

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

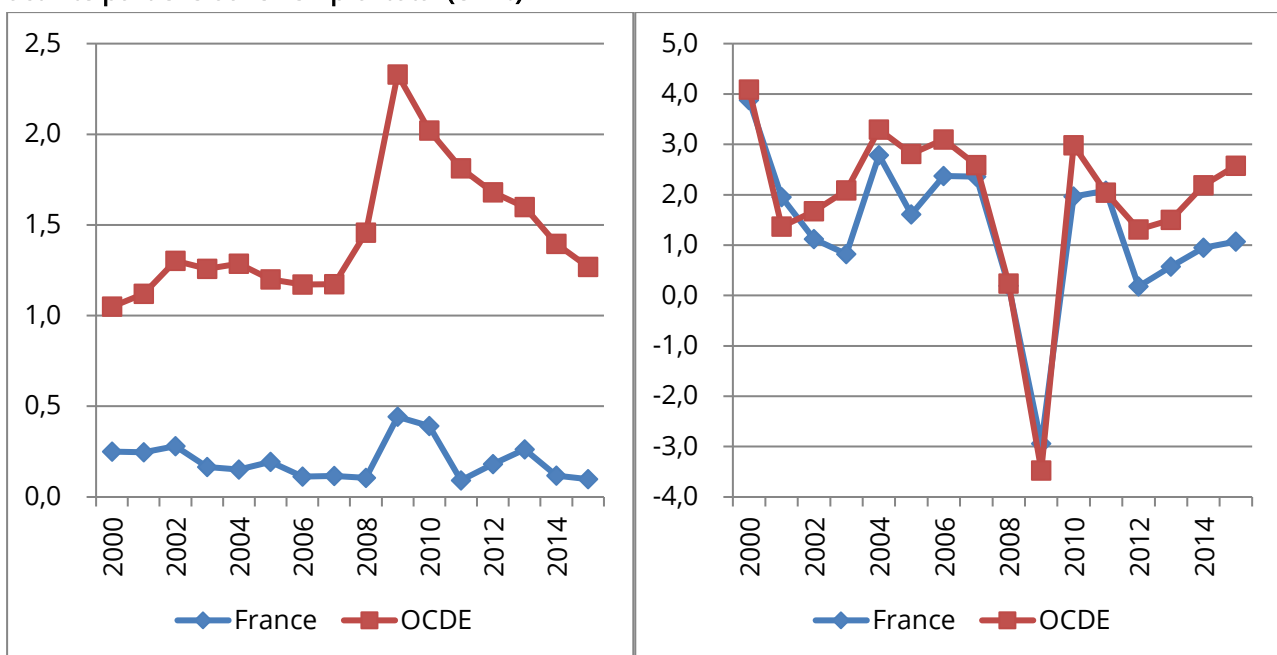
Par [Sandra Nevoux](#) (avec [Pierre Cahuc](#) et [Francis Kramarz](#))

En vigueur au sein de nombreux pays de l'OCDE, l'activité partielle vise à préserver l'emploi au sein des établissements confrontés à des difficultés conjoncturelles. Si ce dispositif a permis de sauvegarder des emplois pendant la Grande Récession de 2008-2009, il peut aussi avoir des effets pervers sur l'économie. Des réformes judicieuses permettraient de minimiser ces effets.

Graphique 1 : Activité partielle et croissance

(a) Proportion de salariés placés en activité partielle dans l'emploi total (en %)

(b) Croissance du produit intérieur brut (en %)



Source : OCDE.

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. Ce dispositif vise à préserver l'emploi en réduisant temporairement le nombre d'heures travaillées des salariés, tout en leur garantissant pour ces heures chômées une compensation partiellement financée par les pouvoirs publics.

Bien qu'il existe au sein de nombreux pays de l'OCDE depuis longtemps, ce dispositif est demeuré largement méconnu jusqu'à la Grande Récession de 2008-2009. Plusieurs pays, au premier rang

desquels l'Allemagne, l'ont alors instauré ou en ont encouragé l'usage, ce qui a entraîné un essor du recours à l'activité partielle (voir graphique 1). Celui-ci a coïncidé avec une période de bonne résilience du marché du travail : le nombre d'emplois détruits a été faible au regard de l'ampleur de la crise. Certains pays ont donc décidé, au lendemain de la récession, de conserver, voire d'accroître la générosité de leur dispositif afin de soutenir la reprise économique.

L'activité partielle est efficace en période de crise.

De nombreuses études soulignent les effets bénéfiques de l'activité partielle en période de crise. Ce dispositif permet aux salariés de conserver leur emploi et leur garantit un revenu stable. Il permet à l'entreprise de réduire le coût du travail et de préserver son capital humain. En évitant les licenciements, il améliore également le climat social et peut contribuer à réduire les dépenses d'assurance chômage.

Durant la Grande Récession de 2008-2009, [Cahuc, Kramarz et Nevoux \(2018\)](#) ont montré que l'activité partielle a constitué un instrument efficace de sauvegarde de l'emploi. Selon [Balleer, Gehrke, Lechthaler et Merkl \(2016\)](#), 466 000 emplois auraient ainsi été préservés grâce à l'activité partielle en Allemagne pendant cette période.

L'activité partielle peut également entraîner une baisse des heures travaillées et de la production.

Cependant, plusieurs études ont mis en évidence des effets pervers associés à l'activité partielle, qui se manifestent à la fois pendant et au-delà des périodes de crise. Pour des raisons d'optimisation des coûts salariaux, des entreprises financièrement viables peuvent placer en activité partielle certains salariés qu'elles auraient gardés à temps plein en l'absence d'indemnisation. Dans ce cas, le dispositif entraîne une diminution du nombre d'heures travaillées sans aucun effet positif sur l'emploi.

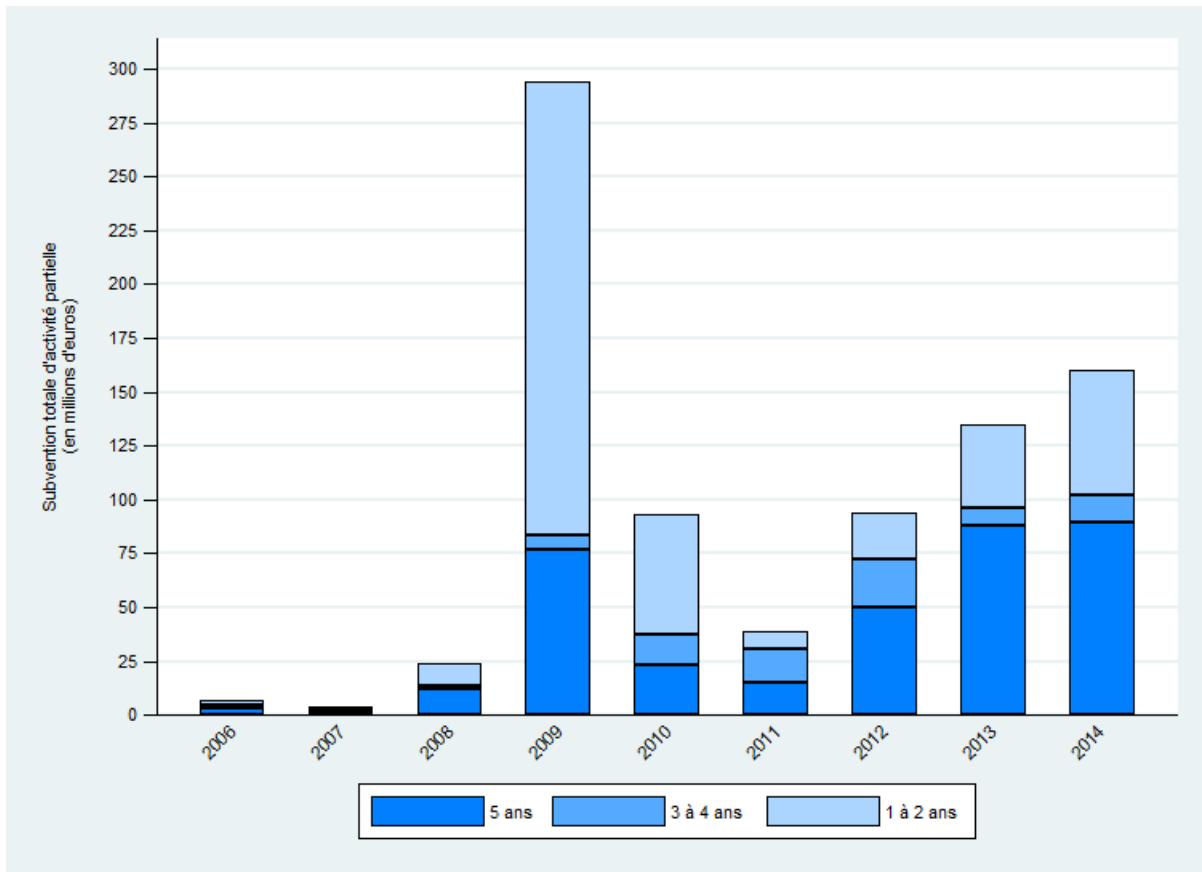
L'activité partielle peut également être utilisée par des entreprises confrontées à des difficultés économiques structurelles afin de subventionner des emplois voués à disparaître et dont les salariés auraient été, en l'absence de ce dispositif, licenciés et éventuellement réembauchés dans des entreprises plus productives.

Au final, ces effets d'aubaine et de déplacement, en diminuant les heures travaillées et en freinant la réallocation efficace de la main d'œuvre, engendrent une baisse de la production agrégée.

Les effets pervers de l'activité partielle résultent en partie de son financement.

Si l'on en croit ces études, les effets pervers de l'activité partielle proviendraient en partie des règles de fonctionnement du dispositif et notamment de son mode de financement. En effet,

l'activité partielle est en général financée par l'impôt et/ou l'assurance chômage. Les contributions des entreprises au titre de l'activité partielle ne dépendent donc pas de leur intensité de recours (à l'exception des États-Unis et, dans une moindre mesure, de l'Italie). Ce système de financement a ainsi induit un transfert financier des entreprises n'y recourant pas vers celles y recourant. Cette subvention a engendré une utilisation trop élevée et mal répartie du dispositif par rapport à l'optimum social. À cet égard, [Cahuc et Nevoux \(2017\)](#) montrent que le dispositif actuel d'activité partielle en France n'est pas adapté pour assurer les salariés et les entreprises contre les fluctuations saisonnières d'activité. Ce dispositif reposant exclusivement sur un financement public, l'absence de contribution de la part des entreprises utilisatrices induit une surconsommation et une utilisation trop récurrente de l'activité partielle. Ainsi, les réformes de 2012-2013 de l'activité partielle ont entraîné un transfert financier vers les entreprises recourant à l'activité partielle de manière répétée et subissant d'importantes fluctuations saisonnières. Or, ces subventions publiques, nécessairement financées par d'autres secteurs et entreprises, 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 d'activité plus productifs. La perte de production agrégée associée au dispositif d'activité partielle actuel, par rapport à l'optimum social, est estimée à 50 % de la subvention totale d'activité partielle allouée aux utilisateurs systématiques, soit environ 40 millions d'euros (voir graphique 2).

Graphique 2 : Subvention totale d'activité partielle (en millions d'euros)

Sources : DADS (Insee), Sinapse (DGEFP) et Extranet (ASP).

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 5 dernières années ; "3 à 4 ans" représente les utilisateurs répétés recourant à l'activité partielle 3 à 4 ans au cours des 5 dernières années ; "1 à 2 ans" représente les utilisateurs occasionnels recourant à l'activité partielle 1 à 2 ans au cours des 5 dernières années.

Des réformes de l'activité partielle permettraient d'en minimiser les effets pervers.

Plusieurs études proposent des pistes de réformes du dispositif d'activité partielle susceptibles d'en améliorer l'efficacité. Les réformes envisagées sont similaires aux mécanismes de franchise et de bonus/malus d'assurance. L'État (l'assureur) prend en charge une fraction des allocations d'activité partielle (indemnité d'assurance) en réponse à un choc négatif et l'établissement (l'assuré) finance le reste à charge (la franchise). La mise en œuvre d'un système de bonus/malus à l'activité partielle 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 (la prime d'assurance).

À cet égard, [Cahuc, Kramarz et Nevoux \(2018\)](#) recommandent l'instauration d'un seuil de déclenchement du bénéfice de l'activité partielle inférieur au seuil actuel de 35 heures. En effet, ce

nouveau seuil minimiserait les effets d'aubaine associés à l'activité partielle, dans la mesure où les établissements viables en l'absence du dispositif auraient moins intérêt, en cas d'une baisse de ce seuil, à y recourir, tandis que les établissements en difficultés conjoncturelles continueraient à l'utiliser.

La mise en œuvre d'un système de bonus/malus à l'activité partielle est également présentée comme une solution pour en minimiser les effets pervers. Cependant, un tel système de financement en réduirait aussi l'attractivité et, par suite, entraînerait des destructions d'emploi. Pour éviter cela, [Cahuc et Nevoux \(2018\)](#) proposent l'instauration d'un système de bonus/malus à la fois à l'activité partielle et à l'assurance chômage. Le bonus/malus à l'assurance chômage inciterait les entreprises confrontées à des difficultés passagères à recourir à l'activité partielle plutôt qu'aux licenciements, tandis que le bonus/malus à l'activité partielle, en faisant supporter aux entreprises le coût qu'elles représentent dans le dispositif, en éviterait une utilisation abusive.