

L'activité partielle, un instrument efficace de lutte contre le chômage ?



Résumé :

- L'activité partielle est une politique de sauvegarde de l'emploi permettant aux établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles de diminuer les heures travaillées de tout ou partie de leurs salariés, tout en assurant pour ces heures chômées une compensation cofinancée par l'établissement et les pouvoirs publics ;
- Depuis la Grande Récession 2008-2009, le dispositif a connu un regain d'intérêt sur le plan institutionnel au sein de nombreux pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), notamment en France ;
- L'expansion du recours à l'activité partielle s'est traduite par un essor de la littérature académique relative à ce dispositif. Ces études ont mis en évidence l'efficacité de l'activité partielle comme instrument de sauvegarde de l'emploi en temps de crise. Cependant, elles ont également montré les effets pervers de l'activité partielle (tels que le maintien de la main d'œuvre dans des secteurs d'activité peu productifs ou le recours à l'activité partielle à des fins d'optimisation financière).
- A la lumière de la crise actuelle des gilets jaunes, l'analyse de l'activité partielle au niveau individuel s'avère cruciale en vue de déterminer l'effet de ce dispositif sur les trajectoires professionnelles des salariés touchés.

Mots clés : activité partielle, chômage partiel, travail, emploi, chômage, durée du travail, flexibilité quantitative interne, bonus-malus, experience rating

Utilité de l'article : La crise actuelle des gilets jaunes a replacé l'activité partielle au cœur des débats publics comme politique incontournable de sauvegarde de l'emploi. Dans ce contexte, une meilleure compréhension du dispositif d'activité partielle apparaît indispensable. Cet article dresse un état des lieux de l'activité partielle sur les plans institutionnel et académique pour permettre au lecteur d'appréhender les principaux enjeux associés à ce dispositif.

La Ministre du Travail, Muriel Pénicaud, a récemment déclaré sur BFM TV que suite à la crise actuelle des gilets jaunes, environ 58 000 salariés sont aujourd'hui concernés par le recours à l'activité partielle. Le contexte français actuel remet ainsi sur le devant de la scène cette politique de sauvegarde de l'emploi méconnue.

En effet, l'activité partielle, plus connue sous le nom de chômage partiel, permet aux établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles de diminuer les heures travaillées de tout ou partie de leurs salariés, tout en assurant pour ces heures chômées une compensation cofinancée par l'établissement et les pouvoirs publics. Il s'agit donc d'une politique bien distincte d'autres dispositifs tels que le temps partiel (correspondant pour le salarié à un contrat de travail stipulant une durée du travail hebdomadaire inférieure à la durée légale de 35 heures) ou encore l'activité réduite (consistant pour un individu à cumuler, sous certaines conditions, allocations chômage et revenus du travail).

Afin d'appréhender au mieux le dispositif d'activité partielle, sont présentés tour à tour la législation relative à ce dispositif, le contexte historique dans lequel il s'inscrit, ainsi que les enseignements tirés de la littérature sur ce sujet.

Quel cadre législatif ?

Sauf rares exceptions, tous les établissements du secteur privé et situés en France sont éligibles au dispositif d'activité partielle. Ils sont autorisés à recourir à cette politique aux motifs suivants : conjoncture économique ; difficultés d'approvisionnement en matière première et en énergie ; transformation, restructuration et modernisation ; intempéries de caractère exceptionnel ; sinistre ; toute autre circonstance de caractère exceptionnel.

Dans le cadre de l'activité partielle, l'établissement peut procéder soit à la réduction horaire soit à la suspension temporaire d'activité de tout ou partie de sa main d'œuvre, et ce pour une durée maximale de 6 mois (renouvelable 1 fois) et un nombre d'heures chômées n'excédant pas 1 000 heures par salarié et par an.

Chaque heure chômée au titre de l'activité partielle est indemnisée à hauteur de 70 % du salaire horaire brut du salarié concerné (environ 84 % de son salaire horaire net – dans la limite du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic)). Cette allocation est dans un premier temps prise en charge par l'établissement selon les mêmes modalités que le versement de la rémunération habituelle. L'établissement se voit ensuite remboursé par l'Etat et l'Unédic une subvention horaire de 7,23 € (pour les établissements appartenant à des entreprises de plus de 250 salariés) ou de 7,74 € (pour les établissements appartenant à des entreprises de moins de 250 salariés).

Pour pouvoir recourir à l'activité partielle, un établissement doit transmettre à l'unité territoriale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de

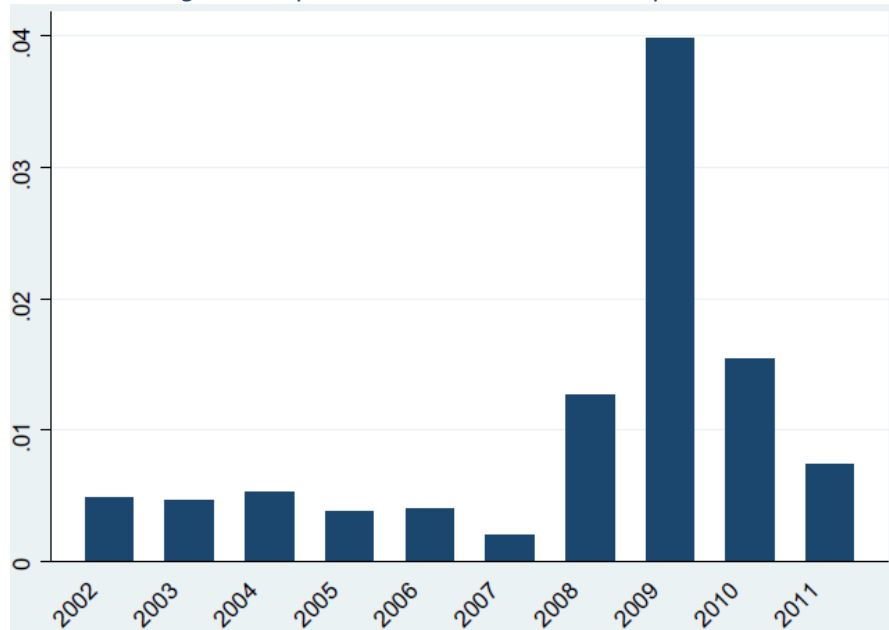
l'emploi (Directcte), dont il relève, une demande d'autorisation préalable¹. L'unité territoriale instruit cette demande et rend sa décision sous quinzaine (passé ce délai, la non-réponse de l'administration vaut autorisation tacite). L'appréciation de la situation économique de l'établissement se fait à la discrétion de l'administration et ne dépend pas d'un seuil spécifique en termes de chiffres d'affaires. En cas d'autorisation (l'immense majorité des cas), l'administration spécifie le nombre d'heures autorisées, l'effectif autorisé, les montants autorisés au titre de l'activité partielle ainsi que la période au cours de laquelle le dispositif peut être utilisé. L'établissement peut ensuite recourir à l'activité partielle de manière effective : il est tenu d'afficher les plannings de travail de ses salariés sur une base mensuelle, de les payer au titre de l'activité partielle et de leur travail « classique » selon les mêmes modalités qu'auparavant, et d'envoyer des demandes d'indemnisation mensuelle au titre de l'activité partielle à l'unité territoriale, afin qu'elle puisse procéder au remboursement des montants dûs.

L'activité partielle, instrument de lutte contre la Grande Récession 2008-2009 au sein de nombreux pays

Bien que l'activité partielle existe au sein de nombreux pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) depuis longtemps, jusqu'à la Grande Récession 2008-2009 ce dispositif est demeuré largement méconnu. La proportion de salariés en activité partielle, principalement concentrée au sein du secteur industriel, fluctuait autour de 1 % de l'emploi total dans ces pays. Suite à la Grande Récession 2008-2009, l'activité partielle a été au cœur des débats politiques comme instrument de lutte contre la crise et plusieurs pays, au premier rang desquels l'Allemagne, ont instauré ce dispositif ou en ont encouragé l'usage. À cet égard, en France, en 2009, le Ministère du Travail a édicté des lois, augmenté son budget et promulgué des circulaires et des directives dans le but de faciliter le recours à l'activité partielle. L'ampleur de la Grande Récession 2008-2009 ainsi que ces réformes ont entraîné un essor du recours à l'activité partielle. La proportion de salariés en activité partielle a été multipliée par 20, augmentant de 0,2 % à 4 % entre 2007 et 2009.

¹ Accompagnée de l'avis des instances représentatives du personnel concernant cette demande ainsi que de tout document justifiant de la situation économique de l'établissement pour motiver cette demande

Figure : Proportion de salariés en activité partielle



Sources : DADS (INSEE) et Sinapse (DGEFP).

Champ : France métropolitaine hors Corse ; secteurs marchands hors agriculture ; établissements recourant à l'activité partielle pour motif de conjoncture économique.

Au lendemain de la récession, certains pays ont décidé de poursuivre les réformes de ce dispositif. À cet égard, en France, en novembre 2009, un rapport publié par le gouvernement a recommandé la poursuite des mesures en faveur de l'activité partielle au-delà de la récession et en mars 2012, suite aux demandes formulées par les syndicats professionnels dans l'Accord National Interprofessionnel du 13 janvier 2012, de nouvelles réformes ont été mises en œuvre, facilitant encore l'accès au dispositif. Avec la récente annonce faite par la Ministre du Travail, il y a fort à parier que les pouvoirs publics vont approfondir ces réformes en renforçant encore l'attractivité de l'activité partielle.

Les enseignements de la littérature académique : l'activité partielle, instrument de lutte contre le chômage ou outil d'optimisation ?

Les premières études dédiées à l'activité partielle dans les années 1990 cherchaient à mieux identifier les fluctuations de l'emploi et des heures travaillées au cours du cycle économique. En prenant en compte l'articulation entre protection de l'emploi, assurance chômage et activité partielle, elles ont ainsi permis d'expliquer les différences en termes d'ajustement du travail entre les Etats-Unis et les pays européens². 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 travaillées³.

Les études théoriques consacrées à l'activité partielle ont également mis en évidence l'effet positif

² Van Audenrode (1994).

³ Abraham et Houseman (1994).

de ce dispositif en termes d'emploi et de maintien de rémunération⁴. Cependant, l'activité partielle est également assortie d'effets pervers :

- D'une part, certains établissements peuvent y recourir pour des raisons de rentabilité, alors qu'ils ne sont pas confrontés à des difficultés conjoncturelles et qu'ils auraient maintenu leur niveau d'emploi même en l'absence du dispositif. Ces effets d'aubaine entraînent une baisse des heures travaillées sans aucun effet sur l'emploi⁵.
- D'autre part, certains établissements confrontés à des difficultés structurelles sont également tentés de recourir au dispositif, retardant voire empêchant ainsi la réallocation de leur main-d'œuvre vers des secteurs d'activité plus productifs.

Ces effets de déplacement ont pour corollaire une perte de production agrégée par rapport à l'optimum social⁶. L'instauration d'un système d'expérience rating permettrait en partie de résoudre ce problème. En effet, l'expérience rating consiste à faire participer les établissements au financement de l'activité partielle en proportion de leur poids financier dans ce dispositif. Ainsi, un établissement recourant une année donnée à l'activité partielle se verrait contraint l'année d'après de rembourser les montants perçus à ce titre l'année précédente. Un tel mécanisme inciterait ainsi les établissements à recourir à l'activité partielle de manière plus optimale **et** permettrait d'atténuer les effets pervers associés à l'activité partielle⁷.

Si l'activité partielle n'a été que peu étudiée durant les années 2000, son succès durant la Grande Récession 2008-2009 a suscité un regain d'intérêt pour ce dispositif. A partir de données relatives aux pays de l'OCDE ou aux Etats américains, les études macroéconomiques ont généralement mis en évidence un effet positif de l'activité partielle sur l'emploi⁸, mais limité à la crise⁹ et aux salariés en contrat à durée indéterminée¹⁰, confirmant ainsi les effets d'aubaine soulignés par la littérature théorique.

Les études microéconomiques conduites pour la plupart sur l'Allemagne et la France font apparaître des résultats plus mitigés : certaines mettent en évidence un effet positif de l'activité partielle sur l'emploi¹¹, tandis que pour d'autres l'activité partielle n'a pas permis de sauvegarder l'emploi¹². A cet égard, une récente étude menée sur données françaises révèle les effets ambivalents du dispositif d'activité partielle : si l'activité partielle a permis de sauvegarder l'emploi au sein des établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles, l'usage de ce dispositif s'est traduit par une baisse des heures sans aucun effet sur l'emploi pour les autres. L'analyse souligne cependant que l'effet positif de l'activité partielle sur l'emploi semble dominer les effets pervers de cette mesure, qui est à cet égard moins coûteuse à mettre en œuvre que d'autres politiques telles que des subventions

⁴ Braun et Bruegemann (2017), Burdett et Wright (1989), Niedermayer et Tilly (2017), Van Audenrode (1994).

⁵ Balleer *et alii* (2016), Burdett et Wright (1989).

⁶ Cahuc et Nevoux (2018), Cooper *et alii* (2017).

⁷ Burdett et Wright (1989), Cahuc et Carcillo (2011).

⁸ Abraham et Houseman (1994), Boeri et Bruecker (2011), Brey et Hertweck (2016), Cahuc et Carcillo (2011), Hijzen et Martin (2013), Hijzen et Venn (2011), Van Audenrode (1994).

⁹ Boeri et Bruecker (2011), Hijzen et Venn (2011).

¹⁰ Cahuc et Carcillo (2011), Hijzen et Venn (2011).

¹¹ Balleer *et alii* (2016), Boeri et Bruecker (2011), Niedermayer et Tilly (2017).

¹² Bellmann *et alii* (2015), Bellmann et Gerner (2011), Kruppe et Scholz (2014).

salariales ou à l'embauche¹³.

Les trajectoires professionnelles des salariés en activité partielle constituent une voie de recherche à explorer. Les rares études menées sur ce dispositif au niveau individuel sont en effet demeurées descriptives. De plus, les effets attendus de l'activité partielle sur les trajectoires professionnelles des salariés sont ambigus. D'une part, en maintenant le salarié en activité, l'activité partielle préserve son capital humain, mais d'autre part, cette situation intermédiaire entre activité et chômage 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.

Conclusion

L'activité partielle constitue donc un instrument efficace de sauvegarde de l'emploi en période de crise, dont il convient cependant d'améliorer l'efficacité. Tout d'abord, ce dispositif devrait être mieux ciblé à destination des établissements confrontés à de réelles difficultés conjoncturelles. De plus, l'instauration d'un système d'expérience rating permettrait de minimiser les effets pervers associés à ce dispositif. Enfin, davantage d'études économiques doivent être menées afin de mieux documenter et évaluer ce dispositif, notamment au niveau individuel.

Sandra NEVOUX

DISCLAIMER : « La présente publication reflète les idées personnelles de l'auteur et n'exprime pas la position de son employeur »

¹³ Cahuc *et alii* (2018).

Références bibliographiques

Abraham, K. G. and Houseman, S. N. (1994). Does employment protection inhibit labor market flexibility? lessons from Germany, France, and Belgium. In Blank, R. M., editor, *Social Protection Versus Economic Flexibility? Is There a Trade-Off?*, pages 59–93. University of Chicago Press.

Abraham, K. G. and Houseman, S. N. (2014). Short-time compensation as a tool to mitigate job loss? evidence on the U.S. experience during the recent recession. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 53(4):543–567.

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., and Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? a business cycle analysis. *European Economic Review*, 84:99–122.

Bellmann, L. and Gerner, H.-D. (2011). Reversed roles? wage and employment effects of the current crisis. In Immervoll, H., Peichl, A., and Tatsiramos, K., editors, *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, volume 32 of *Research in Labor Economics*, pages 181–206. Emerald Group.

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

Blanchard, O. and Tirole, J. (2008). The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass. *Journal of the European Economic Association*, 6(1):45–77.

Boeri, T. and Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession. *Economic Policy*, 26(68):697–765.

Braun, H. and Bruegemann, B. (2017). Welfare effects of short-time compensation. Discussion Paper, Tinbergen Institute.

Brey, B. and Hertweck, M. S. (2016). The extension of short-time work schemes during the great recession: a story of success? Discussion Paper 5, Department of Economics of the University of Konstanz.

Burdett, K. and Wright, R. (1989). Unemployment insurance and short-time compensation: the effects on layoffs, hours per worker, and wages. *Journal of Political Economy*, 97(6):1479–1496.

Cahuc, P. and Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? *Nordic Economic Policy Review*, 1(1):133–165.

Cahuc, P., Kramarz, F., and Nevoux, S. (2017). Short-time work and employment in the great recession in France. Discussion Paper 11673, Institute of Labor Economics (IZA).

Cahuc, P. and Nevoux, S. (2017). Inefficient short-time work. Discussion Paper 11010, Institute of Labor Economics (IZA).

Calavrezo, O., Duhautois, R., and Walkowiak, E. (2008). The short-time compensation program: an efficient measure against redundancies. In *Séminaire de l'Équipe de Recherche sur l'Utilisation des Données Individuelles en lien avec la Théorie Économique (ERUDITE)*.

Calavrezo, O., Duhautois, R., and Walkowiak, E. (2010). Short-time compensation and establishment

exit: an empirical analysis with French data. Discussion Paper 4989, Institute of Labor Economics (IZA).

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

Cooper, R., Meyer, M., and Schott, I. (2017). The employment and output effects of short-time work in Germany. Working Paper 23688, National Bureau of Economic Research (NBER).

Crimmann, A., Wiessner, F., and Bellmann, L. (2010). The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis. *Conditions of Work and Employment* 25, International Labor Organization (ILO).

Gonthier, P. (2012). Why was short-time work unattractive during the crisis? Working Paper, Institute for Research on Labor and Employment (IRLE) and Institute of Industrial Relations of the University of California-Berkeley.

Hijzen, A. and Martin, S. (2013). The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. Discussion Paper 7291, Institute of Labor Economics (IZA).

Hijzen, A. and Venn, D. (2011). The role of short-time work schemes during the 2008-2009 recession. *Social, Employment and Migration Working Paper* 115, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Kihlthau, R., MaCurdy, T., and Pearse, J. (2004). An alternative to layoffs: work-sharing unemployment insurance. *California Policy Review*, Social Policy and Health Economics Research and Evaluation (SPHERE) Institute.

Kruppe, T. and Scholz, T. (2014). Labour hoarding in Germany: employment effects of short-time work during the crises. Discussion Paper 17, Institute for Employment Research (IAB).

Reamonn Lydon, R., Mathä, T., and Millard, S. (2018). Short-time work in the Great Recession: firm-level evidence from 20 EU countries. Mimeo.

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

Van Audenrode, M. A. (1994). Short-time compensation, job security, and employment contracts: evidence from selected OECD countries. *Journal of Political Economy*, 102(1):76–102.

Verdugo, G. (2016). Real wage cyclicality in the Euro zone before and during the Great Recession: evidence from micro-data, *European Economic Review*, 82: 46–69.