

numéro 1
juin 2018

Les Notes

de la MAR

Mission animation de la recherche

Les Notes de la MAR donnent la parole à **Sandra Nevoux**, jeune docteure en sciences économiques qui a réalisé une thèse sur l'évaluation du dispositif d'activité partielle en France. Bien qu'ancien, ce dispositif était assez méconnu jusqu'à la crise de 2008, période durant laquelle il suscite un regain d'intérêt en s'inscrivant dans une logique de flexisécurité. Cette note vise à éclairer les enjeux de l'activité partielle en proposant un état des lieux des recherches académiques et des perspectives de recherche.

Les enjeux du recours à l'activité partielle

L'activité partielle, plus connue sous le nom de chômage partiel, est une politique de l'emploi destinée aux établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles. Elle vise à préserver l'emploi en autorisant une réduction temporaire du nombre d'heures travaillées par les salariés qui bénéficient pour les heures chômées d'une compensation partiellement financée par les pouvoirs publics. Avec la crise récente, l'activité partielle a été au cœur des débats publics et plusieurs pays, au premier rang desquels l'Allemagne, ont encouragé son usage. Si la hausse du recours à l'activité partielle a coïncidé avec une certaine résilience du marché du travail, on peut s'interroger sur l'effet réel de l'activité partielle pendant et au-delà des périodes de crises. Certains pays ont, en effet, décidé de conserver voire d'accroître la générosité du dispositif afin d'accompagner la reprise économique. Or le recours à l'activité partielle pour des motifs structurels plus que conjoncturels peut faire craindre le financement public d'emplois voués à disparaître, retardant ou empêchant ainsi la réallocation de la main-d'œuvre vers des secteurs d'activité plus productifs.

L'activité partielle est un dispositif ancien et répandu dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cependant, bien qu'une première version apparaisse en Allemagne dans les années 1920 (« Kurzarbeit »), ce dispositif demeure encore assez peu connu à la veille de la récession de 2008-2009. Avant cette date, environ 6 millions de salariés étaient placés chaque année en activité partielle dans l'ensemble des pays de l'OCDE concernés soit 1,2 % de l'emploi total. Avec la crise, l'activité partielle est encouragée en Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Italie et Japon et mise en œuvre dans de nombreux autres pays (Hongrie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque, Slovaquie). 10 641 300 salariés sont placés en activité partielle dans l'ensemble des pays de l'OCDE entre 2007 et 2009 (soit 2 % de l'emploi total). Ce nombre diminue progressivement entre 2009 et 2011 pour atteindre 7 707 700 soit 1,4 % de l'emploi total. Il existe de fortes disparités de recours à l'activité partielle entre les pays. Au plus fort de la crise, l'activité partielle représentait plus de 7 % de l'emploi total en Belgique, contre 4 à 5 % en Allemagne et au Japon et 1 à 2 % en Autriche, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en République Tchèque et en Slovaquie. Les établissements recou-

rant le plus au dispositif au sein de l'OCDE sont ceux touchés par un choc économique, disposant de peu ou de coûteux instruments alternatifs de flexibilité de la main-d'œuvre et souhaitant conserver leurs salariés en raison d'un capital humain spécifique. Parmi eux, les établissements exportateurs de grande taille, et indirectement leurs sous-traitants et partenaires commerciaux, soumis à une forte pression concurrentielle et dont une grande partie de leurs salariés sont très qualifiés et en contrats à durée indéterminée, recourent plus fréquemment au dispositif que les autres (1) [2] [3]. En France, l'activité partielle reste principalement le fait des grands établissements industriels, notamment au sein du secteur automobile (2).

(1) Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2010), *Short-time compensation and establishment exit: an empirical analysis with French data*, IZA Discussion Paper 4989.

Calavrezo O., Lodin F. (2012), *Short-time working arrangements in France during the crisis: an empirical analysis of firms and employees*, *Comparative Economic Studies*, 54(2), 299–320.

MaCurdy T., Pearce J., Kihlthau R. (2004), *An alternative to layoffs: work sharing unemployment insurance*, *California Policy Review*, August: 1–11

(2) Nevoux S., Otte L., Roumier B. (2017), *L'activité partielle en 2015 : la réduction des heures chômées se poursuit*, Dares Résultats n° 48.

Les années 1990 : des travaux théoriques sur les mécanismes à l'œuvre et les instruments adaptés

Les premières études théoriques consacrées à l'activité partielle dans les années 1990 cherchaient à mieux identifier les fluctuations d'emploi et d'heures travaillées au cours du cycle économique et à expliquer les différences en termes d'ajustement du travail entre les États-Unis et les pays européens. L'articulation entre la législation sur la protection de l'emploi, l'assurance chômage et l'activité partielle est alors identifiée comme un facteur majeur de ces différences. Les pays européens combinent généralement une stricte protection de l'emploi avec un généreux système d'assurance chômage et d'activité partielle, leur permettant d'ajuster la main-d'œuvre à la marge intensive en diminuant les heures travaillées. À l'inverse, aux États-Unis, la faible protection de l'emploi permet aux établissements d'ajuster leur main-d'œuvre à la marge extensive en réduisant le niveau d'emploi, sans avoir recours à l'activité partielle. Si les études montrent également que l'activité partielle garantit à la fois un emploi et un revenu stables aux salariés, des effets pervers y sont également associés. Ainsi, l'activité partielle peut engendrer des effets d'aubaine tels que certains établissements peuvent y recourir alors même qu'ils n'auraient pas détruit d'emplois en l'absence du dispositif [1]. À cela s'ajoutent des freins à la réallocation nécessaire. L'activité partielle peut, en effet, empêcher la réallocation de la main-d'œuvre d'activités en déclin vers des secteurs d'activité plus productifs, entraînant par la suite une baisse du niveau de production agrégée par rapport à l'optimum social. L'application de l'*experience-rating* à l'activité partielle qui consiste à exiger des établissements qu'ils contribuent au financement de l'activité partielle en proportion du poids financier qu'ils représentent dans le dispositif est alors présentée comme une solution pour minimiser les effets pervers de l'activité partielle.

Les années 2010 : des travaux d'évaluation quantitative

Si l'activité partielle n'a été que peu étudiée dans les années 2000, son utilisation durant la crise récente a engendré un regain d'études, essentiellement empiriques. Les études macroéconomiques, à partir de données des pays de l'OCDE ou des états américains, mettent généralement en évidence un effet positif de l'activité partielle sur l'emploi, mais limité à la crise et aux salariés en contrat à durée indéterminée. Selon Hijzen et Venn (2011) [3], les 293 980 salariés équivalent-temps plein placés en activité partielle en Allemagne en 2009 ont permis de préserver 234 281 emplois soit 0,8 % de l'emploi total. Dans le même pays et sur la même période, Boeri et Bruecker (2011) [2] estiment quant à eux le nombre d'emplois sauvegardés à environ 435 000, proche du nombre de 466 000 évalué par Balleer et alii (2016) [1] à partir du constat que le taux de chômage a été enregistré à un niveau inférieur de 1,29 points de pourcentage au niveau attendu. Les analyses microéconomiques, à partir de données d'établissements françaises et allemandes, font apparaître des résultats plus mitigés : certaines études mettent en évidence un effet positif de l'activité partielle sur l'emploi (3) [1] [2], tandis que pour d'autres l'activité partielle n'a pas permis de sauvegarder l'emploi (4). Ces résultats contradictoires proviennent en partie du problème de sélection in-

En France, l'activité partielle est autorisée quand la réduction ou la suspension temporaire d'activité est imputable à la conjoncture économique, aux difficultés d'approvisionnement, à la transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise, aux sinistres ou toute autre circonstance de caractère exceptionnel, pour une durée maximale de 6 mois (renouvelable) et un nombre d'heures chômées n'excédant pas 1 000 h par salarié et par an. Pour chaque heure chômée, l'entreprise indemnise le salarié à hauteur de 70 % de son salaire horaire brut (environ 84 % de son salaire horaire net – dans la limite du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic)) et reçoit de l'État et de l'Unédic une subvention de 7,23 € ou 7,74 € selon qu'elle a plus ou moins de 250 salariés.

hérent à l'activité partielle. Les établissements recourant à l'activité partielle sont potentiellement les plus affectés par la crise et disposent de moyens d'ajustement de la main-d'œuvre plus spécifiques, ce qui peut affecter l'emploi. Afin de surmonter le problème de sélection, les évaluations empiriques ont adopté différentes stratégies d'identification telles que la méthode des différences en différences, l'appariement sur le score de propension et la méthode des variables instrumentales. Cependant, les instruments généralement utilisés, à savoir le recours passé à l'activité partielle sont potentiellement sujets aux mêmes biais, dans la mesure où la décision de l'établissement de recourir à l'activité partielle par le passé est également conditionnelle à sa situation économique et aux instruments de flexibilité à sa disposition.

Les trajectoires professionnelles des salariés en activité partielle sont encore à explorer

Les travaux analysant le profil et les trajectoires professionnelles des salariés en activité partielle sont rares et plutôt descriptifs. À partir d'enquêtes françaises, ces salariés apparaissent être moins qualifiés, avoir plus d'ancienneté mais aussi avoir connu plus d'épisodes de chômage dans le passé que les autres salariés, alors qu'en Allemagne, ils ont plus d'expérience et d'ancienneté et des salaires plus élevés que les autres salariés. Les effets attendus de l'activité partielle sur les trajectoires professionnelles des salariés sont ambigus. D'une part, en prévenant les licenciements, elle maintient le salarié en activité et préserve son capital humain, mais d'autre part, en proposant une situation intermédiaire entre activité et chômage, elle peut engendrer certains effets pervers du chômage, comme la perte de revenus ou la dépréciation du capital humain. Si à ce jour, aucune évaluation des effets de l'activité partielle sur les trajectoires professionnelles des salariés n'a été menée, en raison en partie de l'absence de données adéquates, les données françaises issues du nouveau système d'information relatif à l'activité partielle devraient rendre possible la conduite d'une telle étude et permettre de documenter cette problématique.

(3) Niedermayer K., Tilly J. (2017), *Employment and welfare effects of short-time work*. Mimeo.

(4) Bellmann L., Gerner H.-D. (2011), *Reversed roles? Wage and employment effects of the current crisis*, in H. Immervoll, A. Peichi, K. Tatsiramos (eds), *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, Research in Labor Economics, vol. 32, 181–206, Bingley, UK: Emerald.

Bellmann L., Gerner H.-D., Upward R. (2015), *The response of German establishments to the 2008-2009 economic crisis*, in Commendatore, P., Kayam, S., and I. Kubin (eds), *Complexity and Geographical Economics: Topics and Tools, Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, vol. 19, 165–207, Springer.

Kruppe T., Scholz T. (2014), *Labour hoarding in Germany: Employment effects of short-time work during the crises*. IAB-Discussion Paper, N° 17

Zoom sur ...

« Three essays on short-time work », thèse soutenue en février dernier par Sandra Nevoux* à l'École Polytechnique, dans laquelle l'auteure évalue le dispositif français d'activité partielle durant la crise récente et les réformes entreprises par la suite.

Dans un premier temps, l'étude montre que le dispositif d'activité partielle a été efficace au cours de la crise des années 2008-2009 pour sauvegarder une partie de l'emploi en France. En s'appuyant sur un modèle théorique dans lequel l'effet de l'activité partielle varie selon la situation financière des entreprises et en recourant à des données d'entreprises, elle trouve que l'activité partielle a réduit le nombre d'emplois détruits uniquement dans un contexte de forte réduction du chiffre d'affaires. Pour les entreprises n'ayant pas connu de réduction importante du chiffre d'affaires, soit 40 % des utilisateurs de l'activité partielle, le recours au dispositif n'aurait eu aucun effet sur l'emploi. Ces effets d'aubaine, bien que considérables au regard du dispositif d'activité partielle, seraient négligeables par rapport à d'autres mesures telles que les subventions salariales et à l'embauche. L'activité partielle n'aurait de plus pas contribué à maintenir en vie des entreprises en difficultés structurelles.

Dans un second temps, les réformes de 2012-2013, qui ont rendu le dispositif d'activité partielle plus généreux en supprimant le coût restant à la charge de l'entreprise, sont analysées théoriquement et empiriquement. Le modèle théorique développé suggère que de telles réformes de l'activité partielle engendrent un transfert financier vers les entreprises recourant à l'activité partielle de manière répétée et conduisent ainsi à une baisse de la production agrégée par rapport à l'optimum social. Il est conforté par les données qui révèlent que l'activité partielle est essentiellement utilisée par un nombre restreint d'entreprises qui y recourent fréquemment et que ce recours répété augmente suite à ces réformes. Ce transfert financier induit le financement d'emplois voués à disparaître, retardant ou empêchant la réallocation de la main-d'œuvre vers des secteurs d'activité plus productifs.

Ces travaux, qui mettent de plus en évidence une concentration géographique et temporelle de l'activité partielle en France, suggèrent d'une part de contribuer à diffuser l'information concernant l'existence et les modalités de ce dispositif, d'autre part de cibler plus exclusivement les établissements faisant face à une forte baisse de leur chiffre d'affaires. Pour ce faire, le bénéfice de l'activité partielle pourrait être déclenché non pas en deçà de la durée légale hebdomadaire du travail de 35 heures, mais en deçà d'un seuil inférieur, dans la mesure où les établissements les plus en difficulté sont aussi ceux les plus à même de tirer profit d'une baisse d'activité aussi importante. Ils invitent enfin à instaurer un système d'assurance chômage financé par des cotisations sociales proportionnelles au poids financier que les entreprises font peser sur l'assurance chômage.

* Co-auteurs : Pierre Cahuc, Francis Kramarz, Eric Marcon et Florence Puech.

Sandra Nevoux (Crest).

Références clés

- [1] Balleer A., Gehrke B., Lechthaler W., Merkl C. (2016), Does short-time work save jobs? a business cycle analysis, *European Economic Review*, 84, 99–122.
- [2] Boeri T., Bruecker H. (2011), Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession, *Economic Policy*, 26(68), 697–765.
- [3] Hijzen A., Venn D. (2011), The role of short-time work schemes during the 2008-2009 recession, *Social, Employment and Migration Working Paper 115*, OECD.

Les Notes de la MAR

sont éditées par le ministère du travail.
Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques (Dares),
39-43, quai André Citroën,
75902 Paris cedex 15.
<http://dares.travail-emploi.gouv.fr>
(Publications)
Directrice de la publication :
Selma Mahfouz
Rédactrice en chef :
Véronique Simonnet
Maquettiste :
Guy Barbut
Numéro de commission
paritaire : 3124 AD.
ISSN en cours