien dans l'emploi de protéger les travailleurs sans entraver la réaffectation de l'emploi vers les entreprises et les secteurs en expansion.

La crise s'éternisant, les demandes de minimas sociaux déposées en « dernier recours » risquent d'augmenter à mesure que les travailleurs ayant perdu leur emploi et leur revenu au début de la crise arrivent en fin de droits au chômage ou puisent dans leur épargne. Un certain nombre de pays ont temporairement augmenté le montant des prestations, assoupli le contrôle des ressources ou mis en place des paiements ponctuels. Alors qu'ils envisagent de revenir sur ces concessions, ils pourraient revoir et simplifier les critères d'admissibilité et les procédures de demande en vue d'améliorer la réactivité et l'accessibilité des prestations de revenu minimum pour encourager les bénéficiaires potentiels à faire valoir leurs droits. Il est important que le ciblage soit efficace, mais les pays doivent veiller à ce que les plus précaires continuent de recevoir de l'aide. Par exemple, les pays pourraient réintroduire progressivement des critères de revenu pour permettre aux ménages d'ajuster leurs dépenses, tout en conservant les assouplissements apportés aux critères de patrimoine (par exemple, en exonérant les résidences familiales ou les fonds de commerce) tant que les possibilités d'emploi restent rares. Les pays pourraient aussi souhaiter étendre ces programmes pour couvrir davantage de jeunes adultes, lesquels n'ont peut-être pas travaillé suffisamment longtemps pour bénéficier des allocations chômage mais ont dépassé le seuil fixé pour satisfaire aux critères de revenu de l'aide sociale.

### ***Encourager la création d'entreprises et éviter que celles qui sont très performantes mais surendettées ne déposent le bilan***

Les vastes mesures de soutien prises par les pouvoirs publics ainsi que les modifications temporaires apportées aux procédures d'insolvabilité ont permis de suspendre les dépôts de bilan pendant la crise du COVID-19. Les données montrent que les fermetures d'entreprises ont diminué en moyenne de 30 % dans



les pays de l'OCDE en 2020 (OCDE, 2021<sup>[14]</sup>), malgré une baisse sans précédent du PIB.<sup>2</sup> Sans les aides publiques, les taux de faillite auraient probablement doublé pour les PME par rapport à 2019 (Gourinchas et al., 2020<sup>[15]</sup>). Les services d'hébergement et de restauration, les arts, le divertissement et les loisirs, l'éducation et d'autres services comptent parmi les secteurs les plus touchés. Cependant, la création d'entreprises a aussi diminué jusqu'à atteindre son plus bas niveau historique (même par rapport à la crise de 2009) et, au sein des entreprises créées, les projets les plus risqués à fort potentiel de croissance ne voient pas le jour. Sans véritable réaffectation des ressources vers les entreprises nouvelles et en expansion, le risque de faillites en série sera très élevé.

Un processus de destruction créatrice est en effet nécessaire pour que les ressources puissent être (ré) affectées depuis les activités les moins productives vers les activités les plus productives afin de soutenir la croissance économique et d'offrir aux travailleurs de bonnes perspectives d'emploi et de rémunération. Cependant, le retour à un processus « normal » de destruction créatrice sera progressif étant donné que la création d'entreprises prend du temps et que la charge de la dette accrue des entreprises risque de ne pas donner lieu à des résultats efficaces. Au cours des prochains mois, il y a au moins deux risques à gérer. Le premier est de voir les entreprises très performantes mais surendettées déposer le bilan ou réduire leurs efforts d'innovation et d'investissement pour rembourser leurs dettes en raison d'un phénomène de « surendettement », c'est-à-dire des niveaux élevés de dette qui limitent les investissements et entraînent un problème de sous-investissement<sup>3</sup> (Demmou et al., 2021<sup>[16]</sup>). Le deuxième risque est de sauver les entreprises peu performantes (que l'on appelle les sociétés zombies) qui n'étaient pas viables avant la crise mais qui sont parvenues à survivre grâce à l'aide publique. Dans les deux cas, la productivité globale, qui était déjà préoccupante avant la crise du COVID-19, en pâtirait (Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017<sup>[17]</sup>).

À court terme, le premier type de risque serait probablement plus grave que le second, en particulier pour l'emploi. Afin d'éviter les faillites en série des entreprises, en particulier des PME, qui étaient viables avant la crise, il sera nécessaire de gérer les niveaux élevés d'endettement des entreprises et le grand nombre de procédures de faillite, qui pourraient dans certains cas nécessiter la restructuration de la dette contractée pendant la crise.

Pour le moment, les aides publiques sont essentiellement ciblées sur les entreprises existantes, mais le processus de destruction créatrice ne peut commencer que si la création d'entreprises reprend. Les répercussions d'une « génération perdue d'entreprises » peuvent être très fortes. Sedláček (2020<sup>[18]</sup>) a estimé qu'aux États-Unis, si le taux d'entrée des entreprises était resté stable pendant la crise financière mondiale, la production se serait rétablie quatre à six ans plus tôt et le chômage aurait été inférieur de 0.5 point de pourcentage, même dix ans après la crise.

En outre, les nombreuses données disponibles montrent que les nouvelles entreprises représentent une part importante de la création d'emplois (Criscuolo, Gal et Menon, 2014<sup>[19]</sup>; Haltiwanger, Jarmin et Miranda, 2013<sup>[20]</sup>). Il est donc essentiel de soutenir les start-ups - notamment les plus innovantes - et d'encourager la création de start-ups afin d'éviter de perdre une génération entière de nouvelles entreprises. Il est également souhaitable d'offrir une protection appropriée aux travailleurs indépendants, par exemple en leur proposant une assurance chômage dans les pays où cette protection n'est pas disponible ou en assouplissant les conditions requises pour créer une entreprise au cours des prochaines années. Cela permettrait de limiter les risques associés à la création d'entreprise dans un environnement lui-même déjà à haut risque. Les partenaires sociaux peuvent également contribuer à promouvoir la

<sup>2</sup> Voir aussi Cros, Épaulard et Martin (2020<sup>[28]</sup>) pour la France, et Wang et al. (2020<sup>[26]</sup>) pour les États-Unis.

<sup>3</sup> D'après les travaux de Kalemi-Özcan, Laeven et Moreno (2018<sup>[27]</sup>), « des niveaux élevés de dette [risquent de réduire] les investissements parce que les avantages que procurent les investissements supplémentaires financés par une dette risquée reviennent en grande partie aux créanciers plutôt qu'aux actionnaires. Cette moindre incitation à investir fait que les entreprises fortement endettées sont confrontées à un problème de sous-investissement. »



création et la croissance de nouvelles entreprises en adaptant les dispositions des accords sectoriels/interprofessionnels aux besoins et aux risques des petites et jeunes entreprises.

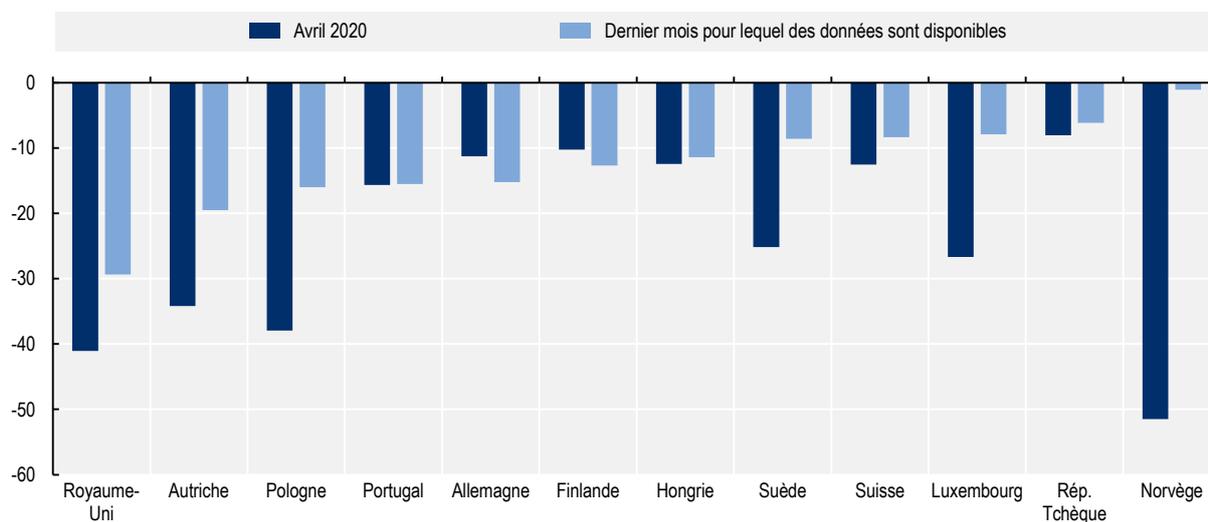
### **Promouvoir l'embauche et adapter les aides aux demandeurs d'emploi et aux employeurs**

Une sortie de crise n'est pas envisageable sans un rebond important de la création d'emplois, laquelle reste bien en deçà des niveaux d'avant la pandémie (Graphique 2). Les emplois perdus depuis le début de la crise du COVID-19 ne seront pas facilement renouvelés. La priorité est donc de créer de *nouveaux* emplois. Les plans de relance que de nombreux pays de l'OCDE sont en train de préparer joueront un rôle clé à cet égard. Toutefois, leur déploiement complet prendra plusieurs mois voire plusieurs années.

À court terme, les politiques budgétaires et monétaires doivent rester favorables - voir la dernière édition des Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Au niveau microéconomique, des aides à l'embauche temporaires et ciblées peuvent être un outil efficace pour promouvoir la création d'emplois, et un certain nombre de pays de l'OCDE ont récemment mis en place ou renouvelé de tels dispositifs (par exemple, l'Australie, la France, l'Italie et le Royaume-Uni). Les enseignements tirés de la crise financière mondiale indiquent que les aides à l'embauche stimulent la croissance de l'emploi et sont efficaces par rapport à leur coût (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2019<sup>[21]</sup>). La création directe d'emplois peut également être envisagée, en particulier pour soutenir la logistique des tests et de la vaccination. La formation de corps spéciaux pour les jeunes (« *youth corps* ») - ou plus généralement la mise sur pied de centres de préparation aux métiers de la santé publique, comme celui envisagé aux États-Unis - pour aider à acheminer les vaccins, contacter les patients prioritaires, accomplir des tâches administratives et gérer les flux de personnes dans les centres de vaccination est une option à envisager.

### **Graphique 2. Le volume d'emplois vacants reste inférieur au niveau d'avant la pandémie**

Variation en pourcentage du nombre total de postes vacants non pourvus depuis janvier 2020, corrigée des variations saisonnières



Note : les barres représentent la variation en pourcentage du volume de postes vacants non pourvus au cours du mois de référence par rapport à janvier 2020. Les données les plus récentes correspondent à janvier 2021 pour l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, à décembre 2020 pour la République tchèque, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, la Suède et la Suisse et à novembre 2020 pour le Portugal et le Royaume-Uni.

Source : statistiques à court terme de l'OCDE sur le marché du travail.

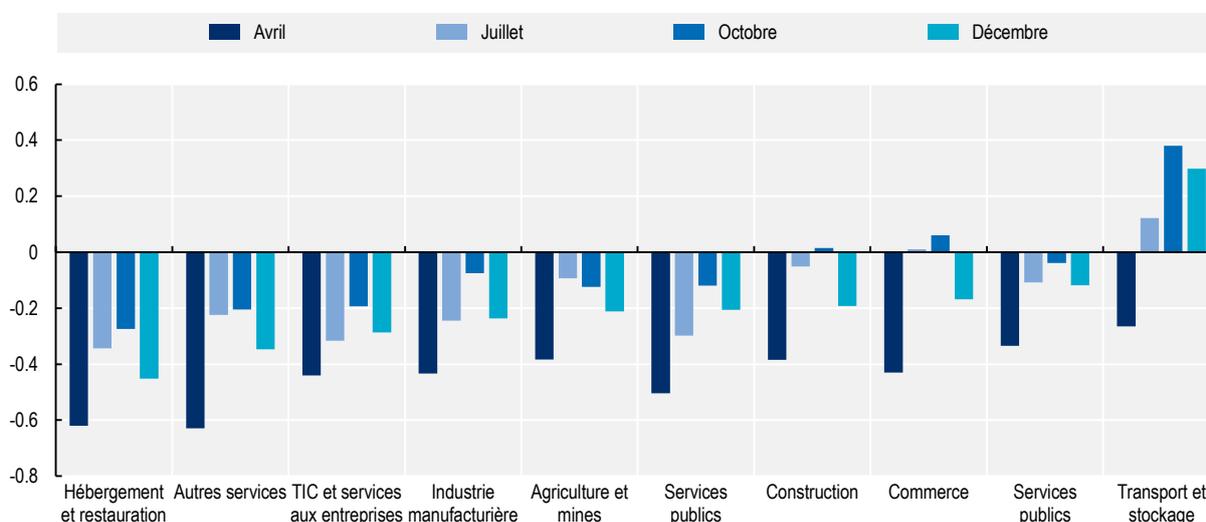


Si le volume des offres d'emploi reste bien inférieur à son niveau d'avant la pandémie et si la deuxième vague a entraîné une nouvelle baisse des offres d'emploi après une certaine amélioration à l'été 2020, on observe une grande hétérogénéité entre les secteurs et les professions (Graphique 3). Les indicateurs à haute fréquence des offres d'emploi en ligne montrent qu'en décembre 2020, la demande de main-d'œuvre dans les services d'hébergement et de restauration était inférieure de 45 % à son niveau d'avant la pandémie, tandis que les offres d'emploi en ligne dans les services de transport et de stockage étaient supérieures de 30 % à celles de janvier 2020. On observe la même hétérogénéité au niveau des professions : les offres d'emploi en ligne pour les travailleurs hospitaliers, les employés des détaillants alimentaires et le personnel des entrepôts sont restées identiques ou ont augmenté par rapport à la période antérieure à la pandémie (OCDE, à paraître<sup>[22]</sup>).

Ces données semblent indiquer que, même si les possibilités d'emploi restent limitées et que la démarche de changer d'emploi n'est pas nécessairement facile (en termes de compétences requises mais aussi de répartition géographique), il est possible de redéployer certains travailleurs des secteurs et professions où la demande devrait rester faible pendant un certain temps vers des secteurs et professions où la demande se redresse plus rapidement. Par conséquent, l'aide à la recherche d'un nouveau travail demeure essentielle, même pendant une pandémie, afin d'aider les travailleurs à saisir les opportunités d'emploi et à recycler ou améliorer leurs compétences, même si les exigences de distanciation physique réduisent les possibilités de proposer des cours de formation en présentiel. En particulier, les pays doivent intensifier les programmes actifs du marché du travail (PAMT) qui se sont révélés particulièrement efficaces, comme l'aide et le conseil en matière de recherche d'emploi.

### Graphique 3. Le volume des offres d'emploi reste inférieur à la normale dans certains secteurs, mais se rétablit dans d'autres

Variation en pourcentage des offres d'emploi en ligne depuis janvier 2020



Note : d'après les offres d'emploi publiées en ligne en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les données communiquées par Burning Glass Technologies.

En outre, les services publics de l'emploi peuvent aussi aider efficacement les employeurs, en plus des demandeurs d'emploi. Les résultats d'une expérience randomisée menée à grande échelle en France, où Pôle emploi a proposé des services gratuits de recrutement aux petites et moyennes entreprises, donnent à penser que le fait de transférer de l'entreprise au conseiller Pôle emploi certaines tâches de présélection et de filtrage des candidats dans le cadre d'un processus de recrutement peut avoir d'importants effets nets sur les offres d'emploi et l'embauche (Algan, Crépon et Glover, 2020<sup>[23]</sup>).



Pour relever ces multiples défis, les services publics de l'emploi ont besoin de ressources supplémentaires (soit par le biais d'embauches directes, soit, à court terme, par le biais d'un appui extérieur obtenu en faisant appel à des prestataires de services privés). Certains pays de l'OCDE, comme le Royaume-Uni, ont déjà commencé à renforcer la dotation en personnel de leur service public de l'emploi. Sans nouvelles ressources, les dispositifs et services existants vont être dépassés par la forte hausse de la demande, ce qui entraînera aussi, très probablement, une baisse sensible de la qualité des services offerts.

Au lendemain de la crise financière mondiale, les ressources consacrées à la formation, au placement et à l'aide au recrutement n'ont pas suffisamment augmenté alors que le chômage s'envolait. Sur la période 2007-10, le nombre de chômeurs a progressé de 54 %, tandis que les dépenses au titre des PAMT n'ont augmenté que de 21 % en moyenne dans la zone OCDE. En conséquence, le montant moyen dépensé par chômeur a en fait diminué de 21 % au moment où la demande était la plus forte (OCDE, 2011<sup>[24]</sup>). Cette fois-ci, pour relever les défis que pose la crise du COVID-19 sur le marché du travail, il sera primordial de procéder à des investissements complémentaires importants dans les PAMT et les services publics de l'emploi. Il se peut toutefois que le renforcement des ressources ne soit pas efficace en cas d'insuffisance des capacités des SPE en termes de personnel, d'espace ou de matériel. Les SPE peuvent aussi libérer certaines ressources en suspendant les activités non essentielles, en réduisant l'offre de services de suivi dans la recherche d'emploi et en assouplissant les procédures de demande de prestations (OCDE, 2020<sup>[25]</sup>). En outre, les pays dotés d'un SPE moderne, proactif et avancé sur le plan numérique sont mieux placés pour apporter un soutien effectif et réactif aux demandeurs d'emploi, aux employeurs et aux travailleurs, grâce à l'utilisation d'outils de profilage et d'outils et de services numériques et à de bonnes pratiques de coopération avec des partenaires clés.

Enfin, il est primordial de ne pas perdre le contact avec les jeunes qui ont récemment perdu leur emploi ou quitté l'école sans trouver d'emploi - voir Encadré 1. Souvent, les jeunes les plus vulnérables ne prennent pas contact avec le service public de l'emploi car ils n'ont pas droit à une aide au revenu, manquent de confiance dans les pouvoirs publics ou ne connaissent tout simplement pas les aides auxquelles ils peuvent prétendre. Des actions d'information rapides et proactives - en collaboration avec les établissements d'enseignement et les organisations de jeunesse et par le biais de campagnes sur les médias sociaux - pourraient jouer un rôle particulièrement important dans la crise actuelle.



### Encadré 1. Apporter aux jeunes le soutien dont ils ont besoin

Après la crise financière mondiale, les pouvoirs publics ont agi bien trop tard pour remédier aux difficultés rencontrées par les jeunes sur le marché du travail, ce qui a pesé durablement sur leur situation au regard de l'emploi et sur leurs revenus. Il a fallu une décennie entière avant que le taux de chômage des jeunes dans la zone OCDE ne retrouve son niveau d'avant 2008. Les fermetures prolongées des établissements scolaires qui ont été imposées en raison de la crise du COVID-19 augmentent le risque de décrochage scolaire. Les jeunes diplômés n'ont pas de débouchés sur le marché du travail et les jeunes travailleurs sont les premiers à perdre leur emploi. Ces derniers sont également moins susceptibles de bénéficier d'une aide au titre des régimes classiques d'assurance chômage en raison d'un parcours professionnel court et instable.

Pour éviter que la crise ne laisse des stigmates durables sur le parcours professionnel et le bien-être des jeunes, les pays doivent agir rapidement et aider les jeunes à rester en lien avec le marché du travail et le système éducatif. L'importance d'intervenir tôt est une idée qui est également à la base de la Garantie pour la jeunesse de l'Union européenne, un engagement pris par tous les États membres de l'UE en 2013 pour s'assurer que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre d'emploi ou de formation de qualité dans un délai de quatre mois à compter de la fin de leurs études ou de la perte de leur emploi. L'Union européenne a récemment lancé la Garantie renforcée pour la jeunesse et plusieurs pays de l'OCDE ont pris des initiatives concrètes en 2020 pour faire face à la crise. Ainsi :

- La France et l'Italie ont mis en place des aides à l'embauche pour les jeunes travailleurs.
- L'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la France et l'Irlande ont mis en œuvre des subventions salariales pour aider les entreprises à maintenir ou développer leurs programmes d'apprentissage et de formation professionnelle.
- L'Allemagne et l'Écosse ont établi des subventions supplémentaires pour les employeurs qui embauchent des apprentis licenciés pendant la crise.
- Le Canada a élargi son programme d'emplois d'été qui offre des subventions salariales aux moins de 30 ans.
- La Corée a investi dans des programmes de formation ciblé sur les compétences digitales pour les jeunes et a lancé un plan pour l'emploi des jeunes dans le digital.
- Le Japon a assoupli les conditions d'accès aux prêts étudiants et proposé des prestations d'urgence aux étudiants du premier cycle et aux diplômés les plus précaires.

Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes prévoit une panoplie de mesures que les pays et les parties prenantes peuvent prendre afin d'améliorer les perspectives des jeunes. Il s'agit notamment de mesures actives du marché du travail qui offrent un bon rapport coût-efficacité, telles que des activités de conseil, des services d'aide à la recherche d'emploi, des programmes d'entrepreneuriat et un soutien intensif aux jeunes les plus défavorisés.

## Conclusions

Dans les mois à venir, alors que les pays se préparent à mettre en œuvre des plans de relance qui sont souvent de grande envergure, il est essentiel de continuer à soutenir les familles et les entreprises touchées par les effets durables de la crise du COVID-19 sur l'économie, tout en mettant en place des incitations propices à la création d'emplois et à la reprise du travail.



Si les chiffres du marché du travail dans de nombreux pays semblent globalement meilleurs qu'au deuxième trimestre de 2020, des millions de travailleurs sont toujours sans emploi, sous-employés ou continuent de bénéficier de dispositifs de maintien dans l'emploi. La situation financière de bon nombre d'entreprises s'est considérablement affaiblie et leurs perspectives restent incertaines. Dans un tel contexte, le risque d'explosion soudaine du nombre de faillites et de chômeurs est bien réel, davantage en raison du maintien de mesures d'endiguement, de l'incertitude qui persiste et de l'absence de soutien approprié que du manque d'efficacité des entreprises et/ou d'un processus salutaire de « destruction créatrice ». En d'autres termes, si l'on ne maintient pas les mesures de soutien, certes plus ciblées, aux entreprises et aux ménages encore durement touchés par la crise, la reprise économique et sociale partira d'encore plus bas, dans un contexte caractérisé par des faillites en série et un chômage de masse. Le coût de ces mesures à brève échéance est élevé, mais il est bien inférieur aux effets positifs d'éviter des faillites en série et des licenciements en masse, sans parler d'une économie atone et d'un marché du travail déprimé. En outre, il est même possible de réduire ces coûts à court terme en ciblant davantage les aides sur les secteurs, entreprises et ménages les plus vulnérables, tout en favorisant les entreprises qui démarrent et la création d'emplois.

Si de nombreux instruments et dispositifs sont déjà en vigueur, les ressources humaines et financières disponibles devraient être renforcées (ou préservées dans les pays qui les ont déjà accrues) afin de répondre efficacement à la hausse du nombre de bénéficiaires et d'éviter les blocages. Il est indispensable de disposer de données d'enquête et de données administratives affinées en temps réel pour guider l'action publique en ces temps particulièrement difficiles. Les efforts remarquables qu'ont déployés plusieurs pays dès le début de la pandémie pour mettre rapidement à disposition de vastes ensembles de données devraient se poursuivre.

## Références

- Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency Regimes, Technology Diffusion and Productivity Growth: Evidence from Firms in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1425, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/36600267-en>. [17]
- Algan, Y., B. Crépon et D. Glover (2020), « Are Active Labor Market Policies Directed at Firms Effective? Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies », J-PAL. [23]
- Anderson, R. et al. (2020), « Challenges in creating herd immunity to SARS-CoV-2 infection by mass vaccination », *The Lancet*, vol. 396/10263, pp. 1614-1616, [http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736\(20\)32318-7](http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736(20)32318-7). [2]
- Boulier, B., T. Datta et R. Goldfarb (2007), « Vaccination Externalities », *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 7/1, <http://dx.doi.org/10.2202/1935-1682.1487>. [11]
- Brito, D., E. Sheshinski et M. Intriligator (1991), « Externalities and compulsory vaccinations », *Journal of Public Economics*, vol. 45/1, pp. 69-90, [http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727\(91\)90048-7](http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727(91)90048-7). [10]
- Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2018), « The Effectiveness of Hiring Credits », *The Review of Economic Studies*, vol. 86/2, pp. 593-626, <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011>. [21]



- Criscuolo, C., P. Gal et C. Menon (2014), « The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>. [19]
- Cros, M., A. Épaulard et P. Martin (2020), *Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?*, France Stratégie, Paris, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-cae-2020-point-de-vue-defaillance-entreprises-covid-19-decembre.pdf> (consulté le 4 janvier 2021). [28]
- DARES (2020), *Activité et conditions d'emploi de la main-d'oeuvre pendant la crise sanitaire Covid-19*, DARES, Paris. [13]
- Demmou, L. et al. (2021), « Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1651, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/747a8226-en>. [16]
- Gourinchas, P. et al. (2020), *COVID-19 and SME Failures*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27877>. [15]
- Haltiwanger, J., R. Jarmin et J. Miranda (2013), « Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95/2, pp. 347-361, [http://dx.doi.org/10.1162/rest\\_a\\_00288](http://dx.doi.org/10.1162/rest_a_00288). [20]
- 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, p. 5, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-5>. [12]
- Kalemli-Özcan, Ş., L. Laeven et D. Moreno (2018), *Debt Overhang, Rollover Risk, and Corporate Investment: Evidence from the European Crisis*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w24555>. [27]
- Lalive, R., C. Landais et J. Zweimüller (2015), « Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs », *American Economic Review*, vol. 105/12, pp. 3564-3596, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131273>. [7]
- Landais, C., P. Michailat et E. Saez (2018), « A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 10/2, pp. 152-181, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150088>. [8]
- OCDE (2021), « Business dynamism during the COVID-19 pandemic: Which policies for an inclusive recovery? », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f08af011-en>. [14]
- 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>. [9]
- 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>. [1]
- OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2020 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8dd1f965-fr>. [3]



- OCDE (2020), « Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c986ff92-en>. [25]
- OCDE (2014), « La crise et ses retombées : les sociétés et les politiques sociales mises à l'épreuve », dans *Panorama de la société 2014 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-5-fr](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-fr). [4]
- OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2011-fr](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr). [24]
- OCDE (à paraître), *An assessment of the impact of COVID-19 on job and skills demand using online job vacancy data*, Éditions OCDE, Paris. [22]
- Rothstein, J. (2011), *Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w17534>. [6]
- Sedláček, P. (2020), « Lost generations of firms and aggregate labor market dynamics », *Journal of Monetary Economics*, vol. 111, pp. 16-31, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.01.007>. [18]
- Wachter, T. (2020), « The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions for Young Adults and Their Sources », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 34/4, pp. 168-194, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.34.4.168>. [5]
- Wang, J. et al. (2020), « Bankruptcy and the COVID-19 Crisis », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3690398>. [26]

## Personnes à contacter :

Stefano SCARPETTA (✉ [stefano.scarpetta@oecd.org](mailto:stefano.scarpetta@oecd.org))

Stéphane CARCILLO (✉ [Stéphane.Carcillo@oecd.org](mailto:Stéphane.Carcillo@oecd.org))

Andrea GARNERO (✉ [andrea.garnero@oecd.org](mailto:andrea.garnero@oecd.org))

---

Ce document 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.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

La note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

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>.

