

Les indemnités de chômage partiel favorisent-elles le maintien de l'emploi?

Sujette à des réévaluations périodiques, l'indemnisation du chômage partiel a de nouveau fait l'objet, après 1989 puis 1998¹, d'une étude d'impact destinée à savoir si, pendant la récession 2001-2003, la législation sur l'indemnisation du chômage partiel a rempli son objectif, qui est d'encourager les entreprises à conserver leurs emplois lors des crises conjoncturelles? Cette étude conclut que ce n'a pas été le cas et que la réglementation du chômage partiel n'a pas eu l'effet stabilisateur escompté. En comparant avec les résultats de précédentes enquêtes, ses auteurs ont pu davantage analyser les différents effets de la réglementation du chômage partiel au cours du temps. Ils ont, en outre, pris en considération l'influence exercée par les modèles de temps de travail flexibles et par les divers obstacles au chômage partiel, ainsi que par l'importance des fluctuations saisonnières subies par les commandes, sur le recours aux indemnités de chômage partiel.



Les indemnités de chômage partiel peuvent être motivées par le fait que les coûts sociaux des licenciements conjoncturels dépassent les coûts privés, de sorte que le législateur juge intéressant d'encourager les entreprises à conserver leurs employés par des incitations économiques.

Photo: Keystone

Objectif de la réglementation du chômage partiel

Cette réglementation vise à encourager les entreprises à ne pas réduire leurs effectifs en période de récession économique, mais à les garder en quelque sorte en réserve, de manière à éviter les licenciements pour motif conjoncturel. Économiquement, conserver sa main-d'œuvre n'est pas inintéressant pour l'entreprise, qui réduit ainsi ses frais de licenciement et de réembauche et garde à sa disposition d'utiles connaissances et savoir-faire. Les indemnités de chômage partiel dites aussi de «réduction de l'horaire de travail» (indemnités RHT) peuvent être motivées par le fait

que les coûts sociaux des licenciements conjoncturels dépassent les coûts privés, de sorte que le législateur juge utile d'encourager les entreprises à conserver leurs employés par des incitations économiques. La loi vise donc à faire adopter ou à renforcer un tel comportement. Les entreprises qui «jouent le jeu» sont désignées dans ce qui suit de «nouveaux conservateurs» et de «conservateurs (d'emplois) stimulés».

Ce que le législateur n'a pas prévu, en revanche, c'est qu'une réglementation qui favorise le maintien du personnel en place risque aussi de conserver pour un temps des emplois inadaptés et non concurrentiels, autrement dit de retarder les adaptations structurelles et de porter ainsi préjudice à l'économie nationale.



Andres Frick
Centre de recherches
conjoncturelles de l'École
polytechnique fédérale
de Zurich (KOF/EPFZ)



Aniela Wirz
Centre de recherches
conjoncturelles de l'École
polytechnique fédérale
de Zurich (KOF/EPFZ)

De possibles écarts par rapport à la cible

Une évaluation doit toujours s'intéresser à ce qui pourrait aller de travers. Avec les indemnités de chômage partiel, les écarts par rapport au but visé peuvent en principe se présenter sous les deux formes suivantes:

- étant donné que certaines entreprises décident, selon les circonstances, de leur propre chef de conserver leur réservoir de main-

¹ Voir Hollenstein et Marty (1998), ainsi que Frick, Hollenstein et Spöndli (1989).

- d'œuvre, il se peut que l'existence d'indemnités RHT *ne change de toute façon rien à leur comportement en cas de récession conjoncturelle*. L'entreprise qui, malgré cela, recourt à l'argent public destiné à indemniser le chômage partiel obtient un paiement sans fournir de contre-prestation et l'on se trouve en présence d'un effet d'aubaine. Nous qualifions cette entreprise de «conservatrice par aubaine»;
- on observe un autre effet non désiré lorsque *l'emploi, malgré la perception provisoire d'indemnités RHT, recule tout autant, en chiffres absolus*, qu'il l'aurait fait sans le versement d'indemnités. En pareil cas, les indemnités RHT peuvent avoir au moins pour effet d'étaler dans le temps le démantèlement de l'emploi, c'est-à-dire d'en amortir quelque peu le choc. Nous nommons les entreprises qui «amortissent» ainsi les *«démanteleurs en douceur»*. Bien qu'il ne corresponde pas à l'intention initiale du législateur, leur comportement est tout de même souhaitable dans la mesure où l'étalement des plans de licenciement peut en adoucir les conséquences sociales.

Base de données

Comme dans les précédentes enquêtes, la présente étude se fonde sur les données d'entreprises spécifiques tirées du secteur industriel. Celles-ci proviennent d'une part des enquêtes conjoncturelles régulières effectuées par le Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich (KOF/EPFZ), et d'autre part d'une *enquête spéciale* réalisée au printemps 2004, qui fournit des données sur le recours aux indemnités RHT depuis 2000 et permet aussi de saisir plusieurs caractéristiques structurelles supplémentaires propres aux entreprises. Dans les deux cas, les données utilisées sont celles de l'industrie de transformation. Enfin, l'analyse se limite aux entreprises qui présentent des signes évidents de récession.²

Méthodologie

Les cas de figure «conservateur», «conservateur par aubaine» et «démanteleur en douceur» ne s'observent pas directement et doivent être déduits indirectement. Le schéma d'enquête correspondant ne peut être reproduit ici que de manière abrégée.

Pour établir que la réglementation du chômage partiel contribue à maintenir durablement des emplois en situation de récession, il faut répondre aux deux questions suivantes:

- les entreprises qui ont recouru aux indemnités RHT ont-elles réduit leurs effectifs dans une moindre mesure – autrement dit

gardé davantage de salariés – que les entreprises qui n'y ont pas recouru?

- ces entreprises auraient-elles gardé de la main-d'œuvre en réserve même sans indemnités RHT; par conséquent, y a-t-il eu effet d'aubaine?

S'il est facile de répondre à la première question en comparant les réactivités à l'égard de l'emploi (relation entre réduction de l'emploi et baisse des commandes) des entreprises qui recourent ou ne recourent pas aux indemnités de chômage partiel, la réponse à la seconde échappe à une vérification directe. Contrairement à un essai scientifique en laboratoire, notre enquête ne peut se fonder que sur des observations communes concernant l'évolution de l'emploi et le recours des entreprises individuelles aux indemnités RHT. Bref, nous ne savons pas comment les entreprises qui ont introduit le régime du chômage partiel se seraient comportées si elles n'avaient pas recouru aux indemnités RHT. Nous ne pouvons que tenter de simuler par voie indirecte une expérience avec groupe de contrôle.

Pour cerner de la manière la plus «pure» possible l'influence du régime de chômage partiel sur le réflexe de conservation des emplois, il faut le séparer des autres facteurs éventuels. Pour cela, on cherche d'abord à mesurer, à l'aide d'un modèle, la propension des entreprises qui n'utilisent pas le chômage partiel à garder leur personnel. Ce modèle repose sur les approches «capital humain» et «théorie contractuelle» de la théorie du marché du travail, et se complète d'éléments qui doivent préciser le plus possible l'environnement économique et les attentes des entreprises (situation de l'entreprise en début de récession, durée et ampleur de celle-ci, prévisions concernant le marché du travail, etc.).

Dans un deuxième temps, on pourra déterminer si le recours aux indemnités RHT fournit un élément d'explication supplémentaire. À partir d'une évaluation empirique de ce modèle, il convient de déterminer si les entreprises qui ont reçu des indemnités RHT auraient, toutes circonstances demeurant égales par ailleurs, gardé davantage de main-d'œuvre en réserve que les entreprises ne recourant pas au chômage partiel.

Cette procédure de vérification, en soi simple, soulève, toutefois, deux problèmes de fond. *D'abord*, il n'est pas exclu que les entreprises qui recourent au chômage partiel se distinguent systématiquement de celles qui n'y recourent pas d'une manière que notre modèle explicatif ne parvient pas à saisir. Diverses procédures statistiques tiennent compte de ce problème dit de *sélectivité*.

En deuxième lieu se pose la question du vrai rapport de causalité. Notre hypothèse de dé-

2 La définition de la notion de récession fait l'objet de discussions. Dans la présente étude, le début d'une récession s'entend comme le commencement d'une période de fléchissement conjoncturel. Pour le dater, on se base sur les estimations fournies par les entreprises lors d'enquêtes et sur les variations de leurs niveaux de commandes.

Tableau 1

Typologie du comportement des entreprises en matière d'emploi

	Conservateur	Non conservateur
Pas de recours aux indemnités de chômage partiel	Conservateur autonome	«Démanteleur» autonome
Recours aux indemnités de chômage partiel	Conservateur par aubaine Conservateur stimulé Nouveau conservateur	«Démanteleur en douceur»

Source: Frick, Wirz / La Vie économique

Tableau 2

Répartition des entreprises selon leur comportement en matière d'emploi
(en % de l'ensemble des entreprises)

Variable de conservation ^a	2001–2003		1991–1993		1981–1983	
	VAR1	VAR2	VAR1	VAR2	VAR1	VAR2
Total avec chômage partiel	26		47		17	
Nouveau conservateur	2	1	15	6	1	6
Conservateur par aubaine/stimulé	4	3	8	9	6	1
Démanteleur en douceur	20	22	24	32	8	10
Total sans chômage partiel	74		53		83	
Conservateur autonome	34	25	26	19	52	32
Démanteleur autonome	41	50	27	34	31	51
Total	100	100	100	100	100	100

a La variable de conservation de l'emploi montre qu'une entreprise participe au processus si le recul de l'activité est plus faible que celui de la demande. Si la différence déterminante pour la variable 1 (VAR1) est plus grande que pour VAR2, elle est par conséquent la mesure la plus importante pour le maintien de l'emploi.

Source: Frick, Wirz / La Vie économique

part postule que les indemnités RHT ont une influence (positive) sur la conservation des effectifs. Or, si l'on est en présence d'une influence inverse du comportement en matière d'emploi sur la perception d'indemnités, la variable politique (recours aux indemnités) n'est pas indépendante de la variable de comportement (conserver ou ne pas conserver les effectifs). Dans un tel cas, on se trouve en face d'un *problème d'endogénéité*, qui signifie que les influences «pures» entre chômage partiel et conservation des effectifs peuvent subir des distorsions. Par exemple, quand des entreprises qui auraient de toute façon gardé leurs effectifs recourent au chômage partiel (effet d'aubaine), on observe certes en apparence un rapport souhaitable entre chômage partiel et maintien du personnel, mais le sens de causalité réel est inversé: ce n'est pas le régime du chômage partiel qui favorise le maintien du personnel, mais bien ce dernier qui incite à recourir aux indemnités RHT. De même, on observe une causalité inverse – cette fois-ci négative – lorsqu'au cours d'une récession, des entreprises procèdent à un démantèlement durable de leurs effectifs et recourent aux indemnités RHT afin de diluer dans le temps les effets négatifs des licenciements portant sur une partie de leur personnel. Dans ce cas également, c'est la décision préalable concernant l'emploi qui détermine le recours aux indemnités RHT et non l'inverse, comme le voulait initialement le législateur.

On a tenu compte de ces deux problèmes (sélectivité et endogénéité) en appliquant des procédures statistiques appropriées.³

Résultats empiriques pour la récession 2001–2003

Statistique descriptive

En mettant en parallèle les réactivités au recul des commandes sur l'emploi et le recours aux indemnités RHT, on distingue quatre types de comportement (voir *tableau 1*):

- la *conservation autonome d'emplois*: faible réaction sur l'emploi, pas de recours au chômage partiel;
- le *démantèlement autonome*: forte réaction sur l'emploi, pas de chômage partiel;
- l'*effet d'aubaine, conservation stimulée* ou *nouveau réflexe de conservation*: réaction modérée sur l'emploi, chômage partiel. Se trouvent donc dans cette catégorie aussi bien les profiteurs d'effets d'aubaine que les entreprises encouragées par le régime du chômage partiel à conserver davantage d'emplois, conformément à l'intention du législateur;
- l'*amortissement du choc des licenciements*: forte réaction sur l'emploi, recours au chômage partiel.

La ventilation des entreprises en fonction de leurs réactions effectives fait l'objet du *tableau 2*. Celui-ci montre un *résultat aussi éton-*

3 On trouvera à ce sujet une documentation complète dans l'étude, voir Frick/Wirz (2005).

Tableau 3

Conséquences de diverses variables de contrôle sur la conservation

Variables d'entreprise	Signe attendu	Signe effectif ^a
<i>Coefficient de capital humain et d'innovation de l'entreprise</i>		
Proportion de personnel très qualifié	+	+/-
Proportion de personnel semi-qualifié et non qualifié	-	- **
Proportion de travailleurs étrangers	-	-
Proportion de personnel d'exploitation	+	+
Importance de la formation initiale et continue	+	+/-
<i>Coefficient de capital dans l'entreprise</i>		
Revenu brut du capital par employé	+	+ ***
<i>Coûts de la stabilisation de l'emploi</i>		
Taille des entreprises mesurée à la valeur ajoutée	+	+
Part du salaire dans la valeur ajoutée	-	+ **
<i>Situation de l'entreprise en début de récession</i>		
Commande en réserve/ taux d'utilisation	+	+
État des stocks	-	-
Temps supplémentaire fourni dans les années 2000 et 2001	-	-
<i>Importance de la récession et expectatives</i>		
Variation des rentrées de commandes pendant la récession	-	- ***
Plans de production	+	+ ***
Durée de la récession	-	- *
Difficultés de recrutement attendues pour 2004/2005	+	+/-
<i>Raisons des fluctuations de commandes</i>		
Fluctuations saisonnières	indéterminé	+
Fluctuations conjoncturelles	indéterminé	- **
Autres fluctuations routinières	indéterminé	- *
<i>Importance des diverses formes flexibles de travail</i>		
Durée de travail annuelle	+	-
Temps partiel flexible	+	+/-
Intérimaires, etc.	indéterminé	+
Contrats de travail de durée limitée	-	+ **
Externalisations	+	- *
Chômage partiel	+	-

a Niveau de signification: * valeur de P < 10%, ** valeur de P < 5%,
*** valeur de P < 1%. +/- ne représentent pas des signes robustes.

Source: Frick, Wirz / La Vie économique

nant qu'incontestable, à savoir qu'au cours de la dernière récession, non seulement le recours aux indemnités RHT n'a pas permis de maintenir davantage le personnel à son poste, mais la grande majorité des entreprises qui ont recouru au chômage partiel ont même réduit leurs effectifs. En effet, au 20–22% d'entreprises classées «démanteleurs en douceur» ne s'opposent que 1% à 2% de «nouveaux conservateurs» et 3–4% de «conservateurs par aubaine/conservateurs stimulés». La comparaison avec les périodes précédentes montre donc que les répercussions négatives des fléchissements conjoncturels sur l'emploi se sont aggravées avec le temps. Même parmi les entreprises qui n'ont pas recouru au chômage partiel, celles qui ont conservé leur personnel sont devenues nettement minoritaires par rapport à celles qui ont réduit leurs effectifs lors de la dernière récession, alors qu'elles étaient majoritaires dans les années quatre-vingt.

Résultats économétriques

Le tableau statistique descriptif est confirmé par les enquêtes économétriques. Le chômage partiel non seulement n'exerce aucun effet positif sur la propension des entreprises à

conserver leur personnel d'une manière générale, mais il a même une *influence négative à cet égard*. C'est ce qui ressort aussi bien du modèle d'origine que d'une variante contenant des informations sur les nouvelles formes de temps de travail flexible et les obstacles au chômage partiel.

Le tableau 3 présente les variables du modèle explicatif en matière de conservation; un «+» signifie que la variable encourage la conservation, un «-» qu'elle exerce au contraire un effet négatif. L'influence de la plupart des facteurs déterminants est plausible; le seul élément surprenant est le faible poids des variables liées au capital humain. Comme signalé plus haut, l'influence du chômage partiel est en revanche de signe négatif. Les résultats empiriques vont certes dans la direction visée à l'origine (on n'a pas pu trouver d'indice de l'endogénéité du chômage partiel mentionnée plus haut), mais pas de la manière souhaitée. En d'autres termes, le chômage partiel pousse au démantèlement de l'emploi en période de faiblesse conjoncturelle.⁴

Ce résultat ne s'explique pas à la lumière des théories courantes et contredit l'intuition a priori. Il pourrait provenir du fait que certains

4 Cet effet négatif du chômage partiel sur l'emploi est également corroboré par les estimations fondées sur les méthodes dites de «propensity-score matching». Ces méthodes permettent d'exclure les effets de selectivité et d'endogénéité quand les variables appliquées décrivent toutes les caractéristiques importantes des entreprises. L'effet observé est d'un bout à l'autre indésirable (plus le recours aux indemnités HTR est important, plus faible est le réflexe de conservation, autrement dit plus rapide est la destruction de l'emploi), encore qu'on précisera qu'il doit être jugé statistiquement fiable dans trois tests sur huit.

Tableau 4

Conséquences des obstacles possibles au recours aux indemnités de chômage partiel

Variables	Signe attendu	Signe effectif ^a
Manque d'information sur l'indemnisation du chômage partiel	–	– ***
Dépenses administratives	–	+ *
Divulgaration d'informations sensibles concernant l'entreprise	–	–
Contrôle des autorités	–	+ ***
Coûts financiers (franchise)	–	+ ***
Avance obligatoire de l'employeur	–	– **
Impact sur l'image	–	–
Obstacles liés à l'organisation du travail	–	–
Obstacles liés aux techniques de production	–	–

a Niveau de signification: * valeur de P <10%, ** valeur de P <5%, *** valeur de P <1%.

Source: Frick, Wirz / La Vie économique

des facteurs qui déterminent le recours aux indemnités de chômage partiel passent inaperçus ou ne sont qu'imparfaitement recensés, malgré le questionnaire détaillé, de sorte qu'il y aurait un problème d'endogénéité ou de sélectivité non contrôlée. En outre, les données d'enquête qualitatives qui sont utilisées tendent à être moins précises que les statistiques quantitatives, ce qui pourrait fausser les résultats. Dans ce cas, les effets d'«amortissement» expliqueraient le résultat en question. Cela ne change, toutefois, rien au principal enseignement de l'enquête, qui est que le chômage partiel n'a manifestement pas eu d'effet stabilisateur sur l'emploi.

Risques d'abus et obstacles

Rien ne vient confirmer l'hypothèse que les entreprises chez lesquelles les fluctuations saisonnières de commandes sont particulièrement importantes tendent à recourir davantage aux indemnités RHT. Que des entreprises puissent chercher en période de récession à régler la question des fluctuations saisonnières sur l'emploi en usant du chômage partiel est un soupçon que ne corrobore pas nos évaluations.

L'idée que la réglementation du chômage partiel puisse être utilisée dans un sens non conforme à son objectif initial par des entreprises ayant adopté de nouvelles règles de temps de travail – notamment le temps de travail annuel – n'est pas davantage attestée. Seuls l'externalisation et les contrats de travail de durée limitée affichent statistiquement un rapport plus net – dans un sens négatif – au chômage partiel. Cela signifie que les nouvelles règles du temps de travail tendent à réduire plutôt qu'à accroître la probabilité du chômage partiel.

Les obstacles au chômage partiel sont un manque d'information ainsi que l'obligation pour l'employeur de payer d'avance les indemnités de chômage (voir *tableau 4*). On observe un rapport significatif, au sens positif, avec les titres «contrôle des autorités» et «coûts financiers (franchise)». Par conséquent, l'importance de ces obstacles est liée à une forte

sollicitation d'indemnités RHT. Manifestement, ils sont surtout ressentis comme gênants par les entreprises qui demandent des indemnités RHT; ils ne constituent donc pas en soi un obstacle au chômage partiel. Il n'y a pas d'évidence que les petites entreprises soient désavantagées.

Comparaison avec les récessions de 1981–1983 et de 1991–1993

L'idée que le chômage partiel ne contribue pas à stabiliser l'emploi en période de fléchissement conjoncturel a été attestée bien plus nettement lors de la récession 2001–2003 qu'au cours des deux récessions précédentes. Pour la période 1981–1983, le coefficient symptomatique n'était pas statistiquement significatif; pour celle de 1991–1993, la corrélation était partiellement négative. À cette époque, l'aspect «capital humain» du réflexe de conservation de la main-d'œuvre, qui veut que les entreprises tendent à garder le personnel bien qualifié de préférence à celui qui l'est moins, avait déjà nettement perdu de son importance. Bien davantage qu'au cours des récessions précédentes, la décision de conserver les effectifs semble avoir été influencée cette fois-ci par l'environnement économique des entreprises.

Ce constat coïncide avec une tendance à la dévalorisation accélérée du savoir des collaborateurs dans les entreprises. De plus, il se pourrait que depuis le début des années nonante, le public se soit accoutumé au chômage, de sorte que le risque que des licenciements entraînent une perte d'image a diminué aux yeux des entreprises. Dans une modeste mesure, le durcissement des dispositions de la réglementation du chômage partiel pourrait aussi avoir pesé sur le recours aux indemnités RHT depuis le début des années quatre-vingt.

Conclusion

Les résultats de l'enquête montrent clairement que le chômage partiel n'a pas atteint son objectif, voulu par le législateur, qui est de préserver l'emploi dans les périodes de récession économique. Il semble même que d'utile instrument qu'il était, dans les phases de diminution temporaire de travail, pour assurer la soudure avec des temps meilleurs dont la perspective demeurerait intacte, le chômage partiel soit progressivement devenu un élément parmi d'autres d'une stratégie d'entreprise visant à adapter l'effectif du personnel à un volume d'occupation en baisse sur le long terme. L'enquête ne permet pas, à cet égard, d'établir si l'introduction du chômage partiel a entraîné au moins un étalement dans le temps de la réduction de l'emploi ou si l'on est en présence, dans ce cas également, d'un effet d'aubaine. ■

Encadré 1

Bibliographie

- Frick Andres et Wirz Aniela, *Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003: Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001–2003*, étude menée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (seco), 2005. Internet: www.seco.admin.ch/publikationen/veroeffentlichungsreihen/index.html.
- Frick Andres, Hollenstein Heinz et Spöndli Erich, *Kurzarbeitsentschädigung und Arbeitskräftehorten in der schweizerischen Industrie. Eine Untersuchung anhand von Firmendaten für die Rezessionen 1974/76 und 1981/84*, Berne, éd. par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Paul Haupt, 1989.
- Hollenstein Heinz et Marty Rudolf, *Auswirkungen der Kurzarbeitsregelung auf das Beschäftigungsverhalten der Schweizer Industrie. Analyse anhand von Firmendaten für die Rezessionen von 1981/83 und 1991/93*, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik n° 8, Berne, éd. par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), 1996.