

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

Bruno Ducoudré et Pierre Madec

Sciences Po, OFCE

Le confinement a bouleversé l'organisation et le marché du travail en France. Selon nos estimations, la fermeture administrative des commerces non essentiels a impacté directement 1,8 million de salariés et 330 000 indépendants. La fermeture des écoles a quant à elle empêché 1,6 million de salariés ou non-salariés de travailler. Cette estimation tient compte du fait qu'une fois les commerces non essentiels fermés, 7,9 millions de salariés et près de 400 000 indépendants sont en capacité théorique de travailler à distance, capacité très inégalement répartie selon la profession, le secteur et donc le niveau de rémunération.

Outre ces effets, nous estimons que 3,2 millions de salariés devraient être impactés par la chute de l'activité. Finalement, le 11 mai, en incluant les salariés en garde d'enfants qui ont basculé dans le chômage partiel le 1^{er} mai, ce sont 6,6 millions de salariés qui devraient se trouver en chômage partiel. Du fait de la compensation partielle de leur rémunération, ces salariés devraient perdre au total 2,7 milliards de revenu soit 410 euros en moyenne pour huit semaines de confinement.

Au-delà des salariés, nous estimons que le nombre de non-salariés impactés par les huit semaines de confinement est d'un million. Enfin, malgré les mesures prises et la volonté affichée de maintien dans l'emploi de l'ensemble des travailleurs, nous anticipons une contraction du niveau de l'emploi et un gonflement des demandes d'indemnisation à l'assurance chômage.

Le dispositif de chômage partiel permettrait de limiter la montée du chômage durant le confinement. S'il est maintenu jusqu'au 1^{er} juin, il devrait progressivement être aménagé (baisse du taux de prise en charge par l'État), excepté pour les secteurs qui ne peuvent pas reprendre leur activité dans l'immédiat sur décision administrative. Si le dispositif est coûteux et peut générer des effets d'aubaine, un retrait trop précipité pourrait attiser la montée du chômage dans certains secteurs non concernés directement par les fermetures prolongées mais dont l'activité resterait pénalisée indirectement par ces fermetures.

In fine, le chômage augmenterait de 460 000 personnes le premier mois du confinement (+1,5 point de chômage), puis de 160 000 personnes, les 25 jours restant (+0,5 point de chômage additionnel), ce qui correspond à une hausse de 2,1 points du taux de chômage sur l'ensemble de la période du confinement. Cet ajustement passerait pour plus de la moitié par un ajustement des contrats courts (CDD, intérim), et refléterait la flexibilité accrue du marché du travail ces dernières décennies *via* le développement massif du recours aux contrats courts.

Depuis le 18 mars dernier et jusqu'au 11 mai au moins, le confinement de la population française est la règle, les déplacements à l'extérieur de son domicile l'exception. Depuis le 14 mars, les commerces jugés non essentiels sont fermés, tout comme depuis le 16 mars les écoles et l'accueil des jeunes enfants, de nombreuses entreprises sont à l'arrêt et les salariés le pouvant travaillent à leur domicile.

Cette situation, inédite en tout point, a déjà eu et aura dans les mois à venir des conséquences extraordinaires sur la vie économique et sociale française. Le 30 avril dernier, l'Insee fournissait une estimation de la croissance du PIB pour le premier trimestre de 2020 ne couvrant que les deux premières semaines de confinement. Ce dernier a reculé de 5,8 %, soit la plus forte baisse enregistrée depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui correspond à une contribution au PIB annuel de -1,45 point. Cette estimation corrobore notre évaluation de -32 % de perte d'activité pendant la période de confinement. Le 20 avril dernier, nous estimions ainsi que les huit semaines de confinement devraient amputer le PIB de 120 milliards d'euros, une estimation cohérente avec les chiffres de l'Insee, et inédite¹.

1.

Voir, Département analyse et prévision de l'OFCE, 2020 : « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France : comptes d'agents et de branches », *OFCE Policy brief* 66.

Durant la période de confinement, de nombreux salariés sont empêchés de travailler, soit parce qu'ils doivent garder leurs enfants, soit parce qu'ils travaillent dans un secteur non essentiel et touché par les fermetures administratives, soit parce que l'entreprise a été contrainte de réduire le volume d'heures travaillées du fait de la chute d'activité ou pour cause de maladie.

Le flux des embauches peut être empêché dans certains secteurs pour les mêmes raisons, tandis que les contrats courts arrivent pour partie à échéance durant le confinement, ce qui peut se traduire par une asymétrie sur le marché du travail : des contrats se terminent, des salariés quittent leur entreprise (départ à la retraite, changement d'emploi décidé avant le confinement, fin de préavis, ...), mais ne sont pas remplacés. Face à l'incertitude, les projets de recrutement sont repoussés, les salariés en période d'essai peuvent ne pas être confirmés à leur poste.

Afin d'éviter les destructions d'emplois, soutenir les entreprises et le revenu des ménages, et permettre aussi une reprise rapide de l'activité, le gouvernement a mis au cœur de sa stratégie de réponse à la crise le dispositif de chômage partiel (dit « d'activité partielle »), destiné aux salariés du secteur privé. Ce dispositif, considérablement élargi durant l'état d'urgence sanitaire, consiste à maintenir une partie de la rémunération des salariés empêchés de travailler du fait du confinement *via* une indemnité prise en charge par les administrations publiques (en l'occurrence l'État et l'Unedic), et diminuant d'autant la masse salariale versée par les entreprises. Mais ce dispositif laisse de côté une partie des salariés les plus précaires, ceux travaillant avec un contrat de très courte durée, qui sont couverts par le dispositif mais se retrouvent au chômage à l'issue du contrat si celui-ci n'est pas reconduit, sans pour autant avoir acquis suffisamment de droits pour toucher une allocation chômage. Si l'entrée en vigueur des nouvelles règles d'assurance chômage a été repoussée et les durées d'indemnisation étendues pour les chômeurs arrivant en fin de droits, certains n'ont pas travaillé assez pour ouvrir des droits à indemnisation. Le durcissement des règles, entrées en vigueur en novembre 2019, touche ainsi particulièrement les travailleurs qui enchaînent les petits contrats et les périodes de chômage.

Dans une première partie, nous quantifions l'impact des mesures de confinement (fermetures des écoles, fermetures administratives, appel à la généralisation du télétravail) sur les conditions de travail en période de confinement. Nous mobilisons l'Enquête emploi de l'Insee, qui donne des informations détaillées sur les situations d'emploi et de travail, les secteurs dans lesquels l'activité est exercée, ainsi que la composition des ménages.

Dans la deuxième partie, nous détaillons le fonctionnement et les effets du recours massif au dispositif d'activité partielle. Comment fonctionne le dispositif et quels sont les derniers aménagements apportés à ce dernier ? Où en sommes-nous du recours au dispositif par les entreprises ? Quels effets en attendre en termes de maintien de l'emploi ? Quel sera son coût pour les finances publiques ? Doit-il être maintenu au-delà de l'état d'urgence sanitaire ou doit-il être mieux ciblé ?

Enfin, nous détaillons l'ajustement du marché du travail durant le confinement. Afin d'estimer l'impact du confinement sur le chômage et l'emploi, nous décomposons l'impact du choc sur la population en emploi pendant la période de confinement, puis nous calculons les transitions vers le chômage. Ces estimations sont par nature fragiles, puisqu'elles reposent sur un jeu d'hypothèses (taux de recours des entreprises au chômage partiel, emplois en contrat court non reconduits, pourcentage d'emplois détruits sur la part des emplois concernés par le non-recours au chômage partiel, fin de période d'essai). Par rapport à notre estimation du 20 avril dernier, nous mettons à jour l'ensemble des effectifs concernés pour intégrer nos évaluations les plus récentes des effectifs concernés par les arrêts pour garde d'enfant et les emplois concernés par les fermetures obligatoires.

1. Les conditions de travail en période de confinement

Lors de son discours du 16 mars dernier, le Président de la République a appelé les Français à se confiner pour contenir la pandémie de Covid-19. En plus de la fermeture des écoles et des commerces qualifiés de non essentiels, les salariés le pouvant ont été appelés à travailler à distance. Ces décisions de fermetures administratives et d'appel à un recours massif au télétravail, à l'image de la crise que nous traversons, sont inédites. À partir de l'exploitation de données microéconomiques de l'emploi, nous tentons de tracer à grands traits les conséquences de ces annonces sur les conditions de travail en France. À partir de l'Enquête emploi 2018, nous actualisons nos résultats en suivant la méthode explicitée dans une publication précédente (*OFCE Policy brief 65*, Fiches n° 6, 7 et 8)

Fermeture des commerces et restaurants en France : quel impact sur l'emploi ?

L'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19 a acté la fermeture de nombreux commerces. Restaurants, magasins d'habillement, d'informatique ou de loisir, théâtres, cinémas ou encore musées sont autant de lieux accueillant du public qui ont dû fermer.

Au total, plus de 1,8 million de salariés ont été directement impactés et 330 000 indépendants ont vu leurs commerces fermés administrativement. Les TPE sont les premières à subir les effets des fermetures puisqu'elles concentrent à elles seules plus d'un tiers des emplois impactés, soit deux fois leur part dans l'emploi total. Ainsi, plus d'un tiers des emplois concernés y sont recensés alors qu'elles ne représentent que 16 % de l'emploi total. De même, les femmes occupent 58 % des emplois concernés, soit 10 points de plus que leur part dans l'emploi total. Enfin, à l'image de la forte

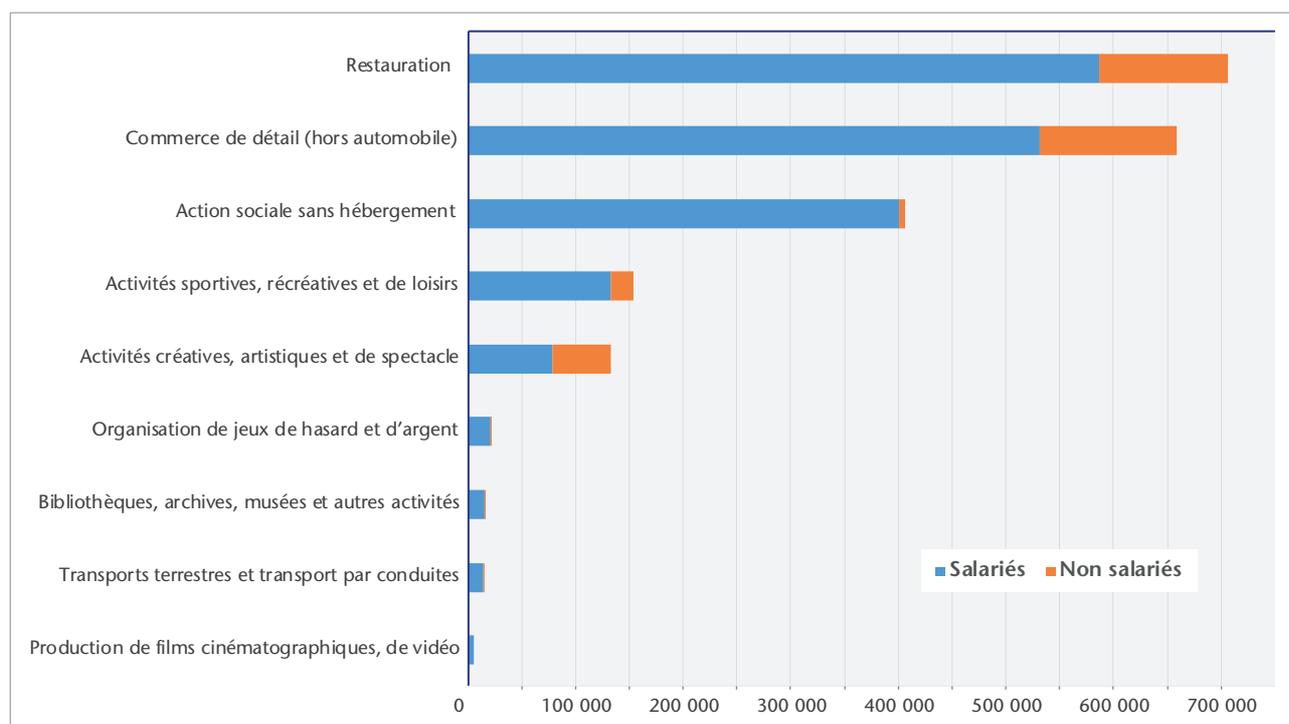
Département analyse et prévision de l'OFCE, 2020 : « Évaluation au 30 mars 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », *OFCE Policy brief 65*.

densité commerciale des zones urbaines les plus peuplées, près de la moitié des emplois impactés sont des emplois se trouvant dans des zones urbaines de plus de 500 000 habitants.

Avec 600 000 salariés et 120 000 non-salariés impactés, le secteur de la restauration dite traditionnelle (hors restauration rapide notamment) est le secteur le plus touché par la fermeture administrative (graphique 1). Le secteur du commerce de détail (hors automobile et alimentaire) est le deuxième secteur le plus touché avec 530 000 salariés et 130 000 non-salariés empêchés de travailler. Au sein de ce dernier, le secteur de l'habillement est celui comptant le plus d'emplois touchés (170 000) suivi des grandes surfaces de bricolage (65 000) ou d'ameublement (50 000).

Sous l'hypothèse que seules les activités de culture ou de loisirs (théâtres, cinémas, restaurants, hôtels, salle de sport, musées, ...) restent interdites après le 11 mai, ce sont près d'un million de salariés et plus de 130 000 indépendants qui retrouveraient leurs conditions d'emploi habituelles lors du déconfinement. *A contrario*, 800 000 salariés et près de 200 000 travailleurs indépendants resteraient empêchés de travailler.

Graphique 1. Nombre d'emplois impactés par l'arrêté du 15 mars 2020



Source : Enquête Emploi 2018, Insee, calculs des auteurs.

Combien de télétravailleurs potentiels en France ?

À partir de l'Enquête Emploi en continu de l'Insee, nous avons tenté d'identifier au sein des 528 professions qui y sont décrites celles pouvant faire l'objet d'une mise en place du télétravail. Bien évidemment, cette évaluation ne tient compte ni des contraintes propres à chaque entreprise ni de la volonté des salariés (ou des entreprises) d'adhérer à la pratique. Elle permet néanmoins de fournir des ordres de grandeur.

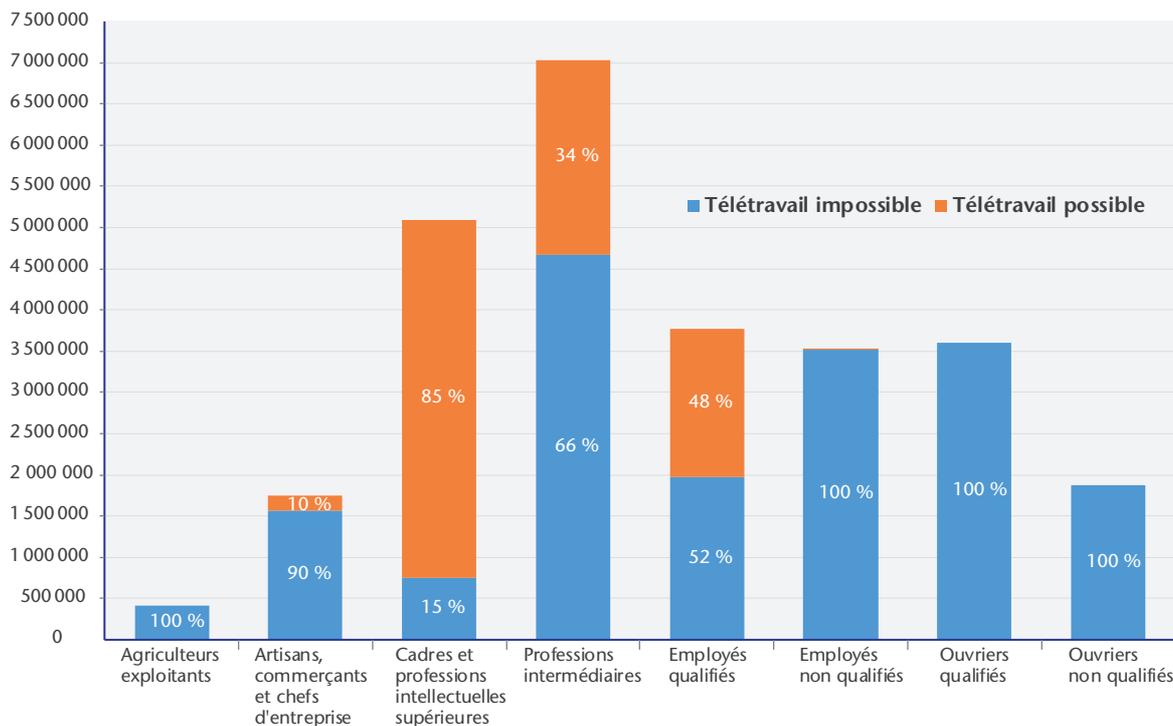
Selon cette première estimation, 7,9 millions d'emplois salariés, soit 33 % des emplois salariés, et 400 000 non-salariés (14 %) pourraient être concernés par la mise

en place du télétravail (hors commerces fermés). Logiquement, la généralisation du télétravail devrait avoir des impacts très différents selon les catégories socioprofessionnelles (graphique 2). Si les cadres devraient pouvoir le pratiquer facilement (60 % le faisaient déjà régulièrement avant la crise selon la Dares²), cela semble être difficile pour les ouvriers et de nombreux employés.

2.

Voir « Quels sont les salariés concernés par le télétravail ? », Dares Analyse, n° 51, novembre 2019.

Graphique 2. Estimation des possibilités de télétravail par catégorie socioprofessionnelle (en nombre d'emplois concernés)



Source : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, calculs des auteurs.

Ainsi, 18,5 millions d'emplois ne pourraient prétendre au télétravail. Les métiers liés à l'agriculture ou les ouvriers ne devraient pas être en capacité de recourir au travail à distance. De même, la moitié des employés qualifiés ne devraient pas pouvoir télétravailler. C'est le cas notamment des personnels hospitaliers. Les professions intermédiaires représenteraient, elles, près d'un quart des emplois exclus du télétravail. Ce sont principalement des fonctions de techniciens peu compatibles avec le travail à distance. On y retrouve aussi certains métiers du BTP. Enfin les artisans et commerçants représenteraient près de 10 % des emplois exclus du télétravail. La fermeture des commerces ne devrait donc pas se traduire par une augmentation du télétravail lié à ces professions mais bien par un recours accru aux dispositifs d'activité partielle.

Ces possibilités différenciées de mise en place du travail à distance selon la profession et la catégorie socioprofessionnelle vont déterminer le recours au télétravail au sein des secteurs. Les activités financières ou le secteur de l'information communication devraient être peu contraints par le confinement généralisé des salariés. En revanche, les secteurs des transports, de la construction ou de l'industrie devraient être sans surprise fortement touchés. Outre ces disparités liées à la nature de l'activité, de fortes différences territoriales doivent aussi être considérées. Ainsi, 57 % des télétravailleurs potentiels résident dans des aires urbaines de plus 500 000 habitants, soit 14 points de plus que leur part dans l'emploi. *A contrario*, les habitants des aires urbaines de moins

de 15 000 habitants ne représentent que 12 % des télétravailleurs potentiels alors que leur part dans l'emploi total atteint 20 %. Enfin, la part de télétravail possible n'atteint que 20 % dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville contre 31 % ailleurs.

Fermeture des écoles : quel impact sur l'emploi en France ?

Depuis le lundi 16 mars, l'ensemble des crèches et des établissements scolaires de France sont fermés et n'accueillent plus d'enfants [sauf les enfants du personnel hospitalier]. Au total, 12 millions d'élèves sont concernés. Dès lors, plusieurs solutions s'offrent aux parents. S'ils peuvent travailler à distance (voir *Télétravail*), ils doivent privilégier cette option. Dans le cas contraire, leur employeur peut enclencher une demande visant à leur faire bénéficier d'un « arrêt de travail pour garde d'enfants ».

À partir de l'Enquête Emploi en continu 2018 de l'Insee nous quantifions le recours potentiel à ce dispositif. En 2018, 7 millions de ménages, soit 24 %, comptaient au moins un enfant de moins de 15 ans. Nous faisons l'hypothèse que l'ensemble de ces ménages, y compris les familles ayant recours à des assistances maternelles, est touché par la mesure de fermeture des établissements scolaires et des gardes d'enfants.

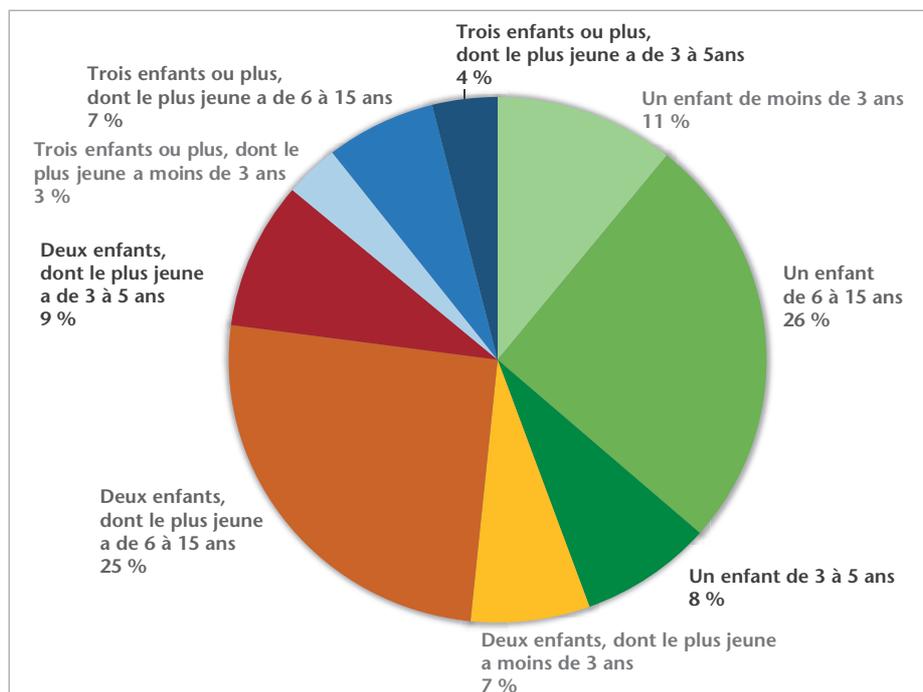
Sur ces 7 millions de ménages, 20 % sont des familles monoparentales et 75 % sont des couples (le reste étant des « ménages complexes »). Pour les familles monoparentales, si le parent isolé ne peut pas télétravailler, s'il n'est pas concerné par une fermeture administrative ou s'il n'appartient pas au personnel soignant pour lesquels sont mis en place des modes de gardes alternatifs, nous le considérons éligible à l'arrêt de travail. Cela concernerait 430 000 familles monoparentales.

Pour les couples, les conditions décrites précédemment doivent être vérifiées pour l'ensemble des deux membres. Autrement dit, aucun des membres du couple ne doit pouvoir télétravailler ou n'être touché par la fermeture des commerces. De même, aucun des deux ne doit appartenir au corps médical. Evidemment, les deux membres du couple doivent être des actifs occupés. Sous ces hypothèses, ce sont 1,1 million de couples avec enfant(s) qui devraient être dépourvus de mode de garde du fait de la fermeture des écoles et des modes de garde.

Au total, plus de 1,5 million de personnes en emploi devraient donc être touchées par la fermeture des écoles. Une majorité (56 %) des familles impactées comptent deux enfants ou plus et 20 % des familles comptent au moins un enfant de moins de 3 ans (graphique 3). La réouverture de l'ensemble des modes de gardes des jeunes enfants lors du déconfinement constitue pour elles un enjeu important.

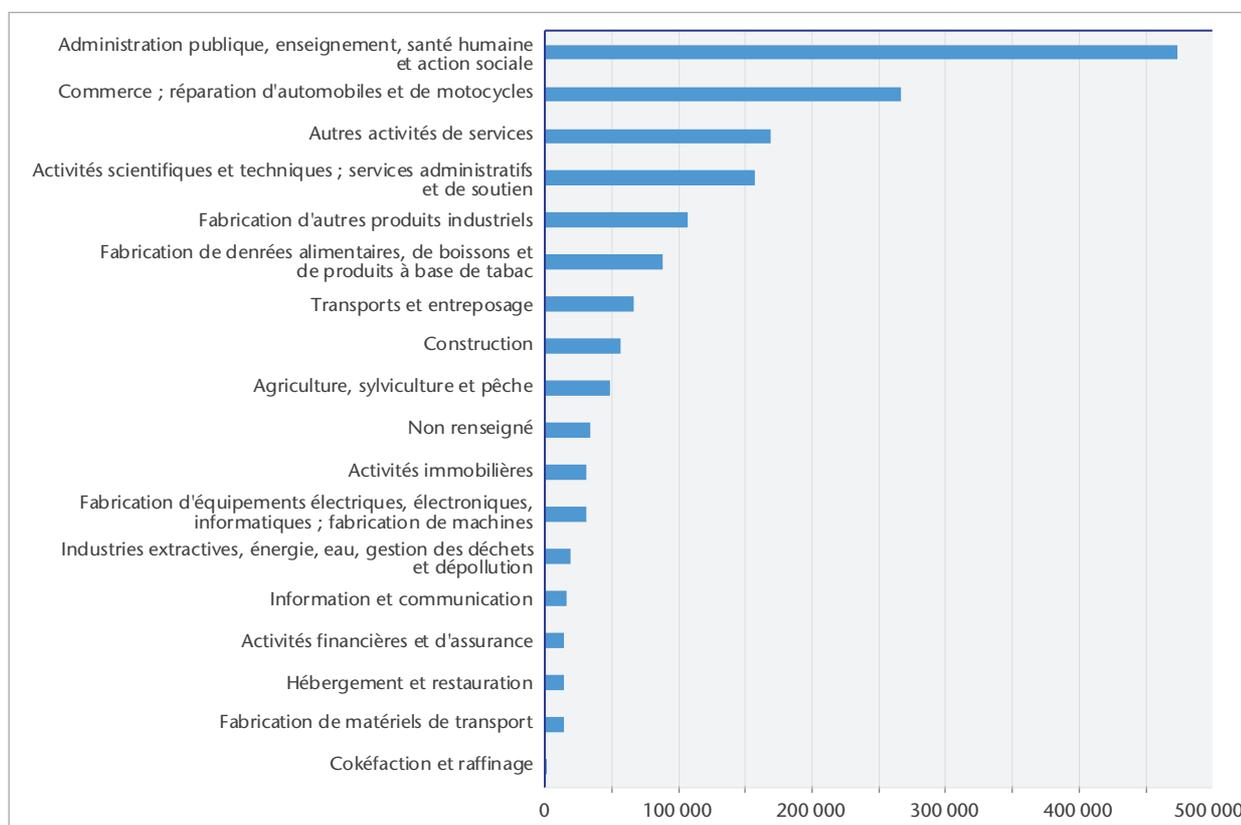
En termes de catégories socioprofessionnelles, les professions intermédiaires, les employés non qualifiés et ouvriers qualifiés représenteraient sans surprise le gros des effectifs puisqu'elles ne peuvent recourir que difficilement au télétravail. Du côté sectoriel, les secteurs « Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » et « Commerce » seraient les principaux touchés.

Graphique 3. Estimation de la part des arrêts « garde d'enfants » selon le nombre d'enfants



Sources : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, calculs des auteurs.

Graphique 4. Nombre d'emplois concernés par la fermeture des écoles et des modes de garde par secteur



Sources : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, calculs des auteurs.

Encadré 1. Confinement et marché du travail : une première comparaison européenne

À l'image de la France, de nombreux pays européens ont été contraints de confiner une grande partie de leur population afin de lutter contre la pandémie de Covid-19. Pour ce faire, la fermeture des commerces hors alimentaires et des écoles a été une pratique largement répandue et le télétravail a été largement recommandé.

À partir des données d'Eurostat et des résultats obtenus pour la France, il est possible d'estimer le nombre d'emplois concernés dans quelques grands pays européens. Ces estimations, bien que moins robustes que celles réalisées pour la France, permettent de mesurer l'exposition des différents pays aux fermetures administratives.

Proportionnellement à son emploi, l'Espagne serait a priori le pays le plus impacté par les mesures de fermeture des commerces et restaurants. Du fait de la part importante d'emplois dans le secteur du commerce et de la restauration, ce sont au total près de 3 millions d'emplois qui devraient être empêchés durant la période de confinement. Alors qu'en France moins de 10 % des emplois salariés ont été impactés, en Espagne cette part atteint presque 14 %. De même, près d'un travailleur indépendant espagnol sur cinq devrait voir son activité suspendue. C'est près de deux fois la part d'indépendants touchés au Royaume-Uni. Bien que moindre, l'impact du confinement sur l'emploi italien devrait également être important. Ce sont ainsi 1,8 million d'emplois salariés qui devrait être empêchés, soit 10 % de l'emploi salarié total.

En appliquant les possibilités de télétravailler par profession et par secteur estimées pour la France, nous pouvons donc fixer un ordre de grandeur du nombre d'emplois concernés. Selon cette analyse préliminaire, parmi les cinq pays étudiés, le Royaume-Uni serait celui affichant la part de télétravailleurs potentiels la plus élevée. Ainsi, 37 % des travailleurs anglais serait, en théorie, en capacité de télétravailler contre 33 % pour les travailleurs allemands, 30 % des travailleurs français, 27 % des travailleurs italiens et 26 % des travailleurs espagnols.

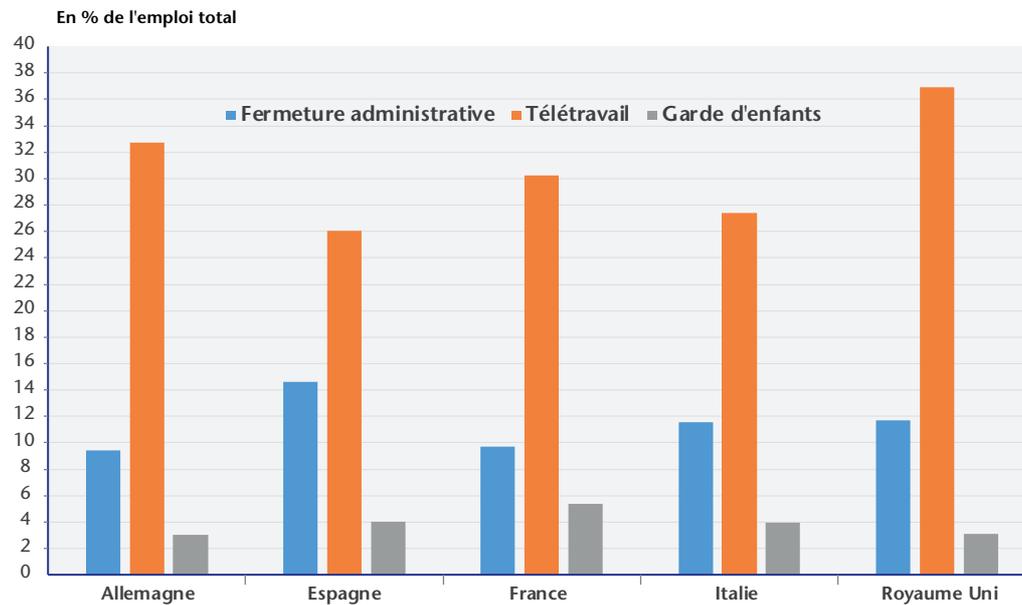
Cette forte hétérogénéité s'explique en premier lieu par les compositions sectorielles de l'emploi très différentes selon les pays. Ainsi, le secteur de l'enseignement, au sein duquel le télétravail peut en théorie être facilement mis en place, concentre 10% de l'emploi au Royaume-Uni, soit 3 points de plus que dans les autres pays étudiés. A contrario, le secteur du commerce de détail pour lequel le télétravail semble moins accessible, est plus important en Espagne qu'au Royaume-Uni.

La seconde explication tient à la qualification des professions au sein des secteurs considérés. Ainsi, par exemple, l'emploi dans l'industrie manufacturière représente en Italie comme en Allemagne entre 18 % et 19 % de l'emploi total. Néanmoins, alors que seuls 17 % des emplois du secteur peuvent théoriquement être en télétravail en Italie, ils sont 26 % à pouvoir l'être en Allemagne du seul fait d'un niveau de qualification des emplois supérieur.

L'analyse de l'impact de la fermeture des écoles en comparaison internationale est rendue complexe du fait de l'absence de données microéconomiques précises au niveau des ménages. À partir des données mises à disposition par Eurostat, il est tout de même possible, en appliquant une fois encore la méthodologie développée pour la France, de quantifier en première approche l'impact de la fermeture des écoles en contrôlant à la fois les fermetures administratives et la place du télétravail – plus développé au sein des familles avec enfant(s) – dans les différents pays.

Avec une part de familles monoparentales et un taux d'emploi des couples avec enfant(s) plus élevés que ses voisins, la France est le pays dont le marché du travail serait le plus impacté par la fermeture des écoles avec 5 % de ses emplois empêchés. L'Allemagne, où le taux d'emploi des femmes avec enfants en bas âge est plus faible ou le Royaume Uni où le télétravail semble plus développé seraient, eux, touchés à hauteur de 3 % de leur emploi.

Graphique 5. Part des emplois potentiellement impactés par les fermetures des commerces, des restaurants et des écoles et part des emplois potentiellement concernés par le télétravail



Sources : Eurostat, Insee, calculs des auteurs.

Encadré 2. Confinement et marché du travail : des inégalités salariales importantes

La généralisation du télétravail associée à la fermeture administrative de nombreux commerces ainsi que celle des écoles ont eu des effets très différents selon les secteurs d'activité ou les catégories socioprofessionnelles (*cf. supra*). Ces disparités s'accompagnent d'écarts de salaire importants entre les emplois impactés.

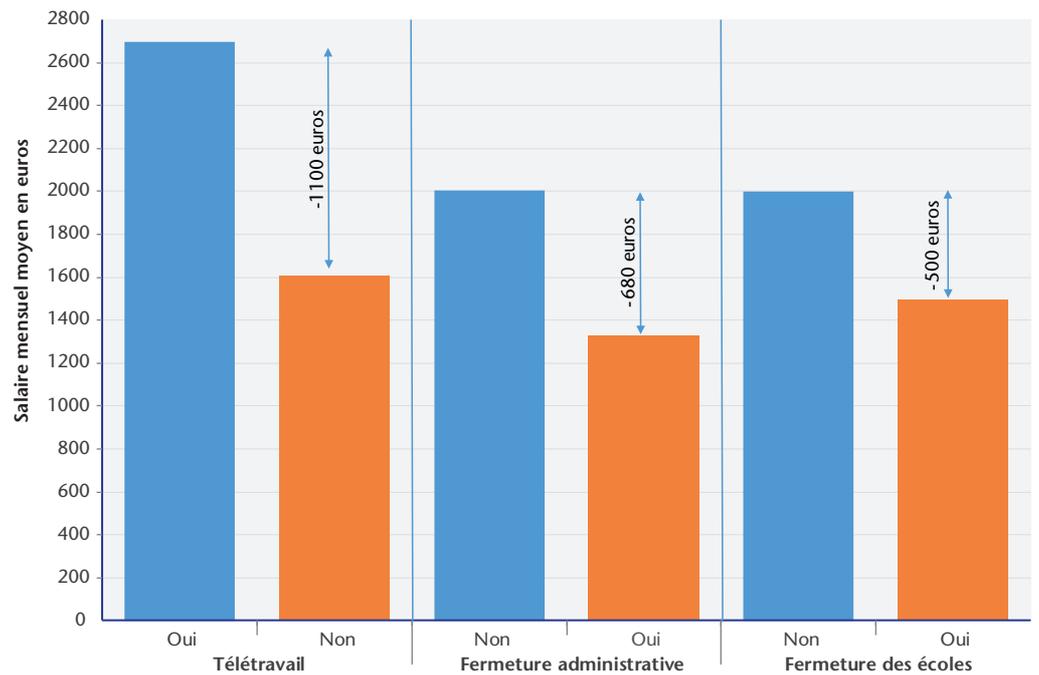
Pour quantifier ces écarts nous mobilisons les données de l'Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 de l'Insee. Dans un premier temps, nous calculons le salaire médian pour chaque caractéristique « Secteur / Profession / Nature de l'employeur / Statut professionnel / Durée du travail / Durée du contrat ». Dans un second temps, nous mobilisons l'Enquête Emploi en continu 2018 pour identifier les actifs impactés par les fermetures administratives et celles des écoles ou pouvant télétravailler, et nous affectons à chaque actif le salaire médian correspondant à la strate à laquelle il appartient.

Les salariés touchés par les fermetures administratives (commerces hors alimentaires, restaurants, salles de spectacle, ...) sont en moyenne rémunérés 680 euros de moins (en euros 2016) que les salariés non impactés, ces différences s'expliquant en grande partie par le niveau de rémunération plus faible dans le secteur du Commerce et de la Restauration.

Les écarts salariaux entre les actifs occupés pouvant travailler et ceux ne le pouvant pas, s'ils sont en faveur des premiers du fait de la prédominance des emplois de cadres, apparaissent importants. Les télétravailleurs potentiels sont en moyenne rémunéré 1 100 euros par mois de plus que les actifs ne le pouvant pas, soit près de 70 % de plus.

Enfin, les actifs ayant dû s'arrêter pour garder leurs enfants appartenant par définition aux actifs ne pouvant pas télétravailler, ils accusent un niveau de rémunération inférieur aux autres de 500 euros.

Graphique 6. Salaire brut moyen selon le statut de l'emploi



Lecture : Les emplois pouvant être travaillés à distance sont en moyenne rémunérés 1 100 euros (euros 2016) de plus que les emplois ne pouvant pas l'être. Les salariés ne pouvant travailler du fait de la fermeture des écoles touchent en moyenne 500 euros de moins que ceux qui ne sont pas directement affectés par la fermeture des écoles.
Sources : Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux, 2016, Enquête Emploi 2018, calculs des auteurs.

2. Chômage partiel : la rétention de main-d'œuvre à tout prix

Afin d'éviter les destructions d'emplois, soutenir les entreprises et le revenu des ménages et permettre ainsi une reprise rapide de l'activité, le gouvernement a mis le dispositif de chômage partiel (dit « d'activité partielle ») au cœur de sa stratégie de réponse à la crise. Ce dispositif, considérablement élargi durant l'état d'urgence sanitaire, consiste à maintenir une grande partie de la rémunération des salariés empêchés de travailler du fait du confinement *via* une indemnité prise en charge par les administrations publiques, en l'occurrence l'État et l'Unedic, et diminuant d'autant la masse salariale versée par les entreprises. Durant le confinement, il couvre automatiquement les salariés concernés par les fermetures administratives et peut être mobilisé par les entreprises en cas de chute de leur activité, situation qui s'est généralisée à l'ensemble de l'économie.

Comment fonctionne le dispositif et quels sont les derniers aménagements apportés à ce dernier ? Où en sommes-nous du recours au dispositif par les entreprises ? Quels effets en attendre en termes de maintien de l'emploi ? Quel sera son coût pour les finances publiques ? doit-il être maintenu au-delà de l'état d'urgence sanitaire ?

Le dispositif de chômage partiel, dit « d'activité partielle »

D'après les dispositions prise par le ministère du Travail, l'activité partielle s'adresse aux salariés qui subissent une baisse de rémunération due soit à une réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale de travail soit à une fermeture temporaire de l'établissement.

De manière générale, sont éligibles au dispositif tous les salariés soumis au Code du travail, quel que soit leur type de contrat de travail. Les travailleurs en contrat à durée déterminée, de même que les travailleurs saisonniers, les travailleurs intérimaires et les personnes en apprentissage ou en contrat de professionnalisation ou encore les intermittents du spectacle sont ainsi éligibles. *A contrario*, ne sont pas éligibles les travailleurs non-salariés (un fond d'indemnisation leur est destiné) et les fonctionnaires.

Une entreprise peut invoquer plusieurs motifs pour recourir au chômage partiel. C'est le cas en temps normal si la baisse ou l'arrêt temporaire de son activité est due à :

- La conjoncture économique ;
- Des difficultés d'approvisionnement ;
- Un sinistre ou des intempéries à caractère exceptionnel ;
- La transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ;
- Toute autre circonstance à caractère exceptionnel.

Dans le contexte de crise sanitaire, l'entreprise peut recourir au dispositif pour un ou plusieurs employés dans l'impossibilité de travailler, si elle est dans l'un des cas suivants³ :

- L'entreprise est concernée par les arrêtés prévoyant une fermeture de l'entreprise ;
- L'entreprise est confrontée à une baisse d'activité et/ou des difficultés d'approvisionnement ;
- Il lui est impossible de mettre en place les mesures de prévention nécessaires pour la protection de la santé des salariés (télétravail, geste barrière, etc.) pour l'ensemble de ses salariés.

Concrètement, une demande d'autorisation doit être envoyée à la Direccte⁴ du département où est implantée l'entreprise. Cette demande doit notamment comprendre les motifs justifiant le recours à l'activité partielle, la période prévisible de sous-activité, le nombre de salariés concernés et leur durée de travail habituelle ainsi que le nombre d'heures prévisionnelles d'activité partielle demandées. Ce nombre d'heures est désormais plafonné à 1 600 heures annuelles par salarié. La décision de la Direccte doit être envoyée dans un délai de 48 heures contre 15 jours auparavant (valable jusqu'au 31 décembre 2020). Sans réponse dans ce délai, la demande est tacitement accordée et peut donner lieu à un contrôle *ex post*.

L'autorisation d'activité partielle est accordée pour un maximum de douze mois. L'extension du dispositif prévoit la rétroactivité au 1^{er} mars 2020 des demandes, les entreprises concernées par l'arrêt de fermeture étant automatiquement éligibles au dispositif. Pour les autres entreprises, en fonction de leur caractère jugé essentiel ou non à la vie économique du pays et à son fonctionnement, l'acceptation n'est *a priori* pas automatique, **comme dans le cas des entreprises de bâtiments et travaux publics**, mais quasiment systématiquement accordée en pratique.

Le dispositif évolue rapidement. Ainsi, l'ordonnance du 22 avril 2020 modifie ou précise certaines dispositions, concernant notamment les salariés éligibles au dispositif, les heures indemnifiables ou encore la mise en œuvre au niveau individuel de l'activité partielle (cf. encadré 3). Le gouvernement a aussi annoncé qu'à compter du

3. Cf. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/protger-les-emplois/chomage-partiel-activite-partielle/article/fiche-activite-partielle-chomage-partiel>

4. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

1^{er} mai 2020, les salariés placés en arrêt maladie pour garde d'enfant seraient désormais intégrés au dispositif d'activité partielle.

L'indemnisation des travailleurs en chômage partiel

Pour chaque heure de chômage partiel déclarée, l'entreprise indemnise le salarié à hauteur de 70 % de son salaire brut au minimum, soit environ 84 % du salaire net. L'indemnité horaire ne peut toutefois pas être inférieure au smic net horaire, soit 8,03 euros (excepté pour les contrats de professionnalisation et d'apprentissage).

Les heures chômées prises en compte pour le calcul de l'indemnisation correspondent à la différence entre le nombre d'heures réellement travaillées et la durée légale du travail (ou la durée collective ou celle prévue au contrat de travail si elle est inférieure ; le dispositif est aussi adapté pour les branches en régime d'équivalence). Ainsi, seules les heures chômées en deçà de la durée collective, et dans la limite de la durée légale, sont indemnifiables. Les heures supplémentaires accomplies en raison d'un horaire collectif supérieur à 35 heures n'ouvrent donc pas droit au versement de l'allocation d'activité partielle de l'État à l'employeur, sauf dans certains cas particuliers (voir encadré 3).

Concernant les salariés travaillant au forfait, est prise en compte la durée légale correspondant aux jours de fermeture de l'établissement ou du service, dans la limite de 7 heures par jour ou 3h30 par demi-journée de fermeture. Enfin, la totalité des heures chômées est prise en compte pour le calcul des congés payés.

L'État et l'Unedic indemnisent l'entreprise à hauteur de 70 % du salaire brut par heure de chômage partiel déclaré (100 % au niveau du smic). Si l'entreprise décide de compenser à hauteur de plus de 70 % du salaire brut la rémunération de ses salariés, ce complément de rémunération n'est pas soumis à cotisation sociale.

Avant le confinement, le dispositif consistait à une indemnisation forfaitaire s'élevant au 1^{er} janvier 2020 à 7,74 euros par heure dans les entreprises employant jusqu'à 250 salariés (7,23 € par heure dans les entreprises à partir de 251 salariés). Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le dispositif a été étendu de telle sorte que l'État indemnise les entreprises à hauteur de 70 % de la rémunération brute des heures chômées pour les rémunérations comprises jusqu'à 4,5 smic horaire.

Le dispositif renforcé a une double conséquence sur les finances publiques : directe *via* le coût de l'indemnisation, porté pour deux tiers par l'État et pour un tiers par l'Unedic ; indirecte *via* la perte de cotisations sociales et de CSG. De fait, l'indemnisation est soumise à la CSG déductible et non déductible au taux concernant les revenus de remplacement, ainsi qu'à la CRDS. En revanche, elle n'est pas soumise à cotisations sociales, sauf pour la fraction des indemnités supplémentaires versées par l'entreprise au-delà de 3,15 smic horaire (voir encadré 3).

Le dispositif entraîne également une perte de revenus pour les ménages dont la rémunération mensuelle nette est habituellement supérieure au smic net mensuel (parce qu'ils ont une rémunération horaire habituelle supérieure ou parce qu'ils réalisent des heures complémentaires ou supplémentaires qui ne sont pas indemnisées dans le dispositif d'activité partielle).

La montée en charge du dispositif

Dans notre évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France (*OFCE Policy brief 66*), nous estimions à 6,4 millions le nombre de salariés potentiellement éligibles au chômage

partiel⁵, et à 5,3 millions le nombre de salariés en chômage partiel effectif (sous l'hypothèse d'un taux de recours effectif des entreprises au dispositif de 75 %).

Compte tenu de notre évaluation mise à jour des effectifs salariés concernés par les arrêts pour garde d'enfant et des effectifs salariés concernés par les fermetures obligatoires, notre estimation du nombre de salariés potentiellement éligibles au chômage partiel est abaissée à 6,1 millions de salariés (puisqu'une part plus importante est concernée par les gardes d'enfants) et à 5,0 millions le nombre de salariés en chômage partiel effectif (sous l'hypothèse d'un taux de recours effectif des entreprises au dispositif de 75 %).

Au 29 avril 2020, la Dares recensait pour sa part 1,16 million de demandes d'autorisation de mise en activité partielle des entreprises portant sur 11,3 millions de salariés et 4,8 milliards d'heures chômées demandées (graphique 7). Les demandes d'autorisation constituent un maximum potentiel et sont, pour différentes raisons, généralement supérieures au volume d'heures effectivement utilisé par les entreprises. Les résultats de l'enquête Acemo spéciale Covid conduite auprès des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole indiquent que 24,7 % des salariés de ces entreprises seraient effectivement en chômage partiel la dernière semaine de mars, ce qui est proche de notre évaluation (21,0 %) qui porte sur un champ plus large⁶.

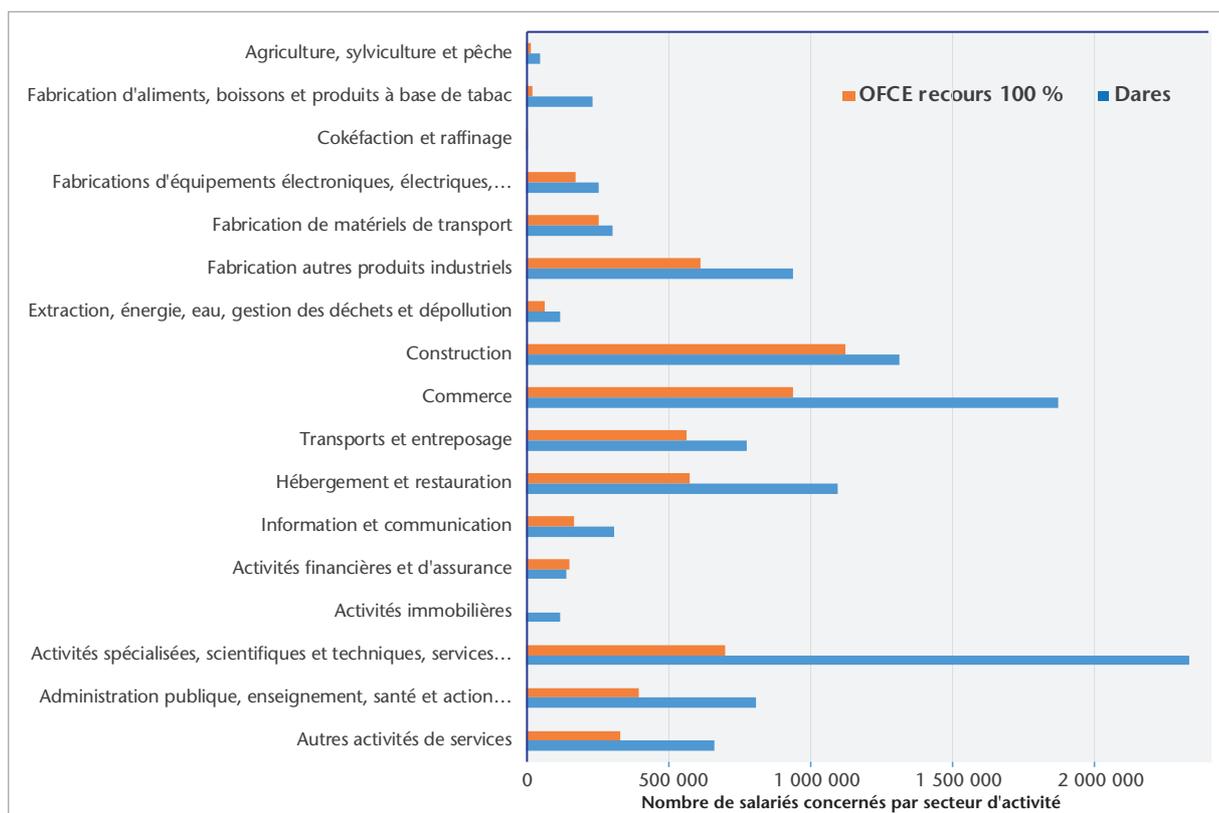
5.

Les salariés éligibles au chômage partiel sont ceux touchés par les fermetures obligatoires des commerces, et une partie des autres emplois touchés par la baisse d'activité au prorata des parts d'emplois par branche calculées à partir de l'Enquête Emploi.

6.

Cf. post de blog du 22 avril 2020, « Le recours au chômage partiel dans la crise », Bruno Ducoudré, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/le-recours-au-chomage-partiel-dans-la-crise/>

Graphique 7. Nombre d'emplois concernés par le chômage partiel, par secteur, selon l'OFCE et selon la Dares



Sources : Dares, calculs des auteurs.

Encadré 3. Les nouvelles mesures de l'ordonnance du 22 avril 2020 sur l'activité partielle

Le gouvernement a pris le 22 avril 2020 une série de nouvelles mesures pour élargir le dispositif d'activité partielle et mieux en préciser les contours. Les mesures sont insérées dans l'ordonnance du 27 mars portant sur les mesures d'urgence en matière d'activité partielle. Elles sont temporaires et applicables jusqu'à une date fixée par décret, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020.

Ces nouvelles mesures devraient s'appliquer à compter du 12 mars 2020, comme prévu par l'ordonnance du 27 mars 2020. Ces mesures portent principalement sur le régime social des indemnités d'activité partielle, les heures supplémentaires structurelles, l'individualisation de l'activité partielle, les salariés d'un contrat de droit privé au sein d'entreprises publiques et les particuliers employeurs et assistants maternels.

Régime social des indemnités d'activité partielle

Concernant les indemnités complémentaires versées par l'employeur, qui suivent le même régime social que les indemnités d'activité partielle obligatoire (exonération de cotisations sociales, CSG/CRDS sur les revenus de remplacement à 6,20 et 0,50 %, et s'il y a lieu écrêtement), l'ordonnance ajoute une précision pour les indemnités relatives aux périodes d'activité à compter du 1^{er} mai 2020 : lorsque la somme de l'indemnité légale d'activité partielle et de l'indemnité complémentaire versée par l'employeur est supérieure à 3,15 fois la valeur horaire du SMIC (70 % de 4,5 SMIC), soit 31,98 euros par heure indemnisable, la part de l'indemnité complémentaire versée au-delà de ce montant sera assujettie aux contributions et cotisations sociales comme pour le salaire. Cette fraction sera donc soumise à la CSG/CRDS au titre des revenus d'activité (9,20 % + 0,50 %, après abattement d'assiette de 1,75 %) et aux différentes cotisations et contributions sociales applicables. Ce régime d'assujettissement ne concernerait que la fraction d'indemnité complémentaire dépassant 3,15 SMIC, et non l'indemnité légale due par l'employeur, même si celle-ci dépasse ce montant.

Heures supplémentaires structurelles

En principe, les heures supplémentaires non effectuées en période de chômage partiel ne sont pas indemnisables. Les heures non travaillées au-delà de la durée légale du travail ou, lorsqu'elle est inférieure, au-delà de la durée conventionnelle ou contractuelle du travail, sont chômées, mais ne donnent pas lieu au versement de l'allocation d'activité partielle. L'employeur n'a pas à rémunérer le salarié et ne reçoit aucune allocation à ce titre. Le gouvernement a néanmoins décidé de rendre certaines heures supplémentaires structurelles indemnisables au titre de l'activité partielle.

L'ordonnance prévoit désormais la possibilité de prendre en compte les heures de travail au-delà de la durée légale ou collective du travail, dès lors qu'elles ont été prévues conventionnellement ou contractuellement avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance. La mesure concerne les heures supplémentaires comprises dans le volume de travail prévu par des conventions individuelles ou des conventions ou accords collectifs de forfait établies sur la semaine, le mois ou l'année, par exemple un forfait de 39 heures par semaine ou de 169 heures par mois. La mesure couvre ainsi par exemple les entreprises relevant de la convention collective des hôtels-café-restaurants (HCR) ayant des durées collectives de travail allant jusqu'à 39 heures : pour ce secteur, les textes conventionnels retiennent le principe d'une durée collective de travail de 39 heures hebdomadaires, sauf durée inférieure fixée dans l'entreprise. Elle contribue à limiter la perte de revenus pour les salariés placés en chômage partiel du fait des fermetures administratives.

Individualisation de l'activité partielle

Au-delà de la possibilité d'établir un roulement entre les salariés en cas de réduction de la durée du travail, l'activité partielle ne permet pas à l'employeur de « choisir » qui il va faire travailler ou pas. L'ordonnance allège cette contrainte en permettant de placer en activité partielle les salariés de façon individualisée, après accord collectif ou à défaut après avis favorable du comité économique et social. Il doit être établi que cette individualisation est

nécessaire pour assurer le maintien ou la reprise d'activité. La mesure est temporaire et doit prendre fin au plus tard le 31 décembre 2020. L'ordonnance ne précise toutefois pas si cette mesure s'appliquera aux autorisations déjà accordées avant son entrée en vigueur. Si ce n'était pas le cas, cela pourrait limiter sa portée, compte tenu du volume très important des demandes d'autorisation déjà déposées avant l'entrée en vigueur de la mesure.

Salariés de droit privé des employeurs publics

L'ordonnance précise les conditions dans lesquelles l'activité partielle est applicable à certains employeurs publics employant des salariés de droit privé. Cela concerne les établissements publics à caractère industriel et commercial de l'État, les groupements d'intérêt public et les sociétés publiques locales dont les ressources proviennent en majorité du produit d'une activité industrielle et commerciale. Les salariés sous contrat de droit privé de ces entreprises peuvent alors bénéficier du dispositif d'activité partielle.

Particuliers employeurs et assistants maternels

L'ordonnance prévoit des mesures relatives aux salariés employés à domicile par des particuliers employeurs et les assistants maternels. Ces salariés bénéficient temporairement d'un dispositif d'activité partielle spécifique et ils peuvent désormais bénéficier des indemnités pour les heures non travaillées au-delà de la durée légale dans la limite de la durée fixée par les conventions collectives nationales correspondantes.

Dans ce qui suit, nous mettons à jour notre estimation en prenant en compte l'intégration à compter du 1^{er} mai des arrêts de travail pour garde d'enfant dans le dispositif de chômage partiel.

De fait, le gouvernement a annoncé qu'à partir du 1^{er} mai, les personnes en congé maladie pour garde d'enfant seraient dorénavant indemnisées au titre du chômage partiel. Cette mesure fait suite à la durée du confinement, qui peut se traduire pour certains salariés par une perte de droits à compensation salariale par l'entreprise. Ainsi, passés 30 jours d'arrêt, l'indemnité journalière diminue de 90 % à 66,67 % du salaire journalier de base⁷. Afin d'éviter les baisses de revenu trop importantes pour les salariés concernés, les salariés basculent alors dans le dispositif de chômage partiel au 1^{er} mai. D'après le ministère du Travail, sont concernés les salariés bénéficiant d'un arrêt de travail pour les motifs suivants :

- L'assuré est une personne vulnérable ou « à risque » pour laquelle les consignes sanitaires recommandent de respecter une mesure d'isolement ;
- L'assuré est une personne cohabitant avec une personne vulnérable ;
- L'assuré est parent d'un enfant de moins de 16 ans dont la structure d'accueil ou l'établissement scolaire est fermé ou parent d'un enfant en situation de handicap pris en charge dans une structure fermée.

L'impact principal de la bascule des arrêts pour garde d'enfant dans le dispositif de chômage partiel se traduit par :

- une prise en charge plus importante par l'État (70 % du salaire brut contre 50 % dans le cadre de l'arrêt maladie) ;
- une prise en charge réduite pour les entreprises (le coût résiduel pour l'entreprise est légalement de 0 % mais supposé ici de 5 % du salaire brut pour le chômage partiel contre 40 % obligatoire dans le cadre de l'arrêt maladie) ;
- et une baisse de revenu net pour les ménages qui basculent (perte de 15 % de salaire brut, sauf pour les salariés dont la rémunération est proche du smic dont le salaire net est maintenu). Cette bascule portant sur 10 jours de confinement, l'effet net sur le revenu des ménages est de l'ordre de 20 millions d'euros.

7.

Le salaire journalier de base correspond à la somme des trois derniers salaires mensuels bruts, divisée par 91,25.

Nous décomposons dans le tableau suivant l'effet du chômage partiel et des arrêts pour garde d'enfant sur les comptes d'agents sur la période du confinement. Les huit semaines de confinement se traduiraient par 24 milliards d'euros d'indemnités à verser par les APU aux ménages. S'y ajouteraient les indemnités supplémentaires versées par les entreprises pour maintenir le salaire. *In fine*, les ménages verraient leurs revenus salariaux nets (après cotisations sociales et CSG-CRDS) amputés de 2,7 milliards d'euros au titre des deux dispositifs. En tenant compte des pertes de recettes de cotisations sociales et de CSG, le coût pour les finances publiques atteindrait 40 milliards d'euros. Les entreprises verraient leur masse salariale allégée de près de 43 milliards d'euros.

Tableau 1. Salariés en chômage partiel ou en garde d'enfant et impact sur les comptes d'agents (en milliards d'euros)

Période	16 mars - 30 avril	1 ^{er} mai - 10 mai	Confinement (8 semaines)
Ménages			
Salariés en chômage partiel (millions de salariés)	5,0	6,6	—
Salariés en garde d'enfant (millions de salariés)	1,6	—	—
Perte de revenu net avant transferts	-22,5	-4,9	-27,3
Indemnités versées aux salariés (APU + Entreprises)	20,3	4,4	24,7
Effet net sur le revenu des ménages	-2,2	-0,5	-2,7
Administrations publiques (APU)			
Indemnités versées aux salariés par les APU	19,4	4,6	24,0
Pertes additionnelles de cotisations / CSG	-13,0	-3,1	-16,0
Impact sur les finances publiques	-32,4	-7,7	-40,1
Entreprises			
Masse salariale non versée	-39,0	-8,5	-47,5
Compensation des entreprises	4,5	0,3	4,7
Impact sur les rémunérations versées par les entreprises	-34,6	-8,2	-42,7

Source : calculs des auteurs.

Les deux dispositifs, qui visent à compenser la perte de revenu des ménages tout en allégeant la masse salariale des entreprises pendant le confinement, permettent donc de limiter considérablement les pertes des entreprises, tout en maintenant l'emploi salarié dans son ensemble (hors contrats courts de moins de huit semaines ; cf. encadré 4). Le coût est considérable pour les finances publiques, et la levée progressive du confinement s'accompagne d'annonces indiquant que le dispositif sera progressivement durci, excepté pour les entreprises fermées pour raisons sanitaires : nécessité de fournir une attestation de l'école pour bénéficier du chômage partiel au titre de la garde d'enfant à partir du 1^{er} juin, baisse progressive du taux de prise en charge par l'État qui se traduira par un reste à charge plus important pour les entreprises, incitant à une reprise plus rapide de l'activité et limitant l'effet d'aubaine. Le risque étant toutefois une baisse trop rapide de la prise en charge de l'État par rapport à la reprise de l'activité. Les entreprises ayant encaissé une lourde perte pendant le confinement, elles pourraient alors prendre d'autant plus rapidement le chemin des réductions d'effectifs pour limiter leurs pertes, ce qui irait à l'encontre de l'objectif recherché.

Encadré 4. Que nous dit la littérature économique sur le chômage partiel ?

La littérature récente rappelle l'intérêt du dispositif et ses limites (cf. Boeri et Brücker, 2011 ou Giupponi et Landais, 2020⁸ par exemple). Le dispositif agit comme un mécanisme puissant de rétention de la main-d'œuvre pendant la période de chute de l'activité économique. Les avantages du dispositif sont multiples :

- ◆ Maintien du contrat de travail entre le salarié et l'entreprise ;
 - évite les coûts de séparation et les coûts de recrutement/formation une fois l'activité repartie ; coûts plus importants pour les salariés disposant d'un capital humain spécifique à l'entreprise et dont le remplacement serait plus coûteux pour l'entreprise ;
 - pour les salariés, le dispositif permet de préserver le capital humain spécifique et d'éviter les effets négatifs d'un licenciement sur la carrière professionnelle ;
 - sans ce dispositif, les licenciements seraient plus importants, du fait par exemple de la perte d'exploitation et de la chute de rentabilité ou de la contrainte de liquidité subie à court terme par les entreprises et qui les empêcheraient de conserver autant qu'elles le souhaiteraient leurs salariés.
- ◆ Le dispositif mutualise les conséquences du choc entre un plus grand nombre de salariés.
- ◆ Le dispositif permet une grande flexibilité interne dans la détermination du niveau de production par les entreprises, plus que la flexibilité externe débauche / réembauche (temps, coûts).
- ◆ Il permet le maintien d'une part importante de la rémunération, ce qui évite l'effondrement du revenu des ménages, qui pourrait réduire leur consommation.
- ◆ Il permet une réallocation temporaire de la main-d'œuvre vers les secteurs en tension pendant la crise sanitaire si les salariés sont autorisés à exercer un autre emploi pendant la période de chômage partiel.
- ◆ Il permet d'absorber une partie des pertes liées à la chute d'activité des entreprises du fait des fermetures obligatoires des commerces non essentiels et des écoles et du confinement, qui empêchent la consommation, et des effets de la crise sanitaire qui limitent la production.

Les inconvénients du dispositif

- ◆ Le coût potentiellement important pour les finances publiques ;
 - un taux de prise en charge inférieur à 100 % limite le coût, d'autant que dans la période actuelle, la consommation est empêchée. Le maintien du salaire net à 100 % au niveau du smic dans le cas français évite de précariser les salariés aux plus petites rémunérations.
- ◆ Le dispositif crée un effet d'aubaine, les entreprises étant incitées à recourir au dispositif même si elles n'en ont pas besoin.
- ◆ L'ampleur prise par le dispositif limite les capacités de contrôle *ex post*, d'autant que la frontière entre travail et chômage peut être floue (y compris pour l'entreprise) lorsque le salarié est en télétravail.
- ◆ Il limite les réallocations des facteurs de production en retardant les fermetures d'entreprises non rentables.

Le dispositif doit être complété par d'autres mesures

- ◆ Il ne couvre pas intégralement les salariés en contrat court, qui se retrouvent au chômage à la fin de leur contrat si cette fin de contrat intervient pendant la période de crise, ni les non-salariés.
- ◆ Il ne couvre que les coûts en main-d'œuvre de l'entreprise. Si celle-ci subit des contraintes de liquidité l'empêchant de couvrir ses coûts en capital, les licenciements ou la faillite peuvent donc tout de même intervenir (cf. *OFCE Policy brief 66*, encadré 2).

8.

Giulia Giupponi, Camille Landais, « Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis », *VOX*, 01 April 2020. <https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>

Les études empiriques concluent à l'efficacité du dispositif à maintenir l'emploi

De nombreux travaux existent qui évaluent l'effet du recours à ce dispositif, notamment durant la crise financière. Les études montrent un effet positif sur la rétention de main-d'œuvre, la survie des entreprises, la reprise rapide de l'activité (Balleer *et al.* (2014) pour l'Allemagne, Cahuc *et al.* (2018) pour la France, Giupponi et Landais (2018) sur le cas italien, Kopp et Siegenthaler (2019) pour la Suisse, Lydon et Millard (2018) pour 20 pays de l'UE, Hijzen, et Venn (2011) et Boeri et Brücker (2011) sur 19 pays de l'OCDE). Les effets limitatifs à la réallocation du facteur travail paraissent faibles (Giupponi et Landais, 2018), notamment en période de forte chute de l'activité économique.

3. L'ajustement du marché du travail concentré sur les plus précaires

Durant la période de confinement, nous anticipons une contraction du niveau de l'emploi et un gonflement des demandes d'indemnisation par l'assurance chômage, gonflement déjà confirmé pour le mois de mars 2020 par les [données sur les inscriptions à Pôle Emploi](#), dont l'augmentation est la plus forte enregistrée depuis que ces données existent (+246 100 inscrits en catégorie A au mois de mars 2020).

Afin d'estimer l'impact du confinement sur le chômage et l'emploi, nous décomposons l'impact du choc sur la population en emploi pendant la période de confinement, puis nous calculons les transitions vers le chômage.

Ces estimations sont par nature fragiles puisqu'elles reposent sur un jeu d'hypothèses (taux de recours des entreprises au chômage partiel, emplois en contrat court non reconduits, pourcentage d'emplois détruits sur la part des emplois concernés par le non recours au chômage partiel, fin de période d'essai). Par rapport à notre précédente estimation, nous mettons à jour l'ensemble des effectifs concernés pour intégrer nos évaluations les plus récentes des effectifs concernés par les arrêts pour garde d'enfant et les emplois concernés par les fermetures obligatoires.

Les transitions sur le marché du travail

À partir de notre évaluation de l'impact d'un mois de confinement sur la valeur ajoutée des 17 branches de l'économie, nous calculons son effet sur l'emploi. La logique est la suivante :

- La baisse de la VA à la suite du choc de confinement (estimée par branche ; cf. [OFCE Policy brief 66](#)) se traduit par une baisse équivalente en pourcentage de l'emploi. La composition de ces emplois perdus (emplois non-salariés *versus* salariés, en contrat court de moins d'un mois *versus* salariés en contrat de plus d'un mois) a été réalisée sur la base de l'Enquête Emploi. Seule la deuxième modalité ouvre la possibilité au chômage partiel, les CDD ou intérim de moins d'un mois sont, dans notre évaluation, directement mis au chômage ;
- L'emploi dans les secteurs touchés par la fermeture obligatoire suit la même décomposition et est inclus intégralement dans les emplois affectés par le choc de confinement. Les salariés en contrat de plus d'un mois sont automatiquement éligibles au chômage partiel ;

- Concernant le recours au dispositif garde d'enfant à la suite de la fermeture des écoles, nous avons exclu l'ensemble des salariés et non-salariés des secteurs touchés par la fermeture obligatoire ainsi que ceux ayant la possibilité de télétravailler. Les salariés en garde d'enfant réduisent en conséquence les emplois touchés par la baisse d'activité et pouvant donner lieu au chômage partiel.

Le choc de confinement affecte 9,1 millions d'emplois. Parmi eux, 2,1 millions sont touchés par les fermetures obligatoires (dont 330 000 non-salariés et 40 000 salariés en contrat court de moins d'un mois), et 1,6 million de salariés et 100 000 non-salariés sont en garde d'enfant à la suite de la fermeture des écoles (tableau 2).

Nous ventilons ensuite ces emplois impactés par le choc entre les différents dispositifs de soutien mis en place par le gouvernement (tableau 3).

- Les salariés éligibles au chômage partiel sont ceux touchés par les fermetures obligatoires des commerces, et une partie des autres emplois touchés par la baisse d'activité au *prorata* des parts d'emplois par branche calculées à partir de l'Enquête Emploi. Nous les estimons à 6,1 millions de salariés, avant application d'un taux de recours au dispositif ;
- Les contrats courts sont composés des salariés en intérim et CDD de moins d'un mois concernés par la fermeture des commerces et la baisse de l'activité. Ces salariés, dont nous estimons le nombre à 180 000, tombent au chômage ;
- Les non-salariés sont à la fois ceux concernés par la fermeture des commerces et ceux des autres secteurs touchés par la baisse d'activité au *prorata* des parts d'emplois par branche calculées à partir de l'Enquête Emploi. Une part de ces non-salariés sont éligibles au Fond de Solidarité TPE. Nous les estimons à 1,0 million ;
- Les non éligibles sont les salariés des employeurs publics sous statut public.

Tableau 2. Décomposition de effets du choc de confinement sur l'emploi total (en milliers)

Branches	Fermetures obligatoires	Gardes d'enfant	Autres emplois	Total
Agriculture	0	-60	-40	-100
Energie, eau, déchets	0	-20	-70	-90
Industries agro-alimentaires	0	-80	-20	-100
Cokéfaction et raffinage	0	0	-10	-10
Biens d'équipement	0	-30	-180	-200
Matériels de transport	0	-10	-280	-300
Autres branches industrielles	0	-100	-700	-790
Construction	0	-70	-1 500	-1 570
Commerce	-640	-360	-510	-1 510
Transport	-10	-60	-620	-700
Hébergement-restauration	-690	-110	0	-810
Information-communication	-10	-10	-190	-210
Services financiers	0	-20	-160	-180
Services immobiliers	0	-30	0	-30
Services aux entreprises	0	-150	-900	-1 050
Services non marchands	-400	-390	0	-790
Services aux ménages	-310	-180	-160	-650
Ensemble	-2 070	-1 670	-5 340	-9 070

Source : calculs OFCE.

Tableau 3. Ventilation par type d'emploi à partir de l'Enquête emploi (en milliers)

Branches	Salariés au chômage partiel ⁽¹⁾	Dont fermeture obligatoire	Fins de CDD de moins d'un mois	Non-salariés	non éligibles	Garde d'enfant	Total
Agriculture	-10	0	0	-20	0	-60	-100
Energie, eau, déchets	-60	0	0	-10	0	-20	-90
Industries agro-alimentaires	-20	0	0	0	0	-80	-100
Cokéfaction et raffinage	0	0	0	0	0	0	-10
Biens d'équipement	-170	0	-10	0	0	-30	-200
Matériels de transport	-250	0	-10	-20	0	-10	-300
Autres branches industrielles	-610	0	-20	-10	-60	-100	-790
Construction	-1 120	0	-40	-330	-10	-70	-1 570
Commerce	-940	-510	-10	-200	0	-360	-1 510
Transport	-560	-10	-30	-40	-10	-60	-700
Hébergement-restauration	-570	-570	0	-120	0	-110	-810
Information-communication	-170	0	-10	-20	0	-10	-210
Services financiers	-150	0	0	-10	0	-20	-180
Services immobiliers	0	0	0	0	0	-30	-30
Services aux entreprises	-700	0	-20	-160	-30	-150	-1 050
Services non marchands	-390	-390	0	-10	0	-390	-790
Services aux ménages	-330	-220	-20	-110	-20	-180	-650
Ensemble	-6 070	-1 710	-180	-1 040	-130	-1 670	-9 070

(1) Avant application d'un taux de recours par les entreprises.
Source : calculs OFCE.

Chômage

Concernant les transitions de l'emploi vers le chômage, nous distinguons différentes situations selon la durée des contrats de travail et les dispositifs d'indemnisation.

Salariés dont la durée de contrat de travail est supérieure à 1 mois

Parmi les 25 % de salariés dont la durée de contrat est supérieure à 1 mois touchés par la baisse de l'activité et éligibles au chômage partiel, mais dont les entreprises ne recourent pas au dispositif (soit par exemple parce qu'elles l'ont annoncé, soit par refus de l'administration), nous faisons l'hypothèse que 20 % des emplois sont supprimés (licenciements, départs à la retraite ou démissions dont le remplacement est reporté, période d'essai non confirmée), soit 220 000 emplois.

Salariés en période d'essai (hors contrats courts de moins d'un mois)

Parmi les salariés en période d'essai, nous faisons l'hypothèse que 10 % des salariés voient leur contrat de travail interrompu pendant la période d'essai (60 000 salariés).

Salariés en contrat court de moins d'un mois

Ces salariés sont pour une part les salariés touchés par la fermeture des commerces non essentiels, et pour l'autre part les salariés touchés par le choc négatif sur l'activité au prorata de leur part dans la structure de l'emploi par branche issue de l'Enquête Emploi 2018, soit 176 000 salariés (cf. tableau 3).

Salariés en contrat court d'une durée d'un à deux mois

Ces salariés en CDD ou en mission d'intérim sont pour une part les salariés touchés par la fermeture des commerces non essentiels, et pour l'autre part les salariés touchés par le choc négatif sur l'activité au prorata de leur part dans la structure de l'emploi par branche issue de l'Enquête Emploi 2018, modulo le nombre de jours considérés (25 jours pour la deuxième partie du confinement) soit 160 000 salariés (cf. tableau 4). Pour les CDD dont on dispose seulement de la ventilation de durée pour un à trois mois, nous avons en plus appliqué un coefficient de 2/3 de fin de contrats le deuxième mois.

In fine, le chômage augmenterait de 460 000 personnes le premier mois du confinement (+1,6 point de chômage), puis de 160 000 personnes les 25 jours restant (+0,5 point de chômage additionnel), ce qui correspond à une hausse de 2,1 points du taux de chômage sur l'ensemble de la période du confinement. Un tel ajustement de l'emploi sur une période si courte serait inédit. Il passerait pour plus de la moitié par un ajustement des contrats courts (CDD, intérim) et refléterait la flexibilité accrue du marché du travail ces dernières décennies via le développement massif du recours aux contrats courts. La réforme de l'assurance chômage, qui concernait pour partie les contrats courts et durcissait les conditions d'éligibilité, a été temporairement repoussée à septembre 2020. Mais cela ne concerne toutefois que le report du mode de calcul, les dispositions d'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2019 n'ayant pas été suspendues (cf. encadré 6).

Les premiers chiffres publiés par Pôle Emploi concernant les demandeurs d'emploi en fin de mois et portant sur le mois de mars confirment cette tendance. Les inscriptions à la suite d'une fin de contrat ou de mission d'intérim ont bondi au mois de mars. De même, les demandeurs d'emploi en activité réduite (en catégories B et C), qui enchaînent les contrats précaires, sont venus gonfler les inscrits en catégorie A, témoignant des fins de contrats très courts. En miroir, les sorties de Pôle Emploi pour reprise d'emploi déclarée ou défaut d'actualisation (dont près de la moitié sont des reprises d'emploi non déclarées) ont fortement chuté, ce qui confirme l'empêchement des embauches.

Tableau 4. Décomposition de l'emploi (en millions)

	Avant Covid-19	Confinement, mois 1	Confinement, mois 2	Variation totale
Salariés				
En emploi, dont :	24,0	23,5	23,3	-0,6
– chômage partiel		5,0	5,0	5,0
– garde d'enfant		1,6	1,6	1,6
– télétravail		7,9	7,9	7,9
– contrats courts (-1 mois)	0,47	0,29	0,29	-0,18
– contrats courts (1 à 2 mois)	0,55	0,55	0,39	-0,16
– autres		8,2	8,2	8,2
Chômage (variation cumulée)		0,46	0,62	0,62
Emploi total (1)	26,7	26,3	26,1	-0,6
Chômage total	2,7	3,1	3,3	0,62

(1) y compris les non-salariés.

Source : calculs des auteurs sur la base de l'Enquête Emploi.

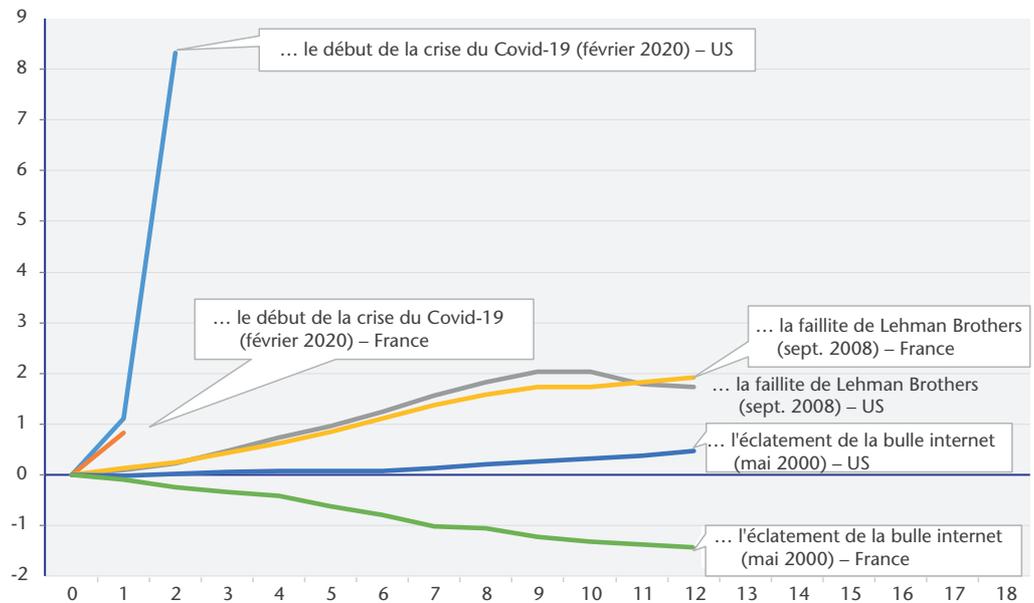
Si la hausse prévue du chômage pendant le confinement est massive et inédite sur cet intervalle de temps, elle doit être mise en regard de la chute d'activité, elle-même inédite, et de l'ajustement de l'emploi sans dispositif de chômage partiel qu'une telle

9.

Sur le sujet, voir Christophe Blot et Xavier Timbeau, « Ce que révèlent les stratégies de relance budgétaire aux États-Unis et en Europe ? », *OFCE Le blog*, avril 2020.

chute pourrait entraîner. Ainsi, aux États-Unis, les dispositifs de chômage partiel existent dans certains États seulement et leur recours est bien moins généralisé qu'en France, l'ajustement des capacités de production à l'activité prenant plus généralement la forme d'une flexibilité externe *via* l'ajustement de l'emploi⁹. De fait, la progression des inscriptions au chômage a été bien plus massive aux États-Unis (données jusqu'aux trois premières semaines d'avril 2020) qu'en France (données au 31 mars 2020). Entre février et avril, le taux de chômeurs indemnisés a progressé de 8,3 points (+13,5 millions de personnes, cf. graphique 8). Pour observer la même progression en France des inscrits en catégorie A rapportés à la population active, il faudrait une hausse de 2,2 millions du nombre d'inscrits en catégorie A au mois d'avril, ce qui est plus de 3 fois plus élevé que ce que nous prévoyons comme hausse du chômage pour l'ensemble de la période de confinement. La rétention de main-d'œuvre devrait donc être plus importante en France qu'aux États-Unis (ce qui est historiquement le cas), et le dispositif de chômage partiel faciliterait cette rétention de main-d'œuvre en allégeant la masse salariale des entreprises sans que les contrats de travail ne soient massivement rompus.

Graphique 8. Évolution des demandeurs d'emploi en catégorie A en France et chômeurs indemnisés aux États-Unis (% de la population active) depuis...



Sources : Dares, BLS, OCDE, U.S. Employment and Training Administration, calculs des auteurs.

Encadré 5. Les contrats courts, principales victimes de la crise économique

La hausse du nombre de chômeurs de 620 000 unités durant la période de confinement passerait pour plus de la moitié par un ajustement des contrats courts (CDD, intérim), reflétant ainsi la flexibilité accrue du marché du travail ces dernières décennies *via* le développement massif du recours aux contrats courts.

En exploitant l'Enquête Emploi en continu 2018 de l'Insee, il est possible de caractériser ces salariés en contrats courts (cf. tableau 5).

Les actifs occupés de moins de 25 ans, non éligibles au RSA, représentent plus du quart du contingent de contrats courts contre 14 % de l'emploi total. Ils représentent de plus 19 % des salariés en période d'essai, potentiellement touchés par la chute brutale de l'activité.

De même, plus de la moitié des contrats (55 %) sont occupés par des salariés ayant un niveau de diplôme inférieur au BAC. Si les femmes sont plutôt sous représentées, les temps partiels représentent quant à eux près d'un contrat court sur cinq. Pour les salariés en contrat court à temps plein, leur salaire net annuel était en moyenne 6 800 euros inférieur à celui observé en France métropolitaine en 2016.

Tableau 5. Caractéristiques des actifs occupés selon leur statut professionnel

	Salariés en contrats courts	Salariés en période d'essai	Salariés du secteur privé hors contrats courts et période d'essai	Fonction publique et assimilés	Non-salariés	Total
Part des moins de 25 ans	26 %	19 %	10 %	5 %	2 %	14 %
Part des diplômés < BAC	55 %	24 %	40 %	31 %	33 %	37 %
Part des femmes	39 %	44 %	47 %	63 %	34 %	48 %
Part des temps partiels	20 %	14 %	17 %	19 %	16 %	18 %
Salaire annuel moyen (temps complet)	18 500 €	26 900 €	24 900 €	26 200 €	25 400 €	25 200 €

Sources : Enquête Emploi en continu 2018, Insee et Enquête revenus fiscaux et sociaux 2016, Insee, calculs des auteurs.

Encadré 6. Les principales mesures de la réforme de l'assurance chômage

Les mesures entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2019

Allongement de la durée minimale de travail

Pour avoir droit au chômage, il faut avoir travaillé 6 mois sur les 24 derniers mois (contre 4 mois sur les 28 derniers mois auparavant).

Durcissement du rechargement des droits

Il faut avoir travaillé 6 mois pour bénéficier du rechargement de ses droits (contre 1 mois auparavant).

Ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires

Les salariés ayant au moins 5 ans d'ancienneté dans leur entreprise peuvent bénéficier de l'assurance chômage en cas de démission pour réaliser un projet professionnel.

Ouverture de l'assurance chômage aux indépendants

Les travailleurs indépendants peuvent toucher, sous certaines conditions (notamment des revenus antérieurs d'au moins 10 000 euros par an sur les deux années précédentes), une indemnisation de 800 euros par mois pendant 6 mois.

Les mesures qui auraient dû entrer en vigueur après le 1^{er} avril

Report du nouveau mode de calcul des indemnités chômage

Celles-ci devaient être calculées, à partir du 1^{er} avril 2020, non plus sur les seuls jours travaillés mais sur le revenu mensuel du travail.

Suspension de la dégressivité des allocations chômage

Les salariés ayant des revenus supérieurs à 4 500 euros bruts par mois devaient subir une réduction de leur indemnité de 30 % à partir du 7^e mois avec un plancher fixé à 2 261 euros nets par mois. Le report de la dégressivité peut aller jusqu'à cinq mois selon les situations (en fonction de la date d'ouverture des droits).

Bibliographie

- Balleer Almut, Gehrke Britta, Lechthaler Wolfgang, Merkl Christian (2014), « Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis », *CESifo Working Paper*, n° 4640, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich.
- Boeri Tito, Brücker Herbert (2011), « Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession », *IZA Discussion Papers*, n° 5635, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Cahuc P., F. Kramarz et S. Nevoux (2018), « When short-time work works », *CEPR Discussion Paper*, n° 13041.
- Giupponi, G. et C. Landais (2018), « Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work », *CEPR Discussion Paper*, n° 13310.
- Giulia Giupponi et Camille Landais (2020), « Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis », *VOX*, 01 Avril.
- Hijzen A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 115, OECD Publishing.
- Kopp D. et M. Siegenthaler (2019), « Short-time work and unemployment in and after the Great Recession », *KOF Swiss Economic Institute Working Paper*, n° 462.
- Lydon R., T. Y. Mathä et S. Millard (2018), « Short-time work in the Great Recession: firm-level evidence from 20 EU countries », *Bank of England staff working paper*, n° 771.

Pour citer ce document :

Bruno Ducoudré et Pierre Madec, 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 », *OFCE Policy brief 67*, 6 mai