



L'activité partielle constitue une politique efficace de sauvegarde de l'emploi

L'activité partielle permet aux établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles de diminuer les heures travaillées de tout ou partie de leurs salariés.

Le recours ponctuel à l'activité partielle en réponse à une baisse d'activité a permis de sauvegarder des emplois en France. L'analyse des données sur le recours à l'activité partielle à partir des caractéristiques économiques, financières et sociales des établissements en France sur la période 2002-2014 conduit à trois principaux enseignements : i) la proximité géographique d'établissements ayant déjà recouru au dispositif favorise la transmission d'information et ainsi la diffusion de son recours ; ii) la mesure est efficace dans la sauvegarde de l'emploi, et ce malgré les effets pervers qui y sont associés et iii) des inefficacités sont engendrées par le recours récurrent à cette mesure, notamment en matière de production agrégée.

Sandra NEVOUX

Direction des Études microéconomiques et structurelles

Service d'Études sur les échanges extérieurs et sur les politiques structurelles

Codes JEL

E24, J22,

J63, J65

Nous sommes particulièrement reconnaissants à la direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (Dares) et à la Chaire de sécurisation des parcours professionnels qui ont permis que cette évaluation soit conduite.

Cet article présente le résultat de travaux de recherche menés à la Banque de France. Les idées exposées dans ce document reflètent l'opinion personnelle de leurs auteurs et n'expriment pas nécessairement la position de la Banque de France. Les éventuelles erreurs ou omissions sont de la responsabilité des auteurs.

4 %

la proportion de salariés en activité partielle en 2009

30 000

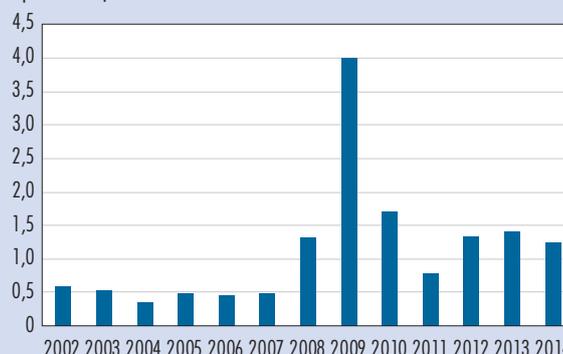
le nombre d'emplois sauvegardés entre 2009 et 2010

40 millions d'euros

la perte de production agrégée en 2014

Proportion de salariés en activité partielle

(en % de l'emploi total)



Champ : France métropolitaine hors Corse ; secteurs marchands hors agriculture ; établissements recourant à l'activité partielle pour motif de conjoncture économique. Sources : Insee, déclarations annuelles de données sociales (DADS) ; DGEFP, données Sinapse-Chômage partiel et Agence de services et de paiement (ASP), données de l'Extranet-Activité partielle.



L'activité partielle a pour objectif de lutter contre le chômage. Les établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles peuvent y recourir pour diminuer les heures travaillées de tout ou partie de leurs salariés. Ces heures chômées bénéficient d'une compensation cofinancée par l'établissement et les pouvoirs

publics. Le recours à ce dispositif est strictement encadré par la loi (cf. encadré 1).

Depuis la grande récession de 2008-2009, l'activité partielle a connu un regain d'intérêt sur le plan institutionnel au sein de nombreux pays de l'Organisation de

ENCADRÉ 1

Législation

Sauf rares exceptions, tous les établissements du secteur privé 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 matières premières 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 une réduction horaire, soit à la suspension temporaire d'activité de tout ou partie de sa main d'œuvre. Cette possibilité est donnée pour une durée maximale de six mois (renouvelable une 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 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 reçoit ensuite de l'État et de l'Unédic une subvention horaire de 7,23 euros (pour les établissements appartenant à des entreprises de plus de 250 salariés) ou de 7,74 euros (pour les établissements appartenant à des entreprises de 250 salariés ou moins).

Pour pouvoir recourir à l'activité partielle, un établissement doit transmettre à l'unité territoriale de la Direccte¹ dont il relève une demande d'autorisation préalable. L'unité territoriale instruit cette demande et rend sa décision. En cas d'autorisation (l'immense majorité des cas), l'administration spécifie le nombre d'heures, l'effectif et 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 puis se faire dédommager par l'unité territoriale.

¹ Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.



coopération et de développement économiques (OCDE), notamment en France (cf. encadré 2 et graphique 1).

L'expansion du recours à l'activité partielle a ravivé l'intérêt de la littérature académique pour le sujet. Les études théoriques mettent en évidence l'effet positif de ce dispositif sur l'emploi et le maintien des rémunérations (Braun et Bruegemann, 2017 ; Burdett et Wright, 1989 ; Niedermayer et Tilly, 2017 ; Van Audenrode, 1994). Elles révèlent également un double effet pervers. D'une part, certains établissements peuvent y recourir pour

ENCADRÉ 2

Historique

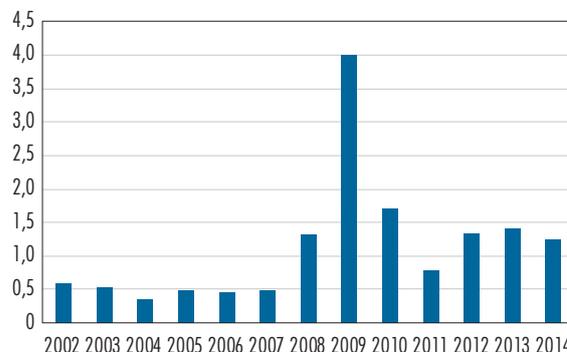
Le dispositif d'activité partielle existe depuis longtemps au sein de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels que le Portugal, le Danemark, la Norvège, l'Autriche, la France, l'Espagne, la Suisse, la Finlande, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. Pour autant, son recours est resté limité jusqu'à la grande récession de 2008-2009. Dans ces économies, la proportion de salariés en activité partielle, principalement dans le secteur industriel, fluctuait autour de 1 % de l'emploi total.

Au sortir de cette récession, plusieurs pays, à l'instar de l'Allemagne, ont instauré ce dispositif ou en ont encouragé l'usage. En France, le ministère du Travail a dès 2009 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 crise ainsi que ces réformes ont entraîné un essor du recours à ce dispositif. La proportion de salariés en activité partielle a été multipliée par 20, augmentant de 0,2 % à 4,0 % de l'emploi total entre 2007 et 2009.

Les réformes de ce dispositif se sont poursuivies après la crise, notamment en France. Ainsi, 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.

G1 Proportion de salariés en activité partielle

(en % de l'emploi total)



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

Sources : Insee, déclarations annuelles de données sociales (DADS) ; DGEFP, données Sinapse-Chômage partiel et Agence de services et de paiement (ASP), données de l'Extranet-Activité partielle.

des raisons de rentabilité alors qu'ils ne sont pas confrontés à des difficultés conjoncturelles. Même en l'absence du dispositif, ces établissements auraient maintenu leur niveau d'emploi. Ces effets d'aubaine entraînent une baisse des heures travaillées sans aucun effet sur l'emploi (Balleer *et al.*, 2016 ; Burdett et Wright, 1989). D'autre part, certains établissements confrontés à des difficultés structurelles sont également tentés de recourir au dispositif. Ceci limite la réallocation de leur main-d'œuvre vers des secteurs plus productifs et diminue ainsi la production agrégée (Cooper *et al.*, 2017).

Toutefois, les études empiriques de l'activité partielle font apparaître des résultats pour le moins mitigés. Si les études macroéconomiques sur les pays de l'OCDE et les États américains ont confirmé en grande partie les précédentes intuitions théoriques (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), les études microéconomiques, pour la plupart consacrées à l'Allemagne et à la France, se sont en revanche révélées peu concluantes, notamment en raison de problèmes méthodologiques (Balleer *et al.*, 2016 ; Bellmann *et al.*, 2015 ; Bellmann et Gerner, 2011 ; Boeri et Bruecker, 2011 ; Kruppe et Scholz, 2014 ; Niedermayer et Tilly, 2017).



Le dispositif d'activité partielle demeure donc sujet à controverse, notamment en France. L'évaluation économique de ses effets s'avère par conséquent nécessaire. C'est l'objet de trois études récentes (Marcon *et al.*, 2019; Cahuc *et al.*, 2018; Cahuc et Nevoux, 2017) dont les principaux enseignements sont évoqués ci-après.

1 L'activité partielle bénéficie d'externalités locales d'information

Quelles sont les raisons pour lesquelles une entreprise recourt à l'activité partielle? De toute évidence, l'information dont disposent les établissements au sujet du dispositif et de sa procédure joue un rôle essentiel. Cette information est d'autant plus accessible que les établissements voisins ont déjà fait appel à ce dispositif.

C'est la pertinence de ce mécanisme que Marcon, Nevoux et Puech (2019) analysent pour la France sur la période 2003-2014 (cf. encadré 3 pour une présentation des données). Pour ce faire, les auteurs construisent un indice de concentration spatiale décliné au niveau

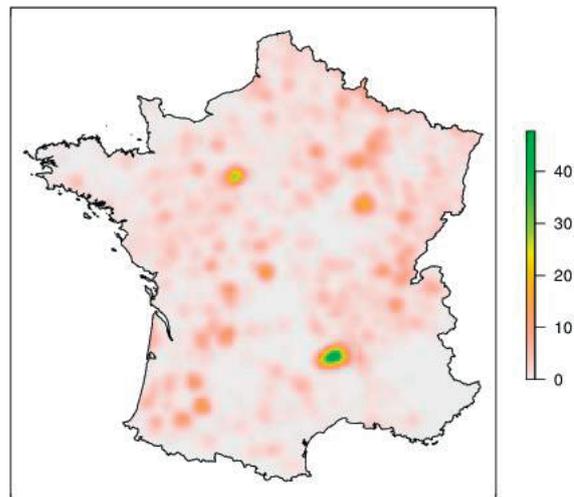
ENCADRÉ 3

Données

Pour mener à bien cette évaluation, plusieurs bases de données relatives aux établissements et entreprises en France sur la période 2002-2014 sont mobilisées. Les données Sinapse-Chômage partiel de la direction générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) et celles de l'Extranet-Activité partielle de l'Agence de services et de paiement (ASP) fournissent des informations relatives aux demandes d'activité partielle des établissements depuis 2002. Les informations issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS) permettent d'obtenir les caractéristiques de la main-d'œuvre en matière d'emploi, d'heures travaillées et de salaire au sein des établissements. Enfin, le Fichier complet unifié du système unifié de statistiques d'entreprises (Ficus) et le Fichier approché des résultats d'élaboration des statistiques annuelles d'entreprises (Fare) renseignent sur la situation économique et financière des entreprises depuis 2002.

G2 Proportion relative d'établissements recourant à l'activité partielle en 2009, dans un rayon de un kilomètre

(indice de concentration)



Champ : France métropolitaine hors Corse ; établissements en activité.

Note : L'indice de concentration mesure la concentration spatiale individuelle en 2009, dans un rayon de un kilomètre. Plus il est élevé et plus la concentration est importante. Cette concentration est définie comme la proportion d'établissements recourant à l'activité partielle dans un rayon de un kilomètre autour d'un établissement recourant à l'activité partielle en 2009, relative à la proportion totale d'établissements recourant à l'activité partielle en 2009 sur l'ensemble du territoire considéré. Les établissements sont pondérés par leurs effectifs.

Sources : Insee, déclarations annuelles de données sociales (DADS) et DGEFP, données Sinapse-Chômage partiel.

de l'établissement. Dans un premier temps, la proportion des établissements ayant recours à l'activité partielle est mesurée dans un voisinage entourant un établissement donné. Dans un second temps, cette proportion est calculée sur l'ensemble du territoire. L'indice de concentration correspond alors au rapport de ces deux proportions. Ainsi, les auteurs montrent que le recours à l'activité partielle est concentré au niveau géographique et que cette concentration revêt un caractère dynamique (cf. graphique 2).

Les effets de la diffusion locale du recours à l'activité partielle sont ensuite mis en évidence par la méthode des moindres carrés ordinaires, en régressant le recours à l'activité partielle d'un établissement donné sur ses déterminants potentiels. La prise en compte des caractéristiques de l'établissement dans ces régressions linéaires permet d'interpréter l'indice de concentration



spatiale comme une mesure d'information locale relative à l'activité partielle et, par suite, de distinguer l'effet de cette information locale d'autres déterminants du recours. Les résultats révèlent l'existence et l'importance de telles externalités locales d'information : la proximité géographique d'établissements ayant déjà recouru au dispositif favorise la transmission d'information et ainsi la diffusion de son recours. Par ailleurs, cette diffusion d'information semble s'intensifier avec la proximité des établissements et cette information circule tant au sein d'un secteur qu'entre secteurs.

2 L'activité partielle, une politique efficace de sauvegarde de l'emploi

Une deuxième étude (Cahuc, Kramarz et Nevoux, 2018) vise à déterminer l'effet de l'activité partielle sur l'emploi en France au cours de la Grande Récession. Dans un premier temps, les auteurs développent un modèle théorique montrant que l'activité partielle permet de sauvegarder l'emploi au sein des établissements affectés par des chocs économiques d'envergure. Pour les établissements faisant face à une moindre perte de chiffre d'affaires, le dispositif se traduit par une baisse des heures travaillées sans pour autant préserver l'emploi. Le coût de cette sauvegarde de l'emploi s'avère plus faible que celui d'autres politiques de l'emploi, telles que les subventions salariales ou à l'embauche, dans la mesure où l'activité partielle cible les emplois menacés de destruction.

Dans un second temps, cet article met en œuvre une stratégie empirique reposant sur la méthode des variables instrumentales en vue de quantifier l'impact de l'activité partielle sur l'emploi. D'une part, la proximité d'établissements appartenant à des entreprises multi-établissements et ayant déjà recouru à l'activité partielle favorise la transmission d'information et par suite le recours à l'activité partielle. D'autre part, la gestion administrative du dispositif au niveau départemental peut entraîner des coûts de procédure pour l'établissement, et constituer par suite un obstacle au recours à l'activité partielle. Deux variables en particulier engendrent une variation

du recours à l'activité partielle, indépendamment de la situation économique et financière des établissements :

- la distance à l'établissement le plus proche appartenant à une entreprise multi-établissements et ayant déjà recouru à l'activité partielle,
- le délai moyen d'instruction des demandes d'activité partielle par l'administration départementale en charge du dispositif.

En mobilisant ces variables comme variables instrumentales, cette approche permet alors de surmonter les problèmes méthodologiques auxquels se sont heurtées les précédentes études. Ce faisant, l'effet de l'activité partielle sur l'emploi est estimé de manière plus précise.

Les conclusions théoriques et empiriques se complètent. L'activité partielle a sauvegardé, entre 2009 et 2010, près de 30 000 emplois au sein des établissements confrontés à une baisse considérable de leur chiffre d'affaires¹. En l'absence de ce dispositif, ces emplois auraient été supprimés. En revanche, l'activité partielle n'a permis de préserver que les seuls emplois en CDI. Pour les établissements ayant eu recours au dispositif sans être confrontés à une baisse, ou alors modérée, de leur activité, l'activité partielle s'est traduite par une diminution des heures travaillées sans aucun effet positif sur l'emploi. Ces établissements auraient maintenu leur niveau d'emploi inchangé même en l'absence de recours au dispositif. Le coût de l'activité partielle par emploi sauvé se révèle toutefois moindre comparativement aux subventions salariales ou à l'embauche. Par ailleurs, l'activité partielle a uniquement contribué à la survie d'établissements structurellement viables à long terme : la croissance de l'emploi dans les établissements qui ont recouru à l'activité partielle en 2009 s'est révélée, dans les années qui ont suivi, similaire à celle des établissements confrontés à un choc similaire mais qui n'ont pas recouru au dispositif. L'activité partielle a donc constitué une politique efficace de sauvegarde de l'emploi en France durant la Grande Récession.

¹ On considère ici les établissements qui ont subi une perte de leur chiffre d'affaires supérieure à 13% entre 2008 et 2009. Ce chiffre correspond au premier quintile de la distribution des taux de croissance du chiffre d'affaires dans l'échantillon considéré.



3 Le recours à l'activité partielle est inefficace lorsqu'il est récurrent

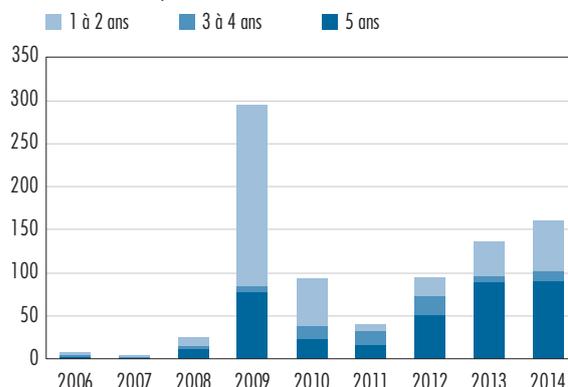
Dans un troisième article (Cahuc et Nevoux, 2017) est évalué l'effet sur la production agrégée en France des réformes de 2012-2013 de l'activité partielle et du recours récurrent à ce dispositif. Les réformes conduites durant cette période, en supprimant le coût restant à la charge de l'entreprise, ont rendu le dispositif d'activité partielle plus attractif. Les auteurs révèlent que ces réformes ont principalement bénéficié à un nombre restreint d'entreprises : celles qui utilisent massivement le dispositif de manière récurrente afin de faire face à des fluctuations saisonnières de leur activité (cf. graphique 3).

Cahuc et Nevoux (2017) développent un modèle théorique dans lequel de telles réformes engendrent un transfert financier vers les entreprises recourant à l'activité partielle de manière répétée. Ces subventions publiques sont nécessairement financées par d'autres secteurs et entreprises. Elles se traduisent par des pertes de production au niveau macroéconomique, dans la mesure où elles empêchent la réallocation de la main-d'œuvre subissant les fluctuations saisonnières d'activité vers des secteurs plus productifs. Les auteurs estiment que la perte de production agrégée associée au dispositif d'activité partielle actuel, par rapport à l'optimum social, équivaut à 50% de la subvention totale d'activité partielle allouée aux utilisateurs systématiques, soit environ 40 millions d'euros en 2014.

Dans ce modèle, l'instauration d'un système dans lequel les établissements participent au financement de l'assurance chômage en proportion de leur poids financier dans ce dispositif (système d'« *experience rating* ») permettrait d'atteindre cet optimum social caractérisé par une production agrégée maximale (Burdett et Wright, 1989; Cahuc et Carcillo, 2011). Ce bonus-malus à l'assurance chômage inciterait les entreprises à internaliser leur coût de licenciement et donc à conserver leurs salariés en emploi durant les périodes de faible activité. Cette assurance chômage serait utilement complétée par l'activité partielle, afin que les entreprises confrontées à des difficultés temporaires puissent, en réduisant les heures de travail, conserver

G3 Subvention totale d'activité partielle selon le degré de récurrence

(en millions d'euros)



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

Note : « 5 ans » représente les utilisateurs systématiques recourant à l'activité partielle chaque année au cours des cinq dernières années; « 3 à 4 ans » représente les utilisateurs répétés recourant à l'activité partielle 3 à 4 ans au cours des cinq dernières années; « 1 à 2 ans » représente les utilisateurs occasionnels recourant à l'activité partielle 1 à 2 ans au cours des cinq dernières années.

Sources : DGEFP, données Sinapse-Chômage partiel et Agence de services et de paiement (ASP), données de l'Extranet-Activité partielle.

leurs salariés. Toutefois, le financement de l'activité partielle devrait relever de la même logique de bonus-malus. Un tel mécanisme inciterait ainsi les établissements à recourir à l'activité partielle de manière plus efficace et permettrait ainsi d'atténuer les effets pervers qui lui sont associés.

Conclusion

L'évaluation présentée dans cet article montre que l'activité partielle a constitué une politique efficace de sauvegarde de l'emploi en France durant la grande récession de 2008-2009.

Toutefois, le recours à l'activité partielle peut parfois induire des effets indésirables. Une solution reviendrait à cibler davantage le dispositif à destination des établissements affectés par des chocs économiques d'envergure. De plus, l'instauration d'un système d'*experience-rating* couplé à l'activité partielle et à l'assurance chômage permettrait également de limiter les effets pervers associés à ces deux dispositifs.



Bibliographie

Abraham (K. G.) et Houseman (S. N.) (1994)

« Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium », *Social Protection Versus Economic Flexibility? Is There a Trade-Off?*, coll. « Comparative Labor Markets », National Bureau of Economic Research, p. 59-93.

Abraham (K. G.) et 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*, vol. 53, n° 4, University of California, p. 543-567.

Balleer (A.), Gehrke (B.), Lechthaler (W.) et Merkl (C.) (2016)

« Does short-time work save jobs? A business cycle analysis », *European Economic Review*, vol. 84/C, Elsevier, p. 99-122.

Bellmann (L.) et Gerner (H.-D.) (2011)

« Reversed roles? Wage and employment effects of the current crisis », *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, coll. « Research in Labor Economics », vol. 32, Emerald Group, p. 181-206.

Bellmann (L.), Gerner (H.-D.) et Upward (R.) (2015)

« The response of German establishments to the 2008-2009 economic crisis », *Complexity and Geographical Economics: Topics and Tools*, coll. « Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance », vol. 19, Springer, p. 165-207.

Boeri (T.) et Bruecker (H.) (2011)

« Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession », *Economic Policy*, vol. 26, n° 68, p. 697-765.

Braun (H) et Brügemann (B.) (2017)

« Welfare effects of short-time compensation », *Discussion Papers*, n° 17-010/VI, Tinbergen Institute.

Brey (B.) et Hertweck (M. S.) (2016)

« The extension of short-time work schemes during the Great Recession : a story of success? », *Working Paper Series*, n° 2016-05, Department of Economics of the University of Konstanz.

Burdett (K.) et Wright (R.) (1989)

« Unemployment insurance and short-time compensation: the effects on layoffs, hours per worker, and wages », *Journal of Political Economy*, vol. 97, n° 6, University of Chicago, p. 1479-1496.

Cahuc (P.) et Carcillo (S.) (2011)

« Is short-time work a good method to keep unemployment down? », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, n° 1, Nordic Council of Ministers, p. 133-165.

Cahuc (P.), Kramarz (F.) et Nevoux (S.) (2018)

« When short-time work works », *Discussion Papers*, n° 11673, Institute of Labor Economics (IZA).

Cahuc (P.) et Nevoux (S.) (2017)

« Inefficient short-time work », *Discussion Papers*, n° 11010, Institute of Labor Economics (IZA).

Calavrezo (O.), Duhautois (R.) et Walkowiak (E.) (2010)

« Short-time compensation and establishment exit: an empirical analysis with French data », *Discussion Papers*, n° 4989, Institute of Labor Economics (IZA).

Cooper (R.), Meyer (M.) et Schott (I.) (2017)

« The employment and output effects of short-time work in Germany », *Working Papers*, n° 23688, National Bureau of Economic Research.

Hijzen (A.) et Martin (S.) (2013)

« The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis », *Discussion Papers*, n° 7291, Institute of Labor Economics (IZA).



Hijzen (A.) et Venn (D.) (2011)

« The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession », *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 115, Organisation for Economic Cooperation and Development.

Kruppe (T.) et Scholz (T.) (2014)

« Labour hoarding in Germany: employment effects of short-time work during the crises », *Discussion Papers*, n° 201417, Institute for Employment Research (IAB).

Nevoux (S.), Marcon (E.) et Puech (F.) (2018)

« Local diffusion of short-time work », *mimeo*.

Niedermayer (K.) et 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*, vol. 102, n° 1, University of Chicago, p. 76-102.

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Jean-Luc Bontems

Directeur de la publication

Gilles Vaysset

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

Rédaction en chef

Françoise Drumetz

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

