



L'inefficacité du recours récurrent à l'activité partielle

Pierre Cahuc, Sandra Nevoux

► **To cite this version:**

Pierre Cahuc, Sandra Nevoux. L'inefficacité du recours récurrent à l'activité partielle. 2018. halshs-02520816

HAL Id: halshs-02520816

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02520816>

Submitted on 26 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les notes de l'IPP

n°33

Juin 2018

Pierre Cahuc¹
et Sandra Nevoux²

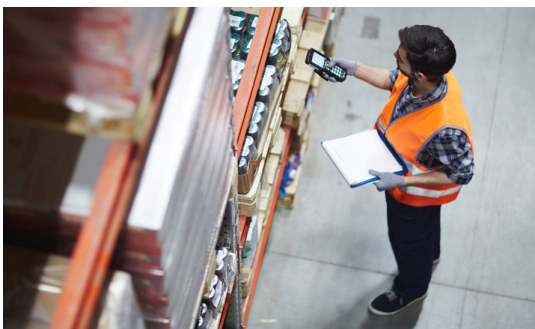
www.ipp.eu

L'INEFFICACITÉ DU RECOURS RÉCURRENT À L'ACTIVITÉ PARTIELLE

Résumé

L'activité partielle, plus connue sous le nom de chômage partiel, permet aux entreprises confrontées à des circonstances temporaires et exceptionnelles de percevoir des subventions pour diminuer le nombre d'heures travaillées de leurs salariés en rémunérant les heures chômées. L'activité partielle a des effets bénéfiques et pervers. Pendant la Grande Récession de 2008-2009, l'activité partielle a suscité un regain d'intérêt pour lutter contre le chômage, notamment en France où elle a connu des réformes successives. Cette note montre que les réformes de l'activité partielle menées après la récession ont surtout bénéficié aux grandes entreprises y recourant de manière récurrente pour faire face à des fluctuations saisonnières d'activité. Cette expansion de l'activité partielle est inefficace, car elle subventionne des périodes d'inactivité, ce qui réduit la production totale. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'instaurer un système de bonus-malus, au sein duquel les entreprises financeraient l'activité partielle via une taxe proportionnelle à leur contribution au coût de ce dispositif, dont le paiement serait étalé sur plusieurs années. ■

- L'essor du dispositif d'activité partielle depuis 2008 a majoritairement bénéficié aux grandes entreprises y recourant de manière récurrente pour faire face à des fluctuations saisonnières d'activité.
- Ces subventions des entreprises faisant face à de fortes fluctuations saisonnières aux dépens du reste de l'économie entraînent une diminution de la production totale.
- L'instauration d'un système de bonus-malus, au sein duquel les entreprises financeraient l'activité partielle via une taxe proportionnelle à leur contribution au coût de ce dispositif, dont le paiement serait étalé sur plusieurs années, rendrait cette politique plus efficace.



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

(1) CREST-ENSAE-Ecole Polytechnique
(2) Banque de France. Les opinions émises dans cette note IPP sont celles des auteurs et ne peuvent être attribuées à la Banque de France ou à l'Eurosystème.

L'activité partielle, plus connue sous le nom de chômage partiel, constitue un dispositif de **sauvegarde de l'emploi**. Elle permet aux entreprises confrontées à des circonstances temporaires et exceptionnelles de percevoir des subventions pour **diminuer le nombre d'heures travaillées** de leurs salariés en **rémunérant les heures chômées**.

L'activité partielle peut avoir des **effets bénéfiques** pour les salariés, les entreprises et les pouvoirs publics. Elle permet aux salariés de conserver leur emploi et leur garantit un revenu minimum. Elle permet à l'entreprise de réduire le coût du travail et de préserver son capital humain. En évitant les licenciements, l'activité partielle améliore également le climat social et peut réduire les dépenses d'assurance chômage. Cependant, l'activité partielle est également assortie d'**effets pervers**. Pour des raisons de rentabilité, des entreprises financièrement viables peuvent placer en activité partielle certains salariés qu'ils auraient gardés en l'absence d'indemnisation. Ce dispositif peut être utilisé 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 programme licenciés et éventuellement réembauchés dans des entreprises plus productives.

Pendant la grande récession de 2008-2009, l'activité partielle a suscité un regain d'intérêt pour lutter contre le chômage. Plusieurs pays, au premier rang desquels la Belgique, la Turquie, l'Italie et l'Allemagne, en ont encouragé l'usage. Les travaux empiriques suggèrent que **l'activité partielle a contribué à réduire le chômage pendant la récession**. Cependant, cet effet positif de l'activité partielle semble limité aux périodes de crise économique. En situation conjoncturelle plus favorable, l'activité partielle entraînerait une baisse des heures travaillées sans effet significatif sur l'emploi³.

Toutefois, en dépit de ces effets d'aubaine, certains pays ont décidé de conserver après la récession leur dispositif d'activité partielle. En France, depuis 2008, sous la pression des entreprises les plus consommatrices d'activité partielle, les pouvoirs publics ont décidé d'augmenter la générosité de l'activité partielle, ce qui a contribué à un essor considérable de ce dispositif. Cette note montre que **cet essor a majoritairement bénéficié aux grandes entreprises y recourant de manière récurrente pour faire face à des fluctuations saisonnières d'activité**. Cette situation est inefficace, car elle subventionne des entreprises et des secteurs dont les fluctuations saisonnières sont fortes aux dépens du reste de l'économie. Ces subventions croisées diminuent la production totale. Dans ce contexte, l'instauration d'un **système de bonus-malus**, au sein duquel les entreprises financeraient l'activité partielle via une taxe proportionnelle à leur contribution au coût de ce dispositif, rendrait cette politique plus efficace.

LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE DEPUIS LE 1^{ER} JUILLET 2013

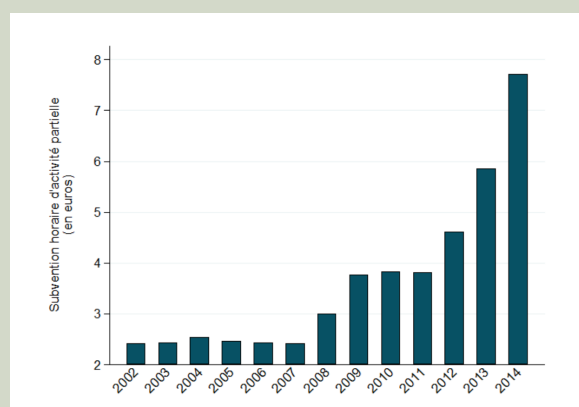
Tous les établissements soumis au Code du Travail et tous leurs salariés sont éligibles au dispositif d'activité partielle. Six motifs peuvent justifier son recours : (1) Conjoncture économique ; (2) Modernisation, restructuration et transformation ; (3) Problèmes d'approvisionnement en matières premières et en énergie ; (4) Sinistre ; (5) Intempéries de caractère exceptionnel ; (6) Autres circonstances de caractère exceptionnel.

L'activité partielle peut être appliquée à tout ou partie de l'établissement et peut prendre la forme d'une réduction horaire ou d'une suspension temporaire d'activité. Un établissement recourt à l'activité partielle pour ses heures chômées en deçà des 35 heures hebdomadaires (ou de la durée contractuelle ou collective de travail si celle-ci est inférieure), pour une durée maximale de 6 mois (renouvelable en contrepartie d'engagements), et pour un nombre maximal d'heures annuelles de 1 000 heures par salarié.

Pour chaque heure chômée au titre de l'activité partielle le salarié est indemnisé par l'établissement à hauteur de 70 % de son salaire horaire brut antérieur (100 % si le salarié suit une formation). L'établissement est ensuite partiellement remboursé par l'État sous la forme d'une subvention horaire différenciée en fonction de la taille de son entreprise : 7,74€ pour les entreprises de 250 salariés et moins ; 7,23€ pour les entreprises de 251 salariés et plus.

LES RÉFORMES DE 2012-2013 DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE

FIGURE 1 - Subvention horaire d'activité partielle de 2002 à 2014.



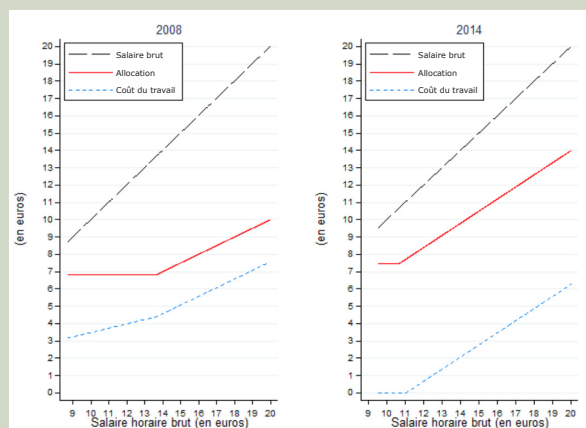
Sources : DADS (Insee), Sinapse (DGEFP) et Extranet (ASP).
Champ : France métropolitaine hors Corse ; secteurs marchands hors agriculture ; entreprises recourant à l'activité partielle pour motif de conjoncture économique.
Définition : La subvention horaire d'activité partielle est définie comme la subvention totale d'activité partielle rapportée au nombre total d'heures d'activité partielle.

(3) Cahuc, P. (2014). Short-time work compensations and employment. World of Labor, page 11. Institution of Labor Economics (IZA).

Suite à un rapport conduit par trois représentants de grandes entreprises et un haut fonctionnaire⁴, et en réponse aux demandes formulées par les organisations professionnelles dans l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 13 Janvier 2012, les pouvoirs publics ont réformé le dispositif d'activité partielle.

Ainsi, en juillet 2013, l'indemnité d'activité partielle est passée de 60 à 70 % du salaire horaire brut antérieur et le plancher horaire de 6,84 euros a été supprimé. Ces réformes se sont aussi traduites par l'augmentation de la subvention horaire d'activité partielle qui a été successivement rehaussée de 3,33 / 3,84€ à 4,33 / 4,84€ en mars 2012 et à 7,74 / 7,23€ en juillet 2013 (Figure 1). Alors que sur l'ensemble de la période les salariés placés en activité partielle, dont la majeure partie est rémunérée autour du Smic, ont vu leur allocation horaire d'activité partielle maintenue à leur niveau de salaire habituel, le coût de l'activité partielle à la charge de l'entreprise a diminué de 50 % à 0 % de cette allocation entre 2008 et 2013, en raison de la hausse de la subvention publique (Figure 2).

FIGURE 2 - Coût horaire d'activité partielle en 2008 et en 2014.



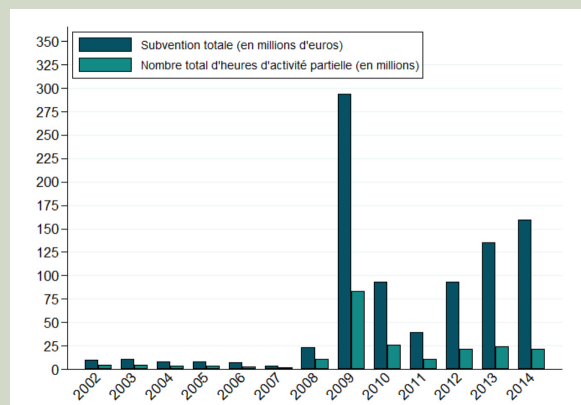
Note : L'origine de l'axe horizontal correspond au coût du travail au niveau du salaire minimum ; l'allocation correspond à la rémunération des heures non travaillées perçue par le salarié ; le coût du travail représente le coût horaire d'activité partielle à la charge de l'entreprise.

L'ESSOR DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE

Avant la Grande Récession de 2008-2009, l'activité partielle était peu répandue, son budget fluctuant entre 5 et 10 millions d'euros par an. En 2009, en réponse à la crise économique, le montant de ce budget s'est élevé à 300 millions d'euros. En 2012 et 2013, les réformes ont considérablement accru la générosité de ce dispositif dont le coût a été multiplié par 20 en 2013 par rapport à avant 2009 (Figure 3).

Le poids de l'activité partielle reste néanmoins faible au sein de l'économie française; dans la mesure où ce dispositif concerne moins de 1 % des entreprises et moins de 0,5 % des heures travaillées. Mais les heures d'activité partielle sont extrêmement concentrées au sein d'un faible nombre d'entreprises y recourant de manière récurrente. Pour appréhender cette récurrence, il est utile de distinguer trois catégories d'entreprises :

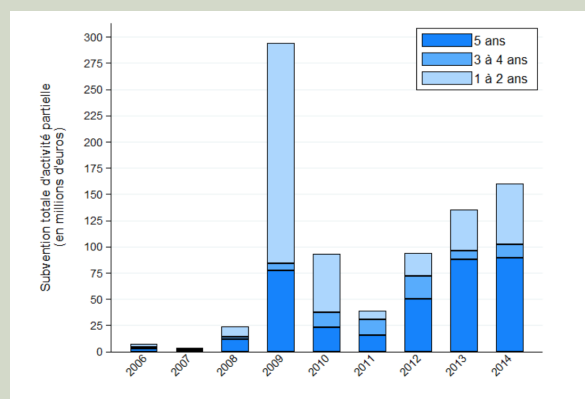
FIGURE 3 - Subvention totale d'activité partielle et nombre total d'heures d'activité partielle de 2006 à 2014.



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.

(i) les utilisateurs occasionnels recourant à l'activité partielle 1 à 2 ans au cours des 5 dernières années ; (ii) les utilisateurs répétés recourant à l'activité partielle 3 à 4 ans au cours des 5 dernières années ; (iii) les utilisateurs systématiques recourant à l'activité partielle chaque année au cours des 5 dernières années. Le recours récurrent à l'activité partielle de la part des utilisateurs systématiques a progressé de 2 à 10 millions d'heures entre 2006 et 2014, représentant ainsi plus de 50 % du nombre total d'heures d'activité partielle à l'issue de la récession et concentrant plus de la moitié de la dépense publique consacrée à ce dispositif en 2014 (Figure 4).

FIGURE 4 - Montant total des dépenses pour la subvention d'activité partielle de 2006 à 2014 selon le degré de récurrence.



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.

(4) Brunet, S., Dorge, P., Geneslay, J.-P., et Biehler, M. (2009). Activité partielle de longue durée : prévenir les licenciements et préparer l'avenir. Rapport du Groupe de Travail, Secrétariat d'État à l'Emploi, Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS).

Les 1 % plus gros utilisateurs, dont la majeure partie est composée d'utilisateurs systématiques, ont consommé plus de 50 % des heures d'activité partielle entre 2006 et 2014. La plupart des plus gros consommateurs systématiques d'activité partielle sont présents sur l'intégralité de la période 2008-2014. Une forte proportion d'utilisateurs systématiques en 2008 figure également parmi les utilisateurs systématiques en 2014 et cette proportion est d'autant plus élevée que l'on considère les plus gros consommateurs systématiques (Tableau 1). **Les réformes de l'activité partielle ont donc principalement bénéficié à un petit nombre de grandes entreprises utilisant massivement le dispositif de manière récurrente afin de faire face à leurs fluctuations saisonnières d'activité.**

Tableau 1 - Entreprises recourant systématiquement à l'activité partielle en 2008 et 2014.

	Nombre d'utilisateurs systématiques en 2008	Proportion d'utilisateurs systématiques en 2008 qui demeurent des utilisateurs systématiques en 2014
Total	486	0.26
Parmi les 50 % plus gros utilisateurs	244	0.30
Parmi les 10 % plus gros utilisateurs	49	0.29
Parmi les 1 % plus gros utilisateurs	5	0.60

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 : Il y a 2 501 utilisateurs systématiques en 2014.

L'INEFFICACITÉ DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE RÉCURRENTÉ

En période de récession, l'activité partielle offre la possibilité aux entreprises confrontées à des difficultés transitoires et à des difficultés de financement de conserver leur main d'œuvre. À ce titre, l'activité partielle contribue, en général, à réduire les pertes d'emploi en période de récession. Cependant, l'activité partielle ne présente pas que des avantages : elle induit une diminution du nombre d'heures travaillées par salarié et elle peut subventionner des entreprises insuffisamment productives à un coût élevé pour les finances publiques.

Notre récent travail de recherche (Cahuc et Nevoux, 2017) montre 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. Cette mesure repose exclusivement sur un financement public. L'absence de contribution de la part des entreprises utilisatrices induit une surconsommation et une utilisation récurrente de l'activité partielle. Le modèle que nous développons montre que les réformes de 2012-2013 de l'activité partielle ont induit 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. Nous estimons que la perte de production agrégée associée au dispositif d'activité partielle actuel, par rapport à l'optimum social, est égale à 50 % de la subvention totale d'activité partielle allouée aux utilisateurs systématiques, soit environ 40 millions d'euros (Figure 4).

Dans ce cadre, **une assurance chômage financée par des cotisations qui augmentent pour les entreprises dont les salariés perçoivent l'indemnisation chômage est plus efficace**. Ce bonus-malus à l'assurance chômage incite 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 peut être utilement complétée par l'activité partielle, afin que les entreprises confrontées à des difficultés temporaires puissent conserver leurs salariés en réduisant les heures de travail. Toutefois, le financement de l'activité partielle devrait relever de la même logique de bonus-malus.

CONCLUSION : LIMITER LE RECOURS RÉCURRENT À L'ACTIVITÉ PARTIELLE

Nos résultats soulignent que des dispositifs d'activité partielle au sein desquels les employeurs contribuent peu à leur financement incitent les entreprises confrontées à d'importantes fluctuations saisonnières de leur activité à y recourir de manière récurrente, diminuant ainsi la production agrégée. En conséquence, il est souhaitable de limiter le recours récurrent à l'activité partielle. L'instauration d'un système de bonus-malus, au sein duquel les entreprises financeraient l'activité partielle proportionnellement à leur poids financier dans le dispositif, constitue un moyen d'y parvenir. Cependant, la mise en place d'un bonus-malus à l'activité partielle réduirait son attractivité, et par suite engendrerait des destructions d'emploi. Le système d'activité partielle actuel doit donc être complété par un bonus-malus à l'assurance chômage afin d'inciter les entreprises confrontées à des difficultés passagères à conserver leur main d'œuvre et de financer les allocations chômage des salariés qui perdent leur emploi.

Référence :

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